

Affaire T-311/04

José Luis Buendía Sierra contre Commission des Communautés européennes

« Fonctionnaires — Promotion — Exercice de promotion 2003 —
Attribution de points de priorité »

Arrêt du Tribunal (cinquième chambre élargie) du 19 octobre 2006 II - 4148

Sommaire de l'arrêt

1. *Fonctionnaires — Recours — Acte faisant grief*
(*Statut des fonctionnaires, art. 45, 90 et 91*)
2. *Fonctionnaires — Recours — Réclamation administrative préalable*
(*Statut des fonctionnaires, art. 45 et 90, § 2*)

3. *Fonctionnaires — Promotion — Examen comparatif des mérites*
(Statut des fonctionnaires, art. 25, al. 2, 26, 43, 45 et 90, § 2)
4. *Fonctionnaires — Promotion — Examen comparatif des mérites*
(Statut des fonctionnaires, art. 45)
5. *Fonctionnaires — Promotion — Examen comparatif des mérites*
(Statut des fonctionnaires, art. 45)
6. *Fonctionnaires — Promotion — Examen comparatif des mérites*
(Statut des fonctionnaires, art. 45)
7. *Fonctionnaires — Promotion — Examen comparatif des mérites*
(Statut des fonctionnaires, art. 45)
8. *Fonctionnaires — Décision faisant grief — Modalités d'adoption*
(Statut des fonctionnaires, art. 45, 90, § 2, et 91)
9. *Fonctionnaires — Promotion — Examen comparatif des mérites*
(Statut des fonctionnaires, art. 45)
10. *Fonctionnaires — Promotion — Examen comparatif des mérites*
(Statut des fonctionnaires, art. 45)
11. *Fonctionnaires — Recours — Arrêt d'annulation — Effets*
(Art. 233 CE; statut des fonctionnaires, art. 45)

1. Dans le cadre du système de promotion instauré par une réglementation interne de la Commission qui repose sur la prise en considération de mérites cumulés, représentés par des points accumulés année après année, et où l'exercice de promotion s'achève par un acte de nature complexe en ce sens qu'il comporte deux décisions distinctes de l'autorité investie du pouvoir de nomination, l'une établissant la liste des promus et l'autre fixant le nombre total des points des fonctionnaires, sur lesquels se fonde la première décision

susmentionnée, cette décision fixant le nombre total des points constitue un acte autonome qui peut faire l'objet, en tant que tel, d'une réclamation et, le cas échéant, d'un recours juridictionnel dans le cadre des voies de recours prévues par le statut. En effet, dans un tel système, l'attribution de points lors d'une année déterminée a des effets qui ne sont pas uniquement limités et circonscrits à l'exercice de promotion en cours, mais qui sont de nature à influencer sur plusieurs exercices de promotion, produisant des effets juridiques

obligatoires de nature à affecter les intérêts du fonctionnaire en modifiant de façon caractérisée sa situation juridique.

En conséquence, un fonctionnaire inscrit sur la liste des promus pourra, s'il conteste le nombre total de points qui lui a été attribué par l'autorité investie du pouvoir de nomination et par là même le solde conservé pour les années suivantes, introduire une réclamation et, le cas échéant, un recours juridictionnel contre le seul acte d'attribution des points qui comporte, à son égard, des effets juridiques obligatoires et définitifs.

De même, il est concevable qu'un fonctionnaire non promu ne souhaitant pas contester son absence de promotion pour l'exercice en cause mais uniquement le refus d'octroi d'un certain nombre de points, non susceptibles de lui faire atteindre le seuil de promotion, puisse engager une procédure identique.

Par ailleurs, un fonctionnaire non promu en raison de l'attribution, prétendument injustifiée, d'un nombre insuffisant de points pour atteindre le seuil de promotion pourra diriger son recours, à la fois, contre la décision de l'autorité investie du pouvoir de nomination portant fixation du nombre total

de points et celle établissant la liste des fonctionnaires promus. Même si ces deux actes peuvent être effectivement distingués juridiquement et faire l'objet de conclusions aux fins d'annulation distinctes, il est certain qu'ils sont, en réalité, étroitement liés dans un cas de refus de promotion, ce dernier étant nécessairement et uniquement lié au nombre total de points attribué au fonctionnaire par rapport au seuil de promotion, sauf dans l'hypothèse où, ayant atteint ledit seuil et faisant partie du groupe des *ex aequo*, c'est-à-dire le groupe des fonctionnaires ayant atteint le seuil de promotion, mais dont le nombre dépasse les possibilités réelles de promotion, ledit fonctionnaire n'a pas été promu, et ce sur la base de considérations accessoires liées à l'ancienneté dans le grade ou à l'égalité des chances.

