ORDONNANCE DU TRIBUNAL (quatrième chambre)
30 mars 2001 *

«Fonctionnaires – Délai de recours – Irrecevabilité»

Dans l'affaire T-312/00,

Alexandra Tavares, ancien agent temporaire de la Commission des Communautés européennes, demeurant à Luxembourg (Luxembourg), représentée par Me L. Tinti, avocat, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie requérante,

contre

Commission des Communautés européennes, représentée par M. J. Currall, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie défenderesse,

ayant pour objet une demande d'annulation d'une décision de la Commission refusant d'accorder à la requérante l'indemnité d'installation et les indemnités journalières,

* Langue de procédure: le français.

LE TRIBUNAL DE PREMIÈRE INSTANCE
DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES (quatrième chambre),

composé de M. P. Mengozzi, président, M^me^ V. Tiili et M. R. M. Moura Ramos, juges,

greffier: M. H. Jung,

rend la présente

Ordonnance

Faits et procédure

1 La requérante, de nationalité portugaise, a travaillé à partir du 15 avril 1996 pour l'Office des publications officielles des Communautés européennes dans le cadre de divers contrats, à savoir comme travailleur indépendant (free-lance), intérimaire, agent auxiliaire et agent temporaire. Le 1^er^ novembre 1997, elle a conclu avec la Commission un contrat d'engagement d'une durée de six mois à partir du 1^er^ novembre 1997 en qualité d'agent auxiliaire. Dans le cadre de ce contrat, la Commission lui a payé des indemnités journalières pour les mois de novembre et décembre 1997. Le 4 février 1998, la Commission a décidé de récupérer ces indemnités au motif que la requérante les avait touchées indûment. Durant la période des mois de mai à septembre 1998, la requérante a, de nouveau, passé avec la Commission un contrat d'intérimaire, puis un contrat d'agent auxiliaire. Le 1^er^ février 1999, elle a été engagée par cette institution comme agent temporaire pour une durée d'un an.

2 Par note du 8 mars 1999, l'administration a informé la requérante que, en vertu de l'article 7, paragraphe 3, de l'annexe VII du statut des fonctionnaires des Communautés européennes (ci-après le «statut»), son lieu d'origine était fixé à Luxembourg, mais qu'elle avait la possibilité de présenter une demande, dûment motivée, tendant à ce qu'il soit fixé au centre de ses intérêts. À la même date, une copie de la note destinée au dossier a été envoyée à la requérante. Il ressort de cette note que la requérante avait droit à l'indemnité de dépaysement mais non à l'indemnité d'installation et aux indemnités journalières. Les deux notes précitées portent un numéro d'enregistrement

et une date, ajoutés au tampon lors de leur envoi à la requérante. Selon la Commission, comme il s'agit de «notes de routine», aucun accusé de réception n'est prévu, de sorte qu'il n'existe aucune preuve de leur réception par la requérante.

3 Par lettre datée du 25 mars 1999, la requérante a demandé le changement de son lieu d'origine dans les termes suivants:

«Lors de ma prise de fonctions comme agent temporaire le 1er février dernier, mon centre d'intérêt a été établi à 1260-Luxembourg. Par la présente, je désire vous communiquer mon désaccord avec cette situation puisque je suis portugaise et je désire donc établir mon centre d'intérêt à Gaia, Portugal. [...] En outre, je tiens également à préciser que je vis à Luxembourg depuis trois ans, exactement depuis le 15 avril 1996 [...] Pour cette raison (le fait d'être déjà installée à Luxembourg) on m'a retiré le droit aux indemnités dues normalement aux fonctionnaires et agents nouvellement recrutés, notamment l'indemnité d'installation et les indemnités journalières [...] il est de justice de m'accorder ces bénéfices maintenant, puisque cela n'a pas été fait lors de mes derniers contrats.»

4 Par courrier du 12 avril 1999, l'administration a fourni à la requérante un formulaire de demande de fixation de son lieu d'origine au centre de ses intérêts. Aucune réponse n'a été donnée à la demande de la requérante relative à l'indemnité d'installation et aux indemnités journalières.

