ARRÊT DE LA COUR (DEUXIÈME CHAMBRE) DU 8 FÉVRIER 1973 [1]

Godelieve Goeth-Van der Schueren contre Commission des Communautés européennes

Affaire 56-72

Sommaire

Fonctionnaires — Litiges avec l'administration — Acte faisant grief — Notion (Statut des fonctionnaires, art. 91)

Une note de service adressée à un fonctionnaire, constatant que les dispositions applicables ne permettraient pas de maintenir une indemnité dont il a bénéficié jusqu'alors, et annonçant la suppression de cette indemnité, constitue un acte faisant grief au sens de l'article 91 du statut des fonctionnaires.

Dans l'affaire 56-72

GODELIEVE GOETH-VAN DER SCHUEREN, fonctionnaire de la Commission des Communautés européennes, représentée par Me Victor Biel, avocat à la Cour supérieure de justice à Luxembourg, ayant élu domicile à Luxembourg en l'étude dudit avocat, 71, rue des Glacis,

partie requérante,

contre

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, représentée par son conseiller juridique, M. Pierre Lamoureux, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de son conseiller juridique, M. Emile Reuter, 4, boulevard Royal,

partie défenderesse,

ayant pour objet, au présent stade de la procédure, la recevabilité du recours en annulation de la décision implicite de rejet, par la Commission, de la réclamation de la requérante du 5 avril 1972 tendant au maintien de l'indemnité de dépaysement, ainsi que de la mesure de retrait de cette indemnité,

1 — Langue de procédure: le français.

LA COUR (deuxième chambre),

composée de MM. P. Pescatore, président de chambre, R. Monaco et H. Kutscher (rapporteur), juges,

avocat général : M. H. Mayras
greffier : M. A. Van Houtte

rend le présent

ARRÊT

Points de fait et de droit

I — Faits et procédure

Attendu que les faits qui sont à la base du présent litige et le déroulement de la procédure peuvent être résumés comme suit :

1. La requérante, de nationalité belge, est fonctionnaire de la Commission et exerce ses fonctions à Luxembourg. Le 1er octobre 1971, elle a épousé le ressortissant autrichien M. Goeth, employé privé, demeurant à Luxembourg.

2. Par note du 28 octobre 1971, le chef de la division du personnel de la direction générale du personnel et de l'administration de la Commission s'est adressé comme suit à la requérante :

« A la suite de votre mariage en date du 1er octobre 1971, votre droit à l'indemnité de dépaysement a été réexaminé. Selon le certificat de résidence que vous nous avez remis, il apparaît que votre mari habite à Luxembourg depuis le 25 septembre 1964. Les conditions prévues à l'article 4, paragraphe 3, de l'annexe VII du statut ne permettent donc pas de vous maintenir l'indemnité de dépaysement après votre mariage et il sera procédé à sa suppression à partir du 1er octobre 1971.

Le montant qui vous a encore été versé au titre de cette indemnité en octobre et novembre sera récupéré en quatre tranches sur vos prochains traitements. »

La requérante, par lettre du 22 décembre 1971, a demandé au chef de division de réexaminer son cas, en faisant valoir que son mari, obligé de renouveler chaque année l'autorisation de travail à accorder par les autorités du Grand-Duché, ne serait installé que provisoirement au Luxembourg ; dès lors, les conditions prévues par l'article 4, paragraphe 3, de l'annexe VII du statut des fonctionnaires pour le retrait de l'indemnité en cause ne seraient pas remplies.

Par note du 14 janvier 1972, le chef de division a rejeté cet argument et confirmé sa position antérieure.

Par note du 5 avril 1972, adressée au président de la Commission et enregistrée au Secrétariat général de la Commission le 6 avril, la requérante a introduit une réclamation tendant au maintien de l'indemnité de dépaysement. La Commission n'a pas répondu à cette note.