Dans ce dernier cas de figure, le fonctionnaire concerné pourra valablement introduire un recours contre la seule décision finale de l'autorité investie du pouvoir de nomination établissant la liste des fonctionnaires promus en raison d'erreurs d'appréciation commises par l'autorité investie du pouvoir de nomination lors du classement des fonctionnaires figurant dans le groupe dit des *ex aequo*.

(cf. points 82, 88-94)

2. Dans le cadre du système de promotion instauré par une réglementation interne de la Commission qui repose sur la prise en considération de mérites cumulés, représentés par des points accumulés année après année, et où l'exercice de promotion s'achève par un acte de nature complexe en ce sens qu'il comporte deux décisions distinctes de l'autorité investie du pouvoir de nomination, l'une établissant la liste des promus et l'autre fixant le nombre total des points des fonctionnaires, sur lesquels se fonde la première décision susmentionnée, le point de départ du délai de trois mois pour l'introduction d'une réclamation dirigée contre ces deux décisions doit être fixé, dans un souci de sécurité juridique, d'égalité de traitement et de bonne administration, à la date de la prise de connaissance utile par le fonctionnaire de son dossier de promotion individuel mis à jour sur le système informatique interne de l'institution, pourvu que la consultation par le fonctionnaire de ce dossier soit intervenue dans un délai raisonnable à compter de la publication de la note récapitulative informant de la disponibilité sur ce système des données relatives aux points attribués.

En effet, dans un tel système de promotion, la publication de la liste des promus, qui ne comporte que les noms et les affectations des intéressés, ne permet pas aux fonctionnaires concernés d'avoir une connaissance complète de l'acte faisant grief, par nature complexe, par lequel s'achève la procédure de promotion, et ce n'est qu'en consultant son dossier de promotion

individuel que le fonctionnaire pourra prendre connaissance de son nombre total de points et de leur ventilation.

(cf. points 105, 111, 112, 115, 118, 121)

3. Le système de promotion instauré par une réglementation interne de la Commission, qui est basé sur la quantification des mérites, caractérisé par l'attribution annuelle aux fonctionnaires de différents types de points, certains d'entre eux — «points de mérite» — résultant de la transformation de la note reçue par le fonctionnaire lors de son évaluation périodique au titre de l'article 43 du statut, d'autres — «points de priorité» — octroyés en complément et non déterminants, à eux seuls, de la promotion, ayant pour but de récompenser les fonctionnaires qui ont dépassé leurs objectifs individuels ou qui ont accompli, avec succès, des tâches supplémentaires dans l'intérêt de l'institution, ne viole pas le principe d'égalité de traitement ni l'article 45 du statut, dans la mesure où ces deux types de points ont pour objet de récompenser le mérite et où leur attribution doit être toujours justifiée par des considérations axées sur le mérite.

Dans ce système, où l'exercice de promotion s'achève par un acte de nature complexe en ce sens qu'il comporte deux décisions distinctes de l'autorité investie du pouvoir de nomination, l'une établissant la liste des promus et l'autre

fixant le nombre total des points des fonctionnaires, sur laquelle se fonde la première décision susmentionnée, l'absence de motivation des décisions relatives à l'attribution des points de priorité n'est pas contraire à l'article 25, deuxième alinéa, du statut, qui n'impose pas la motivation de propositions, de recommandations ou d'avis qui ne font pas grief par eux-mêmes et qui ne vise pas les actes préparatoires, l'obligation de motivation étant satisfaite lorsque l'autorité investie du pouvoir de nomination motive sa décision portant rejet d'une réclamation posée en vertu de l'article 90, paragraphe 2, du statut.

