CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. MARCO DARMON présentées le 12 avril 1989 *

Table des matières

pag.

I — La recevabilité du recours de M. Maurissen 1056

1) La recevabilité du recours dirigé contre la lettre du 17 mars 1987 1056

2) La recevabilité du recours à l'encontre de la lettre du 31 mars 1987 1060

II — La recevabilité du recours de l'Union syndicale 1061

1) La recevabilité du recours en la forme 1061

2) L'article 91 du statut des fonctionnaires 1062

3) L'article 173 du traité 1063

a) La recevabilité du recours en ce qu'il est dirigé contre un acte de la Cour des comptes 1063

b) Le recours contre la lettre du 17 mars 1987 1065

c) La recevabilité du recours dirigé contre la lettre du 31 mars 1987 1065

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. Le litige qui oppose M. Maurissen et l'Union syndicale à la Cour des comptes est relatif, en substance, aux modalités de distribution du courrier syndical et à l'octroi de dispenses de service dans le cadre de l'activité syndicale. Cependant, nous n'aurons pas aujourd'hui à aborder le fond de ces questions, puisque vous avez décidé de procéder à l'examen préalable de la recevabilité de l'action des requérants, contestée par la Cour des comptes.

2. Nous rappellerons que les recours, distincts, introduits par M. Maurissen et l'Union syndicale sont dirigés contre deux lettres de la Cour des comptes, à savoir:

— un premier courrier en date du 17 mars 1987, adressé à M. Maurissen, qui suspend la distribution du courrier syndical par les services internes de messagerie;

— une seconde correspondance, en date du 31 mars 1987, adressée à l'Union

* Langue originale: le français.

syndicale en réponse à sa demande du 11 mars 1987, portant refus d'accorder des dispenses de service aux représentants de cette organisation pour participer à des réunions entre la Commission et les syndicats, relatives aux salaires, au prélèvement de crise et au statut du personnel [1].

3. Précisons, en outre, que, par ordonnance du 10 juillet 1987, M. le président de la troisième Chambre a rejeté la demande de sursis à exécution présentée par M. Maurissen à l'encontre de ces actes.

4. Nous examinerons successivement la recevabilité des deux recours.

I — La recevabilité du recours de M. Maurissen

5. Observons, au préalable, que le requérant sollicite inutilement l'ordonnance de référé intervenue dans la présente affaire. Il tire, en effet, argument de ce que cette décision n'a pas constaté l'irrecevabilité de son recours. Or, s'il est vrai qu'une « demande en référé serait irrecevable si le recours principal était manifestement irrecevable » [2], il faut rappeler que le « juge de référé ne saurait préjuger ... de la recevabilité ... du recours au principal » [3].

6. Cela étant précisé, il convient de distinguer selon que les moyens d'irrecevabilité concernent la lettre du 17 mars 1987, d'une part, celle du 31 mars 1987, d'autre part.

1) *La recevabilité du recours dirigé contre la lettre du 17 mars 1987*

7. S'agissant de la lettre du 17 mars, la Cour des comptes fait valoir que celle-ci ne constitue pas un acte faisant grief, dans la mesure où elle « n'affecte en rien la position statutaire du requérant, qui n'est corrélativement titulaire d'aucun intérêt à exiger que la distribution de tracts syndicaux soit effectuée par les services de messagerie ». Il serait constant, par ailleurs, que les publications syndicales continuent à être distribuées au sein de la Cour des comptes, mais désormais par les militants du syndicat; dès lors, le requérant ne pourrait soutenir qu'il est impossible, pour lui-même et les agents de la Cour des comptes, de prendre connaissance des actions menées par le syndicat.

8. Soulignons, tout d'abord, que la notion d'acte faisant grief constitue une condition de recevabilité qui ne suppose aucune appréciation de légalité. A ce stade, il ne s'agit donc pas de déterminer si la Cour des comptes est juridiquement tenue d'assurer la diffusion du courrier syndical par ses services de messagerie: c'est là le fond du litige.

9. Nous nous ferons à ce propos l'écho des conclusions de M. l'avocat général Trabucchi, indiquant que:

« l'article 91 du statut institue ... un mécanisme servant non pas seulement à protéger

1 — Indiquons qu'il s'agit plus précisément des réunions dites de « concertation politique », relatives à la procédure de concertation instituée par la décision du Conseil en date des 22 et 23 juin 1981.

2 — Affaire 146/85 R, ordonnance du 11 juin 1985 du président de la troisième Chambre, Rec. p. 1805.

3 — Ibidem, voir article 86, paragraphe 4, du règlement de procédure: « L'ordonnance n'a qu'un caractère provisoire et ne préjuge en rien la décision de la Cour statuant sur le principal. »

les droits subjectifs du fonctionnaire..., mais qui est plutôt destiné à permettre un contrôle objectif de la légalité du comportement de l'autorité administrative communautaire »[4].

