

Recours n° 744/2024

I. S. V.

c/

**Secrétaire Générale
du Conseil de l'Europe**

JUGEMENT

14 août 2024

Le Tribunal administratif, composé de :

Paul LEMMENS, Président,
Lenia SAMUEL,
Thomas LAKER, Juges,

assisté de :

Christina OLSEN, Greffière,
Dmytro TRETAKOV, Greffier suppléant,

a rendu, après en avoir délibéré, le présent jugement.

PROCÉDURE

1. La requérante, I. S. V., a introduit son recours le 15 janvier 2024. Le recours a été enregistré le même jour sous le n° 744/2024.
2. Le 19 février 2024, la Secrétaire Générale a fait parvenir ses observations sur le bien-fondé du recours.
3. Le 28 février 2024, le Tribunal a décidé de renoncer à la tenue d'une audience dans cette affaire, conformément à l'article 15, paragraphe 1, du Règlement du Tribunal.
4. Le 12 mars 2024, la requérante a présenté son mémoire en réplique.
5. Le 27 mars 2024, la Secrétaire Générale a présenté son mémoire en duplique.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

6. La requérante est une agente du Conseil de l'Europe embauchée sur la base d'un contrat sans date de fin au grade A2 depuis le 1^{er} janvier 2023. Elle était auparavant employée au Conseil de l'Europe dans le cadre de contrats à durée déterminée (CDD) successifs au grade A2 du 11 novembre 2013 au 30 juin 2015, date à laquelle il a été mis fin à son emploi pour cause de manque de moyens financiers.
7. Le 1^{er} avril 2017, la requérante a été réengagée et embauchée jusqu'au 1^{er} janvier 2023 en CDD consécutifs au grade A2.
8. Du 1^{er} août 2019 au 15 avril 2021, la requérante était en congé sans solde pour raisons personnelles.
9. Le 5 janvier 2022, la requérante a écrit à la Direction des ressources humaines (DRH) pour lui demander des informations, notamment, sur la date à laquelle elle pourrait bénéficier d'une promotion au grade A3. Le courriel de la requérante était libellé comme suit :

« (...) J'ai une question à propos de mon contrat. Je travaille au Conseil de l'Europe depuis quelques années maintenant (interrompues par un congé) et je suis toujours au même niveau que celui auquel j'ai été recrutée en 2013, A2, échelon 1.

Pourriez-vous m'expliquer pourquoi mon niveau d'échelon n'a pas changé et à quel moment je pourrais accéder au grade A3 ? (...) » (traduction)

10. Par un courriel daté du 19 janvier 2022, la DRH a répondu que la requérante ne pourrait pas être promue avant le 15 décembre 2024 – avec effet au 1^{er} janvier 2025. Le courriel était rédigé comme suit :

« Pour répondre à votre question sur votre éligibilité à une promotion au grade A3, votre période de congé sans solde n'est pas prise en compte dans le calcul des 6 années de service. Par conséquent, vous aurez accompli les 6 ans le 15 décembre 2024 et la date effective de la promotion sera le 1^{er} janvier 2025 (la date effective de toutes les promotions est fixée au premier du mois). Vous trouverez ci-dessous un extrait du Règlement sur les nominations (annexe II au Statut du personnel). (...) » (traduction)

11. Le 19 janvier 2022, la requérante s'est enquis des raisons pour lesquelles sa période de travail auprès du Conseil de l'Europe du 11 novembre 2013 au 30 juin 2015 n'avait pas été prise en compte dans le calcul des six années de service requises pour être promue du grade A2 au grade A3. Un échange de courriels s'en est suivi et, le 7 septembre 2022, la DRH a répondu par le courriel suivant :

« Pour faire suite à votre question, je vous informe que votre emploi au sein du Conseil de 2013 à 2015 ne peut être pris en compte pour déterminer votre droit à l'avancement d'échelon et votre éligibilité à une promotion au grade A3.

(...)

En ce qui concerne votre promotion au grade A3, nous vous rappelons que vous avez été recrutée le 1/4/2017 au grade A2/échelon 1 à la suite d'une interruption de votre emploi au sein de l'Organisation, qui a pris fin en 2015. Conformément à la pratique administrative établie, les périodes de travail auprès de l'Organisation antérieures à une interruption d'emploi et à une nouvelle embauche par l'Organisation ne sont pas prises en compte comme années de service au sens de l'article 24 du Règlement sur les nominations (annexe IV au Statut du personnel).

