Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DU TRIBUNAL DE LA FONCTION PUBLIQUE DE L'UNION EUROPÉENNE (deuxième chambre)

22 septembre 2015 *

« Fonction publique — Fonctionnaires — Exercice de promotion 2013 — Décision de ne pas promouvoir le requérant — Articles 43 et 45, paragraphe 1, du statut — DGE de la Commission — Exception d'illégalité — Comparaison des mérites — Prise en compte des rapports d'évaluation — Absence de notes chiffrées ou d'appréciations analytiques — Commentaires littéraux »

Dans l'affaire F-83/14,

ayant pour objet un recours introduit au titre de l'article 270 TFUE, applicable au traité CEEA en vertu de son article 106 bis,

Juha Tapio Silvan, fonctionnaire de la Commission européenne, demeurant à Bruxelles (Belgique), représenté initialement par M[es] D. de Abreu Caldas, M. de Abreu Caldas et J.-N. Louis, avocats, puis par M[es] J.-N. Louis et N. de Montigny, avocats,

partie requérante,

contre

Commission européenne, représentée par M[me] C. Berardis-Kayser et M. G. Berscheid, en qualité d'agents,

partie défenderesse,

LE TRIBUNAL DE LA FONCTION PUBLIQUE (deuxième chambre),

composé de MM. K. Bradley (rapporteur), président, H. Kreppel et M[me] M. I. Rofes i Pujol, juges,

greffier : M. P. Cullen, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 23 mars 2015,

rend le présent

Arrêt

1 Par requête parvenue au greffe du Tribunal le 20 août 2014, M. Silvan a introduit le présent recours tendant, en substance, à l'annulation de la décision de l'autorité investie du pouvoir de nomination (ci-après l'« AIPN ») de la Commission européenne de ne pas le promouvoir au grade AST 10 au titre de l'exercice de promotion 2013.

* Langue de procédure : le français.

Cadre juridique

2 Le cadre juridique de la présente affaire est constitué par l'article 45 du statut des fonctionnaires de l'Union européenne dans sa version en vigueur à la date de la décision mentionnée au point précédent (ci-après le « statut »), par la décision C(2011) 8186 final de la Commission, du 14 novembre 2011, relative aux dispositions générales d'exécution de l'article 43 (ci-après les « DGE 43 »), applicable aux rapports d'évaluation établis à partir de l'exercice d'évaluation 2012, et par la décision C(2011) 8190 final de la Commission, du 14 novembre 2011, relative aux dispositions générales d'exécution de l'article 45 du statut (ci-après les « DGE 45 »), applicable à compter de l'exercice de promotion 2012.

3 La procédure de promotion des fonctionnaires de la Commission suivie à compter de l'exercice de promotion 2012 comporte sept étapes et est décrite à l'article 5 des DGE 45 qui est formulé ainsi :

« 1. L'exercice de promotion est uniquement lancé une fois que l'exercice d'évaluation organisé la même année a été finalisé. La fin de l'exercice d'évaluation est annoncée par la direction générale chargée du personnel au moyen de la publication d'une *[Information administrative]*.

2. En début d'exercice, la direction générale chargée du personnel informe les directions générales […] de l'encadrement de l'exercice en cours, en donnant des indications sur les possibilités budgétaires de l'année en cours.

3. Dans chaque direction générale, les directeurs consultent l'évaluateur visé à l'article 3, paragraphe [1], des [DGE 43].

4. Dans chaque direction générale, suite à la consultation visée au paragraphe 3, le directeur général, les directeurs généraux adjoints, les directeurs et, le cas échéant, les conseillers principaux procèdent à l'examen comparatif des mérites des fonctionnaires promouvables.

5. Suite à l'examen visé au paragraphe 4, le directeur général a un échange de vue avec une délégation nommée par le comité central du personnel.

6. Suite à l'échange de vue visé au paragraphe 5, le directeur général communique à l'ensemble du personnel de sa direction générale la liste des fonctionnaires qu'il souhaiterait proposer à la promotion et transmet cette liste a[u] comité paritaire de promotion visé à l'annexe I […].

7. Dans un délai de cinq jours ouvrables à compter de la publication de cette liste, le titulaire de poste peut contester le fait de ne pas y figurer auprès du comité paritaire de promotion, en motivant cette contestation. Suite à la réception des listes visées au paragraphe 6, le comité paritaire de promotion procède, tout en tenant compte des contestations, à l'examen comparatif des mérites des fonctionnaires promouvables et soumet à l'attention de l'[AIPN] la liste des fonctionnaires qu'il recommande de promouvoir. Il lui transmet en même temps les contestations, les éventuelles motivations visées au paragraphe 3 de l'article unique de l'annexe II et les éventuels désaccords visés à l'annexe III.

8. Après avoir reçu les informations mentionnées au paragraphe 7, et en disposant des dossiers de tous les fonctionnaires promouvables, l'[AIPN] procède à un dernier examen comparatif des mérites des fonctionnaires promouvables et, en tenant compte des disponibilités budgétaires, adopte la liste des fonctionnaires promus. […]

9. La liste des fonctionnaires promus est publiée à l'attention de tous les fonctionnaires de la Commission au moyen d'une *[Information administrative]*. Chaque fonctionnaire est invité à consulter son dossier de promotion.