Comme M. Trabucchi[5], nous estimons que,

« s'il est vrai que la question de la recevabilité d'un acte peut parfois être étroitement liée au fond du litige, il serait erroné de confondre la notion procédurale d'acte faisant grief, laquelle pose simplement l'exigence d'un contrôle préliminaire de l'intérêt que possède le fonctionnaire au recours, avec la notion d'acte violant un droit substantiel, laquelle n'intervient qu'au niveau de la décision sur le fond ».

10. Se trouve ainsi très clairement exposée la fonction qu'assure l'exigence d'un « acte faisant grief ». Les parties ont, à suffisance, mais pour en tirer des conséquences opposées, rappelé votre jurisprudence définissant cette notion comme l'acte susceptible d'affecter la « position statutaire des fonctionnaires et agents »[6], ou, encore, « d'affecter directement une situation juridique déterminée »[7].

11. Afin de dégager des enseignements significatifs de ces formules, il est sans doute utile d'évoquer des situations concrètes dans lesquelles vous avez apprécié l'existence ou l'absence d'un acte faisant grief.

12. Vous avez ainsi déclaré irrecevable un recours dirigé contre une note d'observation adressée à un fonctionnaire par son supérieur hiérarchique, à la suite d'une mission accomplie en dehors du lieu d'affectation sans être muni d'un ordre de mission à cette fin. Vous avez estimé, en effet, qu'il s'agit là d'un litige concernant

« exclusivement les rapports internes du service, et plus particulièrement des questions touchant à l'organisation administrative et à la discipline du travail dans les services de la Commission »[8].

13. Mais il ne suffit pas à l'administration d'alléguer que la mesure attaquée relève de l'organisation interne de ses services pour que le recours soit ipso facto déclaré irrecevable. Vous avez, en effet, précisé dans votre arrêt Labeyrie que:

« l'autorité hiérarchique est seule responsable de l'organisation des services qu'elle doit pouvoir fixer et modifier en fonction des besoins du service, *sous la réserve cependant du respect des droits que les agents tiennent de leur statut et dont ils peuvent réclamer le respect devant le juge* »[9],

et vous avez déclaré recevable un recours en estimant qu'une décision retirant à un fonctionnaire une partie des services précédem-

4 — Conclusions sous 35/72, Kley, arrêt du 27 juin 1973, Rec. 1973, p. 679, 697.

5 — A la position duquel M. l'avocat général Reischl a indiqué pleinement souscrire dans ses conclusions sous Kindermann (arrêt du 21 mai 1981, 60/80, Rec. p. 1329).

6 — Arrêt du 14 juillet 1976, Hirschberg, 129/75, Rec. p. 1259.

7 — Arrêt du 1er juillet 1964, Pistoj/Commission, 26/63, Rec. p. 673; arrêt du 1er juillet 1964, Huber/Commission, 32/68, Rec. p. 721; arrêt du 10 décembre 1969, Graselli/Commission, 78/63, Rec. p. 505; arrêt du 11 juillet 1974, Reinarz/Commission, 177/73 et 5/74, Rec. p. 819, 828; arrêt du 21 octobre 1986, Fabbro/Commission, 269 et 292/84, Rec. p. 2983.

8 — Affaire 129/75, précitée, point 18.

9 — Arrêt du 11 juillet 1968, 16/67, Rec. p. 431, point I. B.1. attendu 3, souligné par nous.

ment soumis à son autorité était susceptible de porter atteinte aux droits qu'il tire des articles 5 à 7 du statut.

14. Par ailleurs, votre jurisprudence a admis que:

« on ne saurait considérer a priori qu'(une décision de mutation) ne serait pas susceptible de faire grief à l'intéressé »,

car

« si (celle-ci) n'affecte pas les intérêts matériels ou le rang d'un fonctionnaire, elle peut ... porter atteinte aux *intérêts moraux* et aux perspectives d'avenir de l'agent intéressé » [10].

15. Rappelons enfin que, dans l'affaire de Dapper [11], où des fonctionnaires contestaient la régularité des élections au comité du personnel du Parlement européen, M. l'avocat général Mayras avait conclu que:

« s'ils (les requérants) *ne sont pas, strictement parlant, affectés dans leurs droits 'statutaires'* par la façon dont se déroulent les élections au comité du personnel, les fonctionnaires et agents d'une institution ont — tout comme l'institution elle-même — *intérêt* à ce que les organes administratifs soient désignés et composés de façon régulière. La décision par laquelle le collège des scrutateurs a rejeté la réclamation des requérants leur faisait *grief* » [12].

10 — Affaire 35/72, précitée, points 4 et 5, souligné par nous; voir également 60/80, précité.

11 — Arrêt du 29 septembre 1976, 54/75, Rec. p. 1381.

12 — P. 1393, souligné par nous.

Et vous avez jugé que:

« la qualification et l'intérêt des requérants, qui étaient à la fois électeurs et candidats à l'élection contestée, ne sauraient être mis en doute » [13].

16. Votre jurisprudence témoigne donc d'une souplesse certaine dans l'appréciation de l'intérêt à agir du requérant et de l'existence d'un acte lui faisant grief.