Par conséquent, comme je vous le précisais dans mon message du 19 janvier 2022, vous seriez éligible à une promotion au grade A3 à compter du 1^{er} janvier 2025, pour autant que les autres conditions, comme le caractère satisfaisant de votre performance, soient réunies. (...) » (traduction)

12. En réponse au courriel de la DRH du 7 septembre 2022, la requérante a adressé le 29 septembre 2022 un courriel à la DRH pour lui demander quand serait prise la décision de ne pas prendre en compte sa période de travail au sein de l'Organisation de novembre 2013 à juin 2015 pour déterminer son éligibilité à une promotion au grade A3, et quelle était la procédure de cette décision. En réponse à sa demande, la requérante a reçu un courriel du DRH daté du 12 octobre 2022, libellé comme suit :

« Vous pouvez considérer mon courriel du 7 septembre 2022 comme la décision officielle relative à votre demande.

Il n'existe pas de procédure distincte pour statuer sur ces questions. (...) » (traduction)

13. Le 7 juillet 2023, le chef de l'Entité administrative principale (MAE) dans laquelle travaillait la requérante a adressé à la directrice des Ressources humaines une note proposant de la promouvoir du grade A2 au grade A3, conformément au paragraphe 540.1 de l'Arrêté relatif au personnel sur l'évolution de carrière, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2023.

14. Le 14 septembre 2023, la directrice des Ressources humaines a répondu au chef de la MAE de la requérante que, « afin d'assurer l'égalité de traitement entre nos agents », les périodes de congé n'étaient pas prises en compte comme des années de travail. La requérante aura uniquement accompli les six années de travail requises au grade A2 le 15 décembre 2024 et pourra donc être promue au grade A3 le 1^{er} janvier 2025, sous réserve que sa performance et

sa conduite aient été satisfaisantes au cours des trois années consécutives ayant immédiatement précédé la proposition de sa cheffe de MAE. La directrice des Ressources humaines soulignait que la requérante avait déjà reçu des réponses sur ce point en janvier et en septembre 2022, qui lui indiquaient que sa demande était prématurée, et invitait le chef de la MAE de la requérante à « présenter à nouveau une demande de promotion [de la requérante] au moment opportun ».

15. Le 29 septembre 2023, la requérante a entamé une procédure de réexamen hiérarchique de la décision de la directrice des Ressources humaines du 14 septembre 2023.

16. Le 11 octobre 2023, elle a reçu une note sur sa demande de réexamen hiérarchique. Cette note indiquait notamment ce qui suit :

« (...) Je constate que la décision [du 14 septembre 2023] énonce les motifs pour lesquels vous n'êtes pas éligible à une promotion au grade A3, qui vous ont déjà été communiqués par un agent de la Direction des ressources humaines dans les courriels des 13 et 19 janvier et du 7 septembre 2022. Ces motifs se fondent sur l'article 24 du Règlement sur les nominations (Annexe II au Statut du personnel qui était en vigueur jusqu'au 31 décembre 2022) ; sur le paragraphe 540.1 de l'Arrêté relatif au personnel sur l'évolution de carrière, qui est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2023 et qui n'a pas modifié les dispositions relatives à la promotion du grade A2 au grade A3 ; ainsi que sur la pratique administrative établie de longue date et constamment appliquée qui veut que les périodes de travail antérieures à une interruption d'emploi au sein de l'Organisation ne soient pas prises en compte dans le calcul de l'éligibilité à une promotion au grade A3.

En conclusion, j'estime que la décision prise le 14 septembre 2023 par [la directrice des Ressources humaines] a été prise à bon escient et je la confirme donc, conformément au paragraphe 1440.4 de l'Arrêté relatif au personnel sur la résolution des différends. (...) Si vous n'êtes pas satisfait de l'issue du réexamen hiérarchique, veuillez noter que vous avez le droit de la contester en saisissant la Secrétaire Générale d'une réclamation administrative, comme le prévoit l'article 1450 de l'arrêté relatif au personnel susmentionné. » (traduction)

17. Peu satisfaite de l'issue du réexamen hiérarchique, la requérante a saisi le 20 octobre 2023 la Secrétaire Générale d'une réclamation administrative.

18. Le 20 novembre 2023, la Secrétaire Générale a rejeté la réclamation dans son intégralité au motif qu'elle était irrecevable et, de surcroît, dépourvue de fondement.

19. Le 15 janvier 2024, la requérante a introduit le présent recours.

II. LE DROIT EN VIGUEUR

20. Les dispositions qui régissent la résolution des différends sont énoncées à l'article 14 du Statut du personnel et dans les dispositions d'application correspondantes des arrêtés relatifs au personnel, comme suit :

Article XIV du Statut du personnel - Résolution des différends

(...)

14.3 Un-e agent- e qui considère qu'une décision administrative porte atteinte à ses intérêts et n'est pas compatible avec les termes et conditions de son engagement ou avec les dispositions pertinentes du Statut du personnel ou des Arrêtés, Instructions ou Politiques de l'Organisation peut engager une procédure de réexamen hiérarchique permettant de revenir sur une décision irrégulière ou de confirmer la décision contestée en la motivant lorsqu'elle a été prise de manière régulière. Les modalités de ce réexamen sont définies par le- la Secrétaire Général- e par voie d'Arrêté.