3. Par arrêts du 7 juin 1972 (affaires 20-71, Mme Bertoni-Sabbatini contre Parlement européen ; 32-71, Mme Bauduin-Chollet contre Commission), la Cour (deuxième chambre) a jugé qu'en subordonnant le maintien de ladite indemnité, dans le chef d'un fonctionnaire épousant une personne ne remplis-

sant pas les conditions d'octroi de cette indemnité, à l'acquisition de la qualité de « chef de famille », telle qu'elle est définie par l'article premier, paragraphe 3, de l'annexe VII du statut, ce dernier a établi une différence de traitement arbitraire entre fonctionnaires. En conséquence, la Cour a annulé les décisions prononçant la suppression de l'indemnité.

Le 13 juin 1972, la requérante, invoquant l'arrêt susvisé dans l'affaire 20-71, a prié le chef de division de réexaminer son cas.

Par note du 15 juin, le chef de division a répondu « qu'il sera procédé à l'examen de votre demande en vue de la réattribution de l'indemnité de dépaysement lorsque le Conseil et la Commission auront communiqué à l'administration les conclusions d'application qu'il y aura lieu de tirer de l'arrêt de la Cour de justice que vous évoquez ».

Par la « communication au personnel n° 118 », du 29 juin 1972, la direction générale du personnel et de l'administration de la Commission a fait connaître aux fonctionnaires qu'à la suite de l'arrêt dans l'affaire 20-71, « les chefs des administrations des institutions européennes ont décidé le 16 de ce mois d'appliquer les conclusions de cet arrêt à toutes les fonctionnaires se trouvant, au regard des dispositions de l'article 4, paragraphe 3, de l'annexe VII du statut, dans une position similaire à celle de M^me^ Bertoni. Cette mesure portera effet du 1^er^ juillet 1972 ». Les fonctionnaires « pouvant entrer en ligne de compte » étaient priées de se faire connaître.

Le chef de division, par note du 5 juillet 1972 répondant à la note du 13 juin, a informé la requérante que, « à la suite de l'arrêt que vous évoquez dans votre note sous rubrique », les chefs des administrations avaient pris la décision relatée ci-dessus ; il ajoutait ce qui suit : « L'examen de votre dossier a fait apparaître que votre situation est comparable à celle jugée par la Cour de justice ; en conséquence, l'indemnité de dépaysement vous est réattribuée à compter du premier juillet prochain. Cette régularisation ne préjuge pourtant en rien la suite qui sera donnée à votre réclamation au titre de l'article 90 du statut. »

4. Le 3 août 1972, la requérante a introduit le présent recours.

Par mémoire déposé le 22 septembre 1972, la Commission, sans prendre position sur le fond, a soulevé une exception d'irrecevabilité, conformément à l'article 91 du règlement de procédure. Par mémoire déposé le 23 octobre 1972, la requérante a contesté le bien-fondé de l'exception.

Sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, la Cour (deuxième chambre) a décidé d'ouvrir la procédure orale sur l'exception d'irrecevabilité.

En application de l'article 26, paragraphe 3, du règlement de procédure, M. le président de chambre R. Monaco a été désigné pour remplacer M. le juge A. Trabucchi, empêché.

Les parties ont été entendues en leurs plaidoiries à l'audience du 22 novembre 1972. L'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 13 décembre 1972.

II — Conclusions des parties

Attendu que la *requérante* conclut à ce qu'il plaise à la Cour :

«a) dire que la décision implicite de refus de faire droit à la réclamation du 5 avril est illégale et doit donc être annulée ;

b) en tout cas et pour identité de motifs avec l'affaire Bertoni 20-71, dire que le retrait de l'indemnité de dépaysement est illégal et doit être annulé ;

que, partant, les indemnités retenues à tort sont à verser rétroactivement et cela à partir du jour de l'application de la mesure illégale, soit le 1^er^ octobre 1971 ;

c) condamner la partie défenderesse à tous les frais et dépens de l'instance ; »

que la *Commission* conclut au rejet du recours comme irrecevable et à ce que la requérante soit condamnée aux dépens ;

III — Moyens et arguments des parties

Attendu que les les moyens et arguments des parties peuvent être résumés comme suit :

La *Commission* estime que le recours est irrecevable pour cause de tardiveté. En effet, pour attaquer en temps utile la décision du 28 octobre 1971, la requérante, conformément à la jurisprudence constante de la Cour, aurait dû introduire, dans un délai de trois mois à compter de la notification, soit un recours direct, soit une réclamation suivie d'un recours formé dans les délais. Le délai pour agir aurait donc expiré longtemps avant la date à laquelle la requérante a introduit sa réclamation, soit le 5 avril 1972. Quant à la note du 14 janvier 1972, elle n'aurait fait que confirmer la décision antérieure ; or, la Cour aurait jugé de façon constante qu'une décision confirmative ne fait pas courir de nouveaux délais de recours.

