



## **Décision du Médiateur européen concernant la plainte 1564/99/(XD)ADB contre la Commission européenne**

Décision

**Affaire** 1564/99/ADB - **Ouvert le** 28/01/2000 - **Décision le** 12/11/2001

Strasbourg, le 12 novembre 2001

Monsieur,

Le 22 décembre 1999, vous m'avez adressé, en ma qualité de médiateur européen, une plainte concernant la procédure de promotion pour l'année 1998.

J'ai transmis votre plainte au président de la Commission européenne le 28 janvier 2000.

La Commission européenne m'a envoyé son avis le 25 avril 2000 et je vous en ai donné communication en vous invitant à formuler toutes observations que vous jugeriez utiles. Vos observations me sont parvenues le 5 juillet 2000. Vous m'en avez également soumis d'autres les 13 et 14 juillet, 14 septembre, 23 octobre, 6 et 29 décembre 2000, ainsi que le 4 février et le 15 mai 2001. D'autres enquêtes se sont révélées nécessaires. La Commission m'a envoyé d'autres informations le 6 juillet 2001 et j'ai reçu vos observations complémentaires le 2 octobre 2001.

Je vous écris à présent pour vous informer des résultats des enquêtes qui ont été menées.

### **LA PLAINTÉ**

Au début des années 1990, le plaignant était fonctionnaire auprès d'une Direction générale de la Commission européenne. Il se considérait victime de harcèlement moral et demandait, par conséquent, son transfert vers un service général de la Commission européenne. Lorsqu'il quitta la DG en question, le plaignant affirme que ses supérieurs hiérarchiques ont tenté de lui imposer un rapport de notation nettement inférieur aux précédents. Il a décidé d'introduire un recours contre le rapport. Ses supérieurs hiérarchiques lui auraient conseillé de façon informelle d'accepter le rapport afin de ne pas mettre sa carrière en péril. Le plaignant a toutefois maintenu son appel et son rapport de notation a été modifié.

Au moment où la plainte a été introduite, l'établissement du rapport de notation 1995-1997 du



plaignant accusait d'importants retards et des difficultés se posaient au niveau de sa promotion. Il croit que celles-ci pourraient être les suites des problèmes qu'il a rencontrés au moment où il a quitté la DG.

Le 9 mars 1998, le plaignant a officiellement déposé une plainte auprès du comité paritaire des notations (ci-après dénommé CPN) concernant le retard d'établissement de son rapport de notation. Le 10 juillet 1998, en l'absence de réponse du comité paritaire, il a introduit une plainte conformément à l'article 90 paragraphe 2 du Statut des fonctionnaires des Communautés européennes (ci-après appelé le Statut des fonctionnaires).

Le plaignant estimait que la liste de fonctionnaires admissibles à la promotion en 1998 n'avait pas pu être établie correctement suite à l'absence dudit rapport de notation. Le 5 juin 1998, il s'est, par conséquent, pourvu en appel auprès du comité de promotion contre la décision de ne l'inclure qu'au huitième rang de la liste des propositions. Le président du comité a informé le plaignant que son appel était irrecevable sans citer de raisons. Suite à la publication, en août 1998, de la liste des fonctionnaires jugés les plus dignes d'une promotion et vu l'absence du nom du plaignant sur cette liste, celui-ci a introduit une plainte le 10 novembre 1998, conformément à l'article 90 paragraphe 2 du Statut des fonctionnaires afin d'être promu. L'autorité investie du pouvoir de nomination a rejeté sa plainte le 2 mars 1999.

Entre-temps, le 29 janvier 1999, le plaignant a introduit une nouvelle plainte contre l'absence de rapport de notation pour la période 1995-1997 et contre la liste des fonctionnaires promus conformément à l'article 90 du Statut des fonctionnaires.

En mai 1999, la DG IX de la Commission européenne a reconnu ce retard de traitement et a décidé d'octroyer une indemnité de 250 000 à titre de compensation du préjudice moral du plaignant. Celui-ci a également été informé que la priorité serait accordée au traitement de son dossier.

