CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. G. FEDERICO MANCINI présentées le 18 novembre 1986 *

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. Quand le délai pour introduire un recours devant la Cour de justice expire-t-il? Comment faut-il en tout état de cause calculer en droit communautaire le délai attribué à un particulier pour agir en justice? D'aucuns diront à la lecture de ces questions que l'avocat général prétend renvoyer ses collègues sur les bancs de l'université. Or, les réponses sont en réalité tout sauf certaines. Voyons donc pourquoi.

Le 18 février 1985, M. Misset, traducteur au service linguistique du Conseil, a appris que le secrétariat général de son institution avait, par mesure datée du même jour, rejeté sa réclamation. D'après le statut des fonctionnaires, le délai pour recourir est de trois mois; M. Misset a dû se dire que, puisque le jour de la notification ne compte pas, le délai en question expirerait le 19 mai 1985. En ajoutant les deux jours que l'annexe II au règlement de procédure concède à celui qui réside en Belgique, on arrive au 21, date à laquelle la Cour a précisément reçu le recours en question.

Dans sa défense, le Conseil a contesté avant tout la recevabilité du recours qu'il aurait fallu, selon elle, introduire au plus tard le 20 mai. Comme le statut dispose que « le recours ... doit être formé *dans* un délai de trois mois », il n'y a aucun doute que le jour de l'expiration n'est pas inclus dans le calcul de cette période. Dans le cas de M. Misset par conséquent, le délai en question a commencé à courir le 19 février 1985, soit le jour après la communication de l'acte attaqué, et il a expiré le 18 mai. Or, 18 plus 2 est égal à 20: c'est donc au plus tard à cette date que le recours aurait dû parvenir au greffe.

Le requérant a répliqué qu'il n'en était rien: selon lui, le *dies ad quem* doit être entièrement pris en compte. En effet, le règlement n° 1182/71 du Conseil, du 3 juin 1971, portant détermination des règles applicables aux délais, aux dates et aux termes (JO 1971, L 124, p. 1), dit en son article 3, paragraphe 2, sous c) qu'« un délai exprimé ... en mois ... commence à courir au début de la première heure du premier jour du délai et prend fin à l'expiration de la dernière heure du jour qui, ... dans le dernier mois..., porte la même dénomination ou le même chiffre que le jour de départ ». Puisque, aux termes du paragraphe précédent, « le jour au cours duquel a lieu (un) événement ou s'effectue (un) acte n'est pas compté dans le délai », il serait évident que pour lui, Misset, le délai de trois mois a commencé à courir le 19 février 1985 (*dies a quo*) et a expiré le 19 mai à minuit (*dies ad quem*).

Certes — a encore observé ce fonctionnaire —, le règlement n° 1182/71 a une portée réduite parce qu'il se réfère aux seuls « actes du Conseil et de la Commission qui sont ou seront pris » en vertu des traités CEE et Euratom, alors que le statut des fonctionnaires et le règlement de procédure ont été adoptés également en vertu du traité CECA. Cependant, ces deux derniers textes ne comportent aucune disposition en matière

* Traduit de l'italien.

de *dies ad quem*; il faut donc en déduire que les normes du premier s'appliquent par analogie, de manière à assurer ainsi en droit communautaire la mise en œuvre d'un régime uniforme en matière de délais.

2. Par ordonnance du 27 février 1986, la deuxième chambre a décidé de renvoyer l'affaire devant la *Cour plénière* pour qu'elle statue sur l'exception d'irrecevabilité sans engager la discussion sur le fond. Simultanément, vous avez invité le Conseil, la Commission et le Parlement européen à vous informer sur leurs pratiques respectives en matière de calcul du délai pour la réclamation administrative et à exposer leurs points de vue sur la portée du règlement n° 1182/71 pour le calcul des délais de recours.