17. A la lumière de ces observations, procédons à l'examen de la situation de M. Maurissen au regard de la mesure attaquée. Pour ce faire, nous nous proposons d'examiner successivement deux questions: tout d'abord, la diffusion du courrier syndical est-elle de nature à se rattacher à la position statutaire du requérant? A supposer que tel soit le cas, la mesure en cause affecte-t-elle objectivement sa situation à cet égard et, dès lors, a-t-il un intérêt à l'attaquer?

18. L'article 24 bis du statut prévoit: « les fonctionnaires jouissent du droit d'association; ils peuvent notamment être membres d'organisations syndicales ou professionnelles de fonctionnaires européens ». Un *droit individuel à l'appartenance syndicale* se trouve ainsi consacré. Et, bien évidemment, il ne s'agit pas d'une appartenance formelle, passive. Ce n'est pas seulement le droit de payer une cotisation, c'est également le *droit du syndiqué* de participer à l'action collective, dimension fondamentale de l'activité syndicale.

13 — Point 27.

19. A cet égard, il n'existe pas de syndicalisme concevable sans information des adhérents et du personnel. Si la diffusion d'informations syndicales n'était pas reconnue comme participant du droit individuel du fonctionnaire syndiqué, l'article 24 bis se réduirait dans ce domaine à l'affirmation théorique d'une prérogative enserrée dans des limites confidentielles qui la priveraient de portée effective. L'expression syndicale doit être considérée, en conséquence, comme un indispensable corollaire du droit individuel à l'appartenance syndicale reconnu aux fonctionnaires.

20. Peut-on considérer que la mesure attaquée est de nature à affecter la situation du requérant à cet égard?

21. Il ne nous paraît pas contestable que la distribution du courrier syndical par les services internes de messagerie facilitait considérablement la tâche des responsables syndicaux, donc du requérant. La remise des tracts syndicaux, à tous les fonctionnaires, dans tous les bureaux, consécutive à un dépôt unique auprès des services de messagerie, représentait un facteur évident de simplification. De plus, elle renforçait l'efficacité de la diffusion auprès de l'ensemble des agents de l'institution, qu'ils soient ou non syndiqués. Le recours à la distribution traditionnelle des tracts par les affiliés de l'organisation constitue une situation objectivement beaucoup moins favorable: ceux-ci doivent nécessairement consacrer leur temps libre — heure du déjeuner, fin d'après midi — à cette diffusion.

22. La Cour des comptes observe que la diffusion des informations syndicales est toujours assurée, mais désormais par d'autres moyens. Cette constatation, si elle est établie, pourrait être de nature à conforter les allégations de la défenderesse quant à la légalité de la mesure attaquée. Mais elle ne suffit pas, *au stade de la recevabilité,* à exclure que la suppression de la diffusion du courrier syndical par les services internes de messagerie fasse grief.

23. Nous l'avons vu, votre jurisprudence admet un recours contre un acte qui *peut* porter notamment atteinte aux *intérêts moraux* de l'agent intéressé. Nous sommes ici en présence d'une mesure qui affecte *d'ores et déjà* les conditions *concrètes* d'exercice du *droit* syndical du requérant, qui devra consacrer son temps personnel à une telle diffusion. Il apparaît au surplus que l'intérêt moral propre du syndicaliste est affecté par une mesure qui rend nettement moins aisée la diffusion de l'information syndicale.

24. La mesure attaquée nous apparaît, en conséquence, de nature à affecter *sensiblement* la position du requérant dans l'exercice de ses droits syndicaux. Nous ferons preuve, à cet égard, d'une insistance particulière pour souligner les incidences non négligeables de l'acte attaqué. Rappelons, en effet, les conclusions de l'avocat général Roemer relatives à l'exclusion des recours à l'encontre des mesures d'ordre intérieur:

« A la base de ce principe, nous trouvons l'idée qu'il faut éviter une trop grande immixtion du pouvoir judiciaire (c'est-à-dire d'une autorité étrangère) dans le *détail du travail administratif,* ce qui pourrait affecter le rendement des administrations publiques et *ce qui serait aussi difficilement conciliable avec la dignité de la magistrature* »[14].

14 — Affaire 16/67, précitée, conclusions p. 449, point 1.1., souligné par nous.

25. Et, par ailleurs, on a pu écrire à propos des solutions du droit français en matière de mesures d'ordre intérieur: « cette jurisprudence a un fondement éminemment *pratique*: débarrasser le juge administratif de recours portés contre des décisions de menue importance » [15].

26. Sans aller jusqu'à affirmer qu'il ne s'agit en définitive que d'une application du principe « *praetor de minimis non curat* », nous vous invitons en tout état de cause à:

« retenir une notion d'"acte faisant grief' nettement distincte, et en tout cas plus large que la notion d'acte violant un droit subjectif du fonctionnaire » [16],

et, faisant application de cette notion en l'espèce, à déclarer le recours de M. Maurissen recevable de ce chef.

