



Union  
Syndicale  
Bruxelles

Octobre 2021

## NEWSLETTER N°21

Article 45 du Statut - promotion -  
rapport d'évaluation - rapport de  
stage - dommage moral

Irrégularité de la procédure  
de promotion : en principe,  
les promotions doivent se  
fonder exclusivement sur les  
rapports d'évaluation

Affaire T-511/18, XH / Commission,  
arrêt du 25 juin 2020

# Staff Matters

Legal News from Union Syndicale

Le présent numéro porte sur un arrêt du Tribunal annulant la décision de ne pas promouvoir une fonctionnaire. La procédure de promotion était viciée parce qu'elle tenait également compte de rapports antérieurs concernant la période probatoire de la requérante et non uniquement de ses rapports d'évaluation. « D'autres informations » (c'est-à-dire autres que les rapports d'évaluation) concernant la situation administrative et personnelle des candidat(e)s à la promotion ne peuvent être prises en compte que dans des circonstances exceptionnelles, ce que le Tribunal précise à titre incident.

Continuez à nous envoyer vos suggestions de sujets à traiter ou vos questions et commentaires à l'adresse: [StaffMatters@unionsyndicale.eu](mailto:StaffMatters@unionsyndicale.eu).

### Avertissement

Bien que cette lettre d'informations juridiques ait été préparée avec soin, elle ne peut remplacer un conseil juridique individuel. Chaque situation comporte de nombreux aspects et requiert une analyse juridique complexe et une stratégie d'action individuelle. Plutôt que d'agir uniquement sur la base d'explications génériques ou de précédents, adressez-vous plutôt à nos experts juridiques pour un conseil juridique individuel et/ou pour vous représenter.

## Le contexte

La norme essentielle en matière de promotions, qui n'a pas été respectée dans le cas d'espèce, est constituée par l'article 45, paragraphe 1, du Statut. Celui-ci prévoit que, aux fins de l'examen comparatif des mérites, l'autorité investie du pouvoir de nomination (AIPN) prend en considération, en particulier, les rapports dont les fonctionnaires ont fait l'objet.

L'article 4, paragraphe 1, sous a), des DGE (dispositions générales d'exécution) dispose notamment que, aux fins de l'examen comparatif des mérites des fonctionnaires promouvables, l'AIPN prend en considération, en particulier les rapports dont les fonctionnaires ont fait l'objet depuis leur dernière promotion ou, à défaut, depuis leur recrutement et, en particulier, les rapports d'évaluation établis conformément aux dispositions générales d'exécution de l'article 43 du Statut.

## Les faits

La requérante (fonctionnaire à l'OLAF) a été recrutée au grade AD5 avec une période probatoire. Un rapport intermédiaire de stage a fait état des difficultés rencontrées par la requérante avec des collègues au début de sa période de stage. Il a été annexé au rapport de fin de stage. La requérante n'a pas été promue au titre de l'exercice de promotion 2017 et elle a introduit une réclamation puis un recours afin d'obtenir l'annulation de la décision de ne pas la promouvoir. Elle avançait, entre autres, une violation de l'article 45 du Statut dans la mesure où son rapport intermédiaire de stage et son rapport de fin de stage avaient été pris en compte dans l'examen comparatif des mérites aux fins de l'exercice de promotion 2017. Elle a ensuite été promue dans le cadre de l'exercice de promotion 2018.

## L'arrêt du Tribunal

Le Tribunal a annulé la décision de la Commission de ne pas inclure la requérante dans la liste des fonctionnaires promus au titre de l'exercice 2017. Il a également accordé à la requérante un dédommagement (2 000 €) à titre de réparation du préjudice moral qu'elle a subi.

Le Tribunal a noté que, conformément à l'article 45, paragraphe 1, du Statut et à l'article 4, paragraphe 1,

point a) des DGE, aux fins de l'examen comparatif des mérites, l'AIPN prend en considération, en particulier, les **rapports d'évaluation** dont les fonctionnaires ont fait l'objet. Ces rapports d'évaluation constituent un élément indispensable d'appréciation chaque fois que la carrière d'un(e) fonctionnaire est prise en considération en vue de l'adoption d'une décision concernant sa promotion.

L'AIPN, ajoute le Tribunal, ne peut prendre en compte **d'autres informations** concernant la situation administrative et personnelle des candidat(e)s à la promotion qu'en cas de **circonstances exceptionnelles**. Tel est notamment le cas en l'absence de rapport d'évaluation. Toutefois, ces éléments d'information ne peuvent remédier à l'absence d'un rapport d'évaluation que s'ils répondent à quatre conditions : 1) ils doivent être suffisamment objectifs pour permettre un contrôle juridictionnel ; 2) ils doivent contenir une appréciation des mérites du ou de la fonctionnaire effectuée par les personnes responsables de l'établissement de son rapport d'évaluation ; 3) ils doivent avoir été communiqués au ou à la fonctionnaire de manière à assurer le respect des droits de la défense et 4) ils doivent être connus par le comité de promotion au moment de l'examen comparatif des mérites de tous les candidats. Il s'ensuit que les éléments d'information susceptibles de suppléer à l'absence de rapport d'évaluation doivent être **largement analogues à celui-ci, en ce qui concerne leur origine, leur procédure d'établissement et leur objet**.