[…]

11. La publication de la liste des fonctionnaires promus visée au paragraphe 9 vaut communication de la décision au sens de l'article 25 du statut. Le délai de trois mois prévu à l'article 90, paragraphe 2, du statut pour introduire une réclamation court à partir de la publication de la liste.

[…] »

Faits à l'origine du litige

4 Le requérant est un fonctionnaire du groupe de fonctions des assistants (AST), de grade AST 9, depuis le 1er mars 2008 et affecté à la direction générale (DG) « Budget ».

5 Par la publication de l'*Information administrative* nº 12-2013 du 16 avril 2013, la Commission a lancé l'exercice de promotion 2013.

6 Il ressort du dossier que, en adoptant la liste prévue à l'article 5, paragraphe 6, des DGE 45, le directeur général de la DG « Budget » n'a pas proposé le requérant pour une promotion. Le 31 mai 2013, le requérant a contesté auprès du comité paritaire de promotion le fait de ne pas avoir été proposé pour une promotion. Ledit comité a émis à l'unanimité l'avis de ne pas recommander le requérant pour une promotion.

7 La liste des fonctionnaires promus dans le cadre de l'exercice de promotion 2013 a été communiquée au personnel de la Commission par publication en annexe à l'*Information administrative* nº 43-2013 du 8 novembre 2013 (ci-après la « décision du 8 novembre 2013 »). Le nom du requérant n'y figurait pas.

8 Le 7 février 2014, le requérant a introduit une réclamation, au titre de l'article 90, paragraphe 2, du statut contre la décision de l'AIPN de l'exclure de la liste des fonctionnaires promus dans le cadre de l'exercice de promotion 2013. Cette réclamation a été rejetée par décision de l'AIPN du 8 mai 2014, que le requérant a reçue le 12 mai 2014 (ci-après la « décision de rejet de la réclamation »).

Conclusions des parties et procédure

9 Le requérant conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :

— annuler la décision du 8 novembre 2013 ;

— condamner la Commission aux dépens.

10 La Commission conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :

— rejeter le recours ;

— condamner le requérant aux dépens.

11 Par lettre du 15 janvier 2015, en réponse à une mesure d'organisation de la procédure adoptée par le Tribunal, le requérant a précisé l'objet de ses conclusions en affirmant qu'il demandait l'annulation de la décision du 8 novembre 2013 seulement dans la mesure où elle implique la décision de ne pas le promouvoir (ci-après la « décision litigieuse »).

12 À l'issue de l'audience du 23 mars 2015, la procédure orale n'a pas été clôturée et le Tribunal a demandé aux parties de lui fournir des documents et informations. Les parties ont déféré à la demande du Tribunal et leurs réponses respectives ont été transmises à l'autre partie pour observations. Par lettre du 30 juin 2015, le greffe du Tribunal a informé les parties de la clôture de la procédure orale et de la mise en délibéré de la présente affaire.

En droit

13 Le requérant soulève deux moyens, le premier à titre principal, intitulé « la violation de l'article 45, paragraphe 1, du statut et l'absence d'un examen comparatif des mérites effectif », et le second à titre subsidiaire, tiré d'une erreur manifeste d'appréciation dans l'examen comparatif de ses mérites.

14 En réponse à une mesure d'organisation de la procédure, le requérant a précisé que, dans le cadre de son premier moyen, il soulevait une exception d'illégalité à l'encontre des « [dispositions générales d'exécution] de 2012 ». Lors de l'audience, en réponse à des questions du Tribunal, le requérant a d'abord indiqué que, dans la réponse aux mesures d'organisation de la procédure susmentionnée, il entendait se référer aux DGE 45, puis il a affirmé qu'il contestait toute la procédure de promotion et en particulier la manière dont ses mérites ont été pris en considération.

15 Le Tribunal rappelle que la jurisprudence permet de considérer qu'une exception d'illégalité a été implicitement soulevée dans la mesure où il ressort, comme en l'espèce, de manière relativement claire que le requérant formule en fait un tel grief (arrêt du 6 juin 1996, Baiwir/Commission, T-262/94, EU:T:1996:75, point 37).

16 Dans ces circonstances, il y a lieu d'interpréter la requête comme soulevant, dans son premier moyen, une exception d'illégalité dirigée contre les DGE 45.

Sur le premier moyen, soulevé à titre principal, tiré, par voie d'exception, de l'illégalité des DGE 45

17 Le requérant soutient, en substance, que le nouveau système de promotion en vigueur à la Commission depuis l'exercice de promotion 2012 n'est pas compatible avec l'article 45 du statut. Dans la première branche du moyen, il considère que l'examen comparatif des mérites des fonctionnaires ayant vocation à la promotion est effectué en prenant en considération des rapports d'évaluation dans lesquels ne figurent pas de notes chiffrées ou d'appréciations analytiques. Par la seconde branche du moyen, le requérant soutient que les DGE 45 ne garantissent pas un examen comparatif effectif des mérites de tous les fonctionnaires ayant vocation à la promotion.

Sur la première branche de l'exception d'illégalité, tirée de l'absence de notes chiffrées ou d'appréciations analytiques dans les rapports d'évaluation

– Arguments des parties

18 Le requérant observe que le nouveau système d'évaluation adopté par la Commission abandonne les notes chiffrées et les appréciations analytiques figurant auparavant dans les rapports d'évaluation et utilise un système qui se fonde uniquement sur les commentaires littéraux des évaluateurs. Or, ce nouveau système d'évaluation ne permettrait ni aux fonctionnaires concernés ni au juge en cas de recours de contrôler si les candidats promouvables ont tous été traités de manière égalitaire en appliquant des critères objectifs et identiques pour tous et de vérifier s'il n'y a pas eu d'erreur manifeste d'appréciation.