2) *La recevabilité du recours à l'encontre de la lettre du 31 mars 1987*

27. A l'encontre du recours dirigé contre la lettre du 31 mars 1987, la Cour des comptes conteste que la mesure attaquée constitue une décision faisant grief dont l'intéressé aurait un intérêt personnel à poursuivre l'annulation; il s'agirait, par ailleurs, d'une décision confirmative.

28. S'agissant de ce dernier moyen, la défenderesse soutient tout d'abord que l'acte attaqué serait confirmatif d'un refus adressé au requérant le 25 mars 1987. A cette date, M. Maurissen s'est vu opposer un refus de dispense de service pour la journée du 27 mars, en réponse à une demande qu'il avait formulée le 23 mars. L'intéressé ne s'est pas pourvu contre cette décision.

29. Nous observerons que la motivation des lettres des 25 et 31 mars est strictement identique. Il est vrai, cependant, que la lettre adressée au syndicat porte le refus du *principe même* de toute dispense de service, alors que la réponse du 25 mars concerne une dispense pour une seule journée. Toutefois, les motifs de cette dernière décision devaient logiquement conduire à refuser toute dispense de service.

30. Cependant, il ne nous paraît pas nécessaire de procéder à un examen plus approfondi à cet égard, car les enseignements de votre jurisprudence permettent de conclure à la recevabilité du recours, quand bien même la lettre du 31 mars serait confirmative, *à l'égard de M. Maurissen*, de la décision du 25 mars. En effet, votre arrêt Morbelli a résolu une difficulté analogue dans un sens favorable à la recevabilité.

31. La Commission opposait une exception d'irrecevabilité à l'encontre d'un recours dirigé contre une décision explicite confirmant une décision implicite de rejet, mais introduit dans le délai pour agir à l'encontre de cette dernière. Vous avez jugé que:

« (la) décision du 30 mai 1980 n'ayant pas d'autre contenu que la décision implicite de rejet antérieure, il est sans intérêt de savoir si le recours vise formellement l'une ou l'autre de ces décisions, étant entendu que

15 — Vedel et Delvolvé: « Droit administratif », PUF, 1982, p. 246, souligné par nous.

16 — Conclusions de M. l'avocat général Trabucchi sous 35/72, précitées, p. 697.

tant l'acte confirmatif que le dépôt du recours sont intervenus dans le délai de recours ouvert par la décision implicite de rejet » [17].

Or, en l'espèce, il n'est pas contestable que tant la lettre du 31 mars 1987 que le recours de M. Maurissen sont intervenus dans le délai ouvert par la décision du 25 mars 1987.

32. Enfin, la Cour des comptes soutient que la lettre du 31 mars 1987 serait confirmative de sa position selon laquelle elle ne saurait accorder de congés spéciaux sans base légale. Elle n'a invoqué, en dehors de la décision du 25 mars que nous venons d'examiner, aucun acte précis à cet égard. La notion procédurale d'acte confirmatif suppose l'existence d'un acte antérieur dont il n'est que la répétition: l'acte « confirmé ». Vous écarterez, en conséquence, ce moyen.

33. Il convient désormais d'examiner si la lettre du 31 mars 1987 constitue un acte faisant grief à M. Maurissen dont il aurait intérêt à poursuivre l'annulation. Nos observations seront relativement succinctes, compte tenu de nos précédents développements relatifs à la décision du 17 mars 1987.

34. Nous l'avons vu, l'appartenance syndicale inclut, pour le fonctionnaire concerné, la faculté de participer activement à la vie syndicale. A cet égard, il nous paraît manifeste que les réunions en cause, relatives à la « concertation politique » en matière de statut du personnel et de salaires, sont particulièrement caractéristiques de l'activité syndicale. Et le refus d'accorder des dispenses de service apparaît évidemment de nature à affecter la situation personnelle de M. Maurissen. Sauf à y consacrer ses congés annuels, il ne peut, en effet, se livrer à l'exercice de ses activités syndicales.

35. En d'autres termes, la mesure attaquée fait grief au requérant. Son intérêt, personnel et certain, à en poursuivre l'annulation ne saurait donc être contesté.

II — La recevabilité du recours de l'Union syndicale

36. En premier lieu, il convient, à cet égard, d'examiner le moyen d'irrecevabilité formelle tiré de l'article 38, paragraphes 5 et 7, du règlement de procédure (1). Nous consacrerons ensuite de brefs développements à la possibilité pour la requérante de se prévaloir de la voie de droit prévue à l'article 91 du statut des fonctionnaires (2). Enfin, nous nous attacherons à apprécier la recevabilité du recours en ce qu'il est introduit sur le fondement de l'article 173 du traité (3).

1) *La recevabilité du recours en la forme*

37. Selon la Cour des comptes, le recours serait irrecevable [18] en raison de l'absence de preuve de ce que le mandat donné à l'avocat pour introduire le recours ait été régulièrement établi par un représentant qualifié à cet effet.