Les surprises n'ont pas manqué. La Commission nous a affirmé ne pas accorder d'importance au délai pour la réclamation; elle y répondrait donc même après la date d'expiration. Le Conseil et le Parlement, par contre, suivent le statut à la lettre, conformément aux principes que vous avez sanctionnés dans l'arrêt 195/80, du 26 novembre 1981 (Michel/Parlement, Rec. p. 2861). Pour ce qui concerne la portée du règlement, les points de vue des trois institutions ne pourraient être plus divergents. Le Conseil exclut son application, directement ou par analogie, aux délais prévus dans les traités, dans le statut des fonctionnaires et dans le règlement de procédure. La Commission est d'un avis opposé alors que le Parlement laisse entendre que les règles du statut prévalent dans tous les cas en matière de contentieux de la fonction publique communautaire. En somme, un beau cafouillis.

3. Il faut donc commencer *ab ovo*. Nous observerons avant tout que les normes communautaires relatives aux voies de recours sont toutes rédigées de la même façon: « Le recours — peut-on lire dans chacune d'entre elles — doit être formé *dans* un délai de (x mois) ... *à compter* » de la date de la publication ou de la notification de l'acte. Or, cette formule contient déjà deux des trois données qui sont nécessaires pour agir dans les délais: a) la quantité de temps qui est accordée (un, deux ou trois mois); b) le jour où le délai commence à courir. Pour connaître la date d'expiration exacte de ce délai, il reste à déterminer comment il faut calculer la durée de la période ainsi définie.

Nous allons essayer de l'expliquer par un exemple. Imaginons qu'une décision de la Commission ait été notifiée à une entreprise sidérurgique le 1er septembre 1986; selon l'article 33 du traité CECA, le recours doit être introduit dans le délai d'un mois à partir de cette date. Or, en faisant abstraction pour un instant des critères de calcul, il est évident que les points extrêmes de ce *spatium temporis* correspondent nécessairement au 1er septembre 1986 (*dies a quo*) et au 1er octobre suivant (*dies ad quem*). Pour le juriste, cependant, une délimitation de ce genre n'est pas suffisante: il doit en effet établir si, *pour exercer valablement le droit de recours*, le premier et/ou le dernier jour de cette période doivent être considérés comme des jours utiles. Il s'agit en d'autres mots de calculer l'intervalle de temps qui doit courir entre deux actes, celui qui fait l'objet du recours et le recours lui-même.

C'est là que notre règlement de procédure nous vient en aide. Son article 81, paragraphe 1, dispose en effet que « les délais impartis pour l'introduction des recours contre un acte d'une institution commencent à courir ... le lendemain du jour où l'intéressé a reçu notification de l'acte »; l'article 80, paragraphe 1, dispose dans le même sens pour les délais de procédure en général. Il est clair que ces deux normes ne fixent pas le jour de départ du délai ni sa durée, puisque ces points sont régis par des dispositions spécifiques comme l'article 33, précité, du traité CECA; elles adoptent au contraire le principe traditionnel selon lequel *dies a quo non computatur in termino*. La *ratio* de

cette règle est connue. Il ne serait pas juste de tenir compte, pour un délai exprimé en jours ou en mois, du moment de la notification de l'acte; le *dies a quo* doit donc être pris en considération à partir du moment où il se termine. C'est là — soit dit en passant — l'erreur de M. Misset: déformant le sens du principe, il fait en effet du jour qui suit le *dies a quo* non pas celui à partir duquel le délai commence à courir mais celui qui fixe ce délai dans le temps.

Voilà pour le *dies a quo*. Qu'en est-il du *dies ad quem*? La réponse, dirions-nous, est intuitive. Si, en vertu de la règle que nous venons de rappeler, il faut retenir que le droit de recours ne peut s'exercer qu'à partir du lendemain du jour qui établit le début du délai, il est évident que le jour d'expiration est entièrement compris dans la période qui reste pour son exercice (*dies ad quem computatur in termino*).

Or, faire de cette conséquence logique l'objet d'une norme spécifique n'est en toute rigueur pas nécessaire, tant il est vrai qu'elle n'est énoncée en toutes lettres que par les législateurs nationaux cités au point 5 (en revanche, elle ne se trouve pas explicitement dans les codes de procédure civile belge, espagnol, italien et portugais). En effet, une fois fixé le premier des deux points extrêmes d'un délai — en droit communautaire cette opération est justement réalisée par les articles 80 et 81 précités —, l'autre reste libre et se détermine arithmétiquement en fonction de la longueur de la période qui doit s'ajouter au premier jour.