19 En outre, selon le requérant, la Commission n'a pas donné aux évaluateurs des consignes claires et précises en vue d'harmoniser les critères de notation et ne leur a pas non plus fourni une terminologie de référence. Le comité paritaire de promotion serait donc contraint de se baser uniquement sur des commentaires littéraux établis dans chaque rapport d'évaluation, ce qui, dans ces conditions, serait un exercice « particulièrement difficile », d'autant plus en considérant qu'à la Commission « les pratiques varient considérablement en fonction des différentes directions générales ».

20 Enfin, le requérant considère que le système mis en place par les DGE 45 rendrait la comparaison des mérites des fonctionnaires proposés pour la promotion matériellement impossible à effectuer dans les délais dont dispose le comité paritaire de promotion, compte tenu notamment du nombre considérable de fonctionnaires promouvables.

21 La Commission observe d'emblée que les arguments du requérant visent en réalité les DGE 43. Or, le requérant n'aurait jamais attaqué en temps utile l'évaluation le concernant faite sous l'empire de ces dispositions générales d'exécution et serait forclos à le faire dans la présente affaire.

22 Sur le fond, la Commission estime que le nouveau système d'évaluation de la compétence, du mérite et de la conduite dans le service des fonctionnaires, sur la base duquel sont attribuées les promotions, a été modifié afin de pallier les défaillances du système antérieur, dans lequel la promotion découlait directement d'un calcul mathématique et qui était perçu comme « lourd et frustrant » par le personnel. Par ailleurs, elle rappelle que les institutions ne sont pas tenues d'adopter un système particulier d'évaluation et de promotion et qu'elles disposent d'une large marge d'appréciation pour mettre en œuvre, conformément à leurs propres besoins d'organisation et de gestion de leur personnel, les objectifs de l'article 45 du statut.

23 Pour ce qui est de la prétendue absence de critères d'harmonisation des évaluations, la Commission rétorque que la comparaison des mérites des fonctionnaires promouvables est parfaitement possible même avec le nouveau système d'évaluation, qui, de plus, élimine le risque d'un traitement trop schématique lié à « un système à points ».

– Appréciation du Tribunal

24 Selon une jurisprudence constante, l'AIPN dispose du pouvoir de procéder à l'examen comparatif des mérites selon la procédure ou la méthode qu'elle estime la plus appropriée (arrêts du 1er juillet 1976, de Wind/Commission, 62/75, EU:C:1976:103, point 17 ; du 19 octobre 2006, Buendía Sierra/Commission, T-311/04, EU:T:2006:329, point 131, et du 14 juillet 2011, Praskevicius/Parlement, F-81/10, EU:F:2011:120, point 53). En effet, ainsi qu'il a été reconnu par la jurisprudence, il n'existe pas d'obligation pour l'institution concernée d'adopter un système particulier d'évaluation et de promotion, compte tenu de la large marge d'appréciation dont elle dispose pour mettre en œuvre, conformément à ses propres besoins d'organisation et de gestion de son personnel, les objectifs de l'article 45 du statut (arrêts du 14 février 2007, Simões Dos Santos/OHMI, T-435/04, EU:T:2007:50, point 132, et du 28 septembre 2011, AC/Conseil, F-9/10, EU:F:2011:160, point 16).

25 Le pouvoir ainsi reconnu à l'AIPN est néanmoins limité par la nécessité de procéder à l'examen comparatif des mérites avec soin et impartialité, dans l'intérêt du service et conformément au principe d'égalité de traitement. Aussi ledit examen doit-il être conduit à partir de sources d'informations et de renseignements comparables (arrêts du 19 octobre 2006, Buendía Sierra/Commission, T-311/04, EU:T:2006:329, point 172, et la jurisprudence citée, et du 15 janvier 2014, Stols/Conseil, T-95/12 P, EU:T:2014:3, point 32).

26 S'il ne peut, certes, être soutenu que l'article 43 du statut impose le recours à une notation chiffrée et analytique, l'obligation de conduire une comparaison des mérites sur une base égalitaire et à partir de sources d'informations et de renseignements comparables, inhérente à l'article 45 du statut, requiert une procédure ou une méthode propre à neutraliser la subjectivité résultant des appréciations portées par des notateurs différents (arrêt du 18 mars 2015, Ribeiro Sinde Monteiro/SEAE, F-51/14, EU:F:2015:11, point 41, faisant l'objet d'un pourvoi devant le Tribunal de l'Union européenne, affaire T-278/15 P, ci-après l'« arrêt Ribeiro Sinde Monteiro »).

27 En l'espèce, sans qu'il soit nécessaire de statuer sur la fin de non-recevoir de la première branche du premier moyen soulevée par la Commission, le Tribunal estime que le grief du requérant, selon lequel l'absence de notes chiffrées ou d'appréciations analytiques dans les rapports d'évaluation ne permettrait pas d'avoir des sources d'informations et de renseignements comparables, ne saurait être retenu.