17 — Arrêt du 21 mai 1981, 156/80, Rec. p. 1357, point 14, souligné par nous.

18 — Eu égard aux observations du mémoire en duplique de la défenderesse, il convient de relever que les statuts complets de la requérante ont été adressés à votre greffe; cette formalité a donc fait l'objet d'une régularisation.

38. Rappelons que l'Union syndicale a produit un pouvoir donné le 18 juin 1987 à Me Louis par M. Adam Buick, secrétaire général, « en application de la décision adoptée le 23 mars 1987 par son comité exécutif ». Vous avez demandé à la requérante de fournir des documents justifiant que M. Buick pouvait valablement donner un tel mandat: décisions du comité exécutif, procès-verbal de réunion ou extrait du registre des délibérations, etc.

39. L'Union syndicale ne vous a pas adressé de telles pièces. En revanche, elle vous indique que son comité exécutif a décidé, lors d'une réunion en date du 19 décembre 1988, d'apporter la réponse suivante à votre demande: « Le secrétaire général avait effectivement le pouvoir général d'introduire au nom du syndicat tout recours devant la Cour de justice. Le pouvoir donné le 18 juin 1987 a, pour autant que de besoin, été entériné lors de la réunion du comité exécutif du jeudi 25 juin 1987. Le comité exécutif confirme que M. A. Buick pouvait donc valablement donner pouvoir à Me Jean-Noël Louis d'introduire les recours contre l'une et l'autre des décisions attaquées. »

40. En tout état de cause, force est de constater que la preuve n'est pas rapportée que, à la date de l'introduction du recours, M. Buick ait été « qualifié » aux fins de donner mandat à l'avocat. Quelles doivent être les incidences de cette situation sur la recevabilité du recours?

41. Observons que l'article 38, paragraphe 7, du règlement de procédure prévoit que vous décidez si l'inobservation des conditions prévues aux paragraphes 2 à 6 de ce texte — donc la formalité en cause — doit être sanctionnée par l'irrecevabilité formelle. Vous détenez, en conséquence, un pouvoir d'appréciation à cet égard. Il convient, par ailleurs, de relever que le même paragraphe 7 autorise les régularisations postérieures à l'introduction de la requête.

42. Ce serait, à notre avis, faire preuve d'un formalisme excessif que de réserver le bénéfice de ce texte aux seules hypothèses dans lesquelles est produit, postérieurement au dépôt de la requête, un « instrumentum » antérieur à celle-ci. En l'espèce, la réponse qui vous a été adressée marque, à tout le moins, la volonté indiscutable du comité exécutif de l'Union syndicale de régulariser la situation, en « confirmant » le pouvoir de son secrétaire général aux fins d'introduction du recours. Nous vous invitons, en conséquence, à analyser la délibération du 19 décembre 1988 comme une régularisation « a posteriori » entrant dans les prévisions de l'article 38, paragraphe 7, du règlement de procédure.

2) *L'article 91 du statut des fonctionnaires*

43. A la lumière de votre jurisprudence, il convient d'écarter catégoriquement les arguments de l'Union syndicale, d'ailleurs soulevés pour la première fois au cours de la procédure orale. Rappelons, en effet, que vous avez jugé que:

« une association professionnelle, dûment qualifiée, est en droit de former, en vertu de l'article 173, alinéa 2, du traité CEE, un recours en annulation contre les décisions dont elle est destinataire au sens de cette disposition »,

mais

« que, par contre, l'introduction d'un recours direct ne saurait être admise dans le cadre des actions judiciaires visées par les articles 90 et 91 du statut des fonctionnaires » [19].

44. Vous avez certes indiqué que:

« l'article 179 peut servir de base à l'organisation du règlement judiciaire de litiges, non seulement individuels, *mais collectifs* » [20],

mais vous avez immédiatement précisé que:

« il n'en reste pas moins que la procédure de réclamation et de recours instituée par les articles 90 et 91 du statut est conçue *exclusivement en vue de litiges individuels* » [20]

45. Et vous avez exclu qu'un syndicat puisse, même en invoquant des intérêts qui lui seraient propres, se prévaloir de la voie de droit en cause, puisque, et alors même que votre avocat général n'avait pas écarté pareille faculté, vous avez précisé que:

« la voie de recours prévue par l'article 91 *n'est ouverte qu'aux fonctionnaires et agents* » [21].

46. Dès lors, nous concluons à l'impossibilité *pour un syndicat* de se prévaloir du texte susvisé.

3) *L'article 173 du traité*

47. Sur le fondement de l'article 173 du traité, la recevabilité du recours de l'Union syndicale appelle de plus amples observations.