L'attribution des points de priorité n'est pas non plus contraire à l'article 26 du statut, dont la finalité est d'assurer le droit de la défense du fonctionnaire en évitant que l'autorité investie du pouvoir de nomination prenne des décisions affectant sa situation administrative et sa carrière en se fondant sur des faits concernant son comportement, non mentionnés dans son dossier individuel, dans la mesure où cette attribution se fait, après examen des résultats des rapports d'évolution de carrière, au regard des mérites des fonctionnaires concernés, attestés par lesdits rapports, dont l'établissement relève d'un processus complexe auquel les fonctionnaires sont étroitement associés conformément à l'article 43 du statut selon lequel le rapport périodique est communiqué à l'intéressé qui «a la faculté d'y joindre toutes observations qu'il juge utiles». Une violation des droits de la défense ne peut pas davantage être invoquée à l'encontre des décisions d'octroi de ces

points, qui ne constituent que des actes préparatoires des décisions fixant le total des points de promotion et arrêtant la liste des promus, les droits de la défense ne s'appliquant pas à de tels actes, mais à ceux qui font grief.

(cf. points 129-138, 143-147, 152, 155-157)

4. Dans le cadre du système de promotion instauré par une réglementation interne de la Commission, qui est basé sur la quantification des mérites, caractérisé par l'attribution annuelle aux fonctionnaires de différents types de points, certains d'entre eux — «points de mérite» — résultant de la transformation de la note reçue par le fonctionnaire lors de son évaluation périodique au titre de l'article 43 du statut, d'autres — «points de priorité» — visant à distinguer, parmi les fonctionnaires, ceux qui sont les plus méritants, afin d'accroître leurs chances de promotion, tant l'existence d'un quota pour l'attribution de ces derniers points au sein de chaque direction générale que l'indication d'une moyenne cible pour l'attribution des points du premier type ne sont pas de nature à limiter la liberté d'appréciation des évaluateurs dans une mesure contraire à l'article 45 du statut, au principe d'égalité de traitement et au principe de la vocation à la carrière. Il apparaît, au contraire, que ces deux mécanismes sont de nature à favoriser l'expression effective d'une évaluation représentative des mérites des fonctionnaires tout en assurant le plus haut niveau de comparabilité

des évaluations dans l'ensemble des directions générales de la Commission et, conséquemment, l'égalité de traitement desdits fonctionnaires. À cet égard, en pratique, l'examen comparatif des mérites doit être conduit sur une base égalitaire et à partir de sources d'informations et de renseignements comparables.

S'agissant du quota de points de priorité au sein de chaque direction générale, il répond à l'objectif général de ce type de points visant à distinguer, parmi les fonctionnaires, ceux qui sont les plus méritants, afin d'accroître leurs chances de promotion. En effet, une limitation du nombre de points disponibles est de nature à amener les directions générales à opérer une telle sélection. Cet objectif est lui-même compatible avec l'article 45 du statut, l'égalité de traitement et la vocation à la carrière.

En ce qui concerne la moyenne cible des points de mérite, que ce système de promotion incite à respecter mais n'impose pas en tant qu'obligation absolue, le fait que les directions générales en tiennent compte ne signifie nullement que leur liberté de jugement est limitée dans une mesure contraire à l'article 45 du statut, au principe d'égalité de traitement et au principe de la vocation à la carrière. En effet, cette moyenne, qui exprime d'une façon mathématique l'appréciation des prestations d'un fonctionnaire moyen, n'empêche pas les évaluateurs d'utiliser une amplitude de notation très large, même en combinant avec des fourchettes indicatives et

non contraignantes résultant de l'observation de la manière dont les promotions ont été globalement accordées dans le passé. Une telle moyenne ne limite pas non plus la possibilité pour les évaluateurs de différencier les appréciations portées individuellement sur les prestations de chaque fonctionnaire selon que ces prestations sont inférieures ou supérieures à cette moyenne, les évaluateurs étant en mesure de nuancer leur appréciation des fonctionnaires. Elle permet de prévenir le risque d'inflation des notations, en obligeant les évaluateurs à effectuer une comparaison plus rigoureuse des mérites individuels de chacun, et permet également de réduire le risque d'une disparité dans les moyennes des notations pratiquées par les différentes directions générales, qui ne serait pas motivée par des considérations objectives liées aux mérites des fonctionnaires notés. Une telle moyenne, enfin, tient compte de la réalité la plus communément observée, à savoir une ventilation homogène des fonctionnaires notés autour du niveau moyen de mérite, de la possibilité de s'écarter de la moyenne cible lorsque la situation particulière d'une direction générale ne coïncide pas avec la réalité commune et de la possibilité pour les fonctionnaires d'introduire un recours gracieux susceptible d'amener l'autorité investie du pouvoir de nomination à leur accorder un ou plusieurs points de priorité hors contingent, suffisant à remédier aux difficultés que peuvent connaître les services où se concentrent de très bons éléments.