28 Il y a lieu de constater d'emblée que le système d'évaluation des mérites mis en cause par le requérant dans la présente affaire diffère sensiblement de celui en vigueur au Service européen pour l'action extérieure (SEAE) dont le Tribunal a eu à connaître dans le cadre des affaires ayant donné lieu à l'arrêt Ribeiro Sinde Monteiro et à l'arrêt du 3 juin 2015, Gross/SEAE (F-78/14, EU:F:2015:52, faisant l'objet d'un pourvoi devant le Tribunal de l'Union européenne, affaire T-472/15 P, ci-après l'« arrêt Gross »). En effet, ce système était exclusivement fondé sur les commentaires littéraux des notateurs et le Tribunal a jugé, dans les arrêts mentionnés ci-dessus, qu'il ne permettait pas de déceler méthodiquement les disparités dans la manière d'évaluer les fonctionnaires telle qu'elle est pratiquée par les différents notateurs en fonction de leur propre subjectivité (arrêts Ribeiro Sinde Monteiro, point 40, et Gross, point 46).

29 À cet égard, dans l'arrêt Ribeiro Sinde Monteiro (point 42), le Tribunal a constaté que le SEAE avait concédé n'avoir pas prévu de procédure ou de méthode permettant de pallier le risque d'hétérogénéité entre les évaluations des fonctionnaires de ses différents services. En revanche, dans l'arrêt Gross (points 49 à 51), le Tribunal a pris en considération plusieurs éléments que le SEAE a fait valoir, à savoir, premièrement, une information sur le nouveau système d'évaluation du personnel diffusée à l'intention particulière du personnel d'encadrement, consistant en une présentation générale des principales caractéristiques de ce nouveau système d'évaluation et en une série d'informations notamment d'ordre procédural, et, deuxièmement, l'organisation de sessions de formation et la création sur le site intranet du SEAE d'une page dédiée à l'évaluation du personnel. Toutefois, il a jugé lesdits éléments insuffisants.

30 En outre, dans la présente affaire, la Commission a indiqué au Tribunal plusieurs éléments susceptibles de démontrer que le système de promotion mis en place en son sein à partir de l'exercice de promotion 2012 permet d'effectuer un examen comparatif des mérites des fonctionnaires promouvables égalitaire et à partir de sources comparables.

31 En effet, il ressort du dossier, premièrement, que la Commission avait mis à la disposition des évaluateurs sur son site intranet plusieurs documents fournissant des lignes directrices claires et précises pour évaluer les mérites des fonctionnaires.

32 En particulier, parmi ces documents figuraient :

— un guide intitulé « [Huit] compétences à prendre en considération dans les dialogues et rapports d'évaluation » dans lequel des indications sur les éléments à prendre en compte dans l'appréciation de la compétence, de la conduite, du niveau de responsabilités et dans la formation étaient fournies ;

— des conseils aux évaluateurs pour « [é]crire un rapport d'évaluation juste » contenant des indications sur les différents éléments à prendre en considération et sur les expressions à utiliser ou non ;

— une liste des points à aborder pour la rédaction de chaque section du rapport d'évaluation ;

— des « standards communs d'évaluation » visant à « harmoniser les évaluations tant au sein d'une direction générale que de l'ensemble de la Commission et à faciliter la comparaison des évaluations individuelles dans un grade ».

33 Deuxièmement, la Commission a fait état de l'existence de plusieurs formations pour les évaluateurs concernant spécifiquement le nouveau système d'évaluation, ainsi que d'une campagne d'information à cet égard.

34 Or, bien que les documents mis en ligne à l'intention des évaluateurs et les formations organisées pour eux ne soient pas susceptibles d'éliminer complètement tout risque d'hétérogénéité dans les appréciations des différents évaluateurs, d'une part, il y a lieu de constater que toute appréciation des mérites des fonctionnaires dans le cadre de l'exercice d'évaluation comporte, en général et de façon inhérente, un certain risque d'hétérogénéité lié à la subjectivité des différents évaluateurs (voir, en ce sens, arrêt du 16 mai 2006, Magone/Commission, T-73/05, EU:T:2006:127, point 28). D'autre part, il doit être admis que, pour un examen comparatif aux fins de la promotion conforme aux exigences établies par l'article 45 du statut, il est nécessaire et suffisant que les institutions encadrent cette hétérogénéité des évaluations, en la limitant autant que possible au risque inhérent à tout exercice d'appréciation.

35 En l'espèce, le Tribunal estime que les différents éléments rappelés aux points 31 à 33 du présent arrêt, pris dans leur ensemble, sont suffisants pour limiter le risque d'hétérogénéité des évaluations à ce qui est inhérent à toute évaluation. Par ailleurs, ce risque est par la suite encore limité par le fait que, avant l'examen comparatif des mérites par l'AIPN, un examen comparatif préalable est effectué, dans chaque direction générale, par le directeur général, les directeurs généraux adjoints, les directeurs et, le cas échéant, les conseillers principaux, autrement dit par des membres du personnel de l'encadrement supérieur qui, ayant une connaissance directe des évaluateurs, sont les mieux placés pour prendre en considération les effets de l'éventuelle hétérogénéité des appréciations de ceux-ci.

36 Dans ces circonstances, le grief tiré de ce que l'absence de notes chiffrées ou d'appréciations analytiques dans les rapports d'évaluation ne permettrait pas à l'AIPN de disposer de sources d'informations et de renseignements comparables ne saurait prospérer.