14.4 Un- e agent- e qui n'est pas satisfait- e de l'issue du réexamen hiérarchique et qui justifie d'un intérêt direct et actuel peut déposer une réclamation administrative auprès du- de la Secrétaire Général- e pour contester la décision administrative lui faisant grief. Les modalités de la procédure de réclamation sont définies par le- la Secrétaire Général- e par voie d'Arrêté.

14.5 La décision rendue par le- la Secrétaire Général- e sur la réclamation est susceptible de recours devant le Tribunal administratif du Conseil de l'Europe, dans les conditions prévues par les dispositions du Statut de ce tribunal. (...)

Arrêté relatif au personnel sur la résolution des différends

1420. DÉFINITIONS

1420.1 Une « décision administrative » correspond à toute décision, action ou décision implicite prise par un- e agent- e investi- e de pouvoirs administratifs, ou par le-la supérieur- e hiérarchique d'un- e agent- e, qui affecte les conditions d'emploi d'un- e agent- e ou ses droits en vertu du Statut du personnel, des Arrêtés relatifs au personnel ou de toute disposition juridique applicable.

(...)

1440. RÉEXAMEN HIÉRARCHIQUE

(...)

1440.2 La demande de réexamen hiérarchique doit être déposée auprès du- de l'auteur ou autrice de la décision initiale dans un délai de 30 jours à compter de la date à laquelle la décision administrative contestée a été notifiée à l'agent- e ou, en l'absence de notification, de la date à laquelle l'intéressé-e a eu connaissance de cette décision.

(...)

1450. PROCÉDURE DE RÉCLAMATION

(...)

1450.2 La réclamation doit être introduite dans un délai de 30 jours à compter de la date à laquelle l'issue du réexamen hiérarchique a été notifiée ou, en l'absence de notification, à compter de la date à laquelle la notification aurait dû être effectuée.

(...)

1460. PROCÉDURE DE RECOURS

1460.1 Le rejet par le- la Secrétaire Général- e de tout ou partie d'une réclamation administrative est susceptible de recours devant le Tribunal administratif du Conseil de l'Europe, dans les conditions prévues par les dispositions du Statut et du Règlement intérieur du Tribunal.

21. Les dispositions pertinentes du Règlement sur les nominations (Annexe II au Statut du personnel) en vigueur jusqu'au 31 décembre 2022 sont libellées comme suit :

Article 24

Nominations de début de carrière et passage entre catégories de postes et de fonctions

(...)

4. Un agent ou une agente peut être promu(e) au grade A3 après six années de service dans le grade A2 sur proposition du chef ou de la chef de sa grande entité administrative à la condition minimale qu'il ou elle ait pleinement satisfait aux exigences de son poste ou de sa fonction durant les trois années précédentes. À réception de la proposition, le Directeur ou la Directrice des Ressources humaines vérifie les appréciations pertinentes de l'agent ou de l'agente concerné(e) et soumet le dossier au Secrétaire Général ou à la Secrétaire Générale pour décision.

22. Les dispositions pertinentes du Statut du personnel et des arrêtés relatifs au personnel en vigueur au 1^{er} janvier 2023 sont libellées comme suit :

Article V du Statut du personnel – Évolution de carrière

(...)

5.4 Le- la Secrétaire Général- e peut décider de promouvoir un- e agent- e à un grade plus élevé dans la même catégorie d'emplois, conformément aux règles et procédures établies. Les

promotions se fondent sur le mérite et s'efforcent d'assurer une représentation géographique équitable et la parité des genres.

Arrêté relatif au personnel sur l'évolution de carrière
540. Avancement en grade

540.1 Les agent- e- s employé- e- s dans la catégorie A, grade 1, sont promu- e- s au grade A2 deux ans après la date de leur nomination au grade A1, sous réserve que leur performance et leur conduite soient satisfaisantes. Ils peuvent être promus au grade A3 après six années de service au grade A2, sur proposition du- de la chef- fe de leur entité administrative principale au directeur ou à la directrice des Ressources humaines et sous réserve que leur performance et leur conduite aient été satisfaisantes pendant les trois années successives qui précèdent immédiatement cette proposition.

EN DROIT

23. Dans son recours, la requérante demande au Tribunal :

- d'annuler la décision de la directrice des Ressources humaines du 14 septembre 2023 de ne pas la promouvoir au grade A3 ;
- d'annuler le rejet de la réclamation administrative du 20 novembre 2023 ;
- d'ordonner à la Secrétaire Générale de la nommer rétroactivement au grade A3 à compter du 1^{er} octobre 2023 ;
- de lui octroyer une réparation de son préjudice matériel *ex aequo et bono* ;
- de condamner la Secrétaire Générale à lui rembourser 500 EUR de frais.