La *requérante* répond que la note du 28 octobre 1971 ne constituerait pas une décision, mais une simple information. Admettre le contraire reviendrait à obliger les agents à considérer même une mesure préparatoire comme un acte faisant grief, contre lequel l'intéressé devrait introduire, dans des délais excluant toute discussion à l'amiable, une réclamation administrative ou un recours. Une telle situation ne manquerait pas de créer un climat de méfiance.

La note du 28 octobre se serait bornée à annoncer, en alléguant « des motifs fort vagues » et par la suite reconnus comme illégaux par les arrêts de la Cour mentionnés plus haut, que l'indemnité de dépaysement ne pourrait être maintenue et qu'il y aurait récupération du trop-perçu. Elle n'aurait contenu aucun élément de nature à attirer l'attention de la requérante sur son caractère éventuellement définitif ; notamment, elle n'aurait pas employé l'expression « décider » ou « décision ». Dans les États de la Communauté, les moindres décisions seraient assorties d'une mention de leur caractère décisoire.

Le terme « décision » n'aurait été utilisé, pour la première fois, que par la note du 14 janvier 1972. A la suite de cette note, la requérante aurait introduit, dans les délais, d'abord sa réclamation du 5 avril et ensuite le présent recours.

Au cas où la Cour estimerait que la note du 28 octobre 1971 constituait une décision, la question se poserait de savoir si le chef de division était compétent pour la prendre. L'article 2 du statut, il est vrai, disposerait que « chaque institution détermine les autorités qui exercent en son sein les pouvoirs dévolus par le présent statut à l'autorité investie du pouvoir de nomination ». Si la délégation de pouvoirs est ainsi admise en principe, il s'agirait cependant en l'espèce de savoir :

— si le chef de division était effectivement délégataire ;

— dans l'affirmative, si la délégation était régulière, et notamment s'il existe des dispositions arrêtées par la Commission et fixant les modalités d'exercice des pouvoirs délégués ;

— le cas échéant, si la délégation a été renouvelée par une autorité investie du pouvoir de nomination par hypothèse différente de celle qui a établi la première délégation ;

— si, compte tenu de la réglementation en vigueur auprès de la Commission, le chef de division n'aurait pas été tenu de signer « par délégation ».

La Commission devrait verser au dossier toutes les pièces susceptibles de fournir une réponse à ces questions.

Au demeurant, à supposer même qu'il y ait eu délégation régulière, le chef de division n'aurait pas eu compétence pour prendre une décision illégale. Or, il résulterait de l'arrêt dans l'affaire 20-71, cité plus haut, que la prétendue décision du 28 octobre 1971 reposait sur une disposition du statut reconnue comme illégale.

Au cas où la Cour n'admettrait pas les moyens de la requérante, la Commission devrait néanmoins supporter les frais de l'instance, puisqu'elle aurait induit la

requérante en erreur. En effet, si la note du 28 octobre 1971 constituait une décision, le chef de division aurait logiquement dû considérer la lettre de la requérante du 22 décembre 1971 comme une réclamation et la transmettre à l'autorité compétente ; la requérante aurait ainsi compris la situation et agi en conséquence.

