



Fonction publique

Le système de carrières des fonctionnaires de l'Union européenne, à la croisée des chemins

par Fabrice ANDREONE¹

Docteur en droit et en science politique
Conseiller/Senior Expert à la Commission européenne

Le texte présente tout d'abord le cadre des carrières des fonctionnaires de l'UE prévu par le statut et définit les différentes catégories d'emplois (AD, AST et AST/SC) ainsi que le système d'avancement. Le papier aborde ensuite l'organisation des carrières par le biais des emplois-types prévus dans le texte statutaire. Il présente les taux multiplicateurs de référence destinés à l'équivalence des carrières moyennes qui permet de s'assurer des disponibilités budgétaires ; ainsi que l'autolimitation, à la Commission européenne, du pouvoir discrétionnaire de l'AIPN par le biais de garanties collectives de carrière. Le texte examine également les limitations apportées au système de carrières par l'introduction d'un système d'emplois qui réserve l'accès aux grades et aux rémunérations les plus élevés aux fonctionnaires exerçant de hautes responsabilités.

INTRODUCTION

L'objectif de ce papier est d'analyser le système de carrière des fonctionnaires de l'Union européenne (UE), à travers l'exemple de la Commission européenne. Comme on va pouvoir le constater, malgré des évolutions assez importantes dans le temps, ce système repose sur une fonction publique de carrière, avec une limitation pour accéder aux grades les plus élevés, dans le contexte du passage à une fonction publique d'emplois.

Ce texte est consacré à la carrière des fonctionnaires, relevant de l'article 1^{er} bis du statut². Contrairement à ceux-ci, les agents non fonctionnaires (art. 2 à 5 bis du régime applicable aux autres agents – RAA), n'entrent donc pas dans le champ de cette étude, n'ayant, en principe, pas vocation à la carrière³.

Sous réserve des conditions d'éligibilité établies par le statut⁴, chaque fonctionnaire de l'UE participe à l'exercice annuel qui permet de promouvoir les plus méritants vers le grade immédiatement

(1) Ce texte n'engage ni la Commission, ni l'Union européenne, à quelque titre que ce soit. Il s'agit d'une contribution, à titre personnel.

(2) « 1. Est fonctionnaire de l'Union au sens du présent statut toute personne qui a été nommée dans les conditions prévues à ce statut dans un emploi permanent d'une des institutions de l'Union par un acte écrit de l'autorité investie du pouvoir de nomination de cette institution.
2. La définition figurant au paragraphe 1 s'applique également aux personnes nommées par les organismes de l'Union (ci-après dénommés agences) auxquels le présent statut s'applique en vertu des actes qui les établissent. Les références faites aux institutions dans le présent statut s'entendent également comme faites aux agences, sauf disposition contraire du présent statut ».

(3) À l'exception des agents contractuels de l'UE relevant de l'art. 3 bis du régime applicable aux autres agents (RAA) qui servent dans les offices d'administration, les agences, les délégations de l'UE et les représentations de la Commission auprès des États membres.

(4) Art. 45 § 1, 3^e phrase : la promotion « se fait exclusivement au choix, parmi les fonctionnaires justifiant d'un minimum de deux ans d'ancienneté dans leur grade, après examen comparatif des mérites des fonctionnaires ayant vocation à la promotion ».

supérieur, sur la base de la comparaison des mérites (art. 45 du statut). Ainsi, le fonctionnaire européen n'est pas obligé de postuler et d'être nommé sur un emploi vacant de grade supérieur pour bénéficier d'un avancement de carrière. La fonction publique de l'UE peut ainsi être qualifiée de fonction publique de carrière puisque la promotion se fait sans changement de poste. À l'inverse, la mobilité d'un emploi vers un autre n'implique pas, en principe, de promotion, sauf à poser sa candidature à des fonctions d'encadrement intermédiaire ou supérieur. Toutefois, l'article 45 et l'annexe I, section A, du statut, dans sa version entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2014, apportent des limites à la promotion sur poste et introduisent une segmentation des carrières, par le biais de la définition d'emplois-types⁵.

Notre texte propose d'examiner la structure des carrières des fonctionnaires de l'UE et les limites apportées à l'avancement de celles-ci, par le statut, avec un passage à une fonction publique d'emplois ou de positions à partir de certains niveaux de grade.

I. – LA STRUCTURE DES CARRIÈRES DANS LA FONCTION PUBLIQUE DE L'UNION EUROPÉENNE

Cette structure repose tout d'abord sur des catégories qui comportent chacune des grades, eux-mêmes divisés en échelons. Tout en conservant le cadre initial des origines (statuts de la Communauté économique européenne – CEE – et de la Communauté européenne de l'énergie atomique – CEEA – de 1962 et statut unique de 1968), la matrice a fortement évolué dans le temps, en fonction du contexte politique et budgétaire de l'UE. Il s'agit, par conséquent, de présenter les évolutions qu'a subies la structure des carrières, en abordant, tout d'abord, les catégories d'emplois, puis les grades et les échelons constitutifs de la matrice des carrières de l'UE.

A – Les catégories d'emplois prévues par le statut des fonctionnaires de l'Union européenne

À la différence de l'administration française, la fonction publique européenne ne comprend pas de système de corps de fonctionnaires ou d'inspection. Par conséquent, la carrière des fonctionnaires de l'UE se déroule dans le contexte des catégories définies par le statut.

Les catégories ont fortement évolué dans le temps. L'article 5 du statut des fonctionnaires européens, en vigueur entre 1962⁶ et 2004, définit alors les catégories d'emplois de la fonction publique européenne comme suit : « 1. Les emplois relevant du présent statut sont classés, suivant la nature et le niveau des fonctions auxquelles ils correspondent, en quatre catégories désignées dans l'ordre hiérarchique décroissant par les lettres A, B, C, D.

La catégorie A comporte huit grades regroupés en carrières généralement étalées sur deux grades et correspondant à des fonctions de direction, de conception et d'étude, nécessitant des connaissances de niveau universitaire ou une expérience professionnelle d'un niveau équivalent.

La catégorie B comporte cinq grades regroupés en carrières généralement étalées sur deux grades et correspondant à des fonctions d'application et d'encadrement nécessitant des connaissances du niveau de l'enseignement secondaire ou une expérience professionnelle d'un niveau équivalent.

La catégorie C comporte cinq grades regroupés en carrières généralement étalées sur deux grades et correspondant à des fonctions d'exécution nécessitant des connaissances du niveau de l'enseignement moyen ou une expérience professionnelle d'un niveau équivalent.

La catégorie D comporte quatre grades regroupés en carrières généralement étalées sur deux grades correspondant à des fonctions manuelles ou de service nécessitant des connaissances du niveau de l'enseignement primaire, éventuellement complétées par des connaissances techniques.

Toutefois, dans les conditions prévues pour la révision du présent statut et par dérogation aux dispositions qui précèdent, les emplois d'une même spécialité professionnelle peuvent être constitués en cadres groupant un certain nombre de grades d'une ou plusieurs des catégories visées ci-dessus.

2. Les emplois de traducteurs et d'interprètes sont groupés dans un cadre linguistique désigné par les lettres LA et comprenant six grades assimilés aux grades 3 à 8 de la catégorie A et regroupés en carrières généralement étalées sur deux grades [...]».

Ce texte prévoit ainsi les cinq catégories suivantes : A, LA, B, C, D, à l'instar du système français. La définition de ces catégories, se fonde sur le diplôme des candidats au moment de la sélection (art. 5 et 27 du statut). Ainsi, la catégorie A, recrutée sur base d'un diplôme universitaire, regroupe les fonctionnaires de conception. Les traducteurs et les interprètes (LA), également titulaires de diplômes universitaires, composent le cadre linguistique, dénommé LA, assimilable au cadre A. La catégorie B, recrutée sur base d'un diplôme de fin d'études secondaires, rassemble les assistants. La catégorie C, dont le diplôme minimum est le brevet des collèges, comprend les secrétaires et les commis. Enfin, la catégorie D regroupe les fonctionnaires chargés de tâches manuelles ou d'huissier.

Avec la révision du statut entrée en vigueur le 1^{er} mai 2004, le législateur de l'Union affiche comme objectif le décloisonnement des carrières afin de les rendre plus continues. Il crée ainsi une catégorie unique (AD) qui rassemble les fonctionnaires ex-A et les linguistes (ex-LA). Une seconde catégo-

(5) *Ibid.*

(6) Règl. n° 31 (CEE) 11 (CEEA) fixant le statut des fonctionnaires et le régime applicable aux autres agents de la Communauté économique européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique, JOCE, n° 45, 14 juin 1962. 1385.

rie (AST) regroupe les catégories ex-B, ex-C et ex-D, au sein du groupe de fonctions des assistants (AST). Le libellé de l'article 5 § 1 du statut des fonctionnaires de l'UE est alors adapté de la manière suivante : « Les emplois relevant du présent statut sont classés, suivant la nature et le niveau des fonctions auxquelles ils correspondent, en un groupe de fonctions des administrateurs (ci-après dénommés "AD") et un groupe de fonctions des assistants (ci-après dénommés "AST"). »

La révision du texte statutaire, entrée en vigueur le 1^{er} mai 2004, dispose également de mesures de transition afin de pouvoir intégrer les fonctionnaires des anciennes catégories C et D dans la nouvelle catégorie AST et de leur permettre ainsi d'arriver à des niveaux de grade auxquels ils n'avaient pas accès jusqu'alors. Le texte statutaire révisé prévoit formellement une procédure d'attestation qui permet de redéployer les secrétaires (ex-C) et les huissiers (ex-D) vers la nouvelle catégorie des assistants (AST). Les dispositions de l'article 10 § 1 et 3 de l'annexe XIII (dispositions transitoires), alors en vigueur, prévoient ainsi : « 1. Les fonctionnaires en fonction dans les catégories C ou D avant le 1^{er} mai 2004 sont affectés à compter du 1^{er} mai 2006 aux parcours de carrière permettant des promotions : a) dans l'ancienne catégorie C, jusqu'au grade AST 7 ; b) dans l'ancienne catégorie D, jusqu'au grade AST 5 ; [...] »

3. Les fonctionnaires auxquels le paragraphe 1 s'applique peuvent devenir membre du groupe de fonctions des assistants sans restriction après avoir réussi un concours général ou sur la base d'une procédure d'attestation. La procédure d'attestation est fondée sur l'ancienneté, l'expérience, le mérite et le niveau de formation des fonctionnaires et sur la disponibilité des postes dans le groupe de fonctions AST. Un comité paritaire examine les candidatures des fonctionnaires en vue de l'attestation. Les institutions arrêtent les modalités de mise en œuvre de ladite procédure avant le 1^{er} mai 2004. Le cas échéant, les institutions adoptent des dispositions spécifiques pour tenir compte des passages qui ont pour effet de modifier les taux de promotion applicables ».

