



## Recueil de la jurisprudence

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

7 juin 2011 \*

« Fonction publique — Fonctionnaires — Promotion — Exercice de promotion 2009 — Décision de non-promotion — Recevabilité d'une exception d'illégalité — Examen comparatif des mérites — Erreur manifeste d'appréciation »

Dans l'affaire F-64/10,

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

**Andreas Mantzouratos**, fonctionnaire du Parlement européen, demeurant à Bruxelles (Belgique), représenté par M<sup>es</sup> S. Orlandi, A. Coolen, J.-N. Louis et É. Marchal, avocats,

partie requérante,

contre

**Parlement européen**, représenté par M<sup>mes</sup> V. Montebello-Demogeot et K. Zejdová, en qualité d'agents,

partie défenderesse,

LE TRIBUNAL DE LA FONCTION PUBLIQUE (première chambre),

composé de M. S. Gervasoni (rapporteur), président, M. H. Kreppel et M<sup>me</sup> M. I. Rofes i Pujol, juges,  
greffier : M. R. Schiano, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 15 février 2011,

rend le présent

#### Arrêt

- 1 Par requête parvenue au greffe du Tribunal le 3 août 2010 par télécopie (le dépôt de l'original étant intervenu le 13 août suivant), M. Mantzouratos a introduit le présent recours tendant à l'annulation de la décision du Parlement européen de ne pas le promouvoir au grade AD 13 au titre de l'exercice de promotion 2009 et des décisions de promotion des fonctionnaires qui disposaient de moins de points de mérite que lui au titre de ce même exercice.

\* Langue de procédure : le français.

## Cadre juridique

2 L'article 6 du statut des fonctionnaires de l'Union européenne (ci-après le «statut») prévoit :

«1. Un tableau des effectifs annexé à la section du budget afférente à chaque institution fixe le nombre des emplois pour chaque grade et chaque groupe de fonctions.

2. Afin de garantir l'équivalence entre la progression de la carrière moyenne dans la structure des carrières en vigueur avant le 1<sup>er</sup> mai 2004 (ci-après dénommée 'ancienne structure des carrières') et la progression de la carrière moyenne dans la structure des carrières en vigueur après le 1<sup>er</sup> mai 2004 (ci-après dénommée 'nouvelle structure des carrières') et sans préjudice du principe de promotion fondée sur le mérite, énoncé à l'article 45 du statut, ce tableau garantit que, pour chaque institution, le nombre d'emplois vacants pour chaque grade est égal, au 1<sup>er</sup> janvier de chaque année, au nombre de fonctionnaires en activité au grade inférieur au 1<sup>er</sup> janvier de l'année précédente, multiplié par les taux fixés, pour ce grade, à l'annexe I, point B. Ces taux s'appliquent sur une base quinquennale moyenne à compter du 1<sup>er</sup> mai 2004.

[...]»

3 Selon l'article 45, paragraphe 1, du statut :

«La promotion est attribuée par décision de l'autorité investie du pouvoir de nomination en considération de l'article 6, paragraphe 2. Elle entraîne pour le fonctionnaire la nomination au grade supérieur du groupe de fonctions auquel il appartient. Elle se fait exclusivement au choix, parmi les fonctionnaires justifiant d'un minimum de deux ans d'ancienneté dans leur grade, après examen comparatif des mérites des fonctionnaires ayant vocation à la promotion. Aux fins de l'examen comparatif des mérites, l'autorité investie du pouvoir de nomination prend en considération, en particulier, les rapports dont les fonctionnaires ont fait l'objet, l'utilisation dans l'exercice de leurs fonctions des langues autres que la langue dont ils ont justifié posséder une connaissance approfondie conformément à l'article 28, [sous] f), et, le cas échéant, le niveau des responsabilités exercées.»

4 L'article 9 de l'annexe XIII du statut prévoit :

«À partir du 1<sup>er</sup> mai 2004 et jusqu'au 30 avril 2011, et par dérogation à l'annexe I, [point] B, du statut, en ce qui concerne les fonctionnaires des grades AD 12 et 13 et du grade AST 10, les pourcentages visés à l'article 6, paragraphe 2, du statut sont les suivants :

Grade	Du 1 <sup>er</sup> mai 2004 jusqu'au :				
	[...]	30 avril 2008	30 avril 2009	30 avril 2010	30 avril 2011
A*/AD 13	[...]	10 %	15 %	20 %	20 %
A*/AD 12	[...]	10 %	15 %	20 %	25 %
[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]

»

5 La décision du bureau du Parlement du 6 juillet 2005 modifiée en dernier lieu par la décision du bureau du 21 avril 2008 et relative à la politique de promotion et de programmation des carrières (ci-après la «décision du bureau»), applicable à l'exercice de promotion 2009, prévoit :

«[...]

### I.1. Mérite et progression de la carrière

Le mérite n'est pas une notion statique, mais un concept dynamique qui prend en compte la constance des efforts dans le temps. La notion de mérite recouvre, par exemple, la manière dont le fonctionnaire/agent s'acquitte des tâches qui lui sont confiées conformément à la description des fonctions contenue dans le rapport de notation, le niveau des services rendus, une mobilité réussie, le niveau de responsabilité exercée, la réalisation d'un projet ou d'une étude complexe ainsi que de travaux exceptionnels, l'expérience professionnelle dans un secteur donné, la capacité d'assumer davantage de responsabilités et l'utilisation des langues autres que la langue dont le noté justifie posséder une connaissance approfondie conformément à l'article 28, [sous] f), du statut.

[...]

### I.2. [...]

En application de l'article 6, paragraphes 1 et 2, du statut, le rythme moyen des promotions pour les fonctionnaires d'un niveau de mérite suffisant correspond au tableau[...] suivant, sous réserve des mesures transitoires prévues au point II.

[...]

#### Fonctionnaires

Grade	Durée moyenne dans le grade - en années -	
	Assistants (AST)	Administrateurs (AD)
13	-	5
12	-	4
[...]	[...]	[...]

[...]

### I.3.1 [...]

Tout fonctionnaire/agent visé au point I.3.5 ci-dessous qui est jugé méritant reçoit des points de mérite dans une fourchette de 1 à 3 points, étant entendu que le fonctionnaire non méritant ne reçoit pas de points.

