

116^e session

Jugement n° 3280

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la deuxième requête dirigée contre l'Organisation européenne pour la sécurité de la navigation aérienne (Eurocontrol), formée par M^{me} C. W. le 25 mars 2011, la réponse d'Eurocontrol du 20 juillet, la réplique de la requérante du 24 octobre 2011 et la duplique d'Eurocontrol du 27 janvier 2012;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal;

Après avoir examiné le dossier, la procédure orale n'ayant été ni sollicitée par les parties ni ordonnée par le Tribunal;

Vu les pièces du dossier, d'où ressortent les faits et les allégations suivants :

A. La requérante est entrée au service d'Eurocontrol en 2001 au grade C4. En 2005, après avoir remporté un concours, elle fut nommée à un poste de grade B5. Ce grade fut ultérieurement renommé AST5.

L'article 45 du Statut administratif du personnel permanent de l'Agence Eurocontrol prévoit qu'en fonction des disponibilités budgétaires une promotion peut être attribuée par le Directeur général aux fonctionnaires justifiant d'un minimum de deux ans d'ancienneté dans leur grade, après examen comparatif de leurs mérites respectifs, et que leur nouveau grade «devrait, en principe, se situer dans la fourchette

de grades définie dans la description de fonctions» des fonctionnaires concernés. Les critères et la procédure de promotion sont fixés dans le Règlement d'application n° 4 du Statut administratif.

Le 21 septembre 2010, le Conseil de direction d'Eurocontrol, présidé par le Directeur général, décida de ne pas procéder à l'exercice de promotion pour cette année-là étant donné, notamment, la situation budgétaire difficile et l'augmentation de 3,7 pour cent des salaires qui avait été approuvée par les États membres. La requérante se vit communiquer un résumé des points importants abordés lors de cette réunion par courriel du 6 octobre 2010.

Le 26 octobre 2010, la requérante adressa au Directeur général une réclamation dirigée contre la décision du 21 septembre. Elle lui reprochait de ne pas avoir rempli ses obligations statutaires en ne mettant pas en œuvre la procédure de promotion et de l'avoir privée de son «droit d'avoir vocation à la promotion», tel que prévu par le Statut administratif. Elle demandait que l'exercice de promotion pour 2010 soit tenu avant le 31 décembre 2010 et que 2 500 euros lui soient versés en réparation du préjudice qu'elle estimait avoir subi. Le 25 mars 2011, elle saisit le Tribunal de céans, attaquant la décision implicite de rejet de sa réclamation.

B. Relevant que son grade — AST5 — se situait dans la fourchette AST3-AST6 et qu'elle détenait ce grade depuis plus de deux ans, la requérante affirme qu'elle remplissait les conditions requises par l'article 45 du Statut administratif pour être promue en 2010 et que cet article a donc été violé. Se basant sur les dépenses effectivement consacrées à la rémunération du personnel d'Eurocontrol en 2010, elle signale que, pour cette année-là, cette dernière disposait bien des ressources financières suffisantes à la tenue de l'exercice de promotion. Elle fait grief à Eurocontrol de n'avoir pris aucune des dispositions énoncées dans le Règlement d'application n° 4 en vue de la mise en œuvre de cet exercice, alors que toutes les conditions étaient réunies pour que celui-ci ait lieu.

Citant le jugement 365 du Tribunal, la requérante rappelle que «les dispositions sur les promotions créent un droit acquis dans la

mesure où elles ouvrent au personnel des perspectives d'avancement». Ainsi, en supprimant l'exercice de promotion pour 2010, Eurocontrol a, d'après elle, porté atteinte à sa vocation à la carrière et, plus spécifiquement, à son droit acquis de bénéficier d'un examen de ses mérites en vue d'une promotion éventuelle. Eurocontrol aurait en outre manqué à son devoir de sollicitude en ne prenant pas en compte les intérêts particuliers des fonctionnaires à son service.

La requérante demande au Tribunal d'annuler la décision du 21 septembre 2010 et, pour autant que de besoin, la décision implicite de rejet de sa réclamation. Elle réclame en outre des dommages-intérêts à hauteur de 2 500 euros en réparation du préjudice qu'elle estime avoir subi, ainsi qu'une somme de 5 000 euros à titre de dépens.

