

CONSEIL DE L'EUROPE

COUNCIL OF EUROPE

TRIBUNAL ADMINISTRATIF

ADMINISTRATIVE TRIBUNAL

Recours N° 398/2007 (Nadine BOLENDER c/ Secrétaire Général)

Le Tribunal Administratif, composé de :

M. Georg RESS, Président Suppléant,
M. Angelo CLARIZIA,
M. Hans G. KNITEL, Juges,

assistés de :

M. Sergio SANSOTTA, Greffier,

a rendu, après en avoir délibéré, la présente sentence.

PROCEDURE

1. La requérante, Mme Nadine Bolender, a introduit son recours le 18 septembre 2007. Le même jour, le recours a été enregistré sous le N° 398/2007.
2. Le 12 octobre 2007, la requérante a déposé un mémoire ampliatif.
3. Le 29 février 2008, le Secrétaire Général a fait parvenir ses observations concernant les recours. La requérante a soumis un mémoire en réplique le 31 mars 2008.
4. L'audience publique dans le présent recours a eu lieu dans la salle d'audience du Tribunal Administratif à Strasbourg le 23 avril 2008. La requérante était représenté par Me J.-P. Cuny, tandis que le Secrétaire Général a été représenté par Mme B. O'Loughlin, Chef adjoint au Service du Conseil Juridique à la Direction du Conseil Juridique et du Droit International Public, assistée par Mme Christina Olsen, Mme M. Junker-Schreckenber, et M. Nicola-Daniele Cangemi, tous du même Service. L'audience portait également sur cinq autres recours (N° 394/2007 - Christopher Sawyer, N° 396/2007 - Giuseppe Cortese, N° 397/2007 - Patrick Buchmann, N° 400/2007 - Marie-Louise Wigishoff et N° 404/2007 - Alfred Sixto) qui traitent des questions liées à celles soulevées par le présent recours.
5. Après l'audience, à la demande du Tribunal le Secrétaire Général a soumis des documents. concernant les procédures devant le Comité *ad hoc* qui avait été constitué pour aviser le Secrétaire Général dans l'exercice de classification de postes. Par décision du

23 avril 2008, le Tribunal a décidé que, au vu du caractère confidentiel de ces documents, il en prendrait connaissance sans les communiquer au requérant. De son côté, la requérante a fait parvenir des commentaires.

EN FAIT

6. Engagée en décembre 1997, la requérante, de nationalité française, est une agente permanente de l'Organisation. Elle est affectée à la Direction Générale de l'Administration et de la Logistique. La requérante travaille en tant qu'architecte dans le domaine des technologies de l'information au Service des Technologies de l'Information.

7. Au courant de l'année 2004, le Secrétaire Général avait décidé de lancer un exercice de classification de postes.

Le personnel fut informé de la mise en route, en 2005, de cet exercice et, depuis lors, il fut informé de son avancement.

Dans un document visant à répondre à des questions récurrentes, il était précisé que :

« L'exercice n'a pas pour objectif de reclasser ou déclasser des agents. Dans un nombre limité de cas, il peut aboutir à repérer certains rôles dont l'impact est plus important ou moins important qu'on ne le pensait dans l'Organisation. Par la suite, cet exercice permettra à l'Organisation de vous accompagner dans votre développement personnel et votre carrière et de vous informer que la matière dont vous pouvez progresser par la gestion des compétences et le développement personnel ».

Dans un document du 10 mars 2006, le Secrétaire Général indiquait qu'il « était déterminé à trouver le financement nécessaire et en [avait] déjà discuté avec le Directeur Général de l'Administration et de la Logistique ». Dans le même document, il était précisé que « si un ou une agente n'est pas satisfait du grade de son poste, un examen peut être demandé dans le cadre des dispositions existantes du Statut du Personnel ».

Dans un document daté du 27 juin 2006 concernant l'information des agents, il était précisé que « la Direction Générale de l'Administration et de la Logistique procède à la finalisation des procédures et calendrier détaillés permettant aux agent occupant des postes reclassés d'être éventuellement promu au grade du poste en question ».

Dans une communication du 16 juillet 2007, le Secrétaire Général indiqua au personnel que les agents intéressés disposeraient d'un délai expirant le 15 septembre 2007 pour introduire une réclamation administrative conformément à l'article 59 du Statut du Personnel.