On peut d'ailleurs noter que le statut révisé en 2004 ne prévoit pas de dispositions spécifiques pour le décroisement de l'ancien cadre linguistique (LA) vers la nouvelle catégorie AD. De fait, les fonctions linguistiques sont englobées dans la nouvelle catégorie AD, conformément au nouveau texte de l'article 5 § 2, première phrase, du statut : « Le groupe de fonctions AD comporte douze grades correspondant à des fonctions de direction, de conception et d'étude ainsi qu'à des fonctions linguistiques⁷ ou scientifiques [...] ».

Avec la révision statutaire entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2014, le législateur de l'Union prend le contre-pied de l'approche adoptée en 2004 et décide de cloisonner, à nouveau, les carrières des fonctionnaires européens, avec la volonté affichée de réserver l'accès aux grades les plus élevés à des fonctionnaires exerçant des responsabilités élevées. Par ailleurs, il crée, à nouveau, une catégorie (AST/SC) qui correspond aux fonctions de secrétaires/commis, à compter du 1^{er} janvier 2014. Il arrête également une grille de rémunération spécifique pour cette catégorie, nettement inférieure à celle existant pour les fonctionnaires de catégorie AST (assistants).

On doit noter que les fonctionnaires ex-C et ex-D, devenus AST après 2004, par le biais de la certification⁸, ne sont pas affectés par ce changement. Ils préservent ainsi leurs droits acquis alors qu'ils ont déjà évolué dans la carrière. La création de cette nouvelle catégorie AST/SC ne concerne donc que les nouveaux recrutés après le 1^{er} janvier 2014, sur le fondement des avis de concours publiés dans le groupe de fonctions AST/SC. L'article 5 § 1 du statut est ainsi modifié en 2014 : « Les emplois relevant du présent statut sont classés, suivant la nature et le niveau des fonctions auxquelles ils correspondent, en un groupe de fonctions des administrateurs (ci-après dénommés AD), un groupe de fonctions des assistants (ci-après dénommés AST) et un groupe de fonctions des secrétaires et commis (ci-après dénommés AST/SC) »⁹.

On peut donc constater que la définition des catégories de fonctionnaires de l'UE a évolué parallèlement aux questions politiques et budgétaires, avec des périodes d'ouverture et de fermeture.

Après avoir défini les catégories, il est nécessaire d'aborder les différents aspects de l'avancement de carrière des fonctionnaires européens.

B – L'avancement dans la carrière, prévu par le statut des fonctionnaires de l'Union européenne

Ce papier examine la structure des grades de la fonction publique de l'UE, liée au mérite. Ces grades se divisent en échelons, obtenus à l'ancienneté.

1. L'avancement au mérite : la promotion vers le grade immédiatement supérieur

Avant 2004, le statut prévoyait quatre types de carrière qui couvraient les cinq catégories alors existantes (A/LA, B, C, D) et quatre grilles salariales, considérant que les carrières LA et A étaient assimilées.

En 2004, le législateur a adopté une grille unique avec seize grades. L'article 5 § 2 du statut, en vigueur entre le 1^{er} mai 2004 et le 31 décembre 2013, définit ainsi ces deux carrières par le type de fonctions et la fourchette de grades correspondant à chacune de ces deux catégories : « Le groupe de fonctions AD comporte douze grades correspondant à des fonctions de direction, de conception et d'étude ainsi qu'à des fonctions linguistiques ou scientifiques. Le groupe de fonctions AST comporte onze grades correspondant à des fonctions d'application, de nature technique et d'exécution ».

Depuis le 1^{er} janvier 2014, le législateur de l'Union a adjoint une nouvelle catégorie de secrétaires (AST/SC) et une nouvelle

(7) Souligné par l'auteur.

(8) *V. supra.*

(9) Souligné par l'auteur.

grille comportant grades et échelons applicable à celle-ci. La nouvelle version de l'article 5 § 2 du statut, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2014, est ainsi libellée : « Le groupe de fonctions AD comporte douze grades correspondant à des fonctions de direction, de conception et d'étude ainsi qu'à des fonctions linguistiques ou scientifiques. Le groupe de fonctions AST comporte onze grades correspondant à des fonctions d'exécution et de nature technique. Le groupe de fonctions AST/SC comporte six grades correspondant à des tâches de bureau et de secrétariat »¹⁰.

On doit souligner que le nombre de grades défini à l'article 5 § 2 du statut ne signifie pas que les fonctionnaires pourront arriver au grade maximum de leur catégorie, par le biais de l'exercice annuel de promotion, prévu à l'article 45 du statut. De fait, la carrière d'un AD commence au grade AD5 pour aller au grade AD12 (emploi-type « administrateur »). Selon la même approche, la carrière d'un assistant démarre au grade AST1 pour aller jusqu'au grade AST9 (emploi-type « assistant ») et la carrière d'une secrétaire commence en AST/SC1 (emploi-type « secrétaire/commis »), pour s'achever en AST/SC6. Ces trois carrières correspondent chacune à un emploi-type qui renvoie chacun à une fourchette de grades, définie à l'annexe I, section A, du statut, précisée par le tableau A de l'annexe I de la décision du 16 décembre 2013 relative aux emplois-types et aux intitulés d'emploi¹¹. Le législateur a décidé, en 2014, que la promotion annuelle sur base la comparaison des mérites, conformément à l'article 45 du statut, ne s'appliquait qu'à l'intérieur d'un emploi-type, ce qui a eu pour conséquence de segmenter la carrière : « La promotion est attribuée par décision de l'autorité investie du pouvoir de nomination en considération de l'article 6, paragraphe 2. À moins que la procédure prévue à l'article 4 et à l'article 29, paragraphe 1, ne s'applique, les fonctionnaires ne peuvent être promus que s'ils occupent un emploi qui correspond à l'un des emplois types indiqués à l'annexe I, section A, pour le grade immédiatement supérieur¹². La promotion entraîne pour le fonctionnaire la nomination au grade supérieur du groupe de fonctions auquel il appartient. Elle se fait exclusivement au choix, parmi les fonctionnaires justifiant d'un minimum de deux ans d'ancienneté dans leur grade, après examen comparatif des mérites des fonctionnaires ayant vocation à la promotion. Aux fins de l'examen comparatif des mérites, l'autorité investie du pouvoir de nomination prend en considération, en particulier, les rapports dont les fonctionnaires ont fait l'objet, l'utilisation dans l'exercice de leurs fonctions des langues autres que la langue dont ils ont justifié posséder une connaissance approfondie conformément à l'article 28, point f) et le niveau des responsabilités exercées ».

Entré en vigueur le 1^{er} janvier 2014, le lien strict entre l'emploi-type, défini à l'annexe I, section A, du statut, et le système annuel de promotion limite la carrière de chaque fonctionnaire à la borne supérieure de grade, correspondant à l'emploi-type auquel il est rattaché. Ainsi, le système de carrière, basé sur la comparaison des mérites pour chaque grade, s'arrête au niveau 9 de la catégorie AST (assistants) et au niveau 12 du groupe de fonction AD (administrateurs). La catégorie des secrétaires n'est pas affectée par l'adoption de cette limitation, puisque

le dernier grade de cette catégorie correspond au grade maximum de l'emploi-type « secrétaire/commis », de l'annexe I, section A, du statut.

Dans le cadre défini *supra*, la procédure de promotion prévue à l'article 45 du statut organise la comparaison des mérites des fonctionnaires, ayant deux années d'ancienneté minimum dans le grade, sur la base de trois critères, définis dans le statut (art. 45 § 1) : le rapport d'évaluation¹³, l'utilisation par le fonctionnaire, dans ses fonctions, de langues autres que sa langue principale et le niveau de responsabilités exercées. Par ailleurs, le fonctionnaire doit démontrer la maîtrise d'une troisième langue pour obtenir sa première promotion (art. 45 § 2 du statut). Comme les disponibilités budgétaires pour l'avancement des carrières sont soumises à de fortes contraintes budgétaires¹⁴, seuls les fonctionnaires considérés comme les plus méritants, après comparaison des mérites, sont promus par l'institution.

