ARRÊT DE LA COUR (deuxième chambre)
14 février 1989 *

Dans l'affaire 346/87,

Giancarlo Bossi, fonctionnaire de la Commission des Communautés européennes, domicilié à Ottignies-Louvain-la-Neuve (Belgique), assisté et représenté par M^es^ Jacques Putzeys et Xavier Leurquin, avocats à Bruxelles, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. Georges Nickts, huissier de justice, 87, avenue Guillaume,

partie requérante,

contre

Commission des Communautés européennes, représentée par son conseiller juridique M. Joseph Griesmar, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. Georgios Kremlis, membre de son service juridique, centre Albert Wagner, Kirchberg,

partie défenderesse,

ayant pour objet une demande d'annulation de la décision du comité de promotion portant établissement de la liste des fonctionnaires promouvables, de la décision de l'autorité investie du pouvoir de nomination portant établissement de la liste des fonctionnaires effectivement promus et de la décision implicite de la Commission rejetant la réclamation du requérant, et une demande de dommages-intérêts,

LA COUR (deuxième chambre),

composée de MM. T. F. O'Higgins, président de chambre, G. F. Mancini et F. A. Schockweiler, juges,

avocat général: M. M. Darmon
greffier: M^me^ B. Pastor, administrateur

* Langue de procédure: le français.

vu le rapport d'audience et à la suite de la procédure orale du 8 novembre 1988,

ayant entendu les conclusions de l'avocat général présentées à l'audience du 1er décembre 1988,

rend le présent

Arrêt

1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 11 novembre 1987, M. Giancarlo Bossi, fonctionnaire de grade B 2 à la direction générale (DG) IX de la Commission des Communautés européennes, a introduit un recours visant, d'une part, à l'annulation

— de la décision du comité de promotion portant établissement de la liste des fonctionnaires jugés les plus méritants pour obtenir une promotion au grade B 1, au titre de l'exercice budgétaire 1987, publiée aux « Informations administratives » n° 520, du 2 mars 1987;

— de la décision de l'autorité investie du pouvoir de nomination (ci-après « AIPN ») portant établissement de la liste des fonctionnaires effectivement promus à ce grade, au titre dudit exercice, publiée aux « Informations administratives » n° 545, du 14 décembre 1987;

— de la décision implicite de rejet de sa réclamation du 14 avril 1987, tendant à l'annulation de la décision de l'AIPN de ne pas faire figurer le requérant sur la liste des fonctionnaires jugés les plus méritants pour obtenir une promotion au grade B 1 en 1987;

et, d'autre part, à la condamnation de la Commission à lui payer, à titre de dommages-intérêts,

— la somme de 100 000 BFR, à titre d'indemnisation du préjudice matériel subi pour 1987, correspondant à la différence annuelle de traitement et autres avantages entre les grades B 2 et B 1 et à la perte d'ancienneté dans le grade B 1 pour les échelons d'ancienneté ultérieurs;

— une somme supplémentaire, calculée de manière analogue, à titre d'indemnisation du préjudice matériel subi en 1988 et au cours des exercices ultérieurs pendant lesquels il ne serait pas promu au grade B 1;

— la somme de 100 000 BFR estimée ex aequo et bono à titre d'indemnisation du préjudice moral subi.

2 Il ressort du dossier que, lors de la procédure de promotion au titre de l'exercice 1987, M. Bossi a figuré sur la liste des fonctionnaires ayant vocation à être promus au grade B 1, en tant que justifiant, conformément à l'article 45, paragraphe 1, du statut des fonctionnaires des Communautés européennes (ci-après « statut ») d'un minimum d'ancienneté de deux ans dans leur grade actuel.

3 Toutefois, M. Bossi n'a pas été retenu parmi les quinze fonctionnaires de sa DG inscrits sur la liste des fonctionnaires proposés par les DG en vue d'une promotion en 1987, publiée aux « Informations administratives » du 15 décembre 1986.

4 M. Bossi n'a pas non plus été repris sur la liste des fonctionnaires jugés les plus méritants pour obtenir une promotion au grade B 1, arrêtée par l'AIPN sur recommandation du comité de promotion. Figuraient sur cette liste les dix premiers fonctionnaires de la liste établie par les DG. Finalement, les huit premiers fonctionnaires de la DG IX, figurant sur la liste précitée, ont obtenu une promotion au grade B 1 pour l'exercice 1987.

5 Le 14 avril 1987, M. Bossi a introduit une réclamation, au titre de l'article 90, paragraphe 2, du statut, tendant à obtenir l'annulation de la décision de l'AIPN de ne pas faire figurer le requérant sur la liste précitée des fonctionnaires jugés les plus méritants, réclamation restée sans suites.