48. La première question qu'il convient de résoudre à cet égard porte sur le point de savoir si, dans le silence de l'article 173, alinéa 1, les actes de la Cour des comptes peuvent faire l'objet d'un recours en annulation (a). Nous procéderons ensuite à l'analyse de la recevabilité du recours à l'encontre, successivement, de la lettre du 17 mars 1987 (b) et de la lettre du 31 mars 1987 (c).

a) *La recevabilité du recours en ce qu'il est dirigé contre un acte de la Cour des comptes*

49. Ce ne sont pas les observations des parties qui faciliteront notre tâche, puisqu'elles se résument à très peu d'éléments: la Cour des comptes se borne à indiquer qu'il vous revient de résoudre la difficulté et l'Union syndicale, à l'audience, a fait simplement allusion à l'éventuelle transposition de la solution retenue pour le Parlement européen dans votre arrêt « Les Verts » [22]. Faute d'un débat que les parties n'ont pas cru devoir nourrir, nous formule-

19 — Arrêt du 8 octobre 1974, Union syndicale, Massa e.a., 175/73, Rec. p. 917, points 17 et 18; , arrêt du 8 octobre 1974, Syndicat général du personnel, 18/74, Rec. p. 933, points 13 et 14.

20 — Affaire 175/73, point 19, et 18/74, point 15, souligné par nous.

21 — Affaire 175/73, point 20, et 18/74, point 16, souligné par nous.

22 — Arrêt du 23 avril 1986, Parti écologiste « Les Verts »/Parlement européen, 294/83, Rec. p. 1339.

rons, pour notre part, les remarques suivantes.

50. L'article 173, alinéa 1, prévoit la possibilité d'introduire un recours en annulation contre les seuls actes de la Commission et du Conseil. La Cour des comptes n'est donc pas visée par cet article. Par ailleurs, le traité ne comporte pas à son égard une disposition analogue à l'article 180 vous attribuant compétence pour connaître de certains actes de la Banque européenne d'investissement dans les conditions fixées à l'article 173.

51. Cependant, la lettre de ce texte ne peut constituer un obstacle dirimant, dès lors que vous avez admis que les actes du Parlement européen, quoique non visés par cette disposition, peuvent faire l'objet d'un recours en annulation s'ils produisent des effets juridiques vis-à-vis des tiers.

52. Pour adopter cette solution, vous avez affirmé l'exigence d'une protection juridictionnelle complète dans les termes suivants:

« Il y a lieu de souligner d'abord, à cet égard, que la Communauté économique européenne est une communauté de droit en ce que ni ses États membres ni ses institutions n'échappent au contrôle de la conformité de leurs actes à la charte constitutionnelle de base qu'est le traité.

...

Une interprétation de l'article 173 du traité qui exclurait les actes du Parlement européen de ceux qui peuvent être attaqués aboutirait à un résultat contraire tant à l'esprit du traité tel qu'il a été exprimé dans l'article 164 qu'à son système » [23].

53. Formulée en des termes dénués de la moindre réserve, cette analyse peut être transposée sans restriction au contrôle des actes de la Cour des comptes.

54. La « ratio decidendi » de votre arrêt rend, à notre avis, sans objet toute discussion quant au point de savoir si la Cour des comptes constitue une institution « stricto sensu » [24]. Les exigences du contrôle de légalité ne sauraient être moins impérieuses en présence d'un acte émanant d'une « quasi-institution » [25] ou d'« un organe auxiliaire doté de prérogatives spécifiques de nature administrative » [26].

55. Observons, par ailleurs, que, dans votre arrêt « Les Verts », vous avez estimé que le Parlement n'avait pas été expressément prévu par l'article 173, alinéa 1, en tant qu'auteur d'actes pouvant faire l'objet d'un recours, en raison des prérogatives extrêmement limitées dont il avait été initialement investi.

23 — Ibidem, points 23 et 25.

24 — Remarquons que l'article 1er, paragraphe 2, du statut des fonctionnaires prévoit que « sauf dispositions contraires, le Comité économique et social et la Cour des comptes sont assimilés, pour l'application du présent statut, aux institutions des Communautés »; par ailleurs, la décision du Conseil des 22 et 23 juin 1981, instituant une procédure de concertation considère que, « aux fins des présentes dispositions, la Cour des comptes et le Comité économique et social ont qualité d'institution ».

25 — Isaac, G.: *Les finances communautaires*, RTDE n° 2, 1980, p. 347.

26 — Megret, Waelbroeck, Louis, Vigues, Dewost: *Le droit de la Communauté économique européenne*, volume 11, *Dispositions financières*, p. 84, par A. Sacchettini, qui relève l'absence de la Cour des comptes du paragraphe 1 de l'article 4 du traité.

56. A fortiori, l'absence de la Cour des comptes peut être pareillement justifiée: sa création résulte du traité du 22 juillet 1975, entré en vigueur le 1er juin 1977[27]. Elle n'existait donc pas lors de la création de la Communauté.