Ayant ainsi précisé le système de calcul, tout devient simple. Avant de l'appliquer à l'hypothèse de laquelle nous sommes partis, il est bon de rappeler que le principe sanctionné par le règlement de procédure *a un caractère général*: en d'autres mots, il s'applique uniformément à tout délai de procédure ou de recours, qu'il soit établi en mois, en semaines ou en jours. Cela dit, revenons à notre exemple où, comme on s'en souviendra, la mesure de la Commission a été notifiée le premier jour de septembre. On sait que le mois de septembre a *trente* jours. L'article 33 du traité CECA fixe, d'autre part, un délai d'*un mois* pour recourir. Si ce que nous venons de dire est vrai, le calcul de la période accordée pour le dépôt de la requête devrait aboutir au même résultat, qu'il soit fait à partir du nombre des jours ou sur la base du mois.

Vérifions cela en calculant tout d'abord le délai comme s'il avait été établi à trente jours. Le *dies a quo* est le 1er septembre 1986 et il ne compte pas. Le 2 septembre est donc le premier des jours qui sont mis à la disposition de l'entreprise sidérurgique; en continuant ainsi le calcul *ex numeratione dierum*, nous arrivons au 1er octobre 1986, soit à la date qui coïncide avec le trentième et dernier des jours que l'entreprise peut utiliser.

Faisons maintenant le calcul sur la base d'un mois. Dans ce cas, comme nous ne pouvons énumérer les jours l'un après l'autre (le mois est en effet une unité temporelle de durée variable), nous devrons nécessairement procéder *ex denominatione dierum* et, par conséquent, aller jusqu'au jour qui, dans le mois d'arrivée, porte le même numéro que le jour de départ: donc, si le 1er septembre est le *dies a quo*, — et, là aussi, s'il est exclu du calcul — le *dies ad quem* de la période attribuée à l'entreprise ne pourra que coïncider avec le 1er octobre. La vérification ne laisse à notre sens aucune place au doute. Il en résulte que, quel que soit leur type, les

délais communautaires « sont [toujours] calculés en excluant le jour de la date de l'acte qui en constitue le point de départ » (article 80, paragraphe 1, du règlement de procédure), alors que le jour final est toujours compris dans la période. En définitive, la formule générale « dans un délai de ... x mois » doit s'interpréter en ce sens que le recours peut être valablement introduit jusqu'au plus tard minuit du jour qui, dans le dernier mois du délai, porte le quantième de celui au cours duquel l'acte attaqué a été notifié au requérant.

Appliquons donc cette conclusion au cas d'espèce. Compte tenu des deux jours accordés pour la distance entre Bruxelles et Luxembourg, le droit de recours du fonctionnaire, M. Misset, a cessé d'exister le 20 mai 1985 à minuit. Étant parvenue le jour après, sa requête est irrecevable. Dans la mesure où, pour contester le calcul erroné du requérant, le Conseil a nié qu'il puisse être tenu compte du *dies ad quem*, il a mal motivé son exception; mais il n'en est pas moins certain que cette exception fait mouche.

4. Supposons cependant — *for argument's sake*, comme disent les Anglais — que le règlement de procédure comporte véritablement une lacune en ce qui concerne la détermination du dernier jour. Dans ces conditions, la Cour pourrait-elle faire ce que Misset lui suggère, c'est-à-dire appliquer par analogie les normes du règlement n° 1182/71? La réponse est, selon nous, négative.

Nous rappellerons tout d'abord qu'à la base de ce texte il y a la nécessité de remédier à un inconvénient bien connu et impossible à éliminer: les lois communautaires s'appliquent dans le cadre d'ordres juridiques qui, en ce qui concerne l'effet des normes dans le temps, comportent des règles souvent diverses. On a ainsi établi des critères uniformes de calcul pour les « délais d'entrée en vigueur, de prise d'