24. Pour sa part, la Secrétaire Générale demande au Tribunal de déclarer le recours irrecevable et de le rejeter dans son intégralité. Dans l'hypothèse où le Tribunal retiendrait la responsabilité de l'Organisation, la Secrétaire Générale fait valoir, à titre subsidiaire, que la requérante n'a apporté aucun élément de nature à fonder ou à étayer sa demande d'octroi par le Tribunal d'une réparation de son préjudice matériel *ex aequo et bono*.

I. ARGUMENTS DES PARTIES

A. Recevabilité

1. La Secrétaire Générale

25. La Secrétaire Générale soutient que la décision officielle en l'espèce est le courriel adressé à la requérante par la DRH le 7 septembre 2022 qui l'informait que son emploi au Conseil de l'Europe de novembre 2013 à juin 2015 ne pouvait pas être pris en compte pour déterminer son éligibilité à une promotion au grade A3 et que, par conséquent, elle ne pourrait pas bénéficier d'une promotion au grade A3 avant le 1^{er} janvier 2025. De l'avis de la Secrétaire Générale, cet élément ressort clairement du libellé même du message envoyé à la requérante par la DRH le 12 octobre 2022 en réponse à sa demande d'éclaircissements : par ce message, la requérante a été informée sans ambiguïté que la décision du 7 septembre 2022 constituait la décision officielle et définitive.

26. La Secrétaire Générale soutient dès lors que la requérante aurait dû introduire une réclamation dans ce cadre au plus tard dans les trente jours à compter du 12 octobre 2022, c'est-à-dire en novembre 2022. La Secrétaire Générale conclut que, en introduisant sa demande de réexamen hiérarchique le 29 septembre 2023 et sa réclamation administrative le 20 octobre

2023, la requérante n'a pas respecté les délais prescrits et que son recours est manifestement irrecevable en raison de son dépôt hors délai.

2. La requérante

27. La requérante réfute l'exception d'irrecevabilité de la Secrétaire Générale en faisant valoir que le courriel du 7 septembre 2022 ne saurait être considéré comme une « décision administrative » et ne constituait donc pas un acte lui faisant grief susceptible de faire courir le délai. Elle soutient que pour qu'il y ait « décision administrative » au sens de l'article 14.3 du Statut du personnel, il faut que la procédure prévue par la réglementation interne ait été respectée. Plus précisément, la demande à l'origine de la décision et la décision elle-même doivent avoir été rédigées par des personnes habilitées à le faire en vertu de la réglementation applicable. Or, en l'espèce, la requérante n'avait pas le droit de demander elle-même sa promotion au grade A3 et l'assistante administrative de la DHR qui lui a écrit le 7 septembre 2022 et le 12 octobre 2022 n'avait pas le pouvoir de prendre une décision qui incombe à la directrice des Ressources humaines.

28. Se référant à ses échanges de courriels avec la DRH en septembre et octobre 2022, la requérante relève qu'elle s'est limitée à formuler une demande d'information et qu'en réponse à cette demande, la DRH aurait dû l'informer de la procédure à suivre, au lieu de la dissuader de faire valoir ses droits.

29. La requérante soutient donc que la note adressée le 14 septembre 2023 par la directrice des Ressources humaines à son chef de MAE, qui rejette la demande officiellement présentée par ce dernier, constitue la « décision administrative » au sens de l'article 14.3 du Statut du personnel. La requérante ayant contesté cette décision dans les délais impartis, aucun retard ne peut lui être reproché et son recours est recevable dans son intégralité.

B. Bien-fondé du recours

1. La requérante

30. La requérante fait valoir qu'au moment où son chef de MAE a proposé sa promotion, elle réunissait les conditions requises par le paragraphe 540.1 de l'Arrêté relatif au personnel sur l'évolution de carrière pour être promue du grade A2 au grade A3, puisqu'elle avait six ans d'ancienneté au grade A2 et que sa performance et sa conduite au cours des trois années successives qui précédaient immédiatement cette proposition avaient été satisfaisantes. Elle soutient que la décision qui lui refuse le droit à une promotion au motif qu'elle ne réunissait pas ces conditions est entachée d'une erreur de droit.

31. S'agissant de la condition de six années de service au grade A2, la requérante conteste la pratique administrative invoquée par l'Administration pour prétendre que ces années de service doivent être ininterrompues. La requérante relève que l'Administration ne fournit aucun exemple concret ni chiffre pour illustrer la pratique administrative en cause, de sorte qu'elle n'en prouve pas l'existence.