Le 22 décembre 1999, vu les difficultés croissantes rencontrées dans l'élaboration du rapport de notation et de la procédure de promotion, le plaignant a déposé une plainte auprès du médiateur européen en formulant les allégations suivantes :

1. Le rapport de notation couvrant les prestations du plaignant pour la période de 1995 à 1997 n'a pas été finalisé, en violation de l'article 43 du Statut des fonctionnaires et de l'article 7 des Dispositions générales d'exécution de l'article 43.
2. La procédure de promotion pour l'année 1998 a été menée à bien en violation de l'article 45 du Statut des fonctionnaires étant donné que le plaignant n'a pas pu participer à la procédure de promotion.
3. L'institution a mis en œuvre des mesures dilatoires dans la procédure d'appel lancée par le plaignant.
4. Le plaignant est victime de harcèlement moral.



Le plaignant demande à la Commission d'admettre les faits, de lui accorder une indemnité et de reconnaître sa promotion grade pour l'année 1998.

## L'ENQUÊTE

### L'avis de la Commission européenne

L'avis de la Commission européenne sur la plainte peut se résumer comme suit :

1. Les délais prévus à l'article 7 des Dispositions générales d'exécution de l'article 43 du Statut des fonctionnaires ne peuvent, en pratique, s'appliquer qu'après la désignation du rapporteur. Dans le cas du rapport de notation 1995-1997, les délais ne pouvaient être respectés suite à l'existence de deux problèmes particuliers. D'une part, un volume extraordinaire de saisines a été soumis au comité paritaire des notations. D'autre part, les travaux de ce comité se trouvaient dans une situation d'impasse entre la fin 1997 et le début 1998 suite au refus des membres représentant le personnel de participer aux réunions.

Les délais ne sont, en outre, jamais respectés en pratique parce que le CPN ne siège pas en permanence et que les rapports restent en attente jusqu'au jour de la session. Plusieurs autres fonctionnaires de la Commission se trouvaient dans la même situation que le plaignant. Le retard dans l'examen du rapport du plaignant n'était, en aucun cas, intentionnel. Ce retard a, par ailleurs, été reconnu et une indemnisation de 250 ₣ a été allouée au plaignant.

2. La procédure de promotion pour l'année 1998 était conforme à l'article 45 du Statut des fonctionnaires. En fait, bien que le rapport de notation soit un élément d'évaluation essentiel dans le cas de la promotion, son absence n'arrête pas la procédure de promotion. L'autorité investie du pouvoir de nomination peut prendre en considération d'autres informations concernant les mérites des fonctionnaires. Dans ce contexte, il est utile de noter qu'en raison des difficultés liées aux changements intervenus au niveau du système de rapport de notation, il avait été convenu avec les organisations syndicales et professionnelles que les points attribués dans le rapport de notation pour la période de 1995-1997 seraient neutralisés dans tous leurs effets lors des exercices de promotion.

La Direction générale qui a proposé de promouvoir le plaignant a pris en considération ses qualités, ses aptitudes et son travail sur la base de ses précédents rapports de notation, du déroulement de sa carrière, du projet de rapport de notation pour 1995-1997 et de ses observations. Le comité de promotion a pris en considération une note du 15 juin 1998 écrite par le notateur d'appel du plaignant. En dépit des mérites du plaignant, le comité de promotion a cependant décidé de ne pas inclure le plaignant sur la liste des fonctionnaires jugés les plus dignes d'une promotion pour l'année 1998 sur la base d'un examen comparatif des mérites des fonctionnaires.

Le fait que le plaignant avance une rupture entre le rapport de notation précédent et le projet pour la période de 1995-1997 est normal. Le nouveau système de rapport de notation introduit en 1997 avait précisément pour but de mettre fin à la pratique d'un classement trop élevé.



Par ailleurs, le plaignant a été promu en 1999, alors que son rapport de notation pour 1995-1997 n'était toujours pas disponible, ce qui prouve bien que l'absence de ce document n'arrête pas la procédure de promotion.