A l'audience, la *Commission* a déposé une copie du n° 156 bis, du 31 mars 1971, de son « Bulletin interne d'information — courrier du personnel », contenant sa décision du 26 février 1971 « relative à l'exercice des pouvoirs dévolus par le statut des fonctionnaires à l'autorité investie du pouvoir de nomination, etc. » Elle invoque l'article 7 de cette décision, aux termes duquel « les chefs de division de la direction générale du personnel et de l'administration exercent, dans le domaine de leurs compétences respectives, les pouvoirs dévolus à l'autorité investie du pouvoir de nomination, en ce qui concerne les fonctionnaires des catégories A, B, C et D et du cadre L/A, par les articles ... 4 de l'annexe VII [du statut] — indemnité de dépaysement (cas spéciaux) ... » Il en résulterait qu'en l'espèce le chef de division a agi dans le cadre de ses attributions en prenant la décision du 28 octobre 1971. Celle-ci, du fait d'avoir ordonné la suppression d'une partie des émoluments de la requérante, constituerait un acte faisant grief. Les bulletins de traitement concernant la requérante — également versés au dossier — feraient clairement apparaître que, dès le 15 novembre 1971, l'indemnité de dépaysement n'a plus été payée. Sous peine de forclusion, la requérante aurait donc dû introduire une réclamation ou un recours au plus tard à la mi-février 1972. La lettre du 22 décembre 1971 n'aurait pas constitué une réclamation ; en effet, elle aurait été adressée au chef de division, alors qu'aux termes de l'article 2 de la décision générale du 26 février 1971 susvisée « la Commission exerce les pouvoirs dévolus à l'autorité investie du pouvoir de nomination par le statut, en ce qui concerne les fonctionnaires des catégories A, B, C et D et du cadre L/A par les articles ... 90 — décision sur demande ou réclamation ». Le recours serait d'ailleurs irrecevable, même si cette lettre devait être considérée comme une réclamation, puisqu'en ce cas, eu égard aux délais prévus par l'article 91 du statut, le recours aurait dû être présenté au plus tard en avril 1972.

La *requérante* répond qu'une réclamation pourrait également être introduite par la voie hiérarchique, c'est-à-dire être directement adressée à l'auteur de l'acte qu'elle vise. Elle conteste qu'il y ait eu délégation du pouvoir de décision en matière de suppression de l'indemnité de dépaysement.

Motifs

1 Attendu que le recours, déposé au greffe de la Cour le 3 août 1972, tend d'abord à l'annulation de la décision implicite de rejet que la requérante estime résulter du silence observé par la Commission sur la réclamation du 5 avril 1972 ;

2 qu'il tend en outre à ce que la Cour constate l'illégalité de la suppression de l'indemnité de dépaysement de la requérante et l'obligation de la Commission de verser à celle-ci les montants prétendument retenus à tort ;

3 attendu que, par mémoire incident, la Commission a soulevé, sur la base de l'article 91 du règlement de procédure, une exception d'irrecevabilité tirée de la tardiveté du recours ;

4 qu'elle fait valoir que la note du chef de la division du personnel du 20 octobre 1971 constatant que la requérante ne remplirait plus les conditions d'octroi de l'indemnité de dépaysement, ainsi que la suppression effective de cette indemnité résultant, pour la première fois, du bulletin de traitement du 15 novembre 1971, constitueraient des actes faisant grief au sens de l'article 91 du statut des fonctionnaires, de sorte que la requérante, sous peine de forclusion, aurait dû introduire une réclamation ou un recours au plus tard en février 1972 ;

5 que, cependant, elle aurait omis de le faire, la lettre du 22 décembre 1971, adressée au chef de division et non à l'autorité investie du pouvoir de nomination, ne pouvant être considérée comme une réclamation ;

6 que, d'autre part, à supposer qu'elle ait constitué une réclamation, la requérante aurait dû, au plus tard en avril 1972, introduire un recours contre la décision implicite de refus qui aurait alors résulté du silence de deux mois observé par la Commission sur cette lettre ;

7 attendu que l'exception doit être jugée en application des articles 90 et 91 du statut des fonctionnaires tels qu'ils étaient rédigés à l'époque où se situent les mesures litigieuses — ci-après dénommés « ancien article 90 » et « ancien article 91 » —, donc sans tenir compte des modifications opérées par les articles 38 et 39 du règlement (Euratom, CECA, CEE) n° 1473/72 du Conseil, du 30 juin 1972 (JO n° L 160, p. 1), et entrées en vigueur seulement le 1er juillet 1972, aux termes de l'article 90 de ce règlement ;

8 attendu que la note du 28 octobre 1971 constituait un acte faisant grief au sens de l'ancien article 91, paragraphe 1, du statut ;