A l'issue de l'exercice, le Secrétaire Général arriva à la conclusion que le poste de la requérante devait être maintenu au grade B4.

8. Le 19 juillet 2006, la requérante formula une demande de révision du grade de son poste afin d'en obtenir le reclassement au grade A2/A3.

9. Le 27 juin 2007, la Directrices des Ressources Humaines informa par écrit la requérante que le Secrétaire Général en réponse à sa demande de révision avait décidé de maintenir le poste dans son grade actuel, à savoir grade B4.

10. Le 15 juillet 2007, la requérante introduisit une réclamation administrative en application de l'article 59 du Statut du Personnel. Elle demanda le reclassement de son poste au grade A2.

11. Par un courrier daté du 27 juillet 2007, le Secrétaire Général rejeta la réclamation administrative. Il estima que la réclamation était non fondée et il la rejeta.

12. Le 18 septembre 2007, la requérante introduisit le présent recours.

EN DROIT

13. Par son recours, la requérante demande au Tribunal d'annuler la décision du Secrétaire Général de ne pas reclasser son poste au grade A2. Il demande également qu'il lui soit alloué une somme de 5 000 euros au titre de remboursement des frais occasionnés par le présent recours.

14. De son côté, le Secrétaire Général demande au Tribunal de déclarer le recours non fondé et de le rejeter.

I. ARGUMENTS DES PARTIES

15. La requérante invoque à l'appui de son recours trois moyens : violation du principe général du droit qui exige la motivation des actes administratifs, vices matériels de la décision contestée, et violation des principes généraux du droits : égalité entre agents et confiance légitime.

16. En premier lieu, la requérante fait valoir que lors de l'information orale, elle n'a reçu aucune explication un tant soit peu détaillée de la décision négative qui lui a été communiquée. En outre, la décision de rejet de la réclamation administrative ne contient même pas un commencement de motivation. La requérante ajoute que la décision attaquée va même jusqu'à théoriser l'impossibilité d'une motivation. Selon elle, l'impossibilité d'entrer dans les détails est tout simplement incompréhensible Elle souligne que la motivation d'un acte est indispensable tant pour l'agent que pour le juge administratif. En effet, l'un et l'autre pourront évaluer chacun de son point de vue grâce aux raisons invoquées dans la motivation la légalité de la décision et notamment vérifier si l'autorité administrative a tenu compte de tous les éléments, de fait et de droit, pertinents.

17. Par son deuxième moyen, la requérante soutient que le Secrétaire Général n'a pas tenu compte d'éléments essentiels du dossier, et qu'il a tiré de ce dernier des conclusions erronées.

La requérante fait remarquer que le Secrétaire Général a limité son pouvoir discrétionnaire en se donnant des paramètres objectifs qu'il a affirmé vouloir suivre et qu'il a communiqués aux agents. Elle ajoute que le Secrétaire Général s'abrite derrière les recommandations de la Commission *ad hoc* et a rejeté la réclamation administrative parce que la Commission *ad hoc* avait recommandé le maintien du grade B4. Elle ajoute qu'une décision de nomination n'est pas inattaquable pour le simple fait que le Secrétaire Général a suivi la recommandation de la Commission de nomination. Or le Secrétaire Général ne saurait s'abriter derrière les recommandations de la Commission *ad hoc*.

Quant aux conclusions erronées, la requérante fait valoir que les tâches rattachées à son poste, telles qu'elles ressortent du formulaire d'appréciation pour 2006 et de sa demande de reclassement sont des tâches typiques d'un poste ICT 1 plutôt que ICT 3. La requérante appuie ses affirmations sur trois avis de vacance pour de grade A1/A2. De leur examen l'on remarquera que ces avis font référence à des fonctions strictement similaires, voire identiques à celles dont elle s'acquitte dans le cadre de son poste actuel. Elle ajoute que ses supérieurs étaient convaincus de la nécessité de créer un poste de référence spécifique mais leur demande a été refusée et cela a injecté une dose regrettable de confusion.

18. Par son troisième moyen, la requérante fait valoir qu'il serait victime d'une discrimination : il s'acquitterait d'une fonction relevant de la catégorie A et continue à être classée à un niveau B4.