3. Comme déjà mentionné, le retard intervenu dans la procédure d'appel lancée par le plaignant n'est pas intentionnel. Le plaignant a avancé que le CPN a refusé la révision de son rapport de notation afin de ne pas miner l'ensemble de la procédure de promotion suite à un trop long retard. Cette interprétation personnelle n'est pas confirmée par les faits puisque le plaignant a été promu alors que le CPN n'avait pas rendu son avis sur le rapport de notation. La révision du rapport de notation relève, en outre, de l'unique compétence du notateur d'appel, y compris après l'avis du CPN qui n'est pas obligatoire.

4. L'allégation par laquelle le plaignant affirme être victime de harcèlement moral fait essentiellement référence à la période qui précède son affectation au nouveau service.

#### **Les observations du plaignant**

Le médiateur européen a envoyé l'avis de la Commission européenne au plaignant en l'invitant à lui faire parvenir ses observations. Dans sa réponse, le plaignant a déclaré ce qui suit :

1. L'article 7 des Dispositions générales d'exécution de l'article 43 du Statut des fonctionnaires et du Guide de la notation ne laissent aucun doute sur le délai d'établissement du rapport de notation. La procédure complète devait se terminer le 31 décembre 1997. Le rapport de notation du plaignant a finalement été établi le 7 avril 2000, soit avec un retard de 27 mois. La Commission européenne est entièrement responsable du retard. En fait, elle a décidé elle-même de la mise sur pied d'un nouveau système de rapport de notation qui est à l'origine de la situation « inhabituelle » avancée.

La responsabilité de la Commission européenne découle également du fait qu'elle n'a pas invoqué de circonstances exceptionnelles qui l'auraient empêchée d'accorder une priorité au traitement du dossier du plaignant.

En outre, le plaignant n'a jamais reçu l'indemnité de 250 000 promise par la Commission européenne. Dans une lettre du 23 octobre 2000, le plaignant a souligné que, dans un cas similaire traité par le Tribunal de première instance (1) (T-202/99), un autre fonctionnaire a reçu environ le double de cette indemnité.

2. La Commission européenne a confirmé que le rapport de notation est un élément d'évaluation essentiel en cas de promotion. L'Institution devrait, par conséquent, avoir respecté les règles qu'elle a elle-même établies et imposées à ses fonctionnaires.

La proposition de la Direction générale de n'inscrire le plaignant qu'au huitième rang sur la liste des promotions repose sur l'argument d'un manque de responsabilités administratives alors que le projet de rapport de notation de la période de 1995 à 1997 avance le contraire.

3. Le plaignant considère que la séquence des événements qui entourent la finalisation de son



rapport de notation montre que l'administration a retardé les travaux. Le plaignant a attiré l'attention de l'administration sur les conséquences de l'adoption tardive du rapport de notation sur sa promotion. Bien que l'administration ait reconnu le retard et décidé de verser une indemnité au plaignant, le dossier du plaignant n'avait manifestement pas été considéré comme une priorité.

4. Quant à l'allégation de harcèlement moral dont le plaignant se plaint d'être la victime, il est vrai qu'elle s'adresse à la fois au nouveau service et à l'ancienne DG. Les deux services font toutefois partie de la Commission européenne.

Il ressort du rapport final établi à la suite d'une enquête d'opinion menée auprès du personnel concernant le harcèlement moral qu'il existe un problème réel de discrimination et de « mobbing » au sein du service.

#### **Les informations complémentaires transmises par le plaignant**

Le 29 décembre 2000, le plaignant a fait une allégation complémentaire, accusant le comité paritaire des notations de violer l'article 26 du Statut des fonctionnaires. Le médiateur a décidé de traiter cette nouvelle allégation dans le cadre de l'enquête existante étant donné qu'elle est étroitement liée aux allégations précédentes.

Le plaignant a avancé que la note du 15 juin 1998 mentionnée dans l'avis de la Commission ne lui avait jamais été communiquée. Il a, dès lors, considéré que la décision du comité de promotion de ne pas le promouvoir avait été prise en violation de l'article 26 du Statut des fonctionnaires. Cet article stipule que l'institution ne peut ni utiliser ni citer les documents contre un fonctionnaire à moins que ceux-ci ne lui aient été communiqués avant d'être versés au dossier.