6 Pour un plus ample exposé des faits, de la procédure et des moyens et arguments des parties, il est renvoyé au rapport d'audience. Ces éléments du dossier ne sont repris ci-dessous que dans la mesure nécessaire au raisonnement de la Cour.

Sur les conclusions tendant à l'annulation des décisions attaquées

7 En ce qui concerne la décision implicite de rejet de la réclamation du requérant, tendant à l'annulation de la décision de l'AIPN de ne pas le faire figurer sur la liste des fonctionnaires jugés les plus méritants pour obtenir une promotion au grade B 1 au titre de l'exercice budgétaire 1987, la Commission a fait valoir que ce rejet n'aurait qu'un caractère confirmatif de la décision explicite antérieure et ne constituerait pas un acte attaquable.

8 A cet égard, il convient de constater que, en vertu de l'article 91, paragraphe 1, du statut, la Cour est compétente pour statuer sur tout litige portant sur la légalité d'un acte faisant grief à une personne visée au statut. Aux termes de l'article 90, paragraphe 2, du statut, l'acte faisant grief consiste soit dans une décision adoptée par l'AIPN, soit dans l'abstention de ladite autorité de prendre une mesure imposée par le statut. L'article 91, paragraphe 2, du statut prévoit que le recours à la Cour n'est recevable que si le fonctionnaire a préalablement saisi l'AIPN d'une réclamation et si celle-ci a fait l'objet d'un rejet, explicite ou implicite.

9 La réclamation administrative et son rejet, explicite ou implicite, font ainsi partie intégrante d'une procédure complexe et ne constituent qu'une condition préalable à la saisine de la Cour.

10 Dans ces conditions, le recours à la Cour, même formellement dirigé contre le rejet de la réclamation du fonctionnaire, a pour effet de saisir la Cour de l'acte faisant grief contre lequel la réclamation a été présentée. En l'espèce, le recours doit donc être considéré comme dirigé contre la décision de l'AIPN de ne pas faire figurer le requérant sur la liste des fonctionnaires jugés les plus méritants pour obtenir une promotion au grade B 1 au titre de l'exercice 1987.

11 Dès lors, l'exception d'irrecevabilité opposée, sur ce point, par la Commission au recours du requérant doit être rejetée.

12 En ce qui concerne la « décision » de l'AIPN portant établissement de la liste des fonctionnaires effectivement promus au grade B 1 au titre de l'exercice 1987, il convient d'abord de constater, ainsi que l'a relevé la Commission, qu'une telle liste n'a été publiée que le 14 décembre 1987, donc postérieurement au dépôt de la requête introductive d'instance.

13 Les conclusions tendant à l'annulation de cette liste doivent, en conséquence, être considérées comme nouvelles, en tant qu'elles n'ont pas été exposées dans la réclamation administrative prévue par l'article 90, paragraphe 2, du statut. Il en résulte que le recours doit être rejeté comme irrecevable en tant qu'il tend à l'annulation de la « décision » de l'AIPN portant établissement de la liste des fonctionnaires effectivement promus au grade B 1 au titre de l'exercice budgétaire 1987.

14 Dans la mesure où le requérant conclut à l'annulation de la « décision » du comité de promotion portant établissement de la liste des fonctionnaires jugés les plus méritants pour obtenir une promotion au grade B 1 en 1987, il convient de constater que l'acte du comité de promotion portant établissement d'une telle liste ne saurait être qualifié de décision susceptible de faire grief, ce comité n'ayant, d'après la décision de la Commission du 21 décembre 1970, modifiée par la décision du 14 juillet 1971 (« Informations administratives » n° 42, du 13 mai 1975), qu'une mission purement consultative, consistant à soumettre un projet de liste à l'AIPN, qui seule a compétence pour arrêter la liste définitive.

15 On peut toutefois déduire du contexte de la requête que le requérant a entendu viser, en fait, non pas l'acte du comité de promotion, mais l'établissement, par l'AIPN, de la liste des fonctionnaires jugés les plus méritants.

16 En effet, pour identifier la décision attaquée, le requérant se réfère, dans sa requête, aux « Informations administratives » n° 520, du 2 mars 1987, publication qui reproduit la liste arrêtée par l'AIPN.

17 En outre, dans sa réclamation administrative du 14 avril 1987, le requérant a visé expressément l'acte de l'AIPN.

18 Aucun doute ne pouvant ainsi exister quant à l'objet véritable de la demande du requérant, il y a lieu, en conséquence, de considérer que, malgré les termes utilisés, la requête vise à l'annulation de la « décision » de l'AIPN portant établissement de la liste des fonctionnaires jugés les plus méritants pour obtenir une promotion au grade B 1 en 1987. C'est d'ailleurs dans ce sens que la Commission a interprété la requête.