32. La requérante souligne également que le Statut du personnel a récemment fait l'objet d'une réforme et que si le législateur avait voulu préciser que l'éligibilité à une promotion du grade A2 au grade A3 exigeait six années successives de service au grade A2 sans aucune interruption, il aurait pu le faire, mais il s'en est abstenu. La disposition telle qu'elle est libellée

est claire et ne justifie pas l'interprétation qui en a été faite par l'Administration. Selon la requérante, cette pratique est contraire aux règles d'interprétation généralement admises en ce qu'elle impose une condition, celle de la continuité de service, qui n'est nullement étayée par le libellé de la disposition et qui, de surcroît, est défavorable aux agents et donc contraire au devoir de sollicitude.

33. En outre, la requérante fait valoir que, étant donné que sa période de service avant l'interruption de son contrat a été prise en compte dans le calcul de ses dix années de service au Conseil de l'Europe aux fins du droit à pension, cette période devrait également être prise en compte dans le calcul de ses six années de service pour bénéficier d'une promotion au grade A3.

34. Enfin, la requérante soutient que la pratique en question établit une discrimination entre les agents qui travaillent de manière continue pour l'Organisation et ceux qui sont obligés ou choisissent pour un motif légitime d'interrompre leur service, comme cela a été son cas. Elle souligne à cet égard que son contrat a été interrompu non pas de son fait, mais en raison de problèmes de financement, comme en témoigne le fait qu'elle a été réintégrée dès que le financement l'a permis. Si elle avait été informée à l'avance de l'existence de cette pratique, ce qui n'a pas été le cas, elle aurait décidé de prendre un congé de maternité sans solde.

35. S'agissant de la condition de performance et de conduite satisfaisantes, la requérante admet qu'elle n'a pas pu être évaluée durant son congé sans solde du 1^{er} août 2019 au 15 avril 2021. Toutefois, considérant que ses rapports d'appréciation pour les années 2021, 2022 et 2023, ainsi que pour la période qui a précédé son congé sans solde, ont tous été satisfaisants, la requérante estime qu'elle a entièrement respecté la condition requise de trois années consécutives de performance satisfaisante.

2. La Secrétaire Générale

36. La Secrétaire Générale soutient que la décision de ne pas promouvoir la requérante du grade A2 au grade A3 a été prise en pleine conformité avec les dispositions et principes applicables.

37. S'agissant de la condition de six années de service au grade A2, la Secrétaire Générale fait valoir que la décision de ne pas prendre en compte la période de service de la requérante de 2013 à 2015 se fonde sur la pratique constante de l'Organisation, qui consiste à ne pas prendre en compte les périodes d'emploi survenues avant le nouveau recrutement de l'agent. Elle soutient que cette pratique, qui ne se limite pas au calcul des années de service des agents requises pour la promotion au grade A3, a été appliquée de manière cohérente et uniforme par l'Organisation, assurant ainsi l'égalité de traitement des agents qui se trouvent dans des situations comparables.

38. De l'avis de la Secrétaire Générale, la pratique administrative en question est parfaitement conforme au libellé de l'article 24, paragraphe 4, du règlement sur les nominations en vigueur jusqu'au 31 décembre 2022, ainsi que du paragraphe 540.1 de l'Arrêté relatif au personnel sur l'évolution de carrière actuellement en vigueur auquel elle continue de s'appliquer, puisqu'elle se borne à préciser les périodes de service qui peuvent être prises en compte dans le calcul des six années de service requises pour pouvoir bénéficier d'une promotion au grade A3. En outre, contrairement à ce qu'allègue la requérante, la pratique en cause ne porte pas atteinte au principe d'égalité de traitement en établissant une distinction entre la situation des agents qui sont réembauchés par le Conseil de l'Europe après une interruption

de leur emploi, comme la requérante, et celle des agents qui reprennent leur emploi après avoir bénéficié d'un congé de maternité, d'un congé sans solde ou d'un congé maladie de longue durée. Comme le congé n'interrompt pas la relation contractuelle d'un agent avec l'Organisation, la requérante ne peut prétendre se trouver dans une situation comparable.

39. La Secrétaire Générale soutient en outre que l'argument de la requérante, selon lequel sa période de service de 2012 à 2015 a été comptabilisée dans ses dix années de service auprès du Conseil de l'Europe aux fins du droit à pension, n'a pas de pertinence en l'espèce. Les dispositions des régimes de pension qui prévoient la possibilité d'acquérir des droits à pension en remboursant l'indemnité de congé perçue à la fin d'un contrat constituent une exception au principe général applicable selon lequel la relation contractuelle entre un agent et l'Organisation démarre sur une nouvelle base après une interruption de service.