## **COMPLEMENT D'ENQUETE**

Le 11 mai 2001, les services du médiateur ont contacté le plaignant afin de vérifier si l'indemnité promise pour le retard d'établissement de son rapport de notation avait été payée. Le 15 mai 2001, le plaignant a confirmé ne trouver aucune trace d'un tel paiement.

Le 23 mai 2001, le médiateur a demandé à la Commission de lui donner des informations sur la note du 15 juin 1998 qui n'aurait jamais été communiquée au plaignant et sur le retard de paiement de l'indemnité due.

Le 6 juillet 2001, la Commission a regretté le retard du paiement de la compensation, l'attribuant à un malentendu interne. Le montant allait être payé sans attendre. Concernant la note du 15 juin 1998, la Commission a souligné qu'elle visait à expliquer les choix qui avaient été faits dans le cadre de la procédure de promotion. La note, qui comparait les mérites des fonctionnaires admissibles à la promotion, ne remettait pas en question le contenu du rapport de notation du plaignant. La note du 15 juin 1998 a été envoyée en copie au médiateur à des fins d'inspection. À la demande expresse de la Commission, elle ne devait être communiquée ni au plaignant ni à aucune tierce personne.



Dans ses observations du 1er octobre 2001, le plaignant a reconnu avoir reçu l'indemnité de 250 ₣ en date du 19 juillet 2001. Il a toutefois regretté le retard excessif et, sur la base de la jurisprudence, a souligné que d'autres fonctionnaires avaient, dans des situations similaires, reçu des montants nettement plus élevés. Le plaignant considère, en outre, que la responsabilité de la Commission dans l'établissement de son rapport de notation vaut beaucoup plus qu'une indemnité de 250 ₣. Concernant l'affirmation de la Commission selon laquelle la jurisprudence citée ne s'appliquait pas à son cas, le plaignant a rappelé qu'au moment de la procédure de promotion elle ne disposait pas d'un rapport de notation définitif. Enfin, en ce qui concerne la note confidentielle du 15 juin 1998, le plaignant a insisté auprès du médiateur pour qu'il examine le document et s'assure qu'il n'est pas contraire au Statut des fonctionnaires. Le plaignant a également fourni au médiateur des informations qui ne constituent pas une partie de la présente enquête mais se rapportent à d'autres plaintes ou d'éventuelles nouvelles plaintes introduites par le plaignant. La présente décision ne traitera donc pas de ces questions.

## LA DÉCISION

### 1 Le retard dans l'établissement du rapport de notation pour 1995-1997

1.1 Le plaignant a avancé que le rapport de notation couvrant son service pendant la période de 1995 à 1997 n'a pas été finalisé, ce qui constituait une violation de l'article 43 du Statut des fonctionnaires et de l'article 7 des Dispositions générales d'exécution de l'article 43.

1.2 La Commission a soutenu que l'administration avait dû faire face à une situation d'accumulation sérieuse résultant essentiellement de la mise en place d'une nouvelle procédure. Plusieurs autres fonctionnaires se trouvaient dans la même situation, qui n'avait aucun caractère intentionnel. À la suite d'une plainte déposée dans le cadre de l'article 90 du Statut des fonctionnaires, la Commission a admis qu'un retard considérable était intervenu dans la procédure. Le directeur général de la DG IX (Personnel et Administration) de la Commission a, dès lors, accordé une indemnité de 250 ₣ au plaignant et l'a informé qu'il demanderait au président du CPN de donner la priorité à son dossier.

1.3 Le médiateur prend note que, conformément à la jurisprudence établie des Tribunaux de la Communauté, le fait de ne pas établir un rapport de notation à temps résulte d'une erreur interne au service. Dans certaines circonstances, elle peut donner lieu au paiement d'une indemnité compensatoire (2) .

1.4 Dans le cas du plaignant, le rapport de notation a finalement été établi le 7 avril 2000, pendant le déroulement de l'enquête du médiateur. À la lumière de l'article 7 des Dispositions générales d'exécution de l'article 43 du Statut des fonctionnaires, le retard s'est donc élevé à 27 mois.

1.5 La non-finalisation du rapport de notation du plaignant par la Commission dans le délai fixé par les Dispositions générales d'exécution de l'article 43 du Statut des fonctionnaires était un cas de mauvaise administration. La Commission a présenté ses excuses et versé une indemnité pour le retard.