19 La Commission soulève toutefois la question de l'intérêt que le requérant pourrait avoir à l'annulation d'une « décision » de ce type, dès lors qu'il n'a pas attaqué dans les délais les décisions de promotion, devenues, de ce fait, définitives.

20 En effet, la liste des fonctionnaires jugés les plus méritants pour obtenir une promotion ne vaut, ainsi qu'il résulte des « Informations administratives » n° 520, du 2 mars 1987, que pour l'année 1987, et les promotions faites en application de cette liste ont, d'après la déclaration, non contredite, de la Commission, épuisé les quotas de postes disponibles pour l'exercice 1987.

21 Il en résulte que, même dans l'hypothèse où, suite à un arrêt d'annulation de cette liste, le requérant serait repris sur la nouvelle liste des fonctionnaires les plus méritants, il ne pourrait pas pour autant être promu du grade B 2 au grade B 1 au titre de l'exercice 1987, dès lors qu'il n'a pas attaqué en temps utile les décisions de promotion, qui seules sont susceptibles de lui faire grief.

22 En effet, d'après la décision modifiée de la Commission du 21 décembre 1970, précitée, l'établissement de la liste des fonctionnaires jugés les plus méritants pour obtenir une promotion ne constitue qu'une des étapes successives permettant la sélection des fonctionnaires promouvables et aboutissant à la décision portant désignation des fonctionnaires promus.

23 Or, la Cour a déjà décidé, à propos de l'article 173 du traité CEE, que constituent des actes ou décisions susceptibles de faire l'objet d'un recours en annulation, les seules mesures produisant des effets juridiques obligatoires de nature à affecter les intérêts du requérant, en modifiant, de façon caractérisée, la situation juridique de celui-ci (voir arrêt du 11 novembre 1981, IBM/Commission, 60/81, Rec. p. 2639)

Lorsqu'il s'agit d'actes ou de décisions dont l'élaboration s'effectue en plusieurs phases, notamment au terme d'une procédure interne, il résulte de cette même jurisprudence qu'en principe ne constituent un acte attaquable que les mesures qui fixent définitivement la position de l'institution au terme de cette procédure, à l'exclusion des mesures intermédiaires, dont l'objectif est de préparer la décision finale. De plus, en matière de recours de fonctionnaires, il est de jurisprudence que les actes préparatoires d'une décision ne font pas grief au sens de l'article 90, paragraphe 2, du statut et ne peuvent donc être attaqués que de façon incidente, lors d'un recours contre les actes annulables (voir arrêt du 7 avril 1965, Weighardt/Commission, 11/64, Rec. p. 365).

24 Il en résulte que si l'omission d'un fonctionnaire sur une des listes successivement établies au cours de la procédure de promotion est de nature à influer sur la décision de promotion, elle ne constitue pas une décision autonome, en particulier, dans le cas où, comme en l'espèce, ces listes ne sont établies qu'en vue de promotions au titre d'un exercice budgétaire déterminé; au contraire, ce fait revêt le caractère d'un acte préparatoire, préalable, nécessaire de la décision finale arrêtant les promotions. La régularité de tels actes préparatoires ne peut être mise en cause qu'à l'occasion d'un recours dirigé contre la décision ayant mis fin à la procédure de promotion.

25 Dès lors, le recours doit également être rejeté comme irrecevable pour autant qu'il est dirigé contre la « décision » de l'AIPN de ne pas faire figurer le requérant sur la liste des fonctionnaires jugés les plus méritants pour obtenir une promotion au grade B 1 au titre de l'exercice budgétaire 1987.

Sur les conclusions tendant à l'allocation de dommages-intérêts

26 La Commission oppose à ces chefs de demande du requérant une exception d'irrecevabilité, au motif que ceux-ci n'auraient pas figuré dans la réclamation administrative.

27 Il est de jurisprudence constante que, dans les recours de fonctionnaires, les conclusions présentées devant la Cour ne peuvent avoir que le même objet que celles exposées dans la réclamation et, d'autre part, ne contenir que des chefs de contestation reposant sur la même cause que ceux invoqués dans la réclamation;

ces chefs de contestation peuvent, devant la Cour, être développés par la présentation de moyens et arguments ne figurant pas nécessairement dans la réclamation, mais qui s'y rattachent étroitement (voir arrêt du 20 mai 1987, Geist/Commission, 242/85, Rec. p. 2181).