40. La Secrétaire Générale conclut donc sur ce point qu'en appliquant la pratique administrative contestée, l'Administration n'a pas outrepassé les limites de son pouvoir discrétionnaire pour déterminer le grade d'une agente à la suite d'une promotion.

41. Pour ce qui est de la condition de performance et de conduite satisfaisantes, la Secrétaire Générale rappelle que la requérante a été en congé sans solde du 1^{er} août 2019 au 15 avril 2021. Par conséquent, en raison de l'absence de la requérante durant cette période, sa performance n'a pas pu être évaluée et la condition de performance et de conduite satisfaisantes durant les trois années consécutives précédant immédiatement la proposition de promotion n'était pas réunie le 7 juillet 2023, date à laquelle cette proposition a été soumise par son chef de MAE à la directrice des Ressources humaines.

II. L'APPRÉCIATION DU TRIBUNAL

42. Le Tribunal note que le présent recours porte sur l'interprétation et l'application des dispositions relatives à l'avancement en grade citées aux points 21 et 22 ci-dessus.

A. Sur la recevabilité

43. Au vu de l'exception d'irrecevabilité soulevée par la Secrétaire Générale, le Tribunal doit tout d'abord déterminer si la décision administrative faisant grief à la requérante en l'espèce est, comme le prétend la défenderesse, la communication adressée à la requérante par la DRH le 7 septembre 2022, confirmée ensuite par courriel le 12 octobre 2022, ou, comme le prétend la requérante, la note de service adressée le 14 septembre 2023 par la directrice des Ressources humaines à son chef de MAE.

44. Le Tribunal rappelle que, selon le paragraphe 1420.1 de l'Arrêté relatif au personnel sur la résolution des différends, une décision administrative correspond à « toute décision, action ou décision implicite prise par un- e agent- e investi- e de pouvoirs administratifs, ou par le- la supérieur- e hiérarchique d'un- e agent- e, qui affecte les conditions d'emploi d'un- e agent- e ou ses droits en vertu du Statut du personnel, des Arrêtés relatifs au personnel ou de toute disposition juridique applicable ».

45. Comme l'indique la jurisprudence, les décisions administratives se caractérisent par le fait qu'elles « sont prises par l'administration, qu'elles sont unilatérales et d'application individuelle et qu'elles ont des conséquences juridiques directes » (Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies (TCNU), [Jugement n° 2024/001 du 30 janvier 2024](#), affaire *Melbiksis c. Secrétaire Général des Nations Unies*, paragraphe 19 ; voir également Tribunal administratif du Conseil de l'Europe (TACE), recours n° 645/2020, *Riccardo Priore (II) c/ Secrétaire Générale du Conseil de l'Europe*, [sentence du 15 janvier 2021](#), paragraphe 82).

46. À titre préliminaire, le Tribunal observe que pour déterminer quelle était la décision administrative à contester en l'espèce, il n'est pas lié par le libellé du courriel de la DRH du 12 octobre 2022, selon lequel le courriel antérieur du 7 septembre 2022 constituait la décision officielle et définitive prise à l'égard de la requérante. Comme le précise la jurisprudence susmentionnée (TCNU, *ibid.*, paragraphe 20), « le choix de ce qui constitue ou ne constitue pas une décision de nature administrative (...) doit se faire au cas par cas et dépendra des circonstances, en tenant compte de la variété et des différents contextes de la prise de décision au sein de l'Organisation. La nature de la décision, le cadre juridique dans lequel elle a été prise et les conséquences de la décision constituent autant d'éléments déterminants pour savoir si la décision en question est une décision administrative ».

47. En l'espèce, il n'est pas contesté que la requérante s'était déjà renseignée en janvier 2022 sur la manière dont les dispositions pertinentes du Statut du personnel s'appliquaient à sa situation. À cette époque, elle n'avait toutefois pas demandé qu'une décision soit prise à son égard. En outre, en vertu des dispositions applicables, à savoir l'article 24 du Règlement sur les nominations en vigueur à l'époque, la requérante n'était pas compétente pour engager la procédure nécessaire à l'obtention d'une promotion, puisque la procédure indispensable en question ne pouvait être déclenchée que par une proposition émanant de son chef de MAE qui, en l'espèce, n'a été présentée que beaucoup plus tard, à savoir le 7 juillet 2023. C'est donc à tort que la DRH a indiqué à la requérante, comme elle l'a fait dans le courriel du 12 octobre 2022, qu'il « n'existe pas de procédure distincte pour statuer sur ces questions ».