Selon le Tribunal, les rapports d'évaluation et les rapports rédigés pendant le stage ont des finalités et des fonctions différentes et ne peuvent faire l'objet d'une « comparaison automatique et absolue » car les deux types de rapports comportent des rubriques d'appréciation et un système de notes différents. Les appréciations contenues dans un rapport d'évaluation sont ciblées sur la performance et ont pour fonction de fournir à l'administration une information périodique alors qu'un rapport de fin de stage est principalement



destiné à évaluer l'aptitude du ou de la stagiaire à s'acquitter des attributions que comportent ses fonctions et à être titularisé(e). L'évaluation contenue dans un rapport de stage **ne saurait être assimilée** à l'évaluation effectuée dans le cadre du rapport d'évaluation et **s'y substituer ou la compenser**.

Si les rapports d'évaluation, dès lors qu'ils constituent des éléments susceptibles d'exercer une influence tout au long de la carrière d'un(e) fonctionnaire, constituent des actes faisant grief, il n'en va pas de même pour les mesures relatives au déroulement du stage d'un(e) fonctionnaire, tels que les rapports de stage, dont l'objectif est de préparer la décision de l'administration de titulariser ou de licencier l'intéressé(e) à la fin de la période de stage. C'est pour cette raison que le rapport de fin de stage ne peut être attaqué, de manière autonome, par un recours en annulation : il ne sert qu'à préparer la décision mentionnée.

Le Tribunal en a donc conclu qu'un rapport de fin de stage, même s'il comporte un certain nombre d'observations sur l'aptitude au travail du fonctionnaire ou de l'agent, ne peut pas, en principe, être pris en compte par un comité de promotion. Étant donné que la requérante avait fait l'objet de deux rapports d'évaluation (2015 et 2016) et que les appréciations contenues dans ces rapports d'évaluation constituaient une base suffisante pour l'examen comparatif des mérites prévu par l'article 45, paragraphe 1, du Statut, le Tribunal a considéré qu'aucune circonstance exceptionnelle ne justifiait que le rapport de fin de stage, ainsi que le rapport intermédiaire de stage qui figurait en annexe de ce dernier, soient pris en compte lors de l'examen comparatif des mérites pour l'exercice de promotion 2017. En tout état de cause, à la différence des rapports d'évaluation, le rapport intermédiaire de stage de la requérante n'a été rédigé ni en vue de permettre une évaluation objective de celle-ci ni dans la perspective de servir à l'appréciation de son évolution de carrière et il comportait en outre des critiques fortes et inhabituelles, ce qui constitue une raison supplémentaire d'exclure que ce rapport intermédiaire de stage puisse être pris en compte lors de l'examen comparatif des mérites de la requérante.

Le Tribunal a conclu que la prise en compte par l'AIPN des rapports afférents à la période de stage de la requérante constituait une irrégularité susceptible de vicier la procédure de promotion 2017 en ce qui la concerne. Puisque, en l'absence de cette irrégularité procédurale, la procédure de promotion 2017 aurait pu avoir un résultat différent, le Tribunal a annulé la décision de ne pas promouvoir la requérante.

En outre, il a condamné la Commission à verser à la requérante une somme de 2 000 € ex aequo et bono à titre de réparation du préjudice moral qu'elle a subi du fait d'avoir été placée dans un état d'inquiétude et d'incertitude quant à sa réputation et à son avenir professionnel.



## Commentaires:

1. Tout d'abord, d'un point de vue pratique, rappelons que la décision qui peut être contestée par une réclamation suivie d'un recours au Tribunal est la liste des promus qui ne comporte pas le nom de la personne concernée (la décision de ne pas promouvoir le ou la fonctionnaire en question).
2. Sur la notation en général, il convient de noter que le ou la supérieur(e) hiérarchique qui rédige le rapport dispose d'un large pouvoir d'appréciation et doit, pour s'acquitter de ses responsabilités, exprimer des commentaires sur la qualité du travail du ou de la fonctionnaire. Cette constatation du Tribunal est conforme à la jurisprudence (voir arrêts T-23/91, Maurissen / Cour des Comptes, point 40; T-144/03, Schmit / Commission, point 7 ainsi que 36/81, 37/81 et 218/81, Seton / Commission, point 23). Une éventuelle violation des règles procédurales dans des domaines administratifs pour lesquels les décideurs disposent d'un large pouvoir discrétionnaire fait l'objet, de la part du juge de l'Union, d'une attention particulière (voir le StaffMatters n° 12, consacré à l'affaire Pethke).
3. Dans la présente affaire, le Tribunal a interprété le terme « rapports » figurant à l'article 45 du Statut et à l'article 4, paragraphe 1, des DGE dans le cadre de la procédure de promotion. L'arrêt dispose que les rapports d'évaluation constituent « un élément indispensable d'appréciation » concernant la promotion d'un(e) fonctionnaire. La décision de ne

pas promouvoir un(e) fonctionnaire est entachée d'irrégularité lorsque l'AIPN n'a pas procédé à un examen comparatif des mérites des fonctionnaires promouvables parce qu'un ou plusieurs rapports d'évaluation n'étaient pas disponibles en raison d'une faute de l'administration (voir aussi l'arrêt F-118/15, Kotula/Commission, point 38, l'arrêt T-25/92, Vela Palacios/CES, point 43, et l'arrêt T-93/03, Konidaris/Commission, point 88).