28 La réclamation par laquelle un fonctionnaire critique le fait qu'il n'a pas été inscrit sur une liste établie dans le cadre d'une procédure de promotion invite l'AIPN à remédier à l'illégalité invoquée et à prendre toutes les mesures requises pour replacer le demandeur dans la situation qui aurait été la sienne si l'illégalité n'avait pas été commise. Ces mesures comprennent nécessairement la réparation du préjudice que le demandeur peut avoir subi du fait de l'illégalité reprochée et que n'assurerait pas l'adoption d'un nouvel acte non entaché de cette illégalité.

29 Dans ces conditions, l'exception d'irrecevabilité opposée, sur ce point, par la Commission au recours du requérant ne saurait être admise.

30 Il convient, par contre, d'examiner si les demandes visant à l'indemnisation du préjudice matériel sont recevables, dès lors que le requérant n'a pas demandé dans les délais l'annulation des décisions de promotion du grade B 2 au grade B 1, au titre de l'exercice 1987.

31 A cet égard, il est de jurisprudence qu'un fonctionnaire ne saurait, par le biais d'une demande tendant au paiement de dommages-intérêts, tourner l'irrecevabilité d'une demande visant l'illégalité du même acte et tendant aux mêmes fins pécuniaires (arrêt du 15 décembre 1966, Schreckenberg/Commission, 59/65, Rec. p. 785). La Cour a encore décidé que l'irrecevabilité d'une demande en annulation entraîne celle de la demande en indemnité, étroitement liée à la demande en annulation (arrêt du 12 décembre 1967, Collignon/Commission, 4/67, Rec. p. 470). La Cour a également dit pour droit qu'un fonctionnaire qui n'a pas attaqué en temps utile une décision de l'AIPN lui faisant grief ne saurait se prévaloir de l'illégalité prétendue de cette décision dans le cadre d'un recours en responsabilité (arrêt du 7 octobre 1987, Schina/Commission, 401/85, Rec. p. 3911).

32 Il en résulte qu'un fonctionnaire ne saurait, par le biais d'une demande en indemnité, chercher à obtenir un résultat identique à celui que lui aurait procuré le succès d'un recours en annulation qu'il a omis d'intenter en temps utile.

33 En l'espèce, le requérant demande, pour tous les exercices à partir des promotions en B 1, décidées en 1987, et jusqu'à sa promotion au grade B 1, la réparation du préjudice matériel résultant du fait de sa non-promotion et consistant dans la différence entre le traitement afférent au grade B 1 et le grade actuel du requérant, ainsi que dans la perte d'ancienneté dans le grade B 1 pour l'avancement aux échelons supérieurs.

34 S'il était fait droit à ces demandes, le requérant obtiendrait un résultat exactement identique à celui que lui aurait procuré une promotion au grade B 1 au titre de l'exercice 1987. Or, le requérant n'a pas attaqué dans les délais les décisions de promotion de 1987 pour faire établir qu'il a été illégalement écarté.

35 Il en résulte que les demandes tendant à l'octroi de dommages-intérêts à titre d'indemnisation du préjudice matériel prétendument subi par le requérant, en raison de sa non-promotion du grade B 2 au grade B 1 en 1987, doivent être rejetées comme irrecevables.

36 En ce qui concerne la demande de condamnation de la Commission à la somme de 100 000 BFR, estimée ex aequo et bono, à titre d'indemnisation du préjudice moral subi, le requérant fait valoir qu'elle se fonde sur la faute de service commise par la Commission en n'établissant pas, dans un délai raisonnable, les rapports de notation de M. Bossi pour les périodes 1981-1983 et 1983-1985.

37 A cet égard, il convient de constater que le requérant est resté en défaut de préciser la nature exacte du préjudice moral allégué.

38 De plus, il ne résulte d'aucun élément du dossier que le requérant aurait eu une chance d'être promu en 1987 ou, du moins, d'être inscrit sur la liste des fonction-

naires les plus méritants, si, pour la procédure de promotion au titre de l'exercice 1987, son dossier personnel avait comporté les rapports de notation 1981-1983 et 1983-1985.

39 Il en résulte que la demande de condamnation de la Commission à la somme de 100 000 BFR, estimée ex aequo et bono, à titre d'indemnisation du préjudice moral subi, doit être rejetée comme non fondée.

Sur les dépens

40 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens. Toutefois, selon l'article 70 du même règlement, les frais exposés par les institutions dans les recours des agents des Communautés restent à la charge de celles-ci.

Par ces motifs,

LA COUR (deuxième chambre)

déclare et arrête:

1) Le recours est rejeté.

2) Chacune des parties supportera ses propres dépens.

O'Higgins Mancini Schockweiler

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 14 février 1989.

Le greffier

J.-G. Giraud

Le président de la deuxième chambre

T. F. O'Higgins