C. Dans sa réponse, Eurocontrol informe le Tribunal qu'après avoir pris connaissance de l'avis rendu par la Commission paritaire des litiges le 28 avril 2011, le directeur principal des ressources, agissant par délégation du Directeur général, a décidé, le 5 juillet 2011, de rejeter la réclamation de la requérante comme irrecevable et dénuée de fondement. Eurocontrol demande au Tribunal d'examiner la recevabilité de la requête au regard du fait que l'intéressée ne semble pas avoir d'intérêt concret à agir en l'espèce.

Sur le fond, Eurocontrol rappelle que les crédits inscrits au budget annuel constituent des autorisations maximales de dépenses et non des obligations de dépenses. Elle indique que c'est dans le cadre du pouvoir d'appréciation dont il jouit, en vertu du paragraphe 1 de l'article 3 des Statuts de l'Agence, que le Directeur général a décidé de ne pas organiser d'exercice de promotion en 2010. Cette décision s'explique par la volonté de ne pas aggraver la frustration du personnel en conduisant un exercice de promotion d'une portée encore plus limitée que le précédent et par une situation particulièrement difficile — laquelle a d'ailleurs entraîné des restrictions dans d'autres domaines — en période de réorganisation. Sur ce point, Eurocontrol souligne l'impact que l'augmentation de 3,7 pour cent des salaires a eu sur le budget général pour 2010. En outre, elle soutient que, dans la mesure où il n'y avait pas de budget pour mettre en œuvre l'exercice

de promotion cette année-là, la procédure prévue par le Règlement d'application n° 4 ne trouvait pas à s'appliquer. Selon elle, le fait que la requérante n'ait pas obtenu la promotion à laquelle elle pouvait prétendre ne signifie pas que les dispositions applicables aient été violées. De plus, la décision contestée n'a pas porté atteinte à la vocation à la carrière de la requérante; d'ailleurs, cette dernière a été promue lors de l'exercice 2011.

D. Dans sa réplique, la requérante maintient sa position. De son point de vue, la promotion qu'elle a obtenue en 2011 est sans incidence sur le caractère illégal de la décision de ne pas organiser d'exercice de promotion au cours de l'année précédente. Elle prétend qu'elle a un intérêt certain à ce que cette décision soit annulée puisque Eurocontrol, en l'adoptant, lui a fait perdre une chance d'être promue en 2010. La requérante ajoute que l'augmentation des salaires avait été prévue dans le budget et qu'Eurocontrol n'a pas prouvé qu'il était impossible de procéder à un exercice de promotion en 2010. Elle allègue que, si le paragraphe 1 de l'article 3 des Statuts confère au Directeur général un large pouvoir d'appréciation en matière d'utilisation des moyens financiers, il ne l'autorise néanmoins pas à ne pas appliquer l'article 45 du Statut administratif.

La requérante demande au Tribunal d'annuler, pour autant que de besoin, la décision du 5 juillet 2011.

E. Dans sa duplique, Eurocontrol réitère sa position. Elle demande que la présente requête soit jointe à trois autres requêtes ayant le même objet.

CONSIDÈRE :

1. La requérante est entrée au service d'Eurocontrol le 1^{er} février 2001 en qualité de dactylographe de première classe auprès de l'Institut de la navigation aérienne à Luxembourg, avec le grade C4, échelon 2. À la suite d'un concours, elle a accédé, à partir du 1^{er} novembre 2005, à une fonction de grade B5 correspondant au grade

AST5 de la nouvelle classification. Au moment du dépôt de la requête, elle avait atteint le troisième échelon de ce grade.

Le 21 septembre 2010, le Directeur général a décidé de ne pas organiser d'exercice de promotion pour l'année 2010, eu égard à une situation budgétaire difficile aggravée par les coûts résultant d'une adaptation de 3,7 pour cent des rémunérations et pensions approuvée au mois de mai par les États membres. Il a annoncé l'organisation en 2011 d'un exercice de récompense comportant des promotions, des avancements anticipés d'échelon et des bonus financiers.