I.3.2 Sans préjudice des dispositions statutaires relatives à la promotion, il existe pour chaque grade un nombre minimal de points de mérite ou 'seuil de référence' à partir duquel un fonctionnaire/agent sera d'office pris en considération dans le cadre de l'examen des promotions.

Ce seuil de référence est égal au nombre d'années de la 'durée moyenne dans le grade', tel qu'il figure dans le plan d'avancement de carrière (voir point I.2), multiplié par 2.

[...]

I.3.4 Le fait de ne pas avoir atteint le seuil de référence ne prive pas obligatoirement un fonctionnaire/agent promouvable de la promotion. Ainsi, par dérogation aux dispositions du paragraphe I.3.2, le fonctionnaire/agent ayant une ancienneté d'au moins deux années dans un grade donné et s'étant vu attribuer au moins une fois trois points dans ce grade peut être promu

sans avoir atteint le seuil de référence. Dans ce cas, l'[autorité investie du pouvoir de nomination] doit justifier sa décision de promotion en se basant sur la comparaison du mérite dudit fonctionnaire/agent par rapport au mérite des fonctionnaires/agents non proposés pour promotion, ayant accumulé, après leur dernière promotion, un nombre total de points de mérite qui est égal ou supérieur au sien.

[...]

## II. Mesures transitoires

[...]

En dérogation au point I.2 ci-dessus, le taux de multiplication de référence pour l'équivalence des carrières moyennes pour les fonctionnaires de grade AD 12 [et AD] 13 [...] varie d'année en année selon le tableau suivant :

### Groupe de fonctions 'Administrateurs'

Grade	Taux de promotion indicatif par grade (exprimé en pourcentage du nombre total de personnes dans le grade)				
	[...]	2008	2009	2010	Après 2010
AD 13	[...]	10 %	15 %	20 %	20 %
AD 12	[...]	10 %	15 %	20 %	25 %

[...]»

- 6 Par décision du 6 mai 2008, le secrétaire général du Parlement a arrêté des mesures d'application relatives à l'attribution des points de mérite et à la promotion (ci-après les «mesures d'application»), qui s'appliquent à l'exercice de promotion 2009.
- 7 Le point III des mesures d'application, relatif aux mesures transitoires et dérogatoires, et concernant notamment le taux de promotion pour les grades AD 12 et AD 13, précise que :

«[...]

Les fonctionnaires en question reçoivent des points de mérite à compter de l'exercice 2004. En attendant qu'il soit possible d'établir pour ces populations un régime de promotion fondé sur les notions de durée moyenne dans le grade/seuil de référence, leur promotion se fait selon la procédure suivante :

- le collège des notateurs de l'entité fonctionnelle à laquelle appartient le fonctionnaire, constitué uniquement de fonctionnaires ayant un grade supérieur à celui des fonctionnaires promouvables, procède à l'examen comparatif du mérite des promouvables sur [la] base de leurs points de mérite, d'une analyse globale de leurs prestations depuis leur dernière promotion en tenant compte de tout élément pertinent et après avoir entendu, le cas échéant, l'avis des précédents notateurs des fonctionnaires en question ;
- la liste des fonctionnaires auxquels il est proposé qu'une promotion soit accordée est établie par le responsable de l'entité fonctionnelle et transmise à la [direction générale du personnel] accompagnée d'une justification détaillée et basée sur l'examen dont [il est] question au tirit ci-dessus ;

- la [direction générale du personnel] transmet les listes accompagnées de la justification au [s]ecrétaire général, à chaque responsable d'entité fonctionnelle et aux comités de promotion ;
- la décision finale est arrêtée par l'[autorité investie du pouvoir de nomination], après avis des [c]omités de promotion, la liste des fonctionnaires promus étant rendue publique.

[...]»

### **Faits à l'origine du litige**

- 8 Entré au Parlement le 12 juillet 1982, le requérant a été promu au grade LA 4 le 1<sup>er</sup> juillet 1988, lequel a été renommé A\*12 le 1<sup>er</sup> mai 2004, puis AD 12 le 1<sup>er</sup> mai 2006.
- 9 Lors de l'exercice de promotion 2009, le requérant était administrateur à la direction générale du personnel. Il avait accumulé dix points de mérite au rythme de deux points par année pendant cinq ans.
- 10 Le 2 décembre 2009, le Parlement a publié la liste des fonctionnaires promus au grade AD 13. Le requérant ne figurait pas sur cette liste. Le 18 février 2010, le requérant a présenté une réclamation tendant au retrait, d'une part, de la décision du Parlement européen de ne pas le promouvoir au grade AD 13 au titre de l'exercice de promotion 2009 et, d'autre part, des décisions de promotion des fonctionnaires qui disposaient de moins de points de mérite que lui au titre de ce même exercice (ci-après les «décisions litigieuses»). Le 10 mai 2010, le Parlement a rejeté cette réclamation (ci-après la «décision de rejet de la réclamation»).

### **Conclusions des parties et procédure**

- 11 Le requérant conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :
  - annuler les décisions litigieuses ;
  - condamner le Parlement aux dépens.
- 12 Le Parlement conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :
  - rejeter le recours comme partiellement irrecevable et non fondé pour le reste ;
  - de décider sur les dépens comme de droit.
- 13 Dans le cadre de mesures d'organisation de la procédure, le Tribunal a demandé, le 15 décembre 2010, au Parlement de produire une liste anonymisée des fonctionnaires promus au grade AD 13 au titre de l'exercice de promotion 2009, en mentionnant leur nombre de points de mérite et les critères de promotion retenus.
- 14 En réponse à la demande du Tribunal, le Parlement a produit le 7 janvier 2011 un tableau retraçant, pour les fonctionnaires promus au grade AD 13 au titre de l'exercice de promotion 2009, le nombre de leurs points de mérite et les critères ayant présidé à leur promotion.