Quant au respect du principe de la confiance légitime, la requérante affirme que les Administrations internationales sont tenues à respecter les engagements qu'elles ont pris à l'égard des agents. L'existence et l'application de ce principe sont confirmées par la jurisprudence des juridictions administratives internationales

Le Secrétaire Général a pris l'engagement envers tous les agents d'examiner avec objectivité le classement de leur poste et de procéder, le cas échéant, au reclassement qui s'impose. Le Secrétaire Général n'a pas respecté cet engagement à l'égard de la requérante en ce qu'il a décidé de le classer à une fonction de référence qui ne correspond guère aux tâches dont elle s'acquitte.

19. De son côté, après avoir fait un historique de la mise en place de l'exercice de classement, le Secrétaire Général note que chaque demande de réexamen a été analysée séparément, aussi bien par un expert de la classification indépendant que par la Direction des Ressources Humaines. Les demandes ont été soumises à une Commission *ad hoc* composée de deux représentants du personnel, de la Directrice des Ressources Humaines ou de son représentant, d'un représentant du Secrétaire Général et d'un représentant de l'entité administrative principale concernée. Par la suite, la Commission a fait une recommandation au Secrétaire Général de reclasser ou non le poste (avec indication des opinions exprimées s'il n'y avait pas de consensus).

20. Le Secrétaire Général estime que cette procédure de réexamen a été objective, rigoureuse et régulière.

21. Le Secrétaire Général ajoute que, dans le cas du requérant, la Commission *ad hoc* est parvenue à un consensus unanime sur le fait que son poste ne devait pas être reclassé et a recommandé son maintien au grade B4. Il a, en conséquence, suivi cette recommandation et a décidé de maintenir le poste que la requérante occupait au grade B4.

22. Le Secrétaire Général plaide qu'il n'est pas possible d'entrer dans le détail des éléments que la requérante soulève car les experts, la Direction des Ressources Humaines et la Commission *ad hoc* ont effectué cet exercice (analyse du poste et des arguments soulevés) pour tous les postes, dont le sien. Il n'est pas opportun de revoir tout cet exercice qui a été mené par les experts dans le domaine. Il ne serait pas cohérent et approprié de réexaminer « *a posteriori* » les arguments de chaque agent et le profil de chaque poste, cet exercice ayant déjà été effectué par les personnes qualifiées en la matière. Lorsqu'une procédure a été menée de façon rigoureuse,

comme en l'espèce, les résultats qu'elle donne doivent être suivis et respectés.

23. Concernant le grief de la requérante selon lequel la décision de ne pas reclasser son poste en poste dans la catégorie A manquerait de motivation, le Secrétaire Général soutient que ce grief ne serait pas fondé. Les agents ont été tenus informés au fur et à mesure de l'exercice de classification et dans la limite bien évidemment de la confidentialité et du secret régissant les travaux de la Commission *ad hoc*, de la méthodologie et des résultats de l'exercice, ainsi que de la procédure de réexamen ci-dessus décrite, notamment par les nombreuses « news » publiées sur le site Intranet du Conseil de l'Europe. Le Secrétaire Général ajoute que, avec ces informations détaillées à leur disposition, ainsi que celle contenue dans le mémorandum qui leur a été envoyé pour les informer qu'il n'avait pas été donné une suite favorable à leur demande de reclassement de leur poste, et celle figurant dans la réponse à leur réclamation administrative, les agents ne peuvent pas prétendre ne pas connaître les motifs qui l'ont conduit à décider de reclasser un poste à un grade plutôt qu'à un autre ou de la maintenir au même grade. La procédure est claire. En l'espèce, il a été décidé que le poste de la requérante devait être maintenu au grade B 4 et non être reclassé à la catégorie A comme le souhaitait la requérante.

24. Le Secrétaire Général fait remarquer que de plus, tous les agents avaient la possibilité tout au long de la procédure et à l'issue de celle-ci de demander des informations et des explications supplémentaires tant à leur hiérarchie qu'à la Direction des Ressources Humaines.