37 Pour ce qui est de la prétendue impossibilité pour le comité paritaire de promotion de comparer effectivement les mérites des fonctionnaires sur la seule base des commentaires littéraux formulés par les évaluateurs et dans les délais qui lui sont impartis, il y a lieu de constater que le requérant se limite à affirmer qu'un tel examen serait « matériellement impossible », sans toutefois développer aucun argument ni fournir au Tribunal aucun élément pouvant étayer sa thèse. Le requérant se livre donc à de pures spéculations qu'il y a lieu d'écarter.

38 Il s'ensuit que la première branche de l'exception d'illégalité doit être rejetée.

Sur la seconde branche de l'exception d'illégalité, tirée de l'absence d'examen comparatif effectif des mérites de tous les fonctionnaires

– Arguments des parties

39 Le requérant considère, en substance, que le poids que le nouveau système de promotion institué par les DGE 45 donne aux propositions de promotion effectuées par les directeurs généraux empêcherait le comité paritaire de promotion d'effectuer un examen comparatif des mérites de l'ensemble des fonctionnaires promouvables, puisqu'il ne tiendrait pas compte des fonctionnaires non proposés pour une promotion.

40 À cet égard, le requérant soutient qu'il n'y aurait pas eu de débats au sein du comité paritaire de promotion pour comparer les mérites des fonctionnaires, qu'ils aient été proposés ou non, et que les noms figurant sur la liste des fonctionnaires recommandés pour une promotion par le comité paritaire de promotion seraient les mêmes que ceux figurant sur les listes de propositions de chaque directeur général.

41 En outre, le requérant considère que les quotas de fonctionnaires promouvables imposés aux directeurs généraux empêcheraient le comité paritaire de promotion d'exercer son rôle.

42 Enfin, le requérant soutient que la possibilité laissée à ceux qui ne figurent pas sur la liste des fonctionnaires proposés pour une promotion de présenter une contestation ne serait pas de nature à pallier les conséquences de la violation de l'article 45 du statut, dans la mesure où « le comité chargé de répondre à ces [contestations] » aurait uniquement eu pour consigne de vérifier s'il n'y avait pas eu de violation de la procédure, mais non de comparer les mérites des fonctionnaires. La seule marge de manœuvre dont disposait le comité paritaire de promotion aurait consisté en la faculté d'attribuer quelques promotions supplémentaires dans l'éventualité d'une contestation accueillie.

43 Dans sa réponse du 15 janvier 2015 aux mesures d'organisation de la procédure, le requérant a précisé que le comité paritaire de promotion avait fourni à l'AIPN la liste des fonctionnaires qu'il recommandait pour une promotion et que l'AIPN avait procédé à un dernier examen comparatif des fonctionnaires promouvables avant d'adopter la liste des fonctionnaires promus. Toutefois, selon le requérant, l'AIPN aurait procédé à son examen sur la seule base de la liste des recommandations du comité paritaire de promotion et n'aurait donc pas comparé les mérites de tous les fonctionnaires, en méconnaissant ainsi l'article 45, paragraphe 1, du statut.

44 La Commission demande au Tribunal d'écarter tous les arguments du requérant.

45 En substance, la Commission estime que les quotas de promotions par grade et par direction générale établis au début de l'exercice de promotion par la direction générale chargée du personnel, sur la base des disponibilités budgétaires, évitent une « augmentation inflationniste » des propositions de promotion et que, en tout état de cause, le nouveau système de promotion en vigueur présente des marges de flexibilité représentées par les contestations et les réclamations qui donnent à l'administration la possibilité d'accorder une promotion en dehors de ces quotas.

46 En outre, selon la Commission, le fait d'établir des listes de fonctionnaires proposés pour la promotion au niveau des directions générales n'est pas incompatible en soi avec les exigences de l'examen élargi des mérites des fonctionnaires prévues par l'article 45 du statut. L'appréciation des mérites des fonctionnaires promouvables doit en effet d'abord être effectuée par rapport aux mérites des fonctionnaires travaillant dans la même direction générale, ce qui permet la prise en compte des éléments spécifiques de chaque direction générale. Ensuite, l'exigence de l'examen élargi est satisfaite par la comparaison effectuée par le comité paritaire de promotion et l'AIPN, indépendamment de l'affectation des fonctionnaires concernés.

47 Quant au rôle du comité paritaire de promotion, la Commission précise que ce comité effectue un véritable examen au fond des dossiers qui lui sont soumis, qu'il a la possibilité de faire des recommandations de promotion hors quotas et que, selon l'annexe I des DGE 45, chaque comité paritaire de promotion peut « créer un ou plusieurs groupes paritaires intermédiaires chargés de préparer ses travaux ».