48. S'agissant de la réponse donnée à la requérante dans le courriel du 22 septembre 2022, il n'apparaît pas que celle-ci soit le fruit de l'application concrète des dispositions pertinentes à la situation particulière de la requérante. En effet, le libellé du courriel en question n'exprime pas un refus d'accorder une promotion demandée ou sollicitée. Au contraire, il informe la requérante de la date à laquelle, selon l'Administration, elle pourra bénéficier d'une promotion, pour autant qu'elle réunisse les autres conditions requises, notamment en matière de performance satisfaisante. Ainsi, le courriel en question n'a pas eu de conséquences juridiques directes sur la situation actuelle de la requérante et n'a pas été de nature à lui faire grief, puisqu'il s'agissait d'une situation future hypothétique dans laquelle, à partir du 1^{er} janvier 2025, la requérante pouvait éventuellement être promue. Dans ces conditions, on ne saurait attendre de la requérante qu'elle se plaigne *in abstracto* de la pratique suivie par l'Administration dans l'application des dispositions pertinentes.

49. Au vu de ce qui précède, le Tribunal constate que c'est seulement après que le chef de la MAE de la requérante a proposé de la promouvoir le 7 juillet 2023, et après la réponse de l'Administration du 14 septembre 2023 qui refusait de donner suite à cette proposition, que la requérante pouvait contester l'interprétation des dispositions relatives à l'avancement en grade qui avait été appliquée à sa situation particulière.

50. Étant donné que la requérante a contesté la décision du 14 septembre 2023 dans les délais et qu'aucune autre question de recevabilité ne se pose en l'espèce, le Tribunal conclut que le recours est recevable et doit être examiné sur le fond.

B. Sur le fond

51. Le Tribunal note que la détermination du grade d'un agent – que ce soit à la suite d'un recrutement, d'une promotion ou d'un changement de catégorie – est un domaine dans lequel la Secrétaire Générale dispose d'un pouvoir discrétionnaire (voir *mutatis mutandis*, Commission de recours du Conseil de l'Europe (CRCE), recours n° 146/1986, [sentence du 3 août 1987](#), *Brown (I) c/ Secrétaire Général du Conseil de l'Europe*, paragraphes 52 à 53 ;

TACE, recours n° 240/1997, [sentence du 23 avril 1998](#), *Adrianus van Loon c/ Secrétaire Général du Conseil de l'Europe*, paragraphe 31 ; voir également Tribunal administratif de l'Organisation internationale du travail (TAOIT), jugement 2490 du 1^{er} février 2006, considérant 5). Ainsi, en cas de litige, il n'appartient pas au Tribunal de substituer son propre jugement à celui de l'Administration. Néanmoins, il lui appartient de vérifier si la décision contestée a été prise conformément à la réglementation de l'Organisation et aux principes généraux du droit auxquels sont soumis les systèmes juridiques des organisations internationales.

52. En l'espèce, compte tenu de la motivation de la réponse de la directrice des Ressources humaines du 14 septembre 2023 adressée au chef de MAE de la requérante, complétée par les éléments soumis au Tribunal, la décision contestée qui refusait à la requérante son éligibilité à une promotion au grade A3 était motivée par les éléments suivants : à la date de la proposition de promotion de la requérante, à savoir le 7 juillet 2023, la requérante n'avait ni accompli ses six années de service au grade A2 ni obtenu des appréciations satisfaisantes pendant trois années consécutives. Le Tribunal examinera ces deux motifs consécutivement.

53. En ce qui concerne la première condition de promotion au grade A3, la question est de savoir si les six années de service au grade A2 doivent s'entendre comme six années consécutives, sans interruption, ou si un total de six années, même si elles ne sont pas continues, peut être pris en compte.

54. Le Tribunal rappelle qu'en vertu de la jurisprudence pertinente, l'interprétation qu'une organisation donne volontairement et constamment à une disposition pendant des années peut devenir un élément contraignant de la politique du personnel, qui doit être appliqué à tous ceux qui se trouvent dans la même situation en droit et en fait. Toutefois, il est communément admis que « de même qu'une disposition réglementaire ne doit pas aller à l'encontre du statut du personnel en vertu duquel elle a été établie, une déclaration de principe ne doit pas être en conflit avec la disposition réglementaire qu'elle précise » (TAOIT, [jugement 486 du 3 juin 1982](#), considérant 8).

55. Quant à la compatibilité exigée de la pratique en question avec la réglementation qu'elle est censée interpréter, le Tribunal constate que le libellé des dispositions pertinentes ne présente aucune ambiguïté qui rendrait nécessaire la clarification de la portée des dispositions. Le paragraphe 540.1 de l'Arrêté relatif au personnel sur l'évolution de carrière en vigueur à l'époque de la proposition de promotion de la requérante indique clairement que la première condition pour qu'un agent soit éligible à une promotion au grade A3 est qu'il ait servi l'Organisation au grade A2 pendant une période de six ans, sans autre précision.