25. Le Secrétaire Général conteste que le fait qu'il a suivi l'avis de la Commission *ad hoc* puisse constituer un problème. En suite, il nie l'existence de toute discrimination dans la mesure où, la Commission *ad hoc* a conclu que le poste de la requérante relevait du grade B4. Enfin, il n'y aurait pas méconnaissance du principe de la confiance légitime parce que le Secrétaire Général ne s'était engagé qu'à vérifier et faire vérifier le classement des postes au sein de l'Organisation et cet engagement a été respecté. A aucun moment, l'assurance de reclasser le poste dans la catégorie A n'a été donnée à la requérante.

26. Le Secrétaire Général rappelle qu'en tout état de cause, en matière de gestion du personnel, le Secrétaire Général, investi du pouvoir de nomination, dispose d'un pouvoir discrétionnaire. En exerçant ce pouvoir, il est qualifié pour connaître et apprécier les nécessités de service de l'Organisation et les aptitudes professionnelles des agents.

27. Finalement, selon le Secrétaire Général, il convient de rappeler qu'aucun agent n'a droit à ce que son poste soit reclassé ni *a fortiori* à être promu sur le poste dont il est titulaire si le poste devait être reclassé.

28. En conclusion, au vu de ces éléments il ressort qu'aucune violation statutaire, réglementaire, des principes généraux du droit ou de la pratique ne peut être relevée dans le cadre de cette affaire. D'après le Secrétaire Général, il n'y aurait pas non plus eu mauvaise appréciation des éléments pertinents, ni conclusions erronées des pièces du dossier, ni détournement de pouvoir.

II. APPRECIATION DU TRIBUNAL

29. Avant d'examiner le fond du recours, le Tribunal se penchera sur une question qui n'a pas été soulevée par le Secrétaire Général et qui relève de la recevabilité du recours. En effet, vu la nature de l'acte contesté et le but de l'exercice auquel le Secrétaire Général s'est livré, le Tribunal, avant de se demander s'il est en présence d'un « acte d'ordre administratif [...] »

faisant grief » à la requérante, doit rechercher si la requérante justifiait d'un « intérêt direct » pour attaquer l'acte contesté (article 59 du Statut du Tribunal). Dans sa sentence du 19 janvier 2007 dans les recours Jeannin (III) et Becret (III) (recours N° 366 et 367/20006, paragraphes 33-44), le Tribunal avait conclu qu'un requérant n'a pas d'intérêt direct lorsque l'on est en présence d'un acte de gestion qui ne vise pas le requérant. Au paragraphe 42 de sa sentence, le Tribunal s'était exprimé ainsi :

« Pour le Tribunal, il est important de noter que les reclassements et déclassements litigieux ne portent pas sur des postes pour lesquels une procédure de pourvoi avait été entamée sous l'ancien classement ni, *a fortiori*, sur des postes occupés par les requérantes. Par conséquent, le Tribunal se trouve en présence d'un acte de gestion qui ne vise pas les requérantes, même si cet acte a des conséquences – indirectes – sur elles. De ce fait, les requérantes n'ont pas un intérêt direct à la classification de ces postes et, par conséquent, ne subissent pas, de façon indirecte et immédiate, un préjudice qui légitimerait une action par la voie contentieuse ».

Par la suite, le Tribunal a indiqué (paragraphe 43) :

« Le Tribunal accepte que, dans la présente affaire, les chances de promotion des requérantes puissent avoir été quelque peu réduites à cause des modifications en question. Le Tribunal arrive à cette conclusion même si les requérantes n'ont pas prouvé que leurs qualifications leur auraient permis de postuler si la classification des postes en question n'avait pas été modifiée.

Cependant, l'intérêt que les requérantes avaient à ce que les postes restent classés au grade originaire n'est pas un intérêt protégé par l'article 59 du Statut du Personnel.

Le Secrétaire Général a certainement le pouvoir de faire des modifications du Secrétariat de l'Organisation. Lorsqu'il procède à une modification du classement de postes qui ne sont pas occupés, le Secrétaire Général adopte un acte d'organisation générale du Secrétariat qui ne vise pas la gestion de la carrière d'un membre du personnel, mais la structure des emplois de l'Organisation.