Quelle que soit sa catégorie, la promotion a pour conséquence une augmentation du traitement de base du fonctionnaire, afférent à son grade, tel que prévu à l'article 66 du statut. Les fonctionnaires promus sont classés dans le grade immédiatement supérieur de leur groupe de fonctions.

L'introduction d'une segmentation par emplois-types, par le législateur de l'Union au 1^{er} janvier 2014, constitue un changement majeur de la philosophie des carrières de l'Union. *De facto*, il revient sur l'approche de carrière continue, adoptée dans la version du statut en vigueur au 1^{er} mai 2004. Il constitue, sans aucun doute, l'élément le plus saillant de la dernière réforme administrative.

Toutefois, le fonctionnaire peut être promu au-delà des bornes statutaires fixées en AD12 et AST9, définies ci-dessus, selon la procédure qui découle des articles 4 et 29 § 1 du statut¹⁵. Cette procédure alternative à celle prévue à l'article 45 du statut nécessite la publication d'un poste et la tenue d'un processus de sélection avant que le fonctionnaire ne puisse être nommé sur un poste qui appartient à un emploi-type supérieur à celui auquel il est rattaché au moment de sa candidature. Ce système alternatif est caractéristique d'un système d'emplois ou de positions, utilisé dans les fonctions publiques internationales (régime commun des Nations unies, régime coordonné).

Si la carrière des fonctionnaires de l'UE se fait principalement par le biais de la promotion, elle possède également une dimension liée à l'ancienneté.

(10) Souligné par l'auteur.

(11) Décision de la Commission, 16 déc. 2013, relative aux emplois-types et aux intitulés d'emploi, C(2013) 8979 final.

(12) *Ibid.*

(13) Il contient trois rubriques : le rendement, la compétence et la conduite dans le service. Il évalue également l'aspect des langues et le niveau de responsabilité, conformément à l'art. 45 du statut.

(14) *V. infra.*

(15) *Ibid.*

2. L'avancement à l'ancienneté : les échelons prévus dans la grille des traitements

On abordera successivement le principe et les exceptions à celui-ci, tels que définis dans le texte statutaire.

a) Le principe

La carrière du fonctionnaire évolue également à l'ancienneté par le biais d'un échelon automatique, acquis tous les deux ans, conformément à l'article 44 § 1 du statut. Avant 2004, chaque grade comportait huit échelons et le fonctionnaire pouvait donc accroître sa rémunération pendant seize ans, à l'ancienneté. Le libellé de l'article 46 du statut, en vigueur jusqu'au 30 avril 2004, disposait : « Le fonctionnaire nommé à un grade supérieur bénéficie dans son nouveau grade, de l'ancienneté correspondant à l'échelon virtuel égal ou immédiatement supérieur à l'échelon virtuel atteint dans son ancien grade majoré du montant de l'augmentation biennale d'échelon dans son nouveau grade.

Pour l'application de la présente disposition, chaque grade est doté d'une série d'échelons virtuels corrélative à une série d'anciennetés mensuelles et de traitements virtuels progressant, du premier au dernier des échelons réels, à raison d'un vingt-quatrième de l'augmentation biennale d'échelon de ce grade. En aucun cas le fonctionnaire ne reçoit dans son nouveau grade un traitement de base inférieur à celui qu'il eût perçu dans son ancien grade ».

Il résulte de cette disposition que la promotion dans le grade supérieur ne se faisait pas systématiquement à l'échelon 1, mais à l'échelon du grade supérieur le plus proche qui permettait un gain de rémunération. Le système nécessitait ainsi de reclasser le fonctionnaire promu dans l'échelon du grade supérieur le plus proche de son traitement de base, avant promotion.

Il pouvait d'ailleurs arriver que la rémunération d'un fonctionnaire de grade n échelon 8 soit nettement supérieure à celle de son collègue de grade n+1 échelon 1 car la grille de rémunération alors en vigueur comportait des chevauchements dans les rémunérations.

La révision du statut, entrée en vigueur le 1^{er} mai 2004, a profondément revu cette approche. On doit d'ailleurs noter qu'elle n'a pas été remise en question en 2014, à la différence de la définition des catégories. Depuis lors, chaque grade comprend cinq échelons, sauf le grade AD16 (trois échelons), et le traitement du fonctionnaire peut évoluer pendant dix ans, par le biais de l'ancienneté, à concurrence de cinq échelons par grade. Le législateur de l'Union a adopté ce changement car il a considéré qu'il n'était pas sain de privilégier l'ancienneté au détriment du mérite. C'est la raison pour laquelle il a revu la structure de la grille des rémunérations en profondeur. Il a ainsi réduit le nombre d'échelons de huit à cinq et augmenté le nombre de grades à seize, pour une masse salariale identique. Il a enfin éliminé le chevauchement des rémunérations, au sein de la grille salariale, pour faire place à un système linéaire : la rémunération du dernier échelon du grade n est égale à la rémunération du premier échelon du grade n+1. Par ailleurs le fonctionnaire

est toujours promu à l'échelon 1 de son nouveau grade. L'article 46, première phrase, du statut a donc été modifié en ce sens en 2004 : « Le fonctionnaire nommé à un grade supérieur conformément à l'article 45 est classé au premier échelon de ce grade ».

On doit constater que les deux grilles de rémunération, prévues par le texte actuel, ont clairement pour objectif de favoriser les fonctionnaires considérés comme les plus méritants. Pour augmenter sa rémunération, le fonctionnaire doit donc être promu souvent et de manière régulière. La grille des traitements a donc été réorganisée sur cette base, en 2004, sans changement en 2014.

Par conséquent, plus un fonctionnaire est promu lentement, plus il progresse vers l'échelon 5 de la grille, à l'ancienneté ; moins l'augmentation de son traitement sera importante. L'augmentation de la rémunération, liée à l'ancienneté, prévue par les deux grilles de traitement de l'article 66 du statut, est la suivante :

- de l'échelon 1 vers l'échelon 2 : +4,2 % ;
- de l'échelon 2 vers l'échelon 3 : +4,2 % ;
- de l'échelon 3 vers l'échelon 4 : +2,8 % ;
- de l'échelon 4 vers l'échelon 5 : +1,4 %.

La matrice de la grille revue en 2004 est encore plus pénalisante pour les fonctionnaires dont les mérites comparés ne sont pas reconnus et dont la carrière est, par conséquent, considérée comme lente¹⁶. Ainsi, cette grille est organisée de manière à ce que le gain lié à la promotion soit inversement proportionnel à l'échelon depuis lequel le fonctionnaire est promu, considérant que celui-ci est toujours promu au premier échelon du grade supérieur. Par conséquent, un fonctionnaire promu depuis l'échelon 5 du grade n vers l'échelon 1 du grade n+1 ne bénéficie d'aucune augmentation de son traitement de base. Il devra donc attendre d'acquérir un nouvel échelon dans son nouveau grade (n+1), après deux ans, afin de bénéficier d'une augmentation de 4,2 % en passant à l'échelon 2 de ce nouveau grade (n+1)¹⁷. Pour être plus précis, l'augmentation de la rémunération, liée à une promotion, est d'autant plus forte que le fonctionnaire est promu depuis un échelon faible :

- échelon 1 du grade n vers échelon 1 du grade n+1 : +13,2 % ;
- échelon 2 du grade n vers échelon 1 du grade n+1 : +8,4 % ;
- échelon 3 du grade n vers échelon 1 du grade n+1 : +4,2 % ;
- échelon 4 du grade n vers échelon 1 du grade n+1 : +1,4 % ;
- échelon 5 du grade n vers échelon 1 du grade n+1 : 0 %.

Il est clair que ce système de carrière traduit un changement d'approche et favorise l'obéissance au détriment de l'indépendance des fonctionnaires. Cette approche a été décidée par les États membres et le Conseil, dans le contexte de la révision statutaire de 2004, suite à la crise de la Commission, au tournant des années 2000 (chute de la Commission Santer).

(16) Un an de plus ou plus que la durée moyenne d'attente dans le grade, telle que définie à l'annexe I, section B, du statut. *V. infra*.

(17) *V. supra*.

b) Les exceptions au principe

Le fonctionnaire, dont les prestations sont considérées comme insuffisantes dans son dernier rapport d'évaluation (art. 43 du statut), ne pourra pas bénéficier de l'avancement d'échelon automatique tant que ses performances ne seront pas revenues à un niveau supérieur. Après trois rapports consécutifs qualifiés d'insuffisants, l'autorité investie du pouvoir de nomination (AIPN) lance la procédure d'insuffisance professionnelle, prévue à l'article 51 du statut. Cette procédure peut conduire à la rétrogradation du fonctionnaire, voire à son licenciement.

Il existe une seconde exception à l'avancement de la carrière, tel que décrit *supra*. Elle se fonde sur l'article 44 § 2 du statut qui prévoit une bonification d'échelon pour les titulaires de fonctions d'encadrement (chef d'unité, directeur ou directeur général) qui correspond au pourcentage de progression salariale entre le premier et le deuxième échelon de chaque grade. Si le fonctionnaire concerné est classé à l'échelon cinq, il bénéficie alors d'un échelon virtuel correspondant au pourcentage mentionné ci-dessus.

Après avoir présenté la structure des carrières des fonctionnaires européens, il est important de présenter l'organisation de celles-ci ainsi que les limites statutaires à l'avancement des fonctionnaires européens.

II. – L'ORGANISATION DES CARRIÈRES DES FONCTIONNAIRES DE L'UNION EUROPÉENNE ET LES LIMITATIONS APPORTÉES PAR LE STATUT

Comme évoqué *supra*¹⁸, le statut organise la carrière des fonctionnaires de l'UE sur le fondement de la notion d'emplois-types, définis dans son annexe I, section A. Toutefois, il prévoit également des limitations de carrière, liées à la définition de ces mêmes emplois-types, que d'aucuns ont qualifiées de blocages.