## **2 L'irrégularité avancée dans la procédure de promotion pour l'année 1998**

2.1 Selon les allégations du plaignant, la procédure de promotion pour 1998 a été exécutée en violation de l'article 45 du Statut des fonctionnaires étant donné qu'il ne pouvait pas faire partie de la procédure de promotion puisque son rapport de notation n'avait pas été finalisé. Selon l'article 45, la promotion doit être décidée « *après examen comparatif des mérites des fonctionnaires admissibles à la promotion et des rapports établis sur eux.* »

2.2 La Commission a soutenu que le manque de rapport de notation ne met pas forcément fin à la procédure de promotion étant donné que d'autres éléments peuvent être pris en considération lorsqu'il existe des circonstances exceptionnelles. Dans le cas présent, la Commission a invoqué l'existence de circonstances exceptionnelles suite à la soumission au comité paritaire de notation d'un volume extraordinaire de saisines et à l'existence d'une situation d'impasse dans son travail. Selon la Commission, les éléments suivants ont été pris en considération concernant le plaignant dans la procédure de promotion pour 1998 : les précédents rapports de notation du plaignant, le déroulement de sa carrière, le projet de rapport de notation pour 1995-1997, les observations sur celui-ci ainsi qu'une note datée du 15 juin 1998 rédigée par le notateur d'appel du plaignant.

2.3 Conformément à la jurisprudence des tribunaux de la Communauté, une procédure de promotion est entachée d'irrégularité si l'autorité investie du pouvoir de nomination se trouvait dans l'impossibilité de comparer les mérites des candidats suite à d'importants retards administratifs dans l'élaboration d'un ou de plusieurs rapports de notation (3) . Cependant, dans des circonstances exceptionnelles, l'absence de rapports périodiques peut être compensée par l'existence d'autres informations sur les mérites d'un fonctionnaire (4) .

2.4 Dans le cas présent, le rapport de notation du plaignant pour la période de 1995 à 1997 n'a pas été finalisé à temps pour être pris en considération dans le cadre de l'exercice de promotion de 1998. La Commission a attribué le retard à des circonstances exceptionnelles et a, de ce fait, justifié la prise en considération d'autres éléments pour la promotion. Cette explication paraît raisonnable.

2.5 Le plaignant a demandé, dans ses observations, si la prise en considération par la Commission d'une note rédigée par le notateur d'appel en date du 15 juin 1998 était conforme au Statut des fonctionnaires.

2.6 Les articles 26 (5) et 43 du Statut des fonctionnaires visent à garantir que les décisions prises par les autorités investies du pouvoir de nomination ne reposent pas sur des documents qui n'ont pas été communiqués aux fonctionnaires. Les avis des supérieurs comparant les mérites des fonctionnaires n'entrent cependant pas dans le cadre des dispositions de l'Article 26 du Statut des fonctionnaires. Ils ne doivent, en principe, pas être communiqués aux fonctionnaires dans la mesure où ils ne contiennent aucune évaluation des compétences, de l'efficacité ou du comportement du fonctionnaire qui ne faisait pas déjà partie du dossier personnel (6) . Dans le cas présent, la note du 15 juin 1998 a été inspectée par les services du médiateur. Elle est de nature comparative et ne contient aucune évaluation de la compétence, de l'efficacité ou du comportement du plaignant. La note du 15 juin 1998 pouvait donc être prise



en considération en toute légalité dans la procédure de promotion sans devoir être préalablement communiquée au plaignant.

2.7 À la lumière de ce qui précède, l'enquête menée par le médiateur concernant l'allégation du plaignant n'a révélé aucune mauvaise administration en relation avec cet aspect de la plainte.

### **3 L'allégation de mise en œuvre de mesures dilatoires**

3.1 Le plaignant avance que l'institution a fait usage de mesures dilatoires dans la procédure d'appel lancée par le plaignant.

3.2 La Commission a avancé que les retards dans la procédure d'appel n'étaient pas intentionnels et que l'interprétation personnelle que le plaignant a donnée du retard n'était pas confirmée par les faits.