Le 26 octobre 2010, la requérante a formé une réclamation contre cette décision en demandant la mise en œuvre de l'exercice de promotion pour 2010 et le versement d'une indemnité pour tort moral.

2. Le 25 mars 2011, la requérante a introduit auprès du Tribunal de céans une requête contre la décision implicite de rejet de sa réclamation.

Dans son avis rendu le 28 avril 2011, la Commission paritaire des litiges est arrivée à la conclusion que la réclamation était fondée dans la mesure où elle contestait la décision de ne pas organiser de campagne de promotion en 2010. Elle a considéré qu'aucun argument ne justifiait cette décision et que la procédure avait manqué de transparence.

Le 5 juillet 2011, le Directeur général a néanmoins rejeté la réclamation, en soulignant notamment que la décision critiquée était conforme à la réglementation applicable qui lui confère un large pouvoir discrétionnaire.

La requérante a été promue à la fonction d'assistante administrative de grade AST6, échelon 1, à compter du 1^{er} juillet 2011.

Dans sa réplique du 24 octobre 2011, la requérante demande au Tribunal d'annuler, pour autant que de besoin, la décision explicite de rejet de sa réclamation du 26 octobre 2010.

3. Eurocontrol conteste la recevabilité de la requête au motif que la requérante ne pourrait se prévaloir d'un intérêt concret digne de

protection, rien ne prouvant qu'elle eût été promue en 2010 au grade qui est désormais le sien.

Cette fin de non-recevoir est dépourvue de pertinence. Eurocontrol admet en effet qu'en 2010 la requérante était éligible à une promotion à l'intérieur de sa fourchette de grades eu égard à son ancienneté dans le grade. Dès lors que sa promotion pouvait entrer en considération, la requérante a de toute évidence perdu une chance de l'obtenir au terme de l'exercice qui eût normalement dû être conduit cette année-là. La qualité pour contester le refus d'ouvrir cet exercice ne saurait dépendre de l'issue possible de celui-ci.

4. Ce sont exclusivement des raisons financières qui ont amené Eurocontrol à renoncer, en septembre 2010, à l'exercice périodique de promotion pour l'année en cours et à supprimer le crédit d'un peu plus de 1,2 million d'euros prévu à cet effet dans le budget adopté le 2 décembre 2009. Cette décision était conforme à l'article 6 du Statut administratif qui prescrit que le budget doit prévoir la disponibilité de moyens financiers pour la progression des carrières (promotions et échelons). Eurocontrol souligne que la situation créée par un accroissement de dépenses d'environ 13,3 millions d'euros — représentant 5,4 pour cent de l'enveloppe budgétaire totale —, causé par l'augmentation des rémunérations et pensions évoquée plus haut, l'a conduite non seulement à supprimer ce crédit, mais à opérer des réductions importantes dans diverses autres rubriques budgétaires. Elle insiste sur le fait que, dès le début de l'année 2010, le personnel avait été dûment informé des échanges de vues qui avaient lieu au sein du Conseil de direction au sujet de l'opportunité de tenir ou non un cycle de promotions et qu'une décision finale à ce propos devait être prise au mois de septembre.

5. La requérante soutient qu'aucune des raisons invoquées ne justifiait une violation des droits acquis que lui confèrent les dispositions qui régissent la promotion périodique des fonctionnaires d'Eurocontrol, et que celle-ci a agi au mépris du principe *patere legem quam ipse fecisti*.

6. L'article 45 du Statut administratif se lit *in parte qua* comme il suit :

«La promotion est attribuée par décision du Directeur général en fonction des disponibilités budgétaires. Elle entraîne pour le fonctionnaire la nomination au grade supérieur du groupe de fonctions auquel ou à laquelle il appartient. Le grade supérieur devrait, en principe, se situer dans la fourchette de grades définie dans la description de fonctions.

La promotion 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. Le mérite se définit notamment comme la performance ou l'engagement de longue date.

[...]

Un Règlement d'application fixera les critères et les procédures de promotion applicables.»