5 La requérante a déposé sa demande de fixation de son lieu d'origine au centre de ses intérêts le 29 juin 1999. Par note du 9 juillet 1999, la Commission a rectifié le lieu d'origine de la requérante et fixé celui-ci à Vila Nova de Gaia (Portugal). Dans cette note, il n'y a aucune mention relative aux indemnités réclamées par la requérante.

6 Par lettre du 23 février 2000, enregistrée au secrétariat général le 2 mars 2000, la requérante a introduit une réclamation au titre de l'article 90, paragraphe 2, du statut visant à l'annulation de la décision de l'administration de refus de paiement des indemnités d'installation et journalières.

7 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 29 septembre 2000, la requérante a introduit le présent recours.

8 Par lettre du 16 octobre 2000, la Commission a informé la requérante du rejet de sa réclamation au motif qu'elle était tardive.

9 Par acte déposé au greffe du Tribunal le 12 décembre 2000, la Commission a, en vertu de l'article 114, paragraphe 1, du règlement de procédure du Tribunal, soulevé une exception d'irrecevabilité.

Conclusions des parties

10 La requérante conclut à ce qu'il plaise au Tribunal:

– annuler la décision implicite de la Commission portant rejet de sa demande de paiement de l'indemnité d'installation et des indemnités journalières;

– condamner la Commission à lui payer ces indemnités, majorées d'intérêts moratoires au taux de 8 % par an à compter de la date à laquelle les montants étaient dus;

– lui donner acte pour qu'elle se réserve le droit de réclamer réparation de son préjudice tant matériel que moral;

– condamner la défenderesse aux dépens.

11 La Commission conclut à ce qu'il plaise au Tribunal:

– rejeter le recours comme irrecevable;

– statuer comme de droit sur les dépens.

12 Dans ses observations sur l'exception d'irrecevabilité, déposées le 26 janvier 2001, la requérante conclut à ce qu'il plaise au Tribunal:

– déclarer le recours recevable;

– statuer sur le fond.

Sur la recevabilité

13 Selon l'article 114 du règlement de procédure, si une partie demande que le Tribunal statue sur l'irrecevabilité sans engager le débat au fond, la suite de la procédure sur l'exception d'irrecevabilité est orale, sauf décision contraire du Tribunal. En l'espèce, le Tribunal s'estime suffisamment éclairé par les pièces du dossier pour statuer sur la demande sans ouvrir la procédure orale.

Arguments des parties

14 La Commission fait valoir que la requérante a, en réalité, été informée dès le 1er février 1999 que son lieu de recrutement était fixé à Luxembourg. Elle se réfère, à cet égard, à la première phrase de la lettre de la requérante en date du 25 mars 1999. Elle invoque également la note destinée au dossier du 8 mars 1999 dans laquelle il est précisé: «Les éléments repris dans cette note ont été établis au moment de votre entrée en fonction». D'après la Commission, la pratique habituellement suivie par l'administration à Luxembourg consiste à informer les nouveaux fonctionnaires et agents oralement, dès leur entrée en service, de la position de l'institution quant à leurs différents droits, cette position faisant l'objet par la suite d'une confirmation ou d'une modification écrite. En conséquence, la requérante aurait déjà su dès le début du mois de mars 1999, voire dès le début du mois de février 1999, quelle était la décision de la Commission en ce qui concerne le lieu de recrutement.

15 La Commission ajoute que la requérante a, en tout état de cause, eu connaissance de sa position après le 12 avril 1999. Elle souligne que la requérante admet elle-même, dans la requête et dans la réclamation, qu'une décision expresse de refus lui a été notifiée au travers de la note du 12 avril 1999.

16 Si la requérante estimait que cette décision lui faisait grief, elle aurait dû introduire une réclamation contre elle dans le délai statutaire de trois mois, à savoir au plus tard le 12 juillet 1999. Introduite le 23 février 2000, la réclamation aurait donc été irrecevable. Le présent recours serait donc lui-même irrecevable.