(cf. points 169, 172-177, 179-183, 187)

5. Il est propre à la modification d'une réglementation d'instaurer de nouvelles situations à une date donnée en aménageant la prise en compte des situations antérieurement constituées. Dans le cadre du système de promotion mis en place par une réglementation interne de la Commission, qui est basé sur la quantification des mérites, caractérisé par l'attribution annuelle aux fonctionnaires de différents types de points, il appartient à l'autorité investie du pouvoir de nomination d'aménager, à titre transitoire, le changement des règles relatives à la promotion en prenant en compte les contraintes inhérentes au passage d'un mode de gestion à un autre, qui peuvent lui imposer de s'écarter temporairement, et dans certaines limites, de l'application stricte des règles et principes de valeur permanente s'appliquant ordinairement aux situations en cause. Toutefois, de tels écarts doivent être justifiés par un besoin impératif lié à la transition et ne sauraient aller au-delà, dans leur durée ou dans leur portée, de ce qui est indispensable pour assurer un passage ordonné d'un régime à l'autre. À cet égard, pour tenir compte du mérite accumulé dans leur grade par les fonctionnaires en poste au moment de l'entrée en vigueur dudit système, les modalités de transition recouvrent l'octroi de différents points de transition à ces fonctionnaires.

d'années peut être considéré comme un indicateur objectif, mais seulement partiel du mérite accumulé par un fonctionnaire, de sorte que l'attribution de ces points révèle une prise en considération de l'ancienneté de grade contraire aux règles régissant ordinairement les procédures de promotion. Cependant, l'adoption d'un système caractérisé par une quantification du mérite et par la nécessité d'atteindre un certain seuil, correspondant à un nombre cumulé de points de priorité et de mérite, pour pouvoir être promu implique la prise en compte des mérites accumulés par les fonctionnaires depuis leur dernière promotion, sous la forme d'octroi d'un certain nombre de points et selon une méthode respectant le principe d'égalité de traitement. La mesure consistant en l'attribution automatique des points de priorité en fonction de l'ancienneté dans le grade répond à ce besoin impératif lié à la transition, et les dispositions restreignant sa portée, telles que sa limitation au seul premier exercice de promotion après l'entrée en vigueur du nouveau système, le poids très limité de ces points sur le total des points susceptibles d'être attribués, ainsi que la subordination d'une promotion à la condition que le fonctionnaire ait totalisé un certain nombre d'autres points dans son dernier rapport d'évolution de carrière, permettent de conclure que l'autorité investie du pouvoir de nomination n'est pas allée au-delà de ce qui était indispensable pour assurer un passage ordonné d'un régime à un autre.

S'agissant des points de priorité transitoires attribués d'office aux fonctionnaires par année passée dans le grade, jusqu'à une certaine limite, ce nombre

En ce qui concerne les deux points de priorité transitoires par fonctionnaire, au maximum, pouvant être attribués par

l'autorité investie du pouvoir de nomination sur proposition des comités de promotion, ils ont été institués afin de résoudre, en équité, des problèmes spécifiques liés à la transition entre l'ancien et le nouveau système. Cet objet particulier s'inscrit nécessairement dans le cadre de l'objectif de tous les points de transition dont ils font partie, à savoir la prise en compte du mérite accumulé par un fonctionnaire depuis sa dernière promotion, de sorte que la disposition prévoyant leur octroi ne viole pas, par elle-même, l'article 45 du statut. Le fait qu'un tel octroi pourrait conduire à des promotions arbitraires résulterait de l'application individuelle de cette disposition et non de son illégalité intrinsèque.