A – L'organisation des carrières des fonctionnaires de l'Union européenne

Le statut organise les carrières des fonctionnaires européens par le biais de la définition d'emplois-types, prévus à l'annexe I, section A, du statut. Il inclut également un mécanisme budgétaire, prévu à l'annexe I, section B, qui définit des taux multiplicateurs de référence destinés à l'équivalence des carrières moyennes afin de déterminer le nombre de postes budgétaires nécessaires, dans le contexte de l'exercice annuel de promo-

tion. Le cadre statutaire des carrières est enfin complété, à la Commission, par un engagement du Collège, dont l'objet est de limiter le nombre de fonctionnaires en carrière lente.

1. Les emplois-types, instruments de la segmentation des carrières des fonctionnaires de l'Union européenne

Les emplois-types constituent le fondement des carrières de la fonction publique européenne. L'article 5 § 4 du statut organise les carrières de la manière suivante: «Un tableau descriptif des différents emplois-types figure à l'annexe I, section A. Sur la base de ce tableau, l'autorité investie du pouvoir de nomination de chaque institution peut, après avis du comité du statut, décrire plus en détail les fonctions et attributions associées à chaque emploi-type».

L'annexe I, section A, du statut définit les emplois-types, pour les trois catégories définies *supra*, et assure la correspondance de chacun de ceux-ci avec une fourchette de grades. On trouvera ci-dessous les dispositions de l'annexe I, section A, du statut pour chaque catégorie de fonctionnaires européens.

Tableau 1 Groupe de fonctions AD

| | |
|----------------------------|---------------|
| Directeur général | AD 15 - AD 16 |
| Directeur | AD 14 - AD 15 |
| Conseiller ou équivalent | AD 13 - AD 14 |
| Chef d'unité ou équivalent | AD 9 - AD 14 |
| Administrateur | AD 5 - AD 12 |

Tableau 2 Groupe de fonctions AST

| | |
|---|-----------------|
| Assistant confirmé – Est chargé de tâches administratives, techniques ou de formation nécessitant une grande autonomie et comportant des responsabilités importantes en ce qui concerne la gestion du personnel, l'exécution budgétaire ou la coordination politique | AST 10 - AST 11 |
| Assistant – Est chargé de tâches administratives, techniques ou de formation nécessitant une certaine autonomie, notamment en ce qui concerne l'application des règles et de réglementations ou d'instructions générales, ou exerce la fonction d'assistant personnel d'un membre de l'institution, du chef de cabinet d'un membre, d'un directeur général (adjoint) ou d'un responsable de niveau équivalent | AST 1 - AST 9 |

(18) V. *supra*.

Tableau 3 Groupe de fonctions AST/SC

| | |
|--|-------------|
| Secrétaire/commis – Est chargé de tâches de bureau et de secrétariat, de gestion de bureau et d'autres tâches équivalentes, nécessitant un certain degré d'autonomie * | SC 1 - SC 6 |
|--|-------------|

* Le nombre d'emplois d'huissiers parlementaires au Parlement européen n'excède pas 85.

Le tableau A de l'annexe I à la décision de la Commission du 16 décembre 2013 sur les emplois-types et les intitulés d'emploi reprend les dispositions de l'annexe I, section A, du statut et précise les intitulés d'emploi qui correspondent à un emploi-type et à une fourchette de grades:

| Emploi-type | Groupe de fonctions/grade | Intitulé d'emploi |
|----------------------------|---------------------------|--|
| Directeur général | AD 15 - AD 16 | Directeur général Directeur général adjoint Conseiller hors classe |
| Directeur | AD 14 - AD 15 | Directeur Conseiller principal |
| Conseiller ou équivalent | AD 13 - AD 14 | Conseiller Expert confirmé |
| Chef d'unité ou équivalent | AD 9 - AD 14 | Chef d'unité Chef de département* Chef de task-force |
| Administrateur | AD 5 - AD 12 | Administrateur principal** Administrateur*** |
| Assistant confirmé | AST 10 - AST 11 | Assistant confirmé |
| Assistant | AST 1 - AST 9 | Assistant |
| Secrétaire/commis | SC 1 - SC 6 | Secrétaire/commis |

* Les emplois de chef de département ne peuvent être pourvus qu'aux grades AD 13 et AD 14.

** Les emplois d'administrateur principal sont pourvus aux grades AD 8 à AD 12.

*** Les emplois d'administrateur sont pourvus aux grades AD 5 à AD 7.

L'annexe I de la décision de la Commission du 16 décembre 2013 sur les emplois-types et les intitulés d'emploi comporte également un second tableau qui a permis d'assurer la transition entre le système de carrière, en vigueur avant le 1^{er} janvier 2014, et le nouveau système, arrêté par le législateur de l'Union, à partir de cette date. Ce second tableau a servi de fondement au reclassement de l'ensemble du personnel de l'institution, en activité au 31 décembre 2013:

| Emploi-type | Groupe de fonctions/grade | Intitulé d'emploi |
|---------------------------------------|---------------------------|--|
| Administrateur confirmé en transition | AD 14 | Administrateur confirmé en transition |
| Administrateur en transition | AD 13 | Administrateur principal en transition |

| | | |
|---------------------------------------|-----------------|---------------------------------------|
| Assistant confirmé en transition | AST 10 - AST 11 | Assistant confirmé en transition |
| Assistant en transition | AST 1 - AST 9 | Assistant en transition |
| Assistant administratif en transition | AST 1 - AST 7 | Assistant administratif en transition |
| Agent d'appui en transition | AST 1 - AST 5 | Agent d'appui en transition |

La carrière d'un fonctionnaire, en poste au 31 décembre 2013, reste en transition tant que l'emploi qui lui est attaché n'est pas identique à l'emploi-type lié à son poste. La période de transition s'achève quand les deux sont en adéquation.

Ainsi, la notion d'emploi-type est devenue fondamentale, suite à la révision du libellé de l'article 45 du statut, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2014, qui réserve l'exercice de promotion annuel à la seule fourchette de grades correspondant à un emploi-type. Cette nouvelle approche segmente *de facto* les carrières des catégories AD et AST à la borne supérieure de la fourchette correspondant à chacun des emplois-types.

Après avoir présenté les emplois-types, il convient d'examiner le cadre qui permet le déroulement de la carrière d'un fonctionnaire de l'UE.

2. Le cadre qui assure le bon déroulement de la carrière des fonctionnaires de l'Union européenne

Le déroulement de la carrière des fonctionnaires de l'UE est, tout d'abord, encadré par un mécanisme qui permet de déterminer le nombre d'emplois budgétaires nécessaires à l'exercice annuel de promotion.

À la Commission, cette contrainte budgétaire est complétée par un engagement du Collège vis-à-vis de son personnel, suite à une négociation avec les organisations syndicales et professionnelles représentatives du personnel. Cet engagement définit, pour la majorité des grades, un pourcentage minimum de fonctionnaires promus dans la durée moyenne, conformément aux dispositions de l'annexe I, section B, du statut (carrière moyenne) ou dans une durée inférieure à l'attente moyenne (carrière rapide¹⁹). Ce texte a donc pour objectif de limiter la population de fonctionnaires promus en carrière lente²⁰. Ce dispositif n'existe, à notre connaissance, qu'à la Commission européenne. Il constitue une limitation du pouvoir discrétionnaire de l'AIPN dans le domaine des promotions relevant de l'article 45 du statut.

(19) La durée d'attente dans le grade est inférieure d'une année ou moins, par rapport à la durée d'attente moyenne, définie à l'annexe I, section B, du statut des fonctionnaires de l'UE.

(20) La durée d'attente dans le grade est supérieure d'une année ou plus, par rapport à la durée d'attente moyenne, définie à l'annexe I section B du statut des fonctionnaires de l'UE.

**a) Le mécanisme budgétaire:
les taux multiplicateurs de référence
destinés à l'équivalence des carrières moyennes**

Ce mécanisme se présente sous forme de taux multiplicateurs de référence destinés à l'équivalence des carrières moyennes, insérés dans l'annexe I, section B, du statut. Ceux-ci constituent une obligation dans le chef de l'autorité budgétaire²¹ qui doit mettre à disposition de l'AIPN de chaque institution les emplois budgétaires afin de respecter ces taux de référence. Ainsi, le nombre d'emplois budgétaires nécessaires pour assurer l'exercice de promotion d'une année n résulte du nombre de fonctionnaire en activité au grade inférieur, l'année n-1, multiplié par le taux de référence statutaire défini à l'annexe I, section B, du statut. Ce dispositif est prévu à l'article 6 § 1 et 2 du statut des fonctionnaires de l'UE : « 1. Un tableau des effectifs annexé à la section du budget afférente à chaque institution fixe le nombre des emplois pour chaque grade et chaque groupe de fonctions.

2. Sans préjudice du principe de promotion fondée sur le mérite, énoncé à l'article 45, ce tableau garantit que, pour chaque institution, le nombre d'emplois vacants pour chaque grade est égal, au 1^{er} janvier de chaque année, au nombre de fonctionnaires en activité au grade inférieur au 1^{er} janvier de l'année précédente, multiplié par les taux fixés, pour ce grade, à l'annexe I, section B. Ces taux s'appliquent sur une base quinquennale moyenne à compter du 1^{er} janvier 2014 [...]».