### **Sur la recevabilité des conclusions de la requête**

- 15 Les fonctionnaires susceptibles d'être promus à un grade déterminé ont, en principe, un intérêt personnel à contester les décisions promouvant audit grade d'autres fonctionnaires (arrêt du Tribunal de la fonction publique du 5 mai 2010, Bouillez e.a./Conseil, F-53/08, point 80). Il en résulte que les conclusions du recours tendant à l'annulation des décisions de promotion des fonctionnaires qui disposaient de moins de points de mérite que le requérant au titre du même exercice de promotion sont recevables.

### **Sur la nature des moyens soulevés par le requérant à l'appui de ses conclusions à fin d'annulation**

- 16 Si le juge de l'Union ne peut se fonder d'office sur un moyen qui n'a pas été soulevé par les parties (arrêt de la Cour du 13 décembre 2005, Commission/Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, C-78/03 P, point 45), sauf s'il est d'ordre public, il doit néanmoins interpréter les moyens d'un requérant au regard de leur substance plutôt que de leur qualification légale (voir, en ce sens, arrêt de la Cour du 15 décembre 1961, Fives Lille Cail e.a./Haute Autorité, 19/60, 21/60, 2/61 et 3/61), à la condition toutefois que lesdits moyens se dégagent de la requête avec suffisamment de netteté (arrêt du Tribunal de l'Union européenne du 26 mars 2010, Proges/Commission, T-577/08, point 21). Indépendamment de toute question de terminologie, les moyens doivent être suffisamment clairs et précis pour permettre à la partie défenderesse de préparer sa défense et au Tribunal de statuer sur le recours, le cas échéant sans avoir à solliciter d'autres informations (arrêt du Tribunal de première instance du 24 février 2000, ADT Projekt/Commission, T-145/98, point 66).
- 17 En l'espèce, le requérant indique qu'à l'appui de son recours en annulation, il entend soulever «principalement l'illégalité du point [I].3.4 de la politique de promotion ; l'erreur manifeste d'appréciation ; la violation de l'obligation de motivation» (point 23 de la requête). Au point 58 de son recours, le requérant fait par ailleurs valoir «qu'en s'interdisant de [le] pouvoir promouvoir [...] parce qu'il n'a pas atteint le seuil de référence (ce qui est également le cas de l'ensemble des fonctionnaires promus au grade AD 13), uniquement parce qu'il n'a pas obtenu au moins une fois un troisième point de mérite, l[e] Parlement a commis une erreur de droit, l'article 45 du statut prévoyant comme seule condition de promouvabilité, deux ans d'ancienneté dans le grade».
- 18 À la lecture de l'ensemble de ses écritures, le Tribunal considère que le requérant a soulevé, outre l'exception d'illégalité du point I.3.4 de la décision du bureau et les moyens tirés du défaut de motivation et de l'erreur manifeste d'appréciation, un quatrième moyen tiré de ce que les décisions litigieuses, prises en méconnaissance directe de l'article 45 du statut, seraient entachées d'erreur de droit.

### **Sur la fin de non-recevoir opposée par le Parlement et tirée de l'irrecevabilité de l'exception d'illégalité du point I.3.4 de la décision du bureau**

#### *Argument des parties*

- 19 Le Parlement considère que le point I.3.4 de la décision du bureau ne s'appliquerait pas à la carrière des fonctionnaires AD 12 et AD 13 au titre de l'année 2009. Selon le Parlement, en vertu des dispositions transitoires de l'article 9 de l'annexe XIII du statut et des mesures transitoires prévues au point II de la décision du bureau, le raisonnement par seuil de référence ne s'appliquerait pas à ces fonctionnaires en 2009. De ce fait, la règle spécifique de dérogation au seuil définie au point I.3.4 ne serait pas applicable. Ainsi, il n'existerait pas de lien juridique direct entre la décision de non-promotion du requérant et les dispositions du point I.3.4 de la décision du bureau. Le Parlement en déduit que l'exception d'illégalité du point I.3.4 de la décision du bureau serait irrecevable.

20 À l'audience, le requérant n'a pas pris position sur la fin de non-recevoir opposée par le Parlement.

*Appréciation du Tribunal*

21 À titre liminaire, il convient de relever que l'exception d'illégalité du point I.3.4 de la décision du bureau au regard de l'article 45 du statut n'a pas été soulevée dans la réclamation présentée par le requérant devant le Parlement.

22 Toutefois, pour ce qui est des exceptions d'illégalité, et quand bien même elles se rapporteraient à une autre cause juridique que celle apparaissant dans la réclamation, leur irrecevabilité pour non-respect de la règle de concordance romprait l'équilibre entre la sauvegarde des droits procéduraux du fonctionnaire et la finalité de la procédure précontentieuse et constituerait une sanction disproportionnée et injustifiée pour le fonctionnaire. En effet, en raison de la nature intrinsèquement juridique d'une exception d'illégalité, ainsi que du raisonnement qui conduit l'intéressé à rechercher et soulever une telle illégalité, il ne saurait être exigé du fonctionnaire ou agent qui introduit la réclamation, et qui ne dispose pas nécessairement des compétences juridiques appropriées, de formuler une telle exception au stade précontentieux, et ce sous peine d'irrecevabilité par la suite. Ceci d'autant que soulever une exception d'illégalité au stade précontentieux semble peu susceptible de conduire à ce que le réclamant obtienne gain de cause à ce stade, car il est improbable que l'administration choisisse de laisser inappliquée une disposition en vigueur, qui méconnaîtrait éventuellement une règle de rang supérieur, dans le seul but de permettre la résolution extrajudiciaire du différend (arrêt du Tribunal de la fonction publique du 1<sup>er</sup> juillet 2010, Mandt/Parlement, F-45/07, point 121).

23 En tout état de cause, selon une jurisprudence constante, l'administration a la faculté d'apporter la motivation d'une décision de non-promotion ou de décisions de promotion au stade précontentieux. Cependant, lorsque l'administration fait usage de cette faculté, elle prive les fonctionnaires concernés de la possibilité d'introduire une réclamation en connaissance des motifs de la décision attaquée, et partant, de développer leurs arguments en conséquence. Dès lors, dans une telle situation où, comme en l'espèce, un requérant a pris connaissance des motifs d'une décision uniquement au stade du rejet de la réclamation, le respect du principe de concordance entre sa réclamation et la requête ne peut lui être opposé (arrêt du Tribunal de la fonction publique du 29 septembre 2009, Hau/Parlement, F-125/07, point 24)

24 Il en résulte que le requérant serait, en principe, recevable à soulever une exception d'illégalité pour la première fois devant le Tribunal, ce que, sur cet aspect de la question, le Parlement ne conteste d'ailleurs pas.