56. Par comparaison, les dispositions qui régissent la deuxième condition de promotion au grade A3, à savoir une performance satisfaisante, indiquent expressément que cette condition doit être appréciée sur une période ininterrompue. En effet, le paragraphe 540.1 de l'Arrêté relatif au personnel sur l'évolution de carrière prévoit que les agents doivent avoir eu une performance et une conduite satisfaisantes « pendant les trois années successives qui précèdent immédiatement cette proposition [de promotion] ». Il convient de noter que cette formulation rend l'exigence de trois années de service continu encore plus explicite que la version précédente de la disposition, en vigueur jusqu'au 31 décembre 2022, qui prévoyait que l'agent concerné devait avoir pleinement satisfait aux exigences de son poste ou de sa fonction « durant les trois années précédentes ».

57. À la lumière de ce qui précède, le fait que la disposition applicable ne précise pas le caractère continu de la période de service de six ans semble être un choix délibéré du législateur.

58. Le Tribunal estime en outre que le fait que l'Administration interprète de manière restrictive l'exigence des six années de service en considérant qu'elles doivent obligatoirement être ininterrompues a des effets préjudiciables sur les membres du personnel. En effet, en excluant du calcul des six années de service les années de service accumulées avant une interruption de contrat, la pratique administrative restreint indûment les droits des agents.

59. Compte tenu de ce qui précède, le Tribunal considère que la pratique administrative en question, au lieu de clarifier la norme à laquelle elle se rapporte, s'en écarte en instaurant une condition supplémentaire qui n'est pas prévue par les dispositions applicables. Cette pratique ne peut donc pas servir de fondement légitime au calcul de l'ancienneté de la requérante. Cette constatation suffit au Tribunal pour conclure que l'Administration a commis une erreur en considérant que, à la date de la note du 7 juillet 2023 qui demandait la promotion de la requérante, celle-ci n'avait pas accompli les six années de service requises.

60. À la lumière de ces éléments, il n'est pas nécessaire d'examiner les arguments supplémentaires de la requérante fondés sur les dispositions applicables en matière de droit à pension (voir point 33) et sur la discrimination alléguée entre les différentes catégories d'agents (voir point 34).

61. S'agissant de la deuxième condition de promotion au grade A3, à savoir la performance et la conduite satisfaisantes pendant les trois années consécutives qui précèdent immédiatement la proposition adressée au directeur des Ressources humaines, le Tribunal constate que la requérante n'avait pas rempli cette condition à la date à laquelle son chef de MAE a proposé sa promotion, à savoir le 7 juillet 2023. En effet, comme la requérante était revenue de son congé sans solde le 15 avril 2021 seulement, sa performance et sa conduite ne pouvaient pas avoir été évaluées pendant les trois années consécutives qui précédaient immédiatement la proposition de promotion.

62. Il s'ensuit que, si le premier motif de refus de la promotion de la requérante, relatif à ses années de service, ne pouvait valablement justifier la décision contestée, le second motif, relatif à l'appréciation de la performance de la requérante au cours des trois années précédant immédiatement la proposition de promotion, le pouvait. Ainsi, cette décision était fondée sur au moins un motif valable. Elle est par conséquent confirmée.

63. Le Tribunal conclut donc que c'est à juste titre que l'Administration a refusé la promotion de la requérante qui avait été demandée par son chef de MAE en septembre 2023 et que le recours n'est pas fondé dans la mesure où la requérante fait valoir un droit à être promue au grade A3 au 1^{er} octobre 2023.

64. Cette conclusion reste valable même si la date à laquelle la requérante aurait pu éventuellement réunir les deux conditions nécessaires de six ans de service et de trois années consécutives de performance satisfaisante est au plus tard le 15 avril 2024, soit trois années consécutives après la date du retour de congé sans solde de la requérante le 15 avril 2021, et non le 15 décembre 2024, comme le soutient l'Administration.

65. S'il n'appartient pas au Tribunal, dans le cadre de la présente procédure, de se prononcer sur la manière dont l'Administration est tenue de prendre en compte cette dernière circonstance pour déterminer la situation juridique de la requérante quant à son droit à une promotion au grade A3, la requérante pourrait néanmoins chercher à se prévaloir de cette circonstance, y compris en faisant usage des voies de recours qui lui sont ouvertes.

Par ces motifs, le Tribunal administratif :

Rejette l'exception d'irrecevabilité soulevée par la Secrétaire Générale ;

Déclare le recours n° 744/2024 recevable ;

Déclare le recours non fondé et le rejette ;

Dit que chaque partie prendra à sa charge ses propres frais et dépens.

Adopté par le Tribunal à Strasbourg le 13 août 2024 et rendu par écrit selon l'article 22, paragraphe 1, du Règlement du Tribunal le 14 août 2024, le texte anglais faisant foi.

La Greffière du
Tribunal administratif

Christina Olsen

Le Président du
Tribunal administratif

Paul Lemmens