L'annexe I, section B, points 1 et 2, du statut définit les taux de référence pour les trois catégories de fonctionnaires (AD, AST et AST/SC). Le premier tableau de cette disposition définit les vitesses de carrière des fonctionnaires relevant de la catégorie AD (2^e colonne ci-dessous) et AST (1^{re} colonne ci-dessous) :

Tableau 1 Taux multiplicateurs de référence destinés à l'équivalence des carrières moyennes

1. Taux multiplicateurs de référence destinés à l'équivalence des carrières moyennes dans les groupes des fonctions AST et AD

| Grade | Assistants | Administrateurs |
|-------|------------|-----------------|
| 13 | | 15 % |
| 12 | | 15 % |
| 11 | | 25 % |
| 10 | 20 % | 25 % |
| 9 | 8 % | 25 % |
| 8 | 25 % | 33 % |
| 7 | 25 % | 36 % |
| 6 | 25 % | 36 % |
| 5 | 25 % | 36 % |
| 4 | 33 % | |
| 3 | 33 % | |
| 2 | 33 % | |
| 1 | 33 % | |

Afin de bien comprendre le système, on peut prendre l'exemple suivant : le tableau ci-dessus (2^e colonne) prévoit que 25 % des administrateurs du grade AD9 seront promus, dans une année n, vers le grade AD10. Par conséquent, la moyenne d'attente avant d'être promu dans le grade AD9 est de quatre ans, sous réserve de la comparaison des mérites, prévue à l'article 45 du statut. Par conséquent, un bon fonctionnaire AD9 doit, en principe, être promu en quatre ans, sous réserve de la décision de l'AIPN.

Comme on peut le constater dans les tableaux *supra*, les pourcentages applicables à la catégorie AST sont inférieurs à ceux définis pour la catégorie AD, à un même niveau de grade (entre 5 et 11). Le législateur de l'Union a donc défini des vitesses de carrière plus lentes pour les assistants que pour les administrateurs.

Un second tableau, inséré dans l'annexe I, section B, définit les taux de référence applicables aux fonctionnaires qui relèvent de la catégorie AST/SC :

2. Taux multiplicateurs de référence destinés à l'équivalence des carrières moyennes dans le groupe des fonctions AST/SC

| Grade | Secrétaire/commis |
|-------|-------------------|
| SC 6 | |
| SC 5 | 12 % |
| SC 4 | 15 % |
| SC 3 | 17 % |
| SC 2 | 20 % |
| SC 1 | 25 % |

On doit souligner que les dispositions statutaires organisent une vitesse de carrière moyenne des fonctionnaires relevant de la catégorie AST/SC nettement inférieure à celle des deux autres catégories. Il s'agit là également de la volonté du législateur de l'Union de limiter les carrières et donc la progression salariale de cette dernière catégorie.

On remarquera aussi que les taux de référence sont supérieurs pour les grades de début de carrière, par rapport aux grades de fin de la carrière. Par exemple, 36 % des fonctionnaires AD5 (durée moyenne d'attente dans le grade : 2,8 ans) sont, en principe, promus annuellement vers le grade AD6, contre 15 % de fonctionnaires de grade AD13 (durée moyenne d'attente dans le grade : 6,5 ans), en principe, promus annuellement vers le grade AD14. À noter que ces taux de référence ont été réduits, en 2014, par le législateur de l'Union pour les grades les plus élevés car considérés comme beaucoup trop généreux. Ils sont ainsi passés de 20 % à 15 % pour le grade AD13 et de 25 % à 20 % pour le grade AD12. Ils ont également été fortement diminués pour le grade AST9 (de 20 % à 8 %), dans le contexte de la limitation des carrières de cette catégorie. En contrepartie, les organisations syndicales et professionnelles (OSP) ont obtenu, par

(21) Le Parlement européen et le Conseil.

la négociation, une légère augmentation des taux de promotion des grades de base de la catégorie AD: AD5, AD6 et AD7 (36% au lieu de 33% avant 2014).

On remarquera que ces taux de référence ne constituent pas un droit individuel pour le fonctionnaire, bien qu'il bénéficie d'une vocation à la promotion ou à la carrière. Toutefois, il n'existe pas de droit à une carrière régulière qui s'imposerait à l'AIPN dès lors que le fonctionnaire atteindrait l'ancienneté moyenne liée à son grade, sans avoir démérité. En effet, la promotion résulte d'une décision de l'administration, sur la base de la comparaison des mérites des fonctionnaires de même grade dans une catégorie²².

Les syndicats de fonctionnaires européens considèrent les taux multiplicateurs de référence de l'annexe I, section B, comme une garantie collective pour un groupe constitué, correspondant à chaque grade de chaque catégorie. On doit noter que l'administration de la Commission estime ces taux comme un maximum alors que les Organisations Syndicales et Professionnelles (OSP) de fonctionnaires les considèrent comme un minimum. La Commission respecte, en principe, ces taux de référence et négocie annuellement les emplois nécessaires auprès de l'autorité budgétaire afin de mettre en œuvre cette disposition statutaire. Les divergences d'appréciation du contenu de ces dispositions, particulièrement pour ce qui touche aux grades les plus élevés, tiennent au fait que les vérifications ne peuvent se faire qu'ex post. Par ailleurs, le statut ajoute que ces pourcentages constituent des moyennes sur les cinq dernières années: « Ces taux s'appliquent sur une base quinquennale moyenne²³ à compter du 1^{er} janvier 2014 [...] ».

À ce stade, il importe d'examiner l'engagement pris par la Commission de limiter son pouvoir discrétionnaire dans le domaine des promotions, par le biais d'un engagement pris en son nom, par le vice-président Sefcovic.

b) Le cadre politique: l'engagement de la Commission de limiter son pouvoir discrétionnaire dans le domaine des promotions: les « garanties Sefcovic »

En 2010, la Commission s'est engagée auprès des OSP représentatives du personnel à promouvoir x% des fonctionnaires d'un grade, en carrière moyenne²⁴ et/ou rapide²⁵, afin de limiter les carrières lentes²⁶. Cet engagement du vice-président Sefcovic²⁷, au nom de la Commission, se présente sous la forme des deux tableaux qui suivent:

| | Permanence moyenne Annexe IB du statut | % de fonctionnaires qui doit être promu à la permanence moyenne ou en dessous |
|------|--|---|
| AD 5 | 2,8 ans* | 85% |
| AD 6 | 2,8 ans* | 85% |
| AD 7 | 2,8 ans* | 85% |
| AD 8 | 3 ans | 85% |

| | | |
|-------|-----------|-----------------|
| AD 9 | 4 ans | 75% |
| AD 10 | 4 ans | 75% |
| AD 11 | 4 ans | 75% |
| AD 12 | 6,5 ans** | Pas de garantie |
| AD 13 | 6,5 ans** | Pas de garantie |

* Le taux de promotion a augmenté à 36% (au lieu de 33%) dans le nouveau statut en vigueur au 1^{er} janvier 2014

** (Procédure Senior Expert)

Grades AST et ex-AST/D :

| | Permanence moyenne Annexe IB du statut | % de fonctionnaires qui doit être promu à la permanence moyenne ou en dessous |
|--------|--|---|
| AST 1 | 3 ans | 85% |
| AST 2 | 3 ans | 85% |
| AST 3 | 3 ans | 85% |
| AST 4 | 3 ans | 85% |
| AST 5 | 4 ans | 75% |
| AST 6 | 4 ans | 75% |
| AST 7 | 4 ans | 75% |
| AST 8 | 4 ans | 75% |
| AST 9 | 12 ans* | Pas de garantie |
| AST 10 | 5 ans | Pas de garantie |
| AST 2D | 4,5 ans | Pas de garantie |
| AST 3D | 4,5 ans | 70% |
| AST 4D | 10 ans | Pas de garantie |

Les ex-AST/C et AST ont des taux de promotions similaires dans le nouveau Statut.

* (Procédure Senior Assistant)

Pour mieux comprendre le principe de ces garanties, on doit prendre un exemple. L'annexe I, section B, du statut prévoit un taux multiplicateur de référence de 25% pour le grade AD9. Il résulte de cette disposition qu'un fonctionnaire AD9, sous réserve de la comparaison des mérites effectués dans ce grade, est

(22) TFP, 7 juin 2011, aff. F-64/10, *Mantzouratos c/ Parlement*.

(23) Souligné par l'auteur.

(24) Durée moyenne d'attente dans le grade, définie à l'annexe I, section B, du statut.

(25) Une année de moins ou moins, par rapport à la moyenne d'attente définie à l'annexe I, section B, du statut.

(26) Une année de plus ou plus, par rapport à la moyenne d'attente définie à l'annexe I, section B, du statut.

(27) Il est alors en charge de l'administration et du personnel.

promu au grade AD10 après quatre ans d'attente moyenne. Les garanties Sefcovic disposent que 75 % de la population du grade AD9 sera promue en quatre ans au plus vers le grade AD10. Elles permettent donc de limiter les carrières lentes à 25% maximum des fonctionnaires de grade AD9 et incitent donc la Commission à promouvoir les fonctionnaires dans la durée moyenne prévue pour ce grade. On remarquera que cet engagement ne couvre pas les grades les plus élevés des catégories AD et AST (AD12 et AD13, AST9 et AST10), pour lesquels le déroulement de carrière s'inscrit dans une concurrence plus importante.

On doit également noter que ces garanties ont été adoptées avant le changement de structure de carrière au 1^{er} janvier 2014 et la création de la catégorie AST/SC. On peut imaginer que la Commission applique, par analogie, un système équivalent à l'avancement de carrière de cette nouvelle catégorie.