25 Néanmoins, il ne peut être excipé de l'illégalité de décisions générales que dans la mesure où il existe un lien juridique direct entre l'acte attaqué et lesdites décisions générales (arrêt de la Cour du 31 mars 1965, Macchiorlati Dalmas/Haute Autorité, 21/64). L'exception d'illégalité ne permet de mettre en cause, par voie incidente, que la validité des actes réglementaires qui forment la base juridique de la décision dont le requérant demande l'annulation (arrêt de la Cour du 6 mars 1979, Simmenthal/Commission, 92/78, point 36).

26 Afin de déterminer si l'exception d'illégalité du requérant est recevable, il convient donc de déterminer quelle est la base juridique sur laquelle le Parlement a décidé de fonder les décisions litigieuses (arrêt du Tribunal de première instance du 26 octobre 1993, Reinartz/Commission, T-6/92 et T-52/92, points 56 et 57). À cet égard, l'existence du lien juridique direct entre la décision individuelle attaquée et l'acte général en question peut se déduire du constat que la décision attaquée repose essentiellement sur une disposition de l'acte dont la légalité est contestée, même si cette dernière n'en constituait pas formellement la base juridique (arrêt du Tribunal de première instance du 20 novembre 2007, Ianniello/Commission, T-308/04, point 33, et la jurisprudence citée). Lorsque, dans la décision de

rejet de la réclamation, l'autorité investie du pouvoir de nomination (ci-après l'«AIPN») rejette, au fond, l'ensemble des arguments avancés par le requérant au soutien d'une exception d'illégalité d'un acte, ledit acte constitue normalement la base juridique de la décision en cause (arrêt du Tribunal de première instance du 22 avril 2004, Schintgen/Commission, T-343/02, point 25).

- 27 En l'espèce, les décisions litigieuses ne sont pas motivées, l'administration ayant la faculté, ainsi qu'il a été dit, d'apporter la motivation d'une décision de non-promotion ou de décisions de promotion au stade précontentieux. Pour déterminer la base juridique des décisions litigieuses, il convient dès lors d'examiner les motifs retenus par le Parlement dans la décision de rejet de la réclamation.
- 28 Il ressort des textes auxquels la décision de rejet de la réclamation fait expressément référence que les décisions litigieuses sont fondées sur l'article 9 de l'annexe XIII du statut et sur le point II de la décision du bureau. Par ailleurs, en mentionnant que les fonctionnaires promus au grade AD 13 remplissaient, à la différence du requérant, «un ou plusieurs [...] critères d'excellence» tenant notamment au niveau de responsabilité exercé ou au «méritoire accomplissement de tâches revêtant un caractère de première importance pour l'[i]nstitution» et que l'AIPN n'avait pas fait une appréciation comparative manifestement erronée des mérites des fonctionnaires concernés, le Parlement a implicitement mais nécessairement fait application de l'article 45 du statut.
- 29 Certes, pour répondre aux arguments du requérant dans sa réclamation, qui soulevait alors un moyen tiré de la violation des points I.3.3 et I.3.4 de la décision du bureau fondé sur la prémisse erronée qu'il avait dépassé de deux points le seuil de référence, le Parlement a également calculé ce seuil résultant de l'application du point I.3.2 à la situation des fonctionnaires AD 12 au titre de l'année 2009 et indiqué que l'intéressé n'atteignait pas ce seuil. Toutefois, il ne saurait être déduit de ce calcul que pour prendre les décisions litigieuses, le Parlement aurait directement appliqué le point I.3.2 de la décision du bureau. Au contraire, aucun des fonctionnaires AD 12 n'atteignant le seuil de référence, compte tenu de l'application des dispositions transitoires de l'article 9 de l'annexe XIII du statut et du point II de la décision du bureau, le Parlement a estimé ne pas pouvoir appliquer effectivement ces règles pour la promotion des fonctionnaires AD 12. En conséquence, le Parlement n'ayant pas pris en compte de seuil de référence pour l'adoption des décisions relatives à la promotion des fonctionnaires AD 12 au titre de l'exercice 2009, il n'a pu faire application de la dérogation audit seuil prévue par les dispositions du point I.3.4 de la décision du bureau. La décision de rejet de la réclamation ne mentionne d'ailleurs pas le point I.3.4 de la décision du bureau. Il ressort au surplus du tableau produit par le Parlement en réponse à une demande du Tribunal et il n'est d'ailleurs pas contesté par le requérant que le Parlement a promu plusieurs fonctionnaires qui ne remplissaient pas les conditions posées par le point I.3.4 de la décision du bureau puisqu'ils ne s'étaient jamais vus attribuer au moins une fois trois points de mérite dans leur grade. Enfin, il résulte des mesures d'application, que le Parlement a estimé que la promotion des fonctionnaires AD 12 ne pouvait être opérée suivant les règles normales fixées aux points I.3.2 et I.3.4 de la décision du bureau «en attendant qu'il soit possible d'établir pour ces populations un régime de promotion fondé sur les notions de durée moyenne dans le grade/seuil de référence».
- 30 Il résulte de ce qui précède qu'à supposer même qu'il soit possible de considérer que le Parlement aurait dû appliquer, en dépit des dispositions transitoires du statut et de la décision du bureau, les règles fixées aux points I.3.2 et I.3.4, il y a lieu de constater que les décisions litigieuses n'ont, en tout état de cause, pas été effectivement fondées sur ces règles. Dans ces conditions, c'est à bon droit que le Parlement soutient que l'exception d'illégalité du point I.3.4 de la décision du bureau au regard de l'article 45 du statut est irrecevable.