S'agissant des points de priorité transitoires pouvant être accordés aux fonctionnaires proposés pour une promotion pendant l'exercice précédent, mais non promus, ils ne sont pas non plus contraires à l'article 45 du statut. En effet, s'il est vrai qu'une pratique consistant en la promotion automatique d'un reliquat de l'exercice de promotion précédent enfreint le principe d'examen comparatif des mérites des fonctionnaires ayant vocation à la promotion prévu par cette disposition, en revanche, l'autorité investie du pouvoir de nomination est, en principe, en droit de prendre en considération, dans le cadre de l'appréciation comparative des mérites, la circonstance qu'un fonctionnaire a déjà fait l'objet d'une proposition de promotion dans le cadre d'un exercice antérieur à condition qu'il n'ait pas démerité et que ses mérites soient appréciés par

rapport à ceux des autres candidats à la promotion, ce qui est le cas dans les modalités de transition mises en place par la Commission.

Il n'existe, enfin, aucune obligation pour la Commission d'adopter, comme système de conversion des notations antérieures, celui dit de la moyenne des appréciations analytiques ou celui mis en œuvre par d'autres institutions prétendument moins attentatoire à la règle de la promotion au mérite. En effet, le changement des méthodes en vigueur pour la promotion des fonctionnaires a, par hypothèse, pour but de remédier à certains inconvénients résultant de l'application des règles anciennes. Il est donc inhérent à un tel processus de réforme, dont l'administration peut apprécier avec une large marge de manœuvre la nécessité, de faire partir, à une date donnée, l'évaluation des mérites des fonctionnaires sur de nouvelles bases. Une prise en compte intégrale, et à l'identique, des notations attribuées aux fonctionnaires sous l'empire de l'ancien régime ne saurait être exigée de l'administration dans le cadre du nouveau, car elle aurait pour conséquence quasi inévitable de priver la réforme du mode de promotion de toute portée pratique, et ce alors qu'il n'existe pas de droit pour les agents au maintien de la réglementation en vigueur.

(cf. points 204-211, 213-218, 220)

6. N'est pas contraire à l'article 45 du statut la disposition du système de promotion mis en place par une réglementation interne de la Commission selon laquelle les fonctionnaires peuvent se voir octroyer des points de priorité en reconnaissance de tâches supplémentaires accomplies dans l'intérêt de l'institution, car ces points peuvent seulement récompenser des tâches distinctes des activités habituelles du fonctionnaire, ne faisant pas l'objet d'une évaluation annuelle et, partant, ne servant pas de base à l'octroi des autres types de points de mérite. Au demeurant, en tout état de cause, le cadre légal arrêté par la Commission permet à l'autorité investie du pouvoir de nomination d'éviter un double comptage des mérites.

(cf. points 236, 240)

plus performants et les autres fonctionnaires, aboutirait à réduire considérablement le nombre des points de priorité devant être distribués entre les fonctionnaires travaillant au sein de ces entités, au préjudice de ces derniers. Ces fonctionnaires se trouvent, dès lors, dans une situation objectivement distincte de celle de leurs collègues en poste dans des directions générales ou des services de taille importante, ce qui explique et justifie, aux fins de respecter les principes d'égalité de traitement et de vocation à la carrière, un traitement différent, tel que la disposition particulière prévoyant, pour les fonctionnaires des directions générales et des services ne comptant pas au moins quatre fonctionnaires par grade, la disposition d'un nombre total de dix points de priorité dont l'attribution n'est pas soumise à la clé de répartition définie en général pour les autres fonctionnaires.

(cf. points 246-250)

7. Dans le cadre du système de promotion mis en place par une réglementation interne de la Commission, qui est basé sur la quantification des mérites, caractérisé par l'attribution annuelle aux fonctionnaires de différents types de points, l'application stricte aux directions générales où les effectifs de chaque grade sont plutôt modestes de la règle selon laquelle chaque direction générale dispose, aux fins de leur distribution, d'un contingent de points de priorité égal à deux fois et demi le nombre de fonctionnaires encore promouvables, compte tenu de leur grade, et qui assujettit leur attribution à une clé de répartition entre les fonctionnaires les
8. Le statut et la réglementation interne de la Commission mettant en place un système de promotion, qui est basé sur la quantification des mérites, caractérisé par l'attribution annuelle aux fonctionnaires de différents types de points, n'imposent aucune forme pour l'adoption des décisions relatives à l'attribution de ces points ou statuant sur les recours gracieux introduits contre cette attribution devant l'autorité investie du pouvoir de nomination. En particulier, l'article 90, paragraphe 2, du statut, prévoyant que