57. Mais il convient surtout d'observer que la mission qui lui est impartie se concrétise par l'adoption de rapports annuels, d'observations et d'avis[28], actes insusceptibles de recours. La fonction de contrôle dévolue par le traité à la Cour des comptes ne se concrétise pas à travers des décisions. Dès lors, l'absence de dispositions relatives au statut contentieux de ses actes résulte logiquement de leur nature même. En revanche, si la Cour des comptes est amenée à adopter des actes produisant des effets juridiques définitifs, le contrôle juridictionnel dans la Communauté serait incomplet si vous n'acceptiez pas d'en connaître.

b) *Le recours contre la lettre du 17 mars 1987*

58. Indiquons-le d'emblée: en ce qu'il est dirigé contre la lettre du 17 mars 1987, le recours de l'Union syndicale nous paraît irrecevable en raison de son caractère tardif.

59. Le recours a été introduit le 22 juin 1987. Une lettre, en date du 26 mars 1987, émanant du président de l'Union syndicale, indique: « nous considérons ce refus (de diffusion du tract par la messagerie interne) comme l'atteinte à l'exercice des droits syndicaux à la Cour. L'Union syndicale donnera à l'affaire la suite qui s'impose ».

27 — JO L 359, du 31.12.1977.

28 — Article 78 septimo du traité CECA, article 206 bis du traité CEE et 180 bis du traité CEEA.

60. L'Union syndicale soutient n'avoir pu engager de recours avant que son comité exécutif ait pu valablement en délibérer le 4 mai suivant. Ce sont là des considérations qui doivent rester sans incidence sur la computation des délais de recours dont le « dies a quo » ne saurait varier en fonction de circonstances purement internes à la requérante.

61. En conséquence, il convient de considérer qu'à la date du 26 mars 1987 l'Union syndicale avait connaissance certaine de l'acte attaqué. Dès lors, le délai pour agir expirait deux mois plus tard, et la requérante était en tout état de cause forclose en ayant introduit son recours le 22 juin 1987. La tardiveté du recours étant pleinement caractérisée, il est inutile d'examiner si la requérante se trouve directement et individuellement concernée par la mesure attaquée.

c) *La recevabilité du recours dirigé contre la lettre du 31 mars 1987*

62. Reste désormais à examiner la recevabilité du recours en ce qu'il est dirigé contre la lette du 31 mars 1987.

63. Tout d'abord, la Cour des comptes invoque la tardiveté du recours de l'Union syndicale.

64. Elle soutient avoir expédié la lettre attaquée le 31 mars et produit, à cet effet, copie de son registre d'expédition du courrier. Dès lors, compte tenu du fonctionnement diligent des services postaux luxembourgeois, la requérante en aurait eu nécessairement connaissance le lendemain. Le recours,

introduit le 22 juin, serait en conséquence tardif.

65. Cette argumentation appelle deux séries d'observations. Les premières seront brèves. Elles n'en seront pas moins nettes. La production de preuves autoconstituées nous conduit à émettre les plus vives réserves. Doit être écarté du débat judiciaire tout document de nature à établir les allégations d'une partie et qui émane de celle-ci. Observons que, en tout état de cause, le document que vous soumet la Cour des comptes n'établirait en aucun cas la date de réception du courrier.

66. Les secondes touchent à la charge de la preuve quant à la date certaine de réception d'un acte. Nous rappellerons, à cet égard, les solutions retenues par votre jurisprudence. Dans votre arrêt Belfiore, vous avez indiqué:

« Il y a cependant lieu d'observer que la Commission a expédié la lettre du 12 février 1979, sans prendre soin de la recommander à la poste, ni de la faire accompagner d'un avis de réception, alors qu'elle avait pris cette double précaution à l'occasion de messages précédemment adressés au requérant. Dans ces conditions, compte tenu de ce que la preuve de la notification et de sa date incombe à la Commission, il y a lieu de constater que cette dernière s'est mise dans l'impossibilité de fournir à cet égard une preuve complète et que, s'agissant de la notification d'une décision aussi importante qu'une démission d'office, le *léger doute* qui subsiste en ce qui concerne le moment où le délai de recours a commencé de courir doit profiter au requérant » [29].

67. Dans l'affaire Michel, où le Parlement européen alléguait le caractère tardif d'un recours introduit à l'encontre d'une décision contenue dans une lettre ordinaire, vous avez estimé que:

« il n'appartient pas au destinataire d'une lettre non recommandée d'établir les raisons d'un retard éventuel dans la transmission de celle-ci » [30].

68. Mais il est vrai que, dans ces deux affaires, les requérants soutenaient formellement avoir reçu les correspondances à une date telle que le recours aurait été introduit avant l'expiration du délai pour agir si on retenait ce « dies a quo ». Or, en l'espèce, l'Union syndicale n'a jamais affirmé avoir reçu la lettre du 31 mars à une date postérieure au 22 avril 1987. En effet, sa réponse écrite fait essentiellement référence à l'impossibilité pour les comités exécutifs des 13 et 27 avril 1987 de prendre valablement connaissance de la lettre en cause en raison du défaut de quorum. A l'audience, il n'a pas été davantage soutenu que la lettre ait été reçue avec un retard exceptionnel.