## Sur le fond

### *Sur le moyen tiré du défaut de motivation*

#### Arguments des parties

- 31 Le requérant soutient que, dans la décision de rejet de la réclamation, l'AIPN se serait contentée de rappeler, de manière générale et abstraite, les critères justifiant l'attribution d'un troisième point de mérite au cours d'une année donnée. La décision de rejet de la réclamation ne permettrait pas de comprendre pourquoi le nombre total de points que le requérant a accumulé, démontrant une constance dans son mérite, ne traduirait pas, dans le temps, un mérite équivalent ou supérieur aux fonctionnaires qui ont obtenu un troisième point de mérite mais dont le nombre total de points est inférieur au sien. Le requérant en déduit que les décisions litigieuses ne seraient pas suffisamment motivées.
- 32 Le Parlement rétorque que l'AIPN ne serait pas tenue de motiver les décisions de promotion à l'égard des fonctionnaires non promus. Par ailleurs, le rejet de la réclamation satisferait pleinement aux conditions de motivation telles qu'elles sont imposées par la jurisprudence.

#### Appréciation du Tribunal

- 33 Ainsi qu'il a été dit, selon une jurisprudence constante, l'administration a la faculté d'apporter la motivation d'une décision de non-promotion ou de décisions de promotion au stade précontentieux (voir, notamment, arrêt Hau/Parlement, précité, point 24). L'administration satisfait aux exigences de la jurisprudence relative à la motivation des décisions administratives lorsque le fonctionnaire peut apprécier le bien-fondé de l'acte lui faisant grief et l'opportunité d'introduire un recours juridictionnel et que le juge est mis à même d'exercer son contrôle sur la légalité de l'acte (arrêt de la Cour du 26 novembre 1981, Michel/Parlement, 195/80, point 22 ; arrêt du Tribunal de la fonction publique du 10 septembre 2009, Behmer/Parlement, F-124/07, point 58, et la jurisprudence citée).
- 34 En l'espèce, pour rejeter la réclamation du requérant, le Parlement s'est fondé sur le fait que 51 des fonctionnaires promus avaient cumulé un nombre de points de mérite supérieur au sien et que s'agissant des 22 autres fonctionnaires promus, il avait été tenu compte de ce qu'ils avaient, à la différence du requérant, obtenu un troisième point de mérite, exercé des responsabilités d'encadrement et/ou avaient accompli des tâches revêtant un caractère de première importance pour l'institution. Les motifs retenus étant suffisamment précis, l'administration a ainsi satisfait aux exigences de la jurisprudence en matière de motivation des décisions administratives.
- 35 En tout état de cause, il convient de noter qu'en produisant en cours d'instance la liste de l'ensemble des fonctionnaires promus et les critères détaillés ayant présidé, pour chacun d'entre eux, au choix de l'AIPN et en expliquant à l'audience la manière dont le comité paritaire de promotion et l'AIPN ont procédé, le Parlement a pleinement mis à même le Tribunal d'apprécier le bien-fondé des décisions litigieuses.

*Sur les griefs, soulevés à l'audience, relatifs à la régularité de la procédure*

Arguments des parties

- 36 À l'audience, le requérant a fait valoir, d'une part, que le comité de promotion n'a pas émis d'avis et, d'autre part, qu'en violation des droits de la défense et de l'article 26 du statut, le Parlement ne lui a pas communiqué, au préalable, la fiche signalétique récapitulant l'évaluation de ses mérites au titre des années antérieures à l'année 2004.

Appréciation du Tribunal

- 37 Tout d'abord, il convient de relever que ces griefs, soulevés pour la première fois à l'audience, sont recevables dès lors qu'ils se rattachent au moyen d'ordre public tiré de la violation des formes substantielles, que le juge doit relever d'office (arrêt du Tribunal de première instance du 13 décembre 2007, Angelidis/Parlement, T-113/05, point 62, et la jurisprudence citée).

– En ce qui concerne l'avis du comité paritaire de promotion

- 38 Il ressort de la liste des fonctionnaires promouvables, produite par le Parlement en annexe à son mémoire en défense, et ainsi que le Parlement l'a également souligné lors de l'audience, que le comité paritaire de promotion a rendu son avis sur la situation des fonctionnaires susceptibles de bénéficier d'une promotion au grade AD 13 au titre de l'exercice 2009. Par suite, ce premier grief tiré de l'irrégularité de la procédure manque en fait.

– En ce qui concerne la communication de la fiche récapitulative

- 39 Le Parlement a mentionné à l'audience que pour tenir compte des mérites passés des fonctionnaires lors de l'entrée en vigueur du nouveau statut en 2004, il avait rempli des fiches détaillées récapitulant l'appréciation portée sur les fonctionnaires au titre des années antérieures. Selon le Parlement, ces fiches auraient servi, la première année d'application du nouveau système de promotion dans cette institution, à attribuer à chaque fonctionnaire jusqu'à trois points de mérites correspondant aux performances de ces agents au cours des années passées. En l'espèce, le Parlement a, au vu d'une telle fiche, attribué deux points de mérite au requérant au moment de l'entrée en vigueur, en 2004, des nouvelles règles de promotion.
- 40 Si le requérant fait valoir que la fiche récapitulative ne lui a pas été préalablement communiquée, il est constant qu'il n'a pas contesté la décision d'attribution de points de mérite, laquelle était fondée, notamment, sur ce document. Cette décision est donc devenue définitive. Ainsi, le second grief tiré de l'absence de communication de cette fiche doit être écarté.

*Sur le moyen tiré de l'erreur de droit*

Argument des parties

- 41 Le requérant soutient qu'en s'interdisant de le promouvoir au seul motif qu'il n'avait pas obtenu au moins une fois un troisième point de mérite, le Parlement a commis une erreur de droit, l'article 45 du statut ne prévoyant comme seule condition pour être promu qu'une ancienneté de deux ans dans le grade.
- 42 Le Parlement rétorque qu'il n'a commis aucune erreur de droit.