On peut aussi remarquer que, si ces garanties obligent la Commission, elles ne constituent pas une règle statutaire. Il s'agit d'un engagement de la Commission vis-à-vis de son personnel de limiter son pouvoir discrétionnaire dans le domaine des promotions et de garantir une certaine vitesse de promotion au bénéfice du personnel. Il n'engage donc pas les autres institutions et encore moins le législateur de l'Union. Les OSP sont les garantes de l'application de cette limitation, dans le contexte de l'exercice annuel de promotion. Les vérifications du respect de ces garanties sont opérées dans le contexte des comités paritaires de promotion. La Commission a toujours la possibilité de retirer cet engagement vis-à-vis de son personnel. On doit, toutefois, noter que l'exécutif communautaire applique cet engagement, depuis 2010, et n'a, à ce stade, pas indiqué son intention d'y mettre fin.

La segmentation du système de carrière des fonctionnaires européens, arrêtée par le législateur de l'Union, en 2014, se fonde sur les emplois-types définis dans l'annexe I, section A, du statut, précisée par le tableau A de l'annexe I de la décision du 16 décembre 2013 relative aux emplois-types et aux intitulés d'emploi, ainsi que sur les articles 4, 29 §1 et 45 du statut. Pour poursuivre sa carrière, au-delà des grades AST9 et AD12, le fonctionnaire doit changer d'emploi-type. Les dispositions ci-dessus mentionnées constituent donc une limitation statutaire à la fonction publique de carrière. Comme on va pouvoir le constater, elles instaurent, *de facto*, un système d'emplois ou de positions, pour l'accès aux grades les plus élevés qu'elles réservent aux fonctionnaires exerçant des responsabilités élevées. D'une certaine manière, elles mettent fin à l'approche de la carrière continue et ouverte qui s'appliquait depuis 2004 et relativise un peu plus la déconnexion entre le grade et la fonction.

B – Les limites apportées au système de carrière : le système d'emplois ou de positions, prévu par le statut des fonctionnaires de l'Union européenne

L'avancement des fonctionnaires européens ne dépend pas d'un système de carrière pur et parfait. Le statut en vigueur depuis

le 1^{er} janvier 2014 pose des limites à cette approche. En effet, le fonctionnaire européen ne peut être promu au-delà du grade maximum correspondant à l'emploi-type auquel il est rattaché, conformément au nouveau libellé de l'article 45 du statut. Depuis le 1^{er} janvier 2014, le législateur de l'Union a lié l'accès aux grades les plus élevés à l'exercice de responsabilités importantes. Pour accéder à l'emploi-type supérieur, le texte statutaire impose de recourir à la procédure définie aux articles 4 et 29 § 1 du statut. Celle-ci requiert tout d'abord la publication d'une vacance de poste, la sélection du fonctionnaire, puis sa nomination et éventuellement sa promotion. L'article 4 du statut dispose : « Toute nomination ou promotion ne peut avoir pour objet que de pourvoir à la vacance d'un emploi dans les conditions prévues au présent statut. Toute vacance d'emploi dans une institution est portée à la connaissance du personnel de cette institution dès que l'autorité investie du pouvoir de nomination a décidé qu'il y a lieu de pourvoir à cet emploi ».

L'article 29 § 1 précise, par ailleurs : « 1. Avant de pourvoir aux vacances d'emploi dans une institution, l'autorité investie du pouvoir de nomination examine en premier lieu :

- a) les possibilités de pourvoir l'emploi par voie de :
 - i) mutation, ou
 - ii) nomination conformément à l'article 45 bis, ou
 - iii) promotion au sein de l'institution ; [...]

Pour terminer, on remarquera qu'il n'existe pas de limitation de carrière pour la catégorie AST/SC, seul groupe de fonctions bénéficiant d'un système de carrière pur et parfait, sans limitation jusqu'au dernier grade de la catégorie (AST/SC6).

On doit, toutefois, étudier la situation pour les deux autres catégories de fonctionnaires et les limitations, imposées dans le cadre statutaire, par le législateur de 2014. On examinera, tout d'abord, la situation de la catégorie AST, puis celle de la catégorie AD.

1. La catégorie des assistants (AST)

La carrière de la catégorie AST débute au grade AST1, pour s'achever au grade AST9, dans le contexte de l'emploi-type « assistant », prévu à l'annexe I, section A, du statut, complétée par le tableau A de l'annexe I de la décision C(2013) 8979 du 16 décembre 2013 relative aux emplois-types et aux intitulés d'emploi :

| Emploi-type | Groupe de fonctions/grade | Intitulé d'emploi |
|-------------|---------------------------|-------------------|
| Assistant | AST 1 - AST 9 | Assistant |

Au-delà du grade AST9, l'annexe I, section A, du statut définit un emploi-type « assistant principal » qui comporte deux grades : AST10 et AST11 :

| Emploi-type | Groupe de fonctions/grade | Intitulé d'emploi |
|--------------------|---------------------------|--------------------|
| Assistant confirmé | AST 10 - AST 11 | Assistant confirmé |

Les fonctionnaires AST9 peuvent seulement accéder aux grades AST10 et AST11, en postulant sur des postes « d'assistants confirmés », rendus vacants et publiés au sein des services de la Commission, sur la base de la procédure de nomination prévue aux articles 4 et 29 § 1 du statut. Il est prévu des conditions d'éligibilité minimum pour pouvoir postuler à un emploi « d'assistant confirmé ». Il s'agit d'être fonctionnaire de grade AST9 et de posséder deux ans d'ancienneté minimum dans ce grade. Les fonctionnaires qui remplissent les critères d'éligibilité minimum peuvent donc présenter leur candidature, sur le fondement d'une vacance de poste. Ils sont auditionnés par un panel qui établit une liste de réserve, avant de procéder à la nomination d'un des candidats retenus sur ladite liste et de le promouvoir en parallèle au grade AST10. Une fois nommé assistant principal AST10, le fonctionnaire peut être promu AST11 sur son poste, par le biais de l'exercice annuel de promotion, puisque l'emploi-type « assistant confirmé » comporte deux grades (AST10 et AST11).

Ceux des fonctionnaires qui étaient déjà AST10 ou AST11, avant le 1^{er} janvier 2014, sont classés dans le tableau B de l'annexe I de la décision du 16 décembre 2013 relative aux emplois types et aux intitulés d'emploi, comme « assistants confirmés en transition »²⁸ :

| Emploi-type | Groupe de fonctions/grade | Intitulé d'emploi |
|----------------------------------|---------------------------|----------------------------------|
| Assistant confirmé en transition | AST 10 - AST 11 | Assistant confirmé en transition |

Les fonctionnaires qui relevaient du grade AST10, au 31 décembre 2013, peuvent continuer leur carrière, dans le cadre de l'emploi-type « assistant confirmé en transition ». Les fonctionnaires AST11, au 31 décembre 2013, n'ont plus d'avancement possible dans le groupe de fonctions AST, sauf à changer de catégorie, soit par le biais de la procédure de certification (art. 45 bis du statut), soit en participant à un concours externe de catégorie AD, sous réserve des conditions d'éligibilité.

Depuis le 1^{er} janvier 2014, les fonctionnaires AST9 peuvent donc dépasser la limitation de carrière introduite à partir de cette date, en étant sélectionnés sur un poste d'« assistant confirmé ». Cette possibilité ne concerne qu'une petite partie de la population de cette catégorie qui exerce des responsabilités importantes.

On doit rappeler ici que le Tribunal de l'UE a validé la limitation de carrière, imposée par la révision statutaire, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2014, dans un arrêt de principe du 14 décembre 2018²⁹. Dans cette affaire, les requérants de grade AST9, au 31 décembre 2013, demandaient l'annulation des décisions de la Commission par lesquelles l'AIPN avait classé les requérants dans l'emploi-type « assistant en transition » (v. tableau *supra*.), avec pour conséquence la perte de leur vocation à la promotion au grade supérieur. Les requérants soulevaient un premier moyen tiré, tout d'abord, de la nouvelle version de l'article 45 et de l'annexe I du statut. Le second moyen soulevé

par les requérants touchait à l'illégalité de ces dispositions, en raison de l'absence de transition pour la perte de vocation à la promotion. Le Tribunal de l'UE a rejeté ces demandes. Tout d'abord, il a rappelé que les règlements de modification du statut s'appliquent, en principe, aux effets futurs des situations nées sous l'empire de la loi ancienne, sauf pour les situations nées et définitivement réalisées sous l'empire de la règle précédente, lesquelles créent des droits acquis (consid. 49). Ainsi, dans un contexte de réforme statutaire, un droit n'est considéré comme acquis que lorsque le fait générateur de celui-ci s'est produit avant la modification législative. Tel n'est donc pas le cas d'un droit, dont le fait constitutif ne s'est pas réalisé sous l'empire de la législation modifiée. Ainsi, dans le cas d'espèce, des fonctionnaires avaient, jusqu'à la date d'entrée en vigueur de la révision statutaire, vocation à une promotion, subordonnée à une décision de de l'AIPN. Par conséquent, ces fonctionnaires ne pouvaient valablement faire valoir un droit acquis quant au maintien d'une vocation à cette promotion postérieurement à cette date (consid. 50). Le Tribunal a également considéré que les requérants ne pouvaient se prévaloir du principe de protection de la confiance légitime pour s'opposer à l'application d'une disposition législative nouvelle, dans un domaine pour lequel le législateur de l'Union dispose d'un large pouvoir d'appréciation. Celui-ci pouvait légitimement considérer que les grades AST10 et AST11 devaient être désormais réservés à un nombre limité de fonctionnaires, en l'occurrence aux assistants exerçant des responsabilités de haut niveau (consid. 52). Il pouvait également considérer que l'accès à un emploi de grade AST10 intitulé « assistant confirmé » ne devrait plus se faire dans le cadre d'une promotion au titre de l'article 45 du statut mais devait désormais se faire au titre de la procédure prévue aux articles 4 et 29 § 1 du statut (consid. 53). Enfin, le juge a rappelé que l'AIPN dispose d'un large pouvoir d'appréciation dans l'organisation de ses services et, par conséquent, du niveau des responsabilités des tâches qu'elle estime nécessaire de confier à ses fonctionnaires. Il a donc conclu qu'il appartient à celle-ci de définir le nombre d'assistants confirmés, dont elle a réellement besoin (consid. 55).