69. Par ailleurs, en alléguant que le comité exécutif ne pouvait valablement prendre connaissance de la lettre du 31 mars lors de sa réunion du 13 avril, l'Union syndicale paraît implicitement admettre que le courrier en cause était parvenu à cette date. Si tel n'était pas le cas, pour quelles raisons, en effet, le syndicat évoquerait-il ses règles internes de fonctionnement, alors qu'il lui suffirait d'affirmer que la lettre ne lui était pas encore parvenue?

29 — Arrêt du 5 juin 1980, 108/79, Rec. p. 1769, point 7, souligné par nous.

30 — Arrêt du 26 novembre 1981, 195/80, Rec. p. 2861, point 11.

70. Cependant, l'Union syndicale indique également que les procès-verbaux des comités exécutifs des 13 et 27 avril 1987 témoignent de ce que ses membres n'ont pas eu connaissance de la lettre du 31 mars 1987. Force est de constater que subsiste une certaine ambiguïté sur le point de savoir si la réception même de la lettre à ces dates se trouve ainsi contestée.

71. La preuve d'une date certaine à cet égard n'est donc pas rapportée; pour le moins, demeure un « léger doute ». Pour aussi léger qu'il soit, si vous réaffirmez le principe selon lequel c'est à l'expéditeur qu'il incombe de fournir la preuve de la notification et de sa date, solution qui conjugue les vertus de la simplicité et de la certitude juridique, vous écarterez le moyen tiré de la tardiveté du recours. Telle est notre suggestion.

72. Ensuite, la mesure attaquée serait-elle confirmative de la décision de refus adressée le 25 mars précédent à M. Maurissen, comme l'a soutenu à l'audience la défenderesse?

73. Cette analyse nous paraît dénuée de pertinence. La lettre du 25 mars constitue une réponse individuelle à une demande individuelle de M. Maurissen en date du 23 mars. C'est tout au plus à l'égard de ce dernier, *mais à son égard seulement,* que l'acte attaqué pourrait être analysé comme confirmatif du refus antérieur [31]. En revanche, la lettre du 31 mars 1987, adressée à l'Union syndicale et qui constitue la réponse à une demande de cette dernière en date du 11 mars, est relative à l'octroi de dispenses de service pour tous les membres de la délégation syndicale de la Cour des comptes. A tout le moins, son objet est beaucoup plus large que celui du refus adressé à M. Maurissen. En d'autres termes, la lettre du 31 mars, adressée à l'Union syndicale en *réponse à une demande par elle formulée,* portant refus de dispense de service *pour l'ensemble des fonctionnaires désignés par le syndicat,* ne peut être tenue pour confirmative *à l'égard du syndicat* d'un refus antérieurement opposé à *la demande individuelle et distincte* de l'un des intéressés.

74. Nos observations seront, par ailleurs, succinctes quant au moyen selon lequel la lettre du 31 mars 1987 ne ferait pas grief à l'Union syndicale, puisque serait ainsi confirmée la position de l'AIPN, qui n'aurait jamais accordé sans base légale de congé spécial pour l'assistance à des réunions syndicales. Nous avons, en effet, déjà examiné ce moyen, soulevé à l'encontre du recours de M. Maurissen, avant de conclure à son manque de pertinence, faute d'« acte confirmé ».

75. Nous observerons ensuite que l'intérêt à agir de l'Union syndicale ne se confond pas avec celui de M. Maurissen. Ce dernier, nous l'avons vu, poursuit l'annulation d'une mesure qui est de nature à affecter son droit personnel à l'exercice d'une activité syndicale. En revanche, en contestant le refus de principe des dispenses de service, l'Union syndicale poursuit la défense de son intérêt propre. En effet, l'annulation de la décision entreprise comporterait la reconnaissance de son *droit* d'être représentée lors des réunions de concertation que la position adoptée par la Cour des comptes lui refuse. Elle entend donc ainsi « protéger ... sa propre situation juridique, qui existe de manière autonome par rapport aux droits et aux intérêts juridiquement protégés des divers sujets du rapport d'emploi » [32].

31 — Voir supra points 28 et suiv.

32 — Conclusions de M. l'avocat général Trabucchi, précitées, sous 18/74, précité, p. 955.

76. Nous écarterons, enfin, sans la moindre hésitation le moyen tiré de ce que la mesure attaquée ne concerne pas directement et individuellement la requérante. Celle-ci est *destinataire* de l'acte. Elle se trouve donc dans la situation prévue par la première branche de l'alternative de l'article 173, alinéa 2. Dès lors, il est totalement erroné d'invoquer ici l'exigence prévue par ce texte lorsque l'acte est adressé à un tiers.

77. Nous vous proposons en conséquence:

— de déclarer recevable le recours de M. Maurissen, et celui de l'Union syndicale en ce qu'il est dirigé contre la lettre de la Cour des comptes en date du 31 mars 1987,

— de déclarer irrecevable pour le surplus le recours de l'Union syndicale,

— de réserver les dépens pour les liquider avec ceux de la décision à intervenir au fond.