17 Au cas où le Tribunal considérerait que la lettre de la requérante du 29 juin 1999 constituait une demande au titre de l'article 90, paragraphe 1, du statut, la Commission fait remarquer que le recours serait en tout état de cause irrecevable, la requérante n'ayant pas introduit une réclamation contre la décision implicite de rejet de cette demande dans le délai de l'article 90, paragraphe 2, du statut, soit avant le 29 janvier 2000.

18 La requérante conteste avoir eu connaissance de la position de la Commission dès le 1er février 1999. Elle nie également la valeur juridique de la décision du 12 avril 1999, car elle considère que la décision du 9 juillet 1999 s'est substituée à celle du 12 avril 1999.

19 Elle en déduit que l'élément décisif est sa demande du 29 juin 1999 et que les délais de recours doivent en conséquence être calculés à partir de cette date. Elle souligne que sa demande du 29 juin 1999 visait implicitement à l'octroi d'une indemnité d'installation ainsi que d'indemnités journalières. Selon elle, la Commission ne pouvait se méprendre sur la portée de sa demande, eu égard aux antécédents et, notamment, à son courrier explicite du 25 mars 1999 par lequel elle entendait voir consacrer son droit au paiement desdites indemnités.

20 En conséquence, elle admet qu'une décision implicite de rejet est intervenue le 29 octobre 1999. Toutefois, elle considère que le point de départ des délais statutaires a été reporté au 23 novembre 1999 au motif qu'elle est restée en contact téléphonique avec le médiateur de la Commission et que ce dernier a confirmé seulement le 23 novembre 1999 que la Commission maintenait sa position. Pour ces raisons, elle considère que sa réclamation n'était pas tardive.

21 En ce qui concerne le délai de recours, elle affirme que la décision implicite de rejet de sa réclamation est intervenue le 23 juin 2000. Or, ce délai aurait été prorogé jusqu'au 23 août 2000, date du courrier adressé par ses soins à la personne chargée de l'examen de sa réclamation, laquelle était toujours en phase d'instruction. Ainsi, le recours déposé le 29 septembre 2000 aurait été déposé dans le délai de trois mois prévu par l'article 91 du statut.

Appréciation du Tribunal

22 Au vu des données factuelles et des argumentations exposées ci-dessus, il est nécessaire, en premier lieu, de rappeler l'économie générale de la procédure précontentieuse, prévue par les articles 90 et 91 du statut, en second lieu, de rechercher et de définir, en l'espèce, quel est l'acte qui doit être considéré comme ayant fait grief à la requérante, en troisième lieu, de procéder à la qualification juridique des différentes lettres successives de la requérante et, en quatrième lieu, d'examiner les effets, sur la recevabilité du présent recours, des réponses apportées par la Commission à ces différentes lettres.

23 En premier lieu, il convient de rappeler que les articles 90 et 91 du statut subordonnent la recevabilité d'un recours introduit par un fonctionnaire contre l'institution à laquelle il appartient à la condition d'un déroulement régulier de la procédure administrative préalable, prévue par ces articles. Lorsqu'il existe une décision prise par l'autorité investie du pouvoir de nomination (ci-après l'«AIPN») et qu'elle constitue un acte faisant grief, il n'y a pas lieu de présenter une demande au sens de l'article 90, paragraphe 1, du statut et le fonctionnaire doit utiliser la procédure de la réclamation prévue à l'article 90, paragraphe 2, du statut, lorsqu'il entend demander l'annulation, la réformation ou le retrait de ladite décision. La faculté pour le fonctionnaire de demander à l'administration de prendre à son égard une décision, conformément à l'article 90, paragraphe 1, du statut, ne lui permet pas d'écarter les délais, prévus par les articles 90 et 91 du statut, pour l'introduction de la réclamation et du recours (ordonnance du Tribunal du 15 juillet 1993, Hogan/Parlement, T-115/92, Rec. p. II-895, point 32).