3.3 Le médiateur remarque que le retard d'établissement des rapports de notation a affecté de nombreux fonctionnaires et semble, dès lors, être un problème général de cette période.

3.4 Rien n'indique dans le dossier que la Commission a fait intentionnellement usage de manœuvres dilatoires pour nuire au plaignant. Les explications données concernant les difficultés d'appliquer une nouvelle procédure semblent donc raisonnables. Le médiateur n'a, par conséquent, trouvé aucun cas de mauvaise administration en rapport avec cet aspect de l'affaire.

### **4 L'allégation de harcèlement moral**

4.1 Le plaignant prétend être victime de harcèlement moral.

4.2 La Commission européenne a expliqué que l'allégation du plaignant se rapportait à la période précédant son affectation au nouveau service. Selon son argumentation, le plaignant s'est révélé être lui-même auteur de harcèlement suite à l'envoi d'une correspondance e-mail à 80 collègues.

4.3 Le médiateur fait remarquer que le harcèlement moral peut être défini comme toute action malveillante qui, par sa répétition ou sa gravité, affecte la dignité ou la condition physique ou mentale d'un fonctionnaire (7) .

4.4 Dans le cas présent, aucune preuve d'intention malveillante de la part des collègues ou des supérieurs du plaignant n'a été mise en évidence en bonne et due forme. Le médiateur conclut, dès lors, à l'absence de mauvaise administration à cet égard.

### **5 Conclusion**

Sur la base des instructions du médiateur dans cette plainte, il apparaît nécessaire de formuler la critique suivante :

L'incapacité de la Commission à finaliser le rapport de notation du plaignant dans le délai fixé par les Dispositions générales d'exécution de l'article 43 du Statut des fonctionnaires constituait un cas de mauvaise administration.

Comme cet aspect de l'affaire a trait à des procédures relatives à des faits spécifiques



appartenant au passé et que la Commission a présenté ses excuses et payé une indemnité pour le retard, il n'y a pas lieu de rechercher une solution à l'amiable. Le médiateur classe donc l'affaire.

Le président de la Commission européenne sera également informé de cette décision.

Veillez agréer, Monsieur, l'expression de mes salutations distinguées.

Jacob SÖDERMAN

(1) Jugement du Tribunal de première instance (troisième chambre) du 5 octobre 2000. Léon Rappe c/ Commission des Communautés européennes. Affaire T-202/99.

(2) Jugement du Tribunal de première instance du 10 juillet 1992. Giovanni Barbi c/ Commission des Communautés européennes. Affaire T-68/91. Rec. 1992, page II-2127

(3) Jugement de la Cour de Justice des Communautés européennes du 17 décembre 1992. Moriz c/ Commission. C-68/91. Recueil de jurisprudence 1992 page I-6849

(4) Jugement du Tribunal du 18 décembre 1980. Pierre Gratreau c/ Commission des Communautés européennes. Affaires fusionnées 156/79 et 51/80. Rec. 1980 page 3943. Point 22

(5) Article 26 du Statut des fonctionnaires : « *Le dossier personnel d'un fonctionnaire comprendra :*

*a) tous les documents concernant son statut administratif et tous les rapports se rapportant à sa capacité, son efficacité et sa conduite;*

*(<sup>α</sup>) les documents auxquels il est fait référence à l'alinéa (a) ne peuvent pas être utilisés ou cités par l'institution contre un fonctionnaire à moins de lui avoir été communiqués avant leur mise au dossier. (<sup>α</sup>). »*

(6) Jugement du Tribunal de première instance du 30 novembre 1993. Jean-Panayotis Tsirimokos c/ Parlement européen. Affaire T-76/92. Recueil de jurisprudence 1993 page II-1281. Points 33-35.

Jugement du Tribunal de première instance du 8 juin 1995. Alain-Pierre Allo c/ Commission des Communautés européennes. Affaire T-496/93. Recueil de jurisprudence - SC 1995 page IA-0127; II-0405. Points 75-76.

(7) Voir une conférence donnée au personnel du Parlement européen par Mme Marie-France Hirigoyen (psychothérapeute) en date du 20 septembre 1999: "*Comprendre le phénomène du*



*harcèlement moral sur le lieu de travail"*