- 43 À l'audience, le requérant a soulevé de nouveaux griefs qu'il a soutenu avoir été en mesure de former uniquement au vu du tableau produit par le Parlement en réponse aux mesures d'organisation de la procédure diligentées par le Tribunal, griefs qui seraient recevables. Il a fait valoir qu'en méconnaissance de l'article 45 du statut, le Parlement n'a tenu aucun compte du critère de la maîtrise des langues par les fonctionnaires. Il a soutenu également, au regard du tableau produit à la demande du Tribunal, que le Parlement assimilait abusivement le critère du niveau des responsabilités exercées, prévu par l'article 45 du statut, à l'exercice de la fonction de chef d'unité. Il a ajouté que le critère de la recommandation des directions générales n'était pas davantage prévu par le statut. Enfin, il a fait valoir que le critère de l'accomplissement de tâches d'importance primordiale était vague, subjectif et n'était pas lié aux mérites du fonctionnaire.
- 44 À l'audience, le Parlement a indiqué qu'il estimait que ces nouveaux griefs, à supposer qu'ils soient recevables, ne pouvaient se rattacher qu'au moyen tiré de l'erreur manifeste d'appréciation et non au moyen tiré de l'erreur de droit. En tout état de cause, le Parlement a plaidé que ces nouveaux griefs n'étaient pas fondés.

#### Appréciation du Tribunal

– En ce qui concerne le moyen tiré de l'erreur de droit, figurant dans la requête

- 45 À titre liminaire, il convient de relever qu'au Parlement, les points de mérite, à l'exception limitée des points réservés au secrétaire général, ne sont pas attribués au terme d'un examen comparatif entre tous les fonctionnaires promouvables d'un même grade. Par suite, l'administration ne peut promouvoir un fonctionnaire en se fondant exclusivement sur l'attribution de ces points de mérite (arrêt du Tribunal de la fonction publique du 15 février 2011, Barbin/Parlement, F-68/09, points 81 à 84). Il n'en demeure pas moins que l'attribution de trois points de mérite, en application du point I.3.1 de la décision du bureau, à l'issue de l'examen annuel du mérite d'un fonctionnaire, peut être un indice important dans l'appréciation comparative ultérieure des mérites des fonctionnaires d'un même grade en vue de leur promotion, conformément à l'article 45 du statut.
- 46 En tout état de cause, en l'espèce, il ressort de la liste des fonctionnaires promus au grade AD 13 au titre de l'exercice de promotion 2009, produite par le Parlement à la demande du Tribunal, que plusieurs de ces fonctionnaires ont été promus alors que l'administration ne leur avait jamais attribué trois points de mérite au cours d'une année donnée. Ce constat n'est d'ailleurs pas contesté par le requérant. Par ailleurs, il ressort de la décision de rejet de la réclamation que les décisions litigieuses sont aussi fondées sur le fait que le requérant n'exerçait pas de fonctions d'encadrement et n'avait pas justifié de l'accomplissement de tâches primordiales ou exceptionnelles. Ces décisions ne sont donc pas seulement justifiées par la circonstance que le requérant ne s'était jamais vu attribuer trois points de mérite au cours d'une année donnée.
- 47 Il résulte de ce qui précède que le moyen tiré de ce que le Parlement aurait commis une erreur de droit en refusant de promouvoir le requérant, au seul motif qu'il n'avait jamais obtenu trois points de mérite au cours d'une année, doit être écarté comme manquant en fait.

– En ce qui concerne les nouveaux griefs tirés de l'erreur de droit soulevés lors de l'audience

- 48 En vue d'apprécier la recevabilité des griefs soulevés pour la première fois à l'audience, il importe de rappeler que l'article 43, paragraphe 1, du règlement de procédure interdit la production de moyens nouveaux après le premier échange de mémoires, à moins qu'ils ne se fondent sur des éléments qui se sont révélés pendant la procédure, et qu'une solution analogue s'impose pour un grief invoqué au soutien d'un moyen. En outre, cette disposition n'exclut pas que lesdits éléments aient pu être découverts, comme en l'espèce, à l'occasion d'une mesure d'organisation de la procédure. Enfin, la

forclusion prévue par cette disposition, en ce qu'elle restreint la faculté pour la partie concernée d'avancer tout élément nécessaire au succès de ses prétentions, doit recevoir une interprétation restrictive (voir, en ce sens, arrêt du Tribunal de première instance du 13 octobre 2008, Neophytou/Commission, T-43/07 P, points 75 à 91, et la jurisprudence citée).

- 49 En l'espèce, le Tribunal, au terme de la procédure écrite, a invité le Parlement à produire une liste anonymisée des fonctionnaires promus au grade AD 13 au titre de l'exercice de promotion 2009, en mentionnant leur nombre de points de mérite et les critères de promotion qui ont été retenus. Le Parlement a produit, ainsi qu'il a été dit, la liste en cause en précisant, pour chaque fonctionnaire concerné s'il remplissait certains critères, tenant au nombre de points de mérite cumulés, à l'attribution de trois points de mérite au cours d'une année, au niveau de responsabilité, à l'accomplissement de tâches d'importance primordiale et aux recommandations des directions générales.
- 50 Or, il ressort notamment de la décision de rejet de la réclamation que le requérant avait eu connaissance, avant l'introduction de son recours, de ce que le Parlement s'était fondé sur le nombre de points de mérite cumulés, sur le niveau de responsabilité exercée, sur l'accomplissement de tâches revêtant un caractère de première importance pour l'institution et sur l'attribution de trois points de mérite au cours d'une année donnée.
- 51 Il en résulte qu'à la seule lecture de la décision de rejet de la réclamation, le requérant avait connaissance des critères retenus par le Parlement pour décider de la promotion des fonctionnaires. Ainsi, les griefs, qui ne se rattachent pas à un moyen d'ordre public, tirés de ce que le Parlement n'aurait tenu aucun compte du critère de l'utilisation des langues dans l'exercice des fonctions, de ce que le critère de la recommandation des directions générales ne serait pas prévu par le statut et de celui tiré de ce que le critère de l'accomplissement de tâches d'importance primordiale serait vague, subjectif et ne serait pas lié aux mérites du fonctionnaire, ne se fondent pas sur des éléments qui se sont révélés pendant la procédure. Le requérant n'est dès lors pas recevable à soulever ces griefs pour la première fois à l'audience.
- 52 En tout état de cause, le critère de la recommandation des directions générales, qui permet, selon les explications données par le Parlement à l'audience, de départager certains candidats ayant notamment obtenu le même nombre de points de mérite, n'est pas contraire à l'article 45 du statut, dès lors que le classement opéré entre fonctionnaires promouvables par les directions générales est fondé sur les qualités professionnelles de ces agents. Par ailleurs, contrairement à ce que soutient le requérant, le critère tiré de l'accomplissement de tâches d'importance primordiale n'est pas davantage contraire à l'article 45 du statut puisqu'il récompense une performance élevée d'un fonctionnaire à qui une tâche difficile et importante a été confiée.
- 53 Il y a lieu toutefois de relever que le grief tiré de ce que le Parlement assimilerait abusivement le critère du niveau des responsabilités exercées, prévu à l'article 45 du statut, à l'exercice de la fonction de chef d'unité, n'a pu être soulevé qu'à la lecture du tableau produit par le Parlement. Ainsi, bien qu'invoqué pour la première fois à l'audience, il est recevable.
- 54 Sur le fond, il a été jugé que le critère du niveau des responsabilités exercées ne pouvait être entièrement réduit au nombre de subordonnés qu'encadre un fonctionnaire ou, plus généralement, à l'importance des tâches de management exercées (arrêt du Tribunal de l'Union européenne du 16 décembre 2010, Conseil/Stols, T-175/09 P, point 48).
- 55 Il n'en demeure pas moins que l'exercice de la fonction de chef d'unité, si elle ne peut constituer le seul critère d'appréciation du niveau des responsabilités exercées par les fonctionnaires promouvables, est un critère pertinent dans l'analyse comparative que l'AIPN doit effectuer à cet égard. En outre, contrairement à ce que soutient le requérant, le Parlement n'a pas assimilé le critère du niveau de responsabilité exercées au fait d'occuper un poste de chef d'unité. En effet, d'abord, il résulte des