24 Il convient également de rappeler que les délais de réclamation et de recours fixés par les articles 90 et 91 du statut sont destinés à assurer la sécurité des situations juridiques. Ils sont donc d'ordre public et ne sauraient être laissés à la disposition des parties ou du juge (voir, notamment, arrêt de la Cour du 12 juillet 1984, Moussis/Commission,

227/83, Rec. p. 3133, points 12, et arrêt du Tribunal du 11 juillet 1991, von Hoessle/Cour des comptes, T-19/90, Rec. p. II-615, point 23).

25 En conséquence, dès lors que l'autorité compétente a pris, à l'égard d'un fonctionnaire, une décision lui faisant grief, celui-ci n'est plus recevable à entamer la phase précontentieuse au stade de la demande, mais doit présenter directement, à l'AIPN, une réclamation dirigée contre cet acte, comme le prescrit l'article 90, paragraphe 2, du statut.

26 Il appartient donc au Tribunal, en second lieu, de rechercher et de définir si, en l'espèce, un acte faisant grief à la requérante a bien été pris, constituant ainsi le point de départ des délais de la phase précontentieuse. À cet égard, selon une jurisprudence constante, seuls peuvent être considérés comme faisant grief des actes affectant directement et immédiatement la situation juridique des intéressés (arrêt de la Cour du 21 janvier 1987, Stroghili/Cour des comptes, 204/85, Rec. p. 389, point 6, et ordonnance du Tribunal du 7 juin 1991, Weyrich/Commission, T-14/91, Rec. p. II-235, point 35).

27 De ce point de vue, c'est, sans conteste, la note destinée au dossier du 8 mars 1999, adressée par la Commission à la requérante, qui constitue l'acte faisant grief. En effet, dans cette note, il est mentionné expressément que l'indemnité d'installation et les indemnités journalières font partie des droits non accordés à la requérante (ordonnance Weyrich/Commission, précitée, points 36 et 37, et la jurisprudence citée).

28 En ce qui concerne le délai de trois mois, prévu par l'article 90, paragraphe 2, du statut, pour l'introduction d'une réclamation, il y a lieu de rappeler qu'il court à partir du jour de la notification de la décision au destinataire et, en tout état de cause, au plus tard à partir du jour où l'intéressé en a eu connaissance. Il résulte, en outre, de la jurisprudence qu'il appartient à la partie qui se prévaut d'un dépassement de délai de faire la preuve de la date à laquelle ledit délai a commencé à courir (arrêt du Tribunal du 20 mars 1991, Pérez-Minguez Casariego/Commission, T-1/90, Rec. p. II-143, point 37). En l'espèce, il est constant que la requérante savait, au plus tard le 25 mars 1999, que l'indemnité d'installation et les indemnités journalières lui avaient été refusées.

29 En troisième lieu, il incombe au Tribunal de procéder à la qualification juridique de la lettre du 25 mars 1999 adressée par la requérante à la Commission. À cet égard, il convient de rappeler que, selon une jurisprudence constante, la qualification juridique exacte d'une lettre ou d'une note relève de la seule appréciation du Tribunal et non de la volonté des parties. C'est ainsi que la lettre par laquelle un fonctionnaire, sans demander expressément le retrait de la décision en cause, vise clairement à obtenir satisfaction de ses griefs à l'amiable ou encore la lettre qui manifeste clairement la volonté du requérant de contester la décision qui lui fait grief ont été qualifiées de «réclamations» (ordonnance Hogan/Commission, précitée, point 36).

30 Il ressort des termes mêmes de la lettre du 25 mars 1999 que la requérante conteste la décision lui refusant l'octroi de l'indemnité d'installation ainsi que des indemnités journalières et qu'elle entend obtenir satisfaction de ses prétentions, de sorte que cette lettre ne saurait être considérée comme une demande autonome.