L'article 4 du Règlement d'application n° 4 a la teneur suivante :

«Chaque année, le Directeur général fournira aux Directeurs ou Chefs de service des lignes directrices concernant la part des crédits budgétaires affectés aux promotions. Sur cette base, les Directeurs ou Chefs de service détermineront chaque année avant le 31 mai le nombre maximal des possibilités de promotions par grade et par groupe de fonctions. Ils organiseront les consultations nécessaires avec les représentants désignés par le Comité du personnel comme prévu à l'article 3 [...] et recueilleront l'avis de ceux-ci. A cet effet, les représentants du Comité du personnel reçoivent la liste des fonctionnaires promouvables qui remplissent les conditions minimales d'ancienneté dans leur grade. Sont aussi communiqués les pourcentages de fonctionnaires promouvables calculés par rapport aux effectifs budgétaires, dans le cadre des disponibilités budgétaires annuelles. La Direction en charge des ressources humaines centralisera et coordonnera les propositions faites pour chaque Direction ou service et les transmettra au Comité de promotion prévu à l'article 3 du présent Règlement.»

7. Le Tribunal de céans doit reconnaître au Directeur général un large pouvoir d'appréciation pour décider non seulement des mérites d'un fonctionnaire éligible à une promotion au grade supérieur du groupe de fonctions auquel il appartient, mais aussi pour estimer si les disponibilités budgétaires permettent une telle promotion. Mais la question qui se pose en l'espèce est celle de savoir si, eu égard à la situation financière d'Eurocontrol aggravée en raison d'une

augmentation des rémunérations accordée après l'adoption du budget, le Directeur général, assisté du Comité de direction, pouvait purement et simplement annuler un crédit budgétaire dûment approuvé avec pour conséquence la suppression de l'exercice de promotion prévu pour l'année 2010.

Dans sa généralité, une telle mesure est discutable. Sans précédent au sein d'Eurocontrol, elle n'est nullement prévue dans la réglementation statutaire précitée qui prescrit l'ouverture annuelle d'un exercice de promotion sans envisager la possibilité de reporter cet exercice pour une ou plusieurs années. Le but de cette réglementation est de garantir la vocation à carrière de chaque fonctionnaire, c'est-à-dire son espérance légitime d'occuper un jour un poste supérieur, et cela commande un examen périodique et régulier de sa situation.

Discutable en principe, le report général d'un exercice de promotion ne saurait cependant être absolument exclu lorsque la situation financière d'Eurocontrol l'impose dans des circonstances exceptionnelles. Les explications fournies par Eurocontrol, dont le Tribunal de céans ne saurait mettre en doute la vraisemblance, montrent que de telles circonstances étaient réalisées en l'espèce. Eurocontrol ne s'est décidée au report de l'exercice de promotion pour 2010 qu'après une analyse objective de ces circonstances et en informant le personnel, peu après l'adoption du budget, de la possibilité de ce report. Celui-ci a été limité à une année et son annonce a été accompagnée de l'assurance qu'un exercice de récompense comportant des promotions, des avancements anticipés d'échelon et des bonus financiers serait organisé l'année suivante, année au cours de laquelle la requérante a obtenu la promotion souhaitée. On peut certes se demander s'il n'eût pas été possible de conduire un exercice de promotion assez restreint pour être compatible avec les disponibilités budgétaires. Mais, s'agissant d'une solution qui relève de la politique de gestion, le Tribunal de céans ne saurait reprocher à la défenderesse d'avoir opté pour une mesure d'ordre général en raison des frustrations qu'une limitation du cycle de promotion, ordonnée par elle en 2009, aurait fait naître au sein du personnel concerné.

Au vu de ce qui précède, force est de constater que la décision critiquée ne viole ni le principe *patere legem quam ipse fecisti* ni les droits acquis de la requérante qui portent certes sur son droit d'obtenir l'examen périodique de ses mérites en vue d'une promotion, mais non sur son droit à la promotion elle-même à une date déterminée, sans tenir compte de l'ensemble des circonstances.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé, le 7 novembre 2013, par M. Giuseppe Barbagallo, Président du Tribunal, M. Claude Rouiller, Vice-Président, et M. Michael F. Moore, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Catherine Comtet, Greffière.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 5 février 2014.

GIUSEPPE BARBAGALLO
CLAUDE ROUILLER
MICHAEL F. MOORE
CATHERINE COMTET