– Appréciation du Tribunal

48 Le Tribunal rappelle d'emblée que l'article 45, paragraphe 1, du statut impose à l'AIPN de procéder, avant toute décision de promotion, à l'examen comparatif des mérites de l'ensemble des fonctionnaires promouvables. Plus précisément, dans le cadre de son examen, l'AIPN peut se faire assister par les services administratifs aux différents échelons de la voie hiérarchique, conformément aux principes inhérents au fonctionnement de toute structure administrative hiérarchisée, qui ont été matérialisés à l'article 21, premier alinéa, du statut, aux termes duquel « [l]e fonctionnaire, quel que soit son rang dans la hiérarchie, est tenu d'assister et de conseiller ses supérieurs » (arrêt du 30 novembre 1993, Tsirimokos/Parlement, T-76/92, EU:T:1993:106, point 17). Toutefois, il a aussi été jugé qu'un examen préalable, au sein de chaque direction générale, des dossiers des fonctionnaires ayant vocation à la promotion ne saurait avoir pour effet de se substituer à l'examen comparatif qui doit ensuite être effectué, lorsqu'il est prévu, par un comité de promotion, puis par l'AIPN (arrêt du 3 février 2005, Heurtaux/Commission, T-172/03, EU:T:2005:34, point 40). En particulier, à moins de rendre sans objet l'examen comparatif des mérites de l'ensemble des fonctionnaires promouvables, il ne saurait être admis que l'AIPN se contente d'examiner les mérites des fonctionnaires qui sont les mieux classés sur les listes établies par les différents services ou directions générales (voir, en ce sens, arrêt du 8 mai 2001, Caravelis/Parlement, T-182/99, EU:T:2001:131, point 34).

49 Le requérant soutient dans sa requête que « la liste des fonctionnaires proposée par le comité [paritaire] de promotion est identique à la somme des noms figurant sur les listes de chaque directeur général », qu'« il n'est pas possible pour le comité [paritaire de promotion] de comparer les mérites des candidats promouvables uniquement sur [la] base de commentaires des notateurs », que ce comité « n'a plus que pour fonction d'entériner les promotions des candidats proposés » et que, dans l'examen des contestations contre les décisions de non-inscription sur les listes de propositions des directeurs généraux, le comité paritaire de promotion « ne compar[e] pas les mérites des fonctionnaires ». Selon le requérant, le système mis en place par les DGE 45 empêcherait donc un examen comparatif, de la part du comité paritaire de promotion, des mérites des fonctionnaires non proposés pour une promotion.

50 À cet égard, le Tribunal constate que, comme rappelé au point 6 du présent arrêt, le requérant a fait usage de son droit de contester devant le comité paritaire de promotion le fait de ne pas figurer sur la liste des fonctionnaires proposés à la promotion par son directeur général, conformément à l'article 5, paragraphe 7, des DGE 45. Ainsi, comme l'a soutenu la Commission, par l'exercice de sa contestation, il a bénéficié non seulement d'une comparaison au niveau de sa direction générale, mais également d'une comparaison au niveau de l'ensemble de l'institution.

51 Dans ces circonstances, le requérant n'a aucun intérêt à demander que les DGE 45 soient déclarées illégales en raison du fait qu'elles n'assureraient pas que les mérites des fonctionnaires qui n'ont pas été proposés pour une promotion soient pris en compte par le comité paritaire de promotion, puisque, dans son cas spécifique, bien que n'ayant pas été proposé par son directeur général pour une promotion, ses mérites ont été effectivement examinés par le comité paritaire de promotion.

52 Il y a donc lieu d'écarter la seconde branche de l'exception d'illégalité comme inopérante.

53 Cette conclusion ne saurait être remise en cause par l'argument du requérant selon lequel il serait inutile de contester devant le comité paritaire de promotion une décision de non-inscription sur la liste des fonctionnaires proposés à la promotion, puisque ce comité « avait pour consigne de […] vérifier uniquement s'il n'y avait pas eu de violation de [la] procédure » et n'aurait pas pu procéder lui-même à l'examen comparatif des mérites des fonctionnaires ayant présenté une contestation.

54 En effet, force est de constater que les DGE 45 ne contiennent aucune disposition selon laquelle le comité paritaire de promotion devrait se borner à vérifier l'absence de violation des règles de procédure et devrait s'abstenir d'effectuer l'examen comparatif des mérites. Interrogé à cet égard par

le Tribunal lors de l'audience, le requérant a affirmé que ces consignes avaient été données oralement au comité paritaire de promotion et a reconnu qu'il ne pouvait pas apporter la preuve de leur existence. Le Tribunal constate que, outre qu'elles ne sont étayées par aucun élément de preuve, les affirmations du requérant sont contredites par les dispositions de l'article 1er de l'annexe I des DGE 45, selon lesquelles le comité paritaire de promotion doit bel et bien effectuer un examen comparatif des mérites des fonctionnaires promouvables sur la base des listes des fonctionnaires proposés à la promotion par les directeurs généraux, « tout en tenant compte des contestations faites contre le fait de ne pas figurer sur ces listes ».

55 Enfin, dans sa réponse susmentionnée du 15 janvier 2015 aux mesures d'organisation de la procédure, le requérant a affirmé que l'AIPN elle-même n'aurait pas pu effectuer un examen comparatif effectif des mérites des fonctionnaires. Or, force est de constater que ce moyen n'a pas été soulevé dans la requête et ne se fonde pas sur des éléments de droit ou de fait qui se sont révélés pendant la procédure. En effet, comme cela ressort des passages de la requête cités au point 49 du présent arrêt, dans la requête, le requérant a dirigé son moyen exclusivement contre la prétendue absence d'examen comparatif des mérites par le comité paritaire de promotion. Il s'ensuit que le nouveau moyen soulevé dans la réponse susmentionnée du 15 janvier 2015 doit être déclaré irrecevable en application de l'article 56 du règlement de procédure et, par suite, rejeté.

56 À titre surabondant, le Tribunal estime que, même à supposer que la seconde branche de l'exception d'illégalité puisse être considérée opérante, elle devrait être, en tout état de cause, rejetée comme dépourvue de fondement en droit.

57 En effet, il y a lieu de constater que le système de promotion mis en place à la Commission par les DGE 45 diffère de celui du SEAE qui a été jugé incompatible avec l'article 45 du statut dans les arrêts Ribeiro Sinde Monteiro et Gross. À cet égard, comme le Tribunal l'a relevé au point 52 de l'arrêt Ribeiro Sinde Monteiro, il ressort de l'article 4, paragraphe 3, de la décision HR DEC(2012) 011 du 18 octobre 2012 du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, établissant les règles de la procédure de promotion aux fins de l'application de l'article 45 du statut, que la commission de promotion mise en place par cette décision, dont le pendant à la Commission est le comité paritaire de promotion, doit procéder à une comparaison des mérites des seuls « fonctionnaires proposés pour une promotion » par les directeurs.

58 En revanche, selon l'article 5, paragraphe 7, des DGE 45, le comité paritaire de promotion, une fois qu'il a reçu de la part des directeurs généraux les listes des fonctionnaires proposés pour une promotion, également communiquées à l'ensemble du personnel, procède à « l'examen comparatif des mérites des fonctionnaires promouvables ». En outre selon l'article 5, paragraphe 8, des DGE 45, sur la base de la recommandation du comité paritaire de promotion, l'AIPN procède à « un dernier examen comparatif des mérites des fonctionnaires promouvables » en ayant à sa disposition les dossiers de tous les fonctionnaires promouvables, la liste des fonctionnaires recommandés pour une promotion par le comité paritaire de promotion et les contestations des fonctionnaires n'ayant pas été proposés pour une promotion par les directeurs généraux.

59 En outre, il ne saurait être valablement reproché à l'AIPN de ne pas avoir procédé matériellement et personnellement à l'examen comparatif des mérites de tous les fonctionnaires promouvables. Le requérant a lui-même déclaré lors de l'audience, mettant en exergue l'importance du rôle du comité paritaire de promotion, que l'« on ne peut pas s'attendre à voir l'AIPN […] comparer […] les rapports [des] 25 000 fonctionnaires qui sont promouvables ». À cet égard, tout d'abord, le Tribunal a déjà rappelé au point 48 du présent arrêt qu'il est loisible à l'AIPN de se faire assister par ses services administratifs. Ensuite, le système mis en place par les DGE 45 n'empêche nullement l'AIPN de prendre en considération les dossiers des fonctionnaires qui n'ont pas été proposés par les directeurs généraux ou par le comité paritaire de promotion, et notamment ceux des fonctionnaires qui ont contesté la décision de ne pas les inscrire sur la liste des fonctionnaires proposés à la promotion, tel le requérant.

60 Il y a donc lieu de constater que les DGE 45 n'empêchent pas un examen comparatif effectif des mérites de tous les fonctionnaires promouvables.

61 Il s'ensuit que l'exception d'illégalité des DGE 45 doit être rejetée dans son ensemble.

Sur le second moyen, soulevé à titre subsidiaire, tiré d'une erreur manifeste d'appréciation lors de l'examen comparatif des mérites du requérant

Arguments des parties

62 Le requérant considère que la Commission a commis une erreur manifeste d'appréciation en ne le promouvant pas.

63 Premièrement, le requérant observe que, lors de l'exercice de promotion 2011, il disposait de 21 points de promotion, alors que pour être promu au grade AST 10 il fallait disposer de 30 points. Puisqu'il obtenait en moyenne 5 à 6 points de mérite par année, si le système de notation de la Commission avait été maintenu, il aurait eu « de fortes chances » d'être promu lors de l'exercice de promotion 2013, dans la mesure où il aurait dépassé le seuil de promotion.

64 Deuxièmement, le requérant soutient que, depuis l'exercice de promotion 2011, il était « recommandé » à la promotion et faisait partie d'un groupe de fonctionnaires devant être promus en priorité par rapport aux autres au cours de l'exercice de promotion suivant.

65 Troisièmement, à défaut de mesures transitoires entre l'ancien système de notation et le nouveau, et notamment en l'absence d'informations relatives à la prise en compte des mérites accumulés dans le temps et au « sac à dos » du requérant, la Commission n'aurait pas expliqué pourquoi le requérant n'a pas été promu et, partant, n'aurait pas démontré la prise en compte de ses mérites dans le temps. De plus, au 31 décembre 2013, le requérant aurait passé 5,8 années dans le grade AST 9 « sans avoir démérité » et aurait dépassé ainsi le temps moyen prévu par le statut pour être promu au grade suivant.

66 La Commission demande au Tribunal de rejeter les arguments du requérant.

Appréciation du Tribunal

67 Selon une jurisprudence constante, pour évaluer les mérites à prendre en considération dans le cadre d'une décision de promotion prévue à l'article 45 du statut, l'AIPN dispose d'un large pouvoir d'appréciation (arrêts du 15 septembre 2005, Casini/Commission, T-132/03, EU:T:2005:324, point 52, et la jurisprudence citée, et du 12 décembre 2012, Van Neyghem/Conseil, F-77/11, EU:F:2012:187, point 38). Dans ce domaine, le contrôle du juge doit se limiter à la question de savoir si l'administration s'est tenue dans des limites non critiquables et n'a pas usé de son pouvoir de manière manifestement erronée (arrêts du 15 septembre 2005, Casini/Commission, T-132/03, EU:T:2005:324, point 52, et du 14 juillet 2011, Praskevicius/Parlement, F-81/10, EU:F:2011:120, point 53).