Si la manière dont le Secrétaire Général s'acquitte de cette tâche pose un problème de gestion du personnel sur un plan général, ce problème ne peut être résolu par le biais d'une décision judiciaire dans une affaire individuelle. »

30. Le Tribunal relève que dans la présente affaire la décision attaquée portait sur le poste occupé par la requérante tandis que, dans les recours Jeannin (III) et Becret (III), les décisions attaquées portaient sur des postes qui n'étaient pas occupés par les requérantes (paragraphe 43 de la sentence précitée). Cependant, cette différence ne saurait amener le Tribunal à parvenir à une conclusion différente de celle à laquelle il est parvenu dans les recours Jeannin (III) et Becret (III).

La procédure de reclassement comme annoncée et décrite et terminée par l'Administration était une procédure d'organisation du Conseil de l'Europe, donc un acte général et pas directement adressé à des individus. Le Secrétaire Général a lancé cette procédure dans le cadre de son pouvoir de faire des modifications et adaptations d'ordre général du Secrétariat de l'Organisation, sans donner un droit automatique à des promotions, même pas à ceux qui occupaient les postes reclassés. Cela est démontré très clairement par la réserve que le Secrétaire Général avait faite en relation aux moyens financiers sur lesquels une telle promotion pourrait avoir des effets.

31. En effet, l'examen de la classification du poste de la requérante rentrait dans le cadre d'un exercice général concernant toute l'Organisation : il n'avait pas pour but de vérifier si un agent devait être promu ou non sur le grade reclassé du poste. Toute la procédure de reclassement portait sur la gestion de la structure des emplois de l'Organisation. Même, si cet

exercice d'organisation pouvait se terminer par une décision de reclassement du poste de la requérante, l'Organisation n'avait pas l'obligation de vérifier si la requérante devait être promu. L'intérêt que la requérante portait à la procédure reste indirect et accessoire par rapport au but et à la finalité d'ordre général de l'ensemble de l'exercice qui visait à apprécier les nécessités de service de l'Organisation plutôt que les aptitudes professionnelles des agents (paragraphe 26 ci-dessus).

32. Etant arrivé à cette conclusion, le Tribunal devrait déclarer que le recours est irrecevable.

33. Même si l'on pouvait comprendre l'indication très générale du Secrétaire Général, donnée dans le document du 10 mars 2006, de la sorte que les agents pourraient attaquer ses décisions par la voie contentieuse, le Tribunal estime qu'une telle indication ne peut pas modifier le caractère de l'acte d'organisation. L'acte de reclassement est objectif et de portée générale. Cependant, il ne saurait être considéré comme un acte d'ordre général faisant grief aux agents aux termes de l'article 59, paragraphe 1, du Statut du Personnel.

34. Le Tribunal n'estime pas inutile d'ajouter que même s'il ne constatait pas l'irrecevabilité de ce recours, il arriverait, par un raisonnement très similaire, à la conclusion que le recours serait mal fondé.

35. En effet, quant au fond du recours, le Tribunal estime qu'une procédure de reclassement des postes dans tout le Conseil de l'Europe est sans doute une procédure exceptionnelle et ne peut pas être comparée à des procédures ordinaires comme les concours, promotions etc. ni à la procédure qui a concerné les requérantes Jeannin et Bécet et qui ne portait que sur des postes spécifiques bien identifiés. Il en résulte que le pouvoir discrétionnaire du Secrétaire Général dans le cadre de ces mesures d'organisation est extrêmement vaste. Une telle procédure peut se dérouler sans porter atteinte à des positions des individus titulaires actuels de l'un ou l'autre poste. Cette procédure objective reste dans le cadre interne de l'administration et rentre donc dans le pouvoir d'appréciation du Secrétaire Général. Il n'est pas nécessaire de "motiver" une telle appréciation parce que le reclassement, comme le Tribunal l'a indiqué plus haut, est un acte d'organisation. Le Tribunal a noté que la procédure de "*job classification*"(classement des postes) lancée par le Secrétaire Général dans les années 2005/2006 est d'abord une procédure objective et interne à l'Organisation. C'est dans le cadre de cette phase qu'une Commission *ad hoc* composée de cinq membres (y compris un représentant du personnel) a été établie et à son travail a été associé celui d'experts indépendants. En outre, il était loisible aux agents de soumettre à la Commission – dont, au vu de sa nature, le travail ne devait pas être accompli en contradictoire des agents – des commentaires et informations quant au travail associé au poste occupé. Le Tribunal ne peut que contrôler la régularité de la composition et de la procédure. Ayant eu la possibilité de prendre connaissance des comptes-rendus de la Commission pour ce recours, le Tribunal arrive à la conclusion que ni la composition ni la procédure ne donnent des raisons à des critiques. Les comptes-rendus montrent qu'il s'agit d'une évaluation objective des postes sans aucune référence à des aptitudes des titulaires actuels des ces postes.