les fonctionnaires peuvent saisir l'autorité investie du pouvoir de nomination «d'une réclamation dirigée contre un acte», n'exclut pas qu'un tel acte puisse être énoncé autrement que sur papier. Il s'ensuit que l'autorité responsable peut adopter de telles décisions en apposant une signature électronique sur un document numérique préparé à cet effet dans le cadre d'un système informatisé, sans formalisation par écrit.

(cf. points 255, 256)

9. Dans le cadre du système de promotion instauré par une réglementation interne de la Commission, qui est basé sur la quantification des mérites, caractérisé par l'attribution annuelle aux fonctionnaires de différents types de points, l'attribution des points de priorité, qui visent à récompenser les fonctionnaires jugés les plus méritants, afin d'accroître leurs chances de promotion, doit être fondée sur des considérations liées aux mérites particuliers des fonctionnaires en cause, l'ancienneté dans le grade ne pouvant, en tout état de cause, constituer un facteur décisif pour leur attribution. Dès lors, ne peut pas être utilisé comme critère principal pour l'octroi des points de priorité celui de la somme totale des points de mérite, qui résultent de la transformation de la note reçue par le fonctionnaire lors de son évaluation périodique au titre de l'article 43 du statut, et des points de priorité transitoires, attribués d'office, jusqu'à une certaine limite, aux fonctionnaires par

année passée dans le grade, un tel critère pouvant avoir pour conséquence objective de privilégier les fonctionnaires ayant une ancienneté supérieure dans le grade. À cet égard, s'il est vrai que l'administration peut s'écarter temporairement, et dans certaines limites, de l'application stricte des règles et principes de valeur permanente s'appliquant ordinairement aux procédures de promotion, c'est uniquement pour répondre à un besoin impératif lié à la transition entre l'ancien et le nouveau régime de promotion et pour prendre en compte les contraintes inhérentes au passage d'un mode de gestion à un autre, alors que les points de priorité constituent une modalité permanente et non provisoire du nouveau système de promotion et que la prise en compte du mérite accumulé dans leur grade par les fonctionnaires de la Commission en poste au moment de l'entrée en vigueur dudit système a, par ailleurs, justifié l'attribution de trois catégories de points transitoires.

(cf. points 286, 288, 290, 293, 297, 301)

10. Pour évaluer les mérites à prendre en considération dans le cadre d'une décision de promotion au titre de l'article 45 du statut et, par voie de conséquence, également dans le cadre d'une décision d'attribution de points dans un système de promotion où une telle évaluation est quantifiée, l'administration dispose d'un large pouvoir d'appréciation et le contrôle du juge communautaire doit

se limiter à la question de savoir si, eu égard aux voies et moyens qui ont pu conduire l'administration à son appréciation, celle-ci s'est tenue dans des limites non critiquables et n'a pas usé de son pouvoir de manière manifestement erronée.

(cf. points 291, 320)

11. Dans le cadre du système de promotion instauré par une réglementation interne de la Commission, qui est basé sur la quantification des mérites, caractérisé par l'attribution annuelle aux fonctionnaires de différents types de points, dans le cas où le juge communautaire a annulé la décision de l'autorité investie du pouvoir de nomination de n'attribuer

au requérant qu'un nombre déterminé de points, il y a lieu également d'annuler la décision refusant de l'inscrire sur la liste des fonctionnaires promus dès lors que les mesures que l'administration sera amenée à prendre pour remédier aux irrégularités constatées pourraient conduire le requérant au seuil de promotion. En revanche, l'annulation de toute la liste des promus constituerait une sanction excessive. Cette appréciation n'est pas contredite par la circonstance que les décisions prises dans le cadre de l'exercice de promotion litigieux n'épuisent pas leurs effets au terme de celui-ci, du fait que le requérant pourrait à l'avenir entrer en concurrence avec des fonctionnaires dont la promotion n'a pas été annulée.

(cf. points 340-342, 349)