Il est assez probable que le juge de l'UE prendra une position similaire dans les affaires introduites par des fonctionnaires de grade AD12 ou AD13, au 31 décembre 2013, qui n'exerçaient pas de fonctions d'encadrement, et dont la carrière a été bloquée par la révision du statut entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2014. À la différence des fonctionnaires relevant de la catégorie AST, on doit noter que cette population a bénéficié de mesures de transition, sous la forme d'échelons supplémentaires, conformément aux dispositions de l'article 30 § 7, 8 et 9 de l'annexe XIII du statut.

On doit présenter les limitations apportées à l'avancement de la carrière des fonctionnaires qui relèvent de la catégorie des administrateurs.

(28) *V. supra*.

(29) Trib. UE, 14 déc. 2018, aff. T-525/16, GQ *et. a. c/ Commission*.

2. La catégorie des administrateurs (AD)

Depuis le 1^{er} janvier 2014, le législateur de l'Union a décidé de limiter la carrière de cette catégorie. On va examiner, tout d'abord, celle des administrateurs qui s'arrête au grade AD12, puis celle de l'encadrement intermédiaire et supérieur.

a) La carrière des administrateurs

Depuis le 1^{er} janvier 2014, le statut limite la carrière d'un administrateur au grade AD12, s'il n'exerce pas de fonctions d'encadrement. Arrivé à ce grade, le fonctionnaire n'est plus éligible à la promotion vers le grade AD13, dans le contexte de la procédure annuelle de promotion et de l'emploi-type « administrateur », défini à l'annexe I, section A, du statut, complétée par le tableau A de l'annexe I de la décision du 16 décembre 2013 relative aux emplois-types et aux intitulés d'emploi :

| Emploi-type | Groupe de fonctions/grade | Intitulé d'emploi |
|----------------|---------------------------|--|
| Administrateur | AD 5 - AD 12 | Assistant principal* Administrateur** |

* Les emplois d'administrateur principal sont pourvus aux grades AD 8 à AD 12.

** Les emplois d'administrateur sont pourvus aux grades AD 5 à AD 7.

Comme pour les fonctionnaires relevant de la catégorie AST, il existe une exception à cette limitation, sur la base du tableau B de l'annexe I à décision du 16 décembre 2013 relative aux emplois-types et aux intitulés d'emploi. Elle concerne les fonctionnaires déjà AD13 et AD14, au 31 décembre 2013, et qui n'exerçaient pas de fonctions d'encadrement, à cette date :

| Emploi-type | Groupe de fonctions/grade | Intitulé d'emploi |
|--|---------------------------|--|
| Administrateur confirmé en transition | AD 14 | Administrateur confirmé en transition |
| Administrateur principal en transition | AD 13 | Administrateur principal en transition |

Les fonctionnaires AD13 et AD14, en transition, peuvent aussi se porter candidats sur des postes relevant de l'encadrement intermédiaire et de l'emploi-type « chef d'unité ou équivalent ». Ceux d'entre eux qui sont AD13 peuvent donc également reprendre leur carrière et être promus au grade AD14.

Il importe de voir comment le statut permet au fonctionnaire de catégorie AD de poursuivre sa carrière au-delà du grade AD12, sur base d'une nomination à des fonctions d'encadrement intermédiaire, selon la procédure prévue aux articles 4 et 29 §1 du statut.

b) La carrière dans l'encadrement intermédiaire

Il convient de présenter la filière générale ainsi que la filière alternative à celle-ci, telles que prévues par les dispositions statutaires.

La filière générale : l'emploi-type « chef d'unité ou équivalent »

L'annexe I, section A, du statut, complétée par le tableau A de l'annexe I de la décision du 16 décembre 2013 relative aux emplois-types et aux intitulés d'emplois, comporte un emploi-type « chef d'unité ou équivalent », auquel correspond la fourchette de grade AD9-AD14 :

| Emploi-type | Groupe de fonctions/grade | Intitulé d'emploi |
|----------------------------|---------------------------|--|
| Chef d'unité ou équivalent | AD 9 - AD 14 | Chef d'unité Chef de département* Chef de task-force |

* Les emplois de chef de département ne peuvent être pourvus qu'aux grades AD 13 et AD 14.

Tout d'abord, on remarquera que le fonctionnaire qui souhaite poursuivre sa carrière au-delà du grade AD12 doit accéder à l'emploi-type « chef d'unité ou équivalent ». Outre les chefs d'unité, celui-ci comprend également les chefs de département et les chefs de *task force*. Une décision de la Commission assimile les fonctions de chef de représentation de la Commission dans un État membre de l'UE et de chef de délégation de l'UE à des fonctions équivalentes à celles de chef d'unité.

On peut aussi noter que les fonctionnaires peuvent accéder à cet emploi-type, à partir du grade AD9. Ainsi, la déconnexion entre le grade et la fonction est seulement possible entre les grades AD9 et AD12 qui correspondent soit à l'emploi-type « administrateur », soit à l'emploi-type « chef d'unité ou équivalent ». Celle-ci n'est donc plus possible à partir du grade AD13 qui ne peut être atteint que par les fonctionnaires AD, relevant de l'emploi-type « chef d'unité ou équivalent » ou de celui intitulé « conseiller ou équivalent ».

Les publications de poste de chef d'unité utilisent les fourchettes de grades suivantes : AD9-AD12, AD9-AD14 ou AD13-AD14, conformément à l'article 4 du statut. La décision de la Commission relative à l'encadrement intermédiaire³⁰ prévoit qu'un fonctionnaire de grade AD8 et possédant, au minimum, deux ans d'ancienneté dans ce grade, peut postuler comme chef d'unité AD9-AD12, selon la fourchette de grade de la publication du poste. La condition de durée minimum dans le grade ne s'applique pas pour les fonctionnaires, dont le grade est supérieur au grade AD8. S'il est retenu, le fonctionnaire AD8 est nommé dans l'emploi type « chef d'unité ou équivalent » et promu en même temps au grade AD9. Si le fonctionnaire nommé possède un grade supérieur à AD8, sa nomination comme chef d'unité n'implique pas de promotion.

Les fonctionnaires de grade AD12, possédant deux années d'ancienneté dans le grade, au minimum, peuvent postuler sur les publications de poste de chef d'unité aux grades AD13-AD14. Cette dernière condition ne s'applique pas aux fonctionnaires déjà AD13 et AD14. Si le fonctionnaire nommé est AD12, il est également promu au grade AD13.

(30) Décision de la Commission, 15 juin 2016, relative à l'encadrement intermédiaire, C(2016) 3288 final.

Si le candidat sélectionné est déjà AD13 ou AD14, sa nomination n'implique pas de promotion. Il conserve donc son grade.

Les postes de chef d'unité sont pourvus selon la procédure de l'article 29 § 1, a), i) et iii) du statut³¹, conformément à la décision de la Commission du 15 juin 2016 concernant le personnel d'encadrement intermédiaire³². Il s'agit là d'une nomination, suite à une procédure de sélection, sur base d'une vacance de poste (art. 4 du statut).

La procédure de nomination à un poste de chef d'unité (AD9-AD12 ou AD9-AD14) est assez complexe. Un jury effectue une présélection parmi les différentes candidatures, suite à la publication de la vacance de poste. À l'issue de cette étape, il établit une *shortlist* d'environ trois candidats. Ceux-ci doivent passer un second entretien avec le directeur général de la Direction générale (DG) qui recrute. Les fonctionnaires retenus pour ce second entretien doivent subir, au préalable, les épreuves d'un centre d'évaluation externe (*assessment center*), chargé d'établir le profil de *manager* de chaque candidat. Le directeur général de la DG concernée est l'AIPN qui décide de la personne à nommer sur le poste vacant. Ce dernier informe son commissaire de tutelle, de sa décision de nomination.

Le fonctionnaire AD12 qui exerce des fonctions d'encadrement intermédiaire peut donc poursuivre sa carrière vers le grade AD14 qui constitue la borne supérieure de la fourchette de grades, correspondant à l'emploi-type « chef d'unité ou équivalent », dans le contexte de l'exercice annuel de promotion.

On doit noter que la révision statutaire, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2014, aménage une carrière alternative à l'encadrement intermédiaire qu'il convient de présenter.