31 En conséquence, la lettre du 25 mars 1999 doit être analysée comme une réclamation au titre de l'article 90, paragraphe 2, du statut, dirigée contre la décision du 8 mars 1999. Par ailleurs, étant donné qu'aucun fait nouveau n'est intervenu, postérieurement à la fixation des droits de la requérante par la note du 8 mars 1999, il y a lieu de considérer que l'ensemble des autres lettres adressées par celle-ci à la Commission, après la lettre du 25 mars 1999, ne peuvent avoir pour effet de prolonger le délai de recours contentieux ni être analysées comme des demandes ou des réclamations nouvelles.

32 En quatrième lieu, en ce qui concerne les réponses apportées par la Commission aux différentes lettres que lui a adressées la requérante, il y a lieu d'observer que le courrier en date du 12 avril 1999 ne contient aucune mention relative à l'indemnité d'installation. Au sujet des indemnités journalières, la Commission, sans procéder à un réexamen de la demande de la requérante, confirme que celle-ci n'y a pas droit. Relativement à ces indemnités, le courrier en date du 12 avril 1999 constitue donc un acte purement confirmatif. En ce qui concerne, ensuite, la décision du 9 juillet 1999, portant rectification du lieu d'origine de la requérante, elle est sans incidence sur les indemnités journalières et d'installation. En conséquence, ni cette lettre ni cette décision ne sauraient avoir prorogé les délais de recours.

33 En outre, la requérante ne peut soutenir que le point de départ des délais statutaires a été reporté au 23 novembre 1999 au motif que c'est seulement à cette date que le médiateur de la Commission, avec lequel elle était restée en contact téléphonique, lui a confirmé que la Commission maintenait sa position. D'une part, comme il est rappelé ci-dessus, les délais de recours sont d'ordre public et ne sauraient être laissés à la disposition des parties ou du juge. D'autre part, le médiateur n'a pas la qualité d'AIPN et n'était donc pas compétent pour prendre une décision sur lesdites indemnités.

34 En outre, la réclamation du 25 mars 1999 n'a fait l'objet d'aucune réponse de la part de l'AIPN avant l'introduction du présent recours. Il s'ensuit qu'en application des dispositions de l'article 90, paragraphe 2, dernier alinéa, du statut, aux termes desquelles «l'autorité notifie sa décision motivée à l'intéressé dans un délai de quatre mois à partir du jour de l'introduction de la réclamation» et, «[à] l'expiration de ce délai, le défaut de réponse à la réclamation vaut décision implicite de rejet, susceptible de faire l'objet d'un recours au sens de l'article 91», une décision implicite de rejet de la réclamation est intervenue le 25 juillet 1999. Dès lors, le recours, formé par requête déposée au greffe du Tribunal le 29 septembre 2000, a été introduit tardivement.

35 Il s'ensuit que le recours doit être rejeté comme irrecevable en raison de sa tardiveté.

36 Au surplus, même si la demande du 29 juin 1999 devait être interprétée comme visant également à l'obtention des indemnités litigieuses, ce qui serait contraire à son libellé, le recours serait irrecevable pour non-respect de la procédure administrative préalable prévue par les articles 90 et 91 du statut. En effet, la requérante aurait dû, dans ce cas, introduire une réclamation au titre de l'article 90, paragraphe 2, du statut dans un délai de trois mois à compter de l'expiration du délai de réponse à sa demande, ce qu'elle n'a pas fait, ainsi qu'elle le reconnaît elle-même.

Sur les dépens

37 Conformément à l'article 87, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens. Toutefois, en vertu de l'article 88 du même règlement, dans les litiges entre les Communautés et leurs agents, les frais exposés par les institutions restent à la charge de celles-ci. En l'espèce, chacune des parties supportera donc ses propres dépens.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (quatrième chambre)

ordonne:

1) Le recours est rejeté comme irrecevable.

2) Chaque partie supportera ses propres dépens.

Fait à Luxembourg, le 30 mars 2001.

Le greffier
H. Jung

Le président
P. Mengozzi