explications données par le Parlement à l'audience que le fonctionnaire, classé 66<sup>e</sup> sur la liste figurant au tableau produit en cours d'instance, a été promu alors qu'il faisait seulement fonction de chef d'unité. Par ailleurs, pour promouvoir deux fonctionnaires, classés 55<sup>e</sup> et 56<sup>e</sup>, l'AIPN a pris en compte le fait, qui se rattache au critère de niveau de responsabilité, que l'institution leur avait confié des tâches d'importance primordiale qu'ils sont parvenus à accomplir avec succès. Ainsi, le Parlement a tenu compte du niveau des responsabilités que ces trois fonctionnaires avaient exercées, alors même qu'ils n'étaient pas chefs d'unité.

56 Il s'ensuit que ce dernier grief tiré de l'erreur de droit doit être écarté.

*Sur le moyen tiré de l'erreur manifeste d'appréciation*

Arguments des parties

- 57 Le requérant fait valoir qu'en promouvant des fonctionnaires disposant d'un nombre de points de mérite inférieur à celui qu'il a accumulé, au seul motif qu'ils ont au moins une fois obtenu trois points de mérite au cours d'un exercice de notation, le Parlement aurait commis une erreur manifeste d'appréciation dans l'examen comparatif des mérites des fonctionnaires promouvables. Il ajoute que les mérites exceptionnels, qui justifient l'attribution de trois points de mérite, auraient pour effet d'accélérer le rythme de progression de carrière. Il en résulterait que tenir compte à nouveau, dans le cadre de l'examen comparatif visé à l'article 45 du statut, de l'attribution de trois points de mérite au cours de la carrière d'un fonctionnaire pour le préférer à un autre fonctionnaire, disposant pourtant de plus de points de mérite, serait disproportionné, voire en contradiction avec l'objectif de ne pas pénaliser les fonctionnaires «normalement» méritants.
- 58 Le Parlement rétorque qu'en matière de promotion, l'AIPN disposerait d'un large pouvoir d'appréciation et que le contrôle du juge de l'Union doit se limiter à la question de savoir si elle n'a pas usé de son pouvoir de manière manifestement erronée. Selon le Parlement, l'AIPN se serait livrée à un examen comparatif des mérites en prenant en considération la combinaison de plusieurs critères tels que le nombre de points de mérite accumulés, l'obtention au moins une fois d'un troisième point de mérite, le niveau de responsabilité exercée, les recommandations des directions générales en vue d'une promotion ou encore l'accomplissement de tâches exceptionnelles, de première importance pour l'institution. Ces critères, conformément à l'article 45 du statut, reflèteraient à la fois l'évaluation de la performance dans les rapports de notation et la constance du mérite.
- 59 À l'audience, le requérant a ajouté qu'il détenait l'équivalent du grade AD 12 depuis le 1<sup>er</sup> juillet 1988, que son rapport d'évaluation était élogieux, qu'il avait su mener à bien des négociations difficiles avec plusieurs autorités locales en Belgique et qu'il maîtrisait plusieurs langues.
- 60 À l'audience, le Parlement a rétorqué que si les mérites du requérant étaient incontestables, ils n'étaient pas exceptionnels comparés à ceux des 197 fonctionnaires ayant le même nombre de points de mérite que lui ou même à ceux de la quarantaine de fonctionnaires ayant autant, voire plus d'ancienneté que l'intéressé et possédant également le même nombre de points de mérite. Le Parlement a ajouté que l'ancienneté ne pouvait être un critère déterminant dans l'octroi d'une promotion.