La filière alternative : l'emploi-type « conseiller ou équivalent »

Le statut aménage une filière alternative à l'encadrement intermédiaire qui permet à des fonctionnaires de bénéficier d'un avancement au-delà du grade AD12, alors qu'ils n'exercent pas de fonctions de *management*. Il s'agit de permettre à des fonctionnaires ayant une grande expertise dans un domaine de poursuivre leur carrière et de diminuer ainsi la pression sur l'encadrement. Cette filière alternative se fonde sur l'emploi-type « conseiller ou équivalent », auquel correspondent les grades AD13 et AD14 :

| Emploi-type | Groupe de fonctions/grade | Intitulé d'emploi |
|--------------------------|---------------------------|-------------------------------|
| Conseiller ou équivalent | AD 13 - AD 14 | Conseiller Expert confirmé |

L'emploi-type « conseiller ou équivalent » développe ainsi une carrière alternative à l'encadrement intermédiaire pour une petite partie du personnel. Les fonctionnaires engagés dans cette filière peuvent être promus vers les grades AD13 et AD14. Toutefois, l'accès à une telle position requiert l'utilisation de la procédure prévue aux articles 4 et 29 § 1 du statut et de nommer un fonctionnaire sur un poste vacant, préalablement publié au sein des services de la Commission. On notera que la procédure pour ce type de position est moins exigeante que

celle qui s'applique à l'encadrement intermédiaire³³. Les conditions d'éligibilité sont les suivantes : être fonctionnaire AD12, avec deux ans d'ancienneté de grade, au minimum. Sur la base d'une publication de poste, les candidats doivent passer un entretien avec un panel. Celui-ci établit une *shortlist* qui permettra de nommer le fonctionnaire sélectionné dans l'emploi-type « conseiller ou équivalent ». Si ledit fonctionnaire relève du grade AD12, il sera promu, de manière concomitante à sa nomination vers le grade AD13. S'il est déjà AD13, sa nomination ne s'accompagne pas d'une promotion. Toutefois, il retrouve sa vocation à la promotion vers le grade AD14, dans le contexte de l'exercice annuel de promotion. On constatera finalement que les fonctionnaires ne peuvent accéder à cette filière que par le biais de la procédure prévue aux articles 4 et 29 § 1 du statut, à l'instar de l'accès à la carrière de l'encadrement intermédiaire ou supérieur.

Il importe d'aborder la carrière des fonctionnaires de l'UE qui relèvent de l'encadrement supérieur.

c) La carrière dans l'encadrement supérieur

L'annexe I, section A, du statut, complétée par le tableau A de l'annexe I de la décision du 16 décembre 2013 sur les emplois-types et les intitulés d'emploi, crée un emploi-type « directeur », auquel correspond la fourchette de grade AD14-AD15, et un emploi-type « directeur général », auquel correspond la fourchette de grade AD15-AD16 :

| Emploi-type | Groupe de fonctions/grade | Intitulé d'emploi |
|-------------------|---------------------------|--|
| Directeur général | AD 15 - AD 16 | Directeur général Directeur général adjoint Conseiller hors classe |
| Directeur | AD 14 - AD 15 | Directeur Conseiller principal |

Pour la haute fonction publique européenne, le statut retient également le système d'emplois ou de positions, à l'instar de l'encadrement intermédiaire ou de la filière des conseillers et experts. Certains auteurs français appellent également ce type de poste « emplois à la discrétion du gouvernement ». Ainsi, le pourvoi des postes d'encadrement supérieur se fait soit selon la procédure de l'article 29 § 1, a), i) ou a), iii) du statut³⁴, comme pour l'encadrement intermédiaire, soit par le biais d'une procédure spécifique définie à l'article 29 § 2 du statut : « Une procédure de recrutement autre que celle du concours peut être adoptée par l'autorité investie du pouvoir de nomination pour le recrutement du personnel d'encadrement supérieur (les di-

(31) Ils peuvent l'être par le biais de l'art. 29 § 1, a), i) du statut, en cas de mutation (art. 7 du statut).

(32) C(2016) 3288 final, préc.

(33) V. *infra*.

(34) V. *supra*.

recteurs généraux ou leurs équivalents aux grades AD16 ou 15 et les directeurs ou leurs équivalents aux grades AD15 ou 14), ainsi que, dans des cas exceptionnels, pour des emplois nécessitant des qualifications spéciales».

Dans ce dernier cas, il s'agit d'un recrutement externe qui permet de pourvoir des postes de haut niveau avec des candidatures externes, souvent issues de la haute fonction publique des États membres.

Pour revenir au recrutement interne sur base de l'article 29§1, a), iii), le statut dispose de deux conditions d'éligibilité pour devenir directeur : être AD13 et avoir exercé des fonctions d'encadrement intermédiaire ou de conseiller, pendant deux ans, au moins. Des conditions similaires s'appliquent pour les nominations aux postes de directeurs généraux et directeurs généraux adjoints : être AD14 depuis deux ans, au moins, et avoir exercé des fonctions de directeur ou de conseiller principal, également pendant deux ans. La procédure de pourvoi des postes d'encadrement supérieur transpose la procédure de double panel et de centre d'évaluation externe prévue pour l'encadrement intermédiaire³⁵, au cas d'espèce. Toutefois, l'AIPN est le Collège des commissaires, pour les nominations aux emplois supérieurs de la Commission européenne.

Dans les deux cas de figure, le fonctionnaire peut bénéficier d'une promotion vers le grade supérieur, sur le fondement de l'exercice annuel de promotion, puisque chacun des deux emplois-types mentionnés ci-dessus comporte deux grades. Une décision de la Commission organise un exercice de promotion particulier pour cette population très spécifique et peu nombreuse.

Par ailleurs, l'annexe I, section A, du statut, complétée par le tableau A de l'annexe I à la décision du 16 décembre 2013 relative aux emplois-types et aux intitulés d'emploi, aménage une filière alternative à l'encadrement supérieur, au sein même de chacun des deux emplois-types mentionnés *supra*. Ainsi, l'intitulé d'emploi correspondant à l'emploi type de « directeur » est directeur et conseiller principal. De même, l'intitulé d'emploi correspondant à l'emploi-type « directeur général » est directeur général et conseiller hors classe. Par conséquent, le statut n'aménage pas une filière alternative aux fonctions d'encadrement supérieur, par le biais d'un emploi-type spécifique, comme elle le fait pour l'encadrement intermédiaire. Cette filière est créée au sein des deux emplois-types concernés. En cas de rupture de confiance ou de changement politique, l'approche privilégiée par le statut permet d'affecter des hauts fonctionnaires depuis l'encadrement supérieur vers des postes sans responsabilités de *management*, en préservant le niveau de leur traitement. Elle constitue ainsi une alternative au retrait d'emploi dans l'intérêt du service, prévu à l'article 50 du statut.

Pour terminer, on peut donc constater que le statut réserve l'accès aux fonctions d'encadrement supérieur, que ce soit par le biais de la procédure interne ou externe, à des fonctionnaires qui disposent, dans la plupart des cas, de la confiance des autorités politiques de l'Union et de leur État d'origine, sous réserve du respect des conditions d'éligibilité mentionnées ci-dessus (grade et exercice de fonctions de *management*, avec une durée

minimum). Il s'agit bien d'un système d'emplois ou de positions qui existe depuis 1962 et que les deux révisions statutaires de 2014 et 2014 n'ont pas affecté.

CONCLUSION

Tout d'abord, cette analyse nous a permis de noter que, malgré les changements mis en œuvre en 2004 et 2014 par le législateur de l'Union, l'avancement des fonctionnaires européens reste fondé sur le principe du système de carrière. Malgré des tentatives de changer cette approche (carrière linéaire et continue, avec moins d'échelons liés à l'ancienneté), en particulier dans les premiers papiers politiques de la réforme de M. Kinnock, ce principe demeure encore aujourd'hui. Il constitue d'ailleurs une des particularités de la fonction publique européenne par rapport aux autres fonctions publiques internationales (régime commun des Nations unies et régime coordonné). Il contribue également à garantir le principe d'indépendance du personnel communautaire. Toutefois, cette approche a été relativement écornée, par les deux dernières révisions du statut, en 2004 et 2014. On a pu constater que le législateur de 2004 a souhaité donner plus d'importance à l'avancement au mérite, par rapport à l'avancement à l'ancienneté. Il a ainsi révisé la matrice de la grille pour servir cette approche (carrière linéaire et continue, avec moins d'échelons liés à l'ancienneté). En 2014, le législateur de l'Union a également segmenté le système de carrière continu qu'il avait arrêté en 2004, pour introduire des limitations par le biais d'un système d'emplois ou de positions. D'aucuns ont pu voir une forme de remise en question de l'indépendance des fonctionnaires européens, en liant plus fortement performance et avancement de carrière. Toutefois, ce système de positions existait déjà avant 2004 pour l'encadrement ; il a *de facto* été étendu à de nouvelles catégories, avec pour objectif affiché de limiter la masse salariale et le traitement des fonctionnaires n'exerçant pas de responsabilités importantes. On doit aussi souligner que les évolutions décrites dans ce texte sont concomitantes de celles connues par différentes fonctions publiques en Europe qui se sont tournées vers un modèle d'emplois ou de positions, en application des théories du *new public management*. Les évolutions du système de carrière de la fonction publique européenne ne sont pas achevées et celle-ci continuera de se transformer, en fonction du contexte politique et budgétaire. Il est fort à parier que le législateur de l'Union poursuivra l'évolution de la matrice originelle vers un système de positions et qu'il pourrait fixer les limitations de carrière toujours plus bas dans la structure. Les changements constatés dans le domaine des carrières sont parallèles à la contractualisation de la fonction publique de l'UE et caractérisent une réelle déviation par rapport au modèle de fonction publique des origines. Il est indubitable que cette approche résulte de la volonté des États membres, pour des raisons politiques. 

(35) *Ibid.*