9 que c'est à tort que la requérante objecte que cette note, n'ayant d'ailleurs pas utilisé l'expression « décision » ou le terme « décider », n'aurait contenu aucun élément de nature à attirer son attention sur le caractère définitif de la mesure dont s'agit ;

10 qu'en effet, en constatant dans la note que « les conditions prévues à l'article 4, paragraphe 3, de l'annexe VII du statut ne permettent . . . pas de maintenir l'indemnité de dépaysement » et qu'« il sera procédé à sa suppression à

partir du 1er octobre 1971 », le chef de division a pris, en des termes clairs et inconditionnels, une mesure faisant grief à la requérante ;

11 que la requérante n'a pas fait usage des possibilités dont elle disposait à l'égard de la note du 28 octobre 1971, à savoir ou bien d'introduire directement un recours dans le délai prévu par le paragraphe 2, alinéa 1, de l'ancien article 91 du statut, ou bien de conserver le droit de recours en saisissant, en vertu de l'ancien article 90 du statut, l'autorité investie du pouvoir de nomination d'une réclamation ;

12 que la lettre du 22 décembre 1971 ne constituait pas une réclamation, la requérante elle-même n'ayant pas entendu lui conférer ce caractère, ainsi que cela résulte notamment du fait qu'elle ne l'a pas adressée à l'autorité investie du pouvoir de nomination et qu'elle a saisi celle-ci d'une réclamation, au sens de l'ancien article 90 du statut, par sa lettre du 5 avril 1972 adressée au président de la Commission ;

13 attendu, dès lors, que le droit de la requérante d'attaquer devant la Cour la décision du 28 octobre 1971 avait expiré à la fin du mois de janvier 1972 ;

14 que, s'il lui était loisible, en vertu de l'ancien article 90 du statut, de saisir à tout moment l'autorité investie du pouvoir de nomination d'une réclamation, ce qu'elle a fait par sa lettre du 5 avril 1972, une telle réclamation ne pouvait cependant lui ouvrir un nouveau droit de recours ;

15 attendu, enfin, que la note du chef de division du 14 janvier 1972, étant purement confirmative de la décision du 28 octobre 1971, ne peut être prise en considération aux fins du calcul des délais dont s'agit ;

16 attendu que le recours, étant tardif, doit donc être rejeté comme irrecevable ;

Sur les dépens

17 Attendu que la requérante a succombé en son recours ;

18 qu'aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens ;

19 que toutefois, aux termes de l'article 70 du règlement de procédure, les frais exposés par les institutions, dans les recours des agents des Communautés, restent à la charge de celles-ci ;

par ces motifs,

vu les actes de procédure ;
le juge rapporteur entendu en son rapport ;
les parties entendues en leurs plaidoiries ;
l'avocat général entendu en ses conclusions ;
vu le protocole sur le statut de la Cour de justice de la Communauté économique européenne ;
vu le statut des fonctionnaires des Communautés européennes et en particulier ses articles 90 et 91 tels qu'ils étaient rédigés antérieurement au 1er juillet 1972 ;
vu le règlement de procédure de la Cour de justice des Communautés européennes, et notamment ses articles 69, 70 et 91,

LA COUR (deuxième chambre),

rejetant toutes autres conclusions plus amples ou contraires, déclare et arrête :

1) **Le recours est rejeté comme irrecevable ;**

2) **Chacune des parties supportera les dépens par elle exposés.**

Pescatore Monaco Kutscher

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 8 février 1973.

Le greffier
A. Van Houtte

Le président de la deuxième chambre
P. Pescatore

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. HENRI MAYRAS, PRÉSENTÉES LE 13 DÉCEMBRE 1972

Monsieur le Président,

Messieurs les Juges,

Madame Van der Schueren, de nationalité belge, entrée au service de la Haute Autorité en 1954, est en fonction dans les services de la Commission à Luxembourg ; elle occupe l'emploi, de grade C 1, de chef du dépôt central des archives.

Parmi les éléments de sa rémunération, elle percevait l'indemnité de dépaysement prévue par l'article 69 du statut du personnel.

Elle a épousé, le 1er octobre 1971, Monsieur Goeth, ressortissant autrichien, éta-