4. Un rapport de fin de stage ne peut être réutilisé dans une procédure de promotion en parallèle aux rapports d'évaluation. La raison en est que les rapports de stage et les rapports d'évaluation ont des natures et des fonctions différentes et que les évaluations formulées dans le cadre de ces procédures de rapport ne sauraient être assimilées et se substituer ou se compenser.

5. Le Tribunal reconnaît toutefois que peuvent être pris en compte, dans des circonstances exceptionnelles, notamment lorsqu'un rapport d'évaluation n'est pas disponible, « d'autres informations concernant la condition administrative et personnelle des candidats à la promotion » (voir arrêt T-202/99, Rappe, points 40 et 54), dans le cas présent, un rapport de fin de stage. Il s'agit là d'une remarque incidente du Tribunal puisqu'il n'était pas nécessaire d'apporter cette précision dans la mesure où le dossier comportait même deux rapports d'évaluation. Il aurait suffi au Tribunal de déclarer qu'un rapport de stage ne pouvait pas être réutilisé dans la procédure de promotion.

6. Le Tribunal est allé jusqu'à fixer, de manière générale, quatre conditions cumulatives dans lesquelles « d'autres informations » peuvent remplacer ou compléter un rapport d'évaluation. Elles doivent 1) être suffisamment objectives pour permettre un contrôle juridictionnel ; 2) contenir une appréciation des mérites du ou de la fonctionnaire effectuée par les personnes responsables de l'établissement de son rapport d'évaluation ; 3) avoir été communiquées au ou à la fonctionnaire de manière à assurer le respect des droits de la défense et 4) être connues par le comité de promotion au moment de son examen comparatif des mérites de tous les candidats. Il convient de noter que l'arrêt ne précise pas si le Tribunal entend n'appliquer ces critères qu'aux cas où il n'y a pas du tout de rapport d'évaluation ou, plus largement, à tous les cas où « d'autres informations » sont prises en compte dans une procédure de promotion, à côté des rapports d'évaluation. Cette distinction ne sera probablement pas significative en pratique, vu la rigueur des conditions mentionnées.

7. On notera que le Tribunal ouvre ainsi la porte à la prise en compte, dans des procédures de promotion, d'informations qui ne figurent pas dans les rapports d'évaluation pour autant qu'elles soient « largement analogues » à ceux-ci, en ce qui concerne « leur origine, leur procédure d'établissement et leur objet ». Bien que cela puisse ouvrir la voie à une souplesse accrue dans l'établissement des rapports d'évaluation, il ne faut pas interpréter cette ouverture comme une invitation faite aux supérieurs ou à l'AIPN d'abandonner les rapports d'évaluation ou de les compléter par « d'autres informations » qui mettraient en cause l'objet et le caractère équilibré de l'exercice d'évaluation.

8. L'arrêt du Tribunal pourrait avoir été influencé par la formulation dure et personnelle du rapport intermédiaire de stage, au moins lorsqu'il s'agit de déterminer si un rapport de stage et un rapport d'évaluation peuvent être assimilés ou comparés. Le Tribunal a admis l'argument de la requérante que le rapport intermédiaire de stage avait été inclus dans la procédure de promotion bien qu'il n'existât aucune preuve en ce sens. Il a suffi au Tribunal de constater qu'un membre du Comité de promotion avait accédé au fichier du rapport intermédiaire de stage avant que ne soit prise la décision de promotion. Le fait que la requérante ait été promue lors de l'exercice de promotion suivant a renforcé la présomption que la décision contestée aurait pu être différente en l'absence d'irrégularité procédurale (et donc de violation de l'article 45 du Statut).

9. En pratique, cela signifie qu'un(e) fonctionnaire peut avancer qu'une remarque négative portant sur la période de stage ne peut pas figurer dans les rapports d'évaluation et être ensuite prise en compte dans la procédure de promotion. Si une telle remarque figure dans le dossier, il pourrait être opportun de demander que ce rapport en soit retiré.

10. En ce qui concerne la demande en indemnité, le Tribunal note que le non-respect par l'AIPN compétente de ses obligations au titre de l'article 45 du Statut a causé à la requérante un préjudice moral particulier, qui ne saurait être adéquatement réparé par la seule annulation de la décision de non-promotion. Elle a toutefois été promue au cours de l'exercice de promotion suivant, ce qui fait, selon le Tribunal, que ce préjudice a été limité<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Pour en savoir plus sur l'indemnisation du préjudice ex aequo et bono, voir O. Mader, Le droit à l'indemnisation ex aequo et bono dans la fonction publique européenne, KritV/CritQ/RCrit 2/2013 (Nomos) ISSN 2193-7869.