36. Cependant, le Secrétaire Général ne s'est pas limité au reclassement objectif des postes mais il semble avoir voulu aussi répondre aux demandes personnelles et individuelles de régulariser la position individuelle en relation avec le ou les postes reclassés, même si la participation du personnel vise essentiellement la formation aux fins de la rédaction de l'acte d'organisation. Cette phase postérieure au reclassement, même si elle est insérée dans le

même document du Secrétaire Général, n'est plus totalement "objective" et a pu créer l'impression chez les agents qu'ils ont un droit de rectification individuel, au moins une espérance légitime, comme déjà souligné. Il ressort du document du Secrétaire Général sur les conséquences du reclassement qu'une telle "régularisation" de la situation individuelle dépendait des moyens financiers à trouver (au final : de la disponibilité budgétaire) et des aptitudes personnelles (comme dans les procédures de promotions). Cela montre qu'il n'y a pas un "automatisme" ou une obligation de l'administration d'adapter les situations individuelles selon les résultats de reclassification.

37. Le Secrétaire Général a néanmoins répondu d'une manière plutôt générale à des demandes individuelles d'adaptation de la situation individuelle au résultat du reclassement du/des postes. Même si ces réponses ne donnent pas une motivation extensive qu'on pourrait attendre dans des procédures de recours ou de promotions, le Tribunal estime que les références à des procédures objectives de reclassement dans la Commission *ad hoc* satisfirent les exigences pour cette procédure exceptionnelle. Dans les affaires actuelles la Commission *ad hoc* a donné des recommandations au Secrétaire Général quelques fois à l'unanimité, quelques fois à la majorité. Toute la procédure dans cette Commission *ad hoc* d'experts qui avait comme tâche d'aider le Secrétaire Général dans son effort de reclassement montre le sérieux et l'effort d'objectivité. Le fait qu'il y avait des recommandations à la majorité est plutôt un signe de la difficulté du système des classifications qui n'est pas un système rationnel *in toto* mais une évaluation des objectifs, fonctions, etc., donc une évaluation qui inclue des éléments subjectives comme toutes les évaluations. Il n'était pas irrégulier que le Secrétaire Général avait nommé cette Commission d'experts dont les qualités professionnelles servaient comme une sorte de garantie pour une procédure objective. Il n'était non plus irrégulier que le Secrétaire Général a basé sa décision sur l'avis de cette Commission.

38. En conclusion, le recours est irrecevable pour les raisons indiquées aux paragraphes 29-32 ci-dessus et le Tribunal n'a pas besoin d'examiner le fond du recours.

39. Aux termes de l'article 11, paragraphe 3, du Statut du Tribunal,

« 3. Au cas où il a rejeté le recours, le Tribunal peut, s'il estime que des circonstances exceptionnelles justifient une telle mesure, décider que le Conseil remboursera tout ou partie des frais justifiés exposés par le requérant ou la requérante. Le Tribunal indique les circonstances exceptionnelles qui ont motivé sa décision. »

La requérante demande 5 000 euros au titre de remboursement des frais. Le Tribunal considère que les indications fournies par le Secrétaire Général au personnel quant à la possibilité d'attaquer par la voie contentieuse ses décisions en matière de classement constituent une circonstance exceptionnelle pour l'application du paragraphe 3 de l'article 11 du Statut du Tribunal. Par ailleurs et surtout, il s'agit de l'un des premiers recours dans la matière.

Le Tribunal considère raisonnable que le Secrétaire Général rembourse la somme de 5 000 euros.

Par ces motifs,

Le Tribunal Administratif :

Déclare le recours irrecevable ;

Le rejette ;

Dit que le Secrétaire Général doit rembourser la somme de 5 000 euros pour frais et dépens.

Prononcé à Strasbourg, le 3 juillet 2008, le texte français faisant foi.

Le Greffier du
Tribunal Administratif

Le Président Suppléant du
Tribunal Administratif

S. SANSOTTA

G. RESS