68 Afin d'établir que l'administration a commis une erreur manifeste dans l'appréciation des faits qui soit de nature à justifier l'annulation de la décision de ne pas promouvoir un fonctionnaire, les éléments de preuve, qu'il incombe à la partie requérante d'apporter, doivent être suffisants pour priver de plausibilité les appréciations retenues par l'administration. En d'autres termes, le moyen tiré de l'erreur manifeste doit être rejeté si, en dépit des éléments avancés par le requérant, l'appréciation mise en cause peut être admise comme étant vraie ou valable (arrêt du 29 septembre 2011, AJ/Commission, F-80/10, EU:F:2011:172, point 35, et la jurisprudence citée).

69 En outre, il est de jurisprudence constante que le statut ne confère pas de droit à la promotion, même aux fonctionnaires qui réunissent toutes les conditions pour pouvoir être promus. Les fonctionnaires y ont uniquement vocation, conformément à l'article 45 du statut (ordonnances du 27 septembre 2011, Lübking e.a./Commission, F-105/06, EU:F:2011:152, point 71, et du 12 décembre 2013, Debaty/Conseil, F-47/13, EU:F:2013:215, point 43). En effet, une décision de promotion dépend non des seules qualifications et capacités du candidat, mais de leur appréciation en comparaison de celles des autres candidats ayant vocation à être promus, et ce lors de chaque nouvel exercice de promotion (arrêt du 31 mai 2005, Dionyssopoulou/Conseil, T-284/02, EU:T:2005:188, point 20).

70 Dès lors, le fait qu'un fonctionnaire, comme le requérant, ait été recommandé à la promotion plusieurs années de suite avant l'exercice de promotion litigieux et qu'il ait dépassé le temps moyen dans le grade prévu par le statut pour être promu au grade suivant, « sans avoir démérité », ne lui garantit pas qu'il sera promu lors de l'exercice suivant et n'implique aucune présomption concernant l'appréciation de ses mérites lors d'un exercice ultérieur.

71 En outre, le grief fondé sur la circonstance selon laquelle le requérant aurait eu, avec l'ancien système de promotion, de « fortes chances » d'être promu se base sur une pure spéculation et ne saurait nullement démontrer l'existence d'une erreur manifeste d'appréciation de la Commission.

72 Enfin, il échet de rejeter l'argument selon lequel le requérant disposerait d'« une ancienneté et de mérites accumulés dans le temps supérieurs à plusieurs de ses collègues promus », le requérant n'ayant pas fourni au Tribunal la moindre explication concernant les collègues dont il serait question, ni indiqué leur ancienneté ou leurs mérites.

73 À cet égard, il y a lieu de constater que, même après que la Commission a annexé à son mémoire en défense les rapports d'évaluation portant sur l'année 2012 des quatre fonctionnaires promus au grade AST 10 au titre de l'exercice de promotion 2013, le requérant n'a pas développé l'argument mentionné au point précédent, en se limitant, lors de l'audience, à indiquer qu'il était « de loin le fonctionnaire qui avait l'ancienneté la plus élevée ». Toutefois, il y a lieu de rappeler que, selon une jurisprudence constante, dans l'examen comparatif des mérites dans le cadre de l'article 45 du statut, l'AIPN peut seulement prendre en considération l'ancienneté dans le grade ou le service des candidats à titre subsidiaire en cas d'égalité de mérites entre les fonctionnaires promouvables (arrêt du 24 mars 2015, Maggiulli/Commission, F-61/14, EU:F:2015:20, point 28), de sorte que la remarque du requérant relative à son ancienneté n'est pas suffisante pour démontrer l'existence d'une erreur manifeste d'appréciation des mérites du requérant.

74 Il s'ensuit que le second moyen, soulevé à titre subsidiaire, doit également être rejeté.

75 Il y a donc lieu de rejeter le recours dans son ensemble.

Sur les dépens

76 Aux termes de l'article 101 du règlement de procédure, sous réserve des autres dispositions du chapitre huitième du titre deuxième dudit règlement, toute partie qui succombe supporte ses propres dépens et est condamnée aux dépens exposés par l'autre partie, s'il est conclu en ce sens. En vertu de l'article 102, paragraphe 1, du même règlement, le Tribunal peut décider, lorsque l'équité l'exige, qu'une partie qui succombe supporte ses propres dépens, mais n'est condamnée que partiellement aux dépens exposés par l'autre partie, voire qu'elle ne doit pas être condamnée à ce titre.

77 Il résulte des motifs énoncés dans le présent arrêt que le requérant a succombé en son recours. En outre, la Commission a, dans ses conclusions, expressément demandé que le requérant soit condamné aux dépens. Les circonstances de l'espèce ne justifiant pas l'application des dispositions de l'article 102, paragraphe 1, du règlement de procédure, le requérant doit supporter ses propres dépens et est condamné à supporter les dépens exposés par la Commission.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL DE LA FONCTION PUBLIQUE (deuxième chambre)

déclare et arrête :

1) **Le recours est rejeté.**

2) **M. Silvan supporte ses propres dépens et est condamné à supporter les dépens exposés par la Commission européenne.**

Bradley Kreppel Rofes i Pujol

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 22 septembre 2015.

Le greffier
W. Hakenberg

Le président
K. Bradley