## Appréciation du Tribunal

- 61 Au préalable, il y a lieu de rappeler qu'en vertu de l'article 45, paragraphe 1, du statut, l'AIPN prend en considération, aux fins de l'examen comparatif des mérites, en particulier, les rapports dont les fonctionnaires ont fait l'objet, l'utilisation dans l'exercice de leurs fonctions des langues autres que la langue dont ils ont justifié posséder une connaissance approfondie et, le cas échéant, le niveau des responsabilités qu'ils ont exercées.
- 62 Le Tribunal a également déclaré que l'expression «le cas échéant» signifie simplement que si, en principe, les fonctionnaires d'un même grade sont censés occuper des fonctions de responsabilités équivalentes, lorsque tel n'est pas le cas concrètement, cette circonstance doit être prise en considération lors de la procédure de promotion (voir, en ce sens, arrêt Bouillez e.a./Conseil, précité, point 39).
- 63 Il convient aussi de rappeler qu'en vertu d'une jurisprudence constante, l'AIPN dispose, aux fins de l'examen comparatif des mérites des fonctionnaires susceptibles d'être promus, d'un large pouvoir d'appréciation et que le contrôle du juge 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. Le juge ne saurait donc substituer son appréciation des qualifications et mérites des candidats à celle de l'AIPN (arrêt du Tribunal de première instance du 15 septembre 2005, Casini/Commission, T-132/03, point 52, et la jurisprudence citée) sous peine de commettre une erreur de droit (arrêt Conseil/Stols, précité, point 48).
- 64 Cependant, le large pouvoir d'appréciation ainsi reconnu à l'administration est limité par la nécessité de procéder à l'examen comparatif des mérites des fonctionnaires promouvables avec soin et impartialité, dans l'intérêt du service et conformément au principe d'égalité de traitement. En pratique, cet examen doit être conduit sur une base égalitaire et à partir de sources d'informations et de renseignements comparables (arrêt Casini/Commission, précité, point 53, et la jurisprudence citée).
- 65 C'est donc à la lumière de ces principes qu'il y a lieu d'examiner si la décision attaquée est entachée d'erreur manifeste d'appréciation. À cet égard, il a été jugé que, tout en préservant l'effet utile devant être reconnu à la marge d'appréciation de l'AIPN, une erreur est manifeste lorsqu'elle est aisément perceptible et peut être détectée à l'évidence, à l'aune des critères auxquels le législateur a entendu subordonner les décisions en matière de promotion (voir, en ce sens, arrêt du Tribunal de la fonction publique du 24 mars 2011, Canga Fano/Conseil, F-104/09, points 29 à 35).
- 66 En l'espèce, il convient d'abord de souligner, ainsi qu'il a été dit, que l'attribution de trois points de mérite, révélatrice de mérites exceptionnels lors d'une année donnée, peut être un indice important dans l'appréciation comparative ultérieure des mérites des fonctionnaires d'un même grade en vue de leur promotion. Or, il n'est pas contesté que l'AIPN n'a jamais attribué trois points de mérite au requérant.
- 67 Ensuite, contrairement à ce que soutient le requérant, ainsi qu'il a été dit, le Parlement ne s'est pas fondé exclusivement sur l'attribution d'un troisième point de mérite au cours d'une année donnée pour décider de la promotion des fonctionnaires AD 12.
- 68 En effet, d'une part, l'AIPN a pris en considération le mérite des fonctionnaires pendant l'ensemble de la période passée dans le grade AD 12 puisqu'il est constant que le nombre de points cumulés a constitué l'un des critères importants pour établir la liste de promotion.
- 69 D'autre part, conformément à l'article 45 du statut, l'AIPN a également tenu compte du niveau de responsabilité exercé et de l'accomplissement de tâches revêtant un caractère de première importance pour l'institution et a promu, compte tenu de ces critères, des fonctionnaires qui ne s'étaient pas vus

attribuer trois points de mérite. Or, le requérant ne soutient pas qu'il aurait exercé des fonctions d'encadrement et n'apporte pas d'éléments suffisants permettant d'établir qu'il aurait accompli des tâches d'importance primordiale.

- 70 Il convient de rappeler que l'article 45 du statut imposant que la promotion se fasse exclusivement au choix, même si la décision du bureau prévoit un seuil de référence dépendant d'une durée moyenne, exprimée en années, passée dans le grade, il ne saurait être déduit un principe selon lequel un fonctionnaire doit être promu dès lors qu'il ne démérite pas ou un principe de progression de carrière régulière qui obligerait l'administration à promouvoir automatiquement un fonctionnaire du seul fait qu'il a atteint une certaine ancienneté dans le grade (arrêt Barbin/Parlement, précité, points 90 et 91).
- 71 Or, en l'espèce, le requérant ne soutenait pas, dans ses écritures, qu'il aurait fait preuve de mérites particuliers. S'il a soutenu à l'audience qu'il maîtrise plusieurs langues et qu'il avait mené des négociations difficiles avec les autorités locales belges, il n'est pas contesté qu'il n'a exercé aucune fonction d'encadrement et il n'est pas démontré qu'il aurait accompli de tâches primordiales pour l'institution. Enfin, le requérant ne soutient pas que son niveau dans l'utilisation des langues pour l'exercice de ses fonctions serait supérieur à celui des fonctionnaires promus.
- 72 Il résulte de tout ce qui précède qu'en refusant de promouvoir le requérant et en procédant à la promotion de fonctionnaires disposant de points de mérite inférieurs au sien, mais remplissant d'autres critères d'excellence professionnelle, l'AIPN n'a pas entaché les décisions litigieuses d'erreur manifeste d'appréciation. Ce moyen ne peut dès lors qu'être écarté.
- 73 Tous les moyens ayant été rejetés, le recours doit être, dans son ensemble, rejeté.

### **Sur les dépens**

- 74 Aux termes de l'article 87, paragraphe 1, du règlement de procédure, sous réserve des autres dispositions du chapitre huitième du titre deuxième dudit règlement, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens.
- 75 Il résulte des motifs énoncés ci-dessus que le requérant a succombé en son recours.
- 76 Toutefois, le Parlement a, dans ses conclusions, demandé qu'il soit statué sur les dépens comme de droit. Cette conclusion ne saurait être considérée comme une demande tendant à la condamnation aux dépens du requérant (voir, en ce sens, ordonnance du Tribunal de la fonction publique du 10 juillet 2008, Maniscalco/Commission, F-141/07, points 30 à 33, et la jurisprudence citée). Il y a donc lieu de faire supporter à chacune des parties ses propres dépens.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL DE LA FONCTION PUBLIQUE (première chambre)

déclare et arrête :

- 1) Le recours est rejeté.**
- 2) Chaque partie supporte ses propres dépens.**

Gervasoni

Kreppel

Rofes i Pujol

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 7 juin 2011.

Le greffier  
W. Hakenberg

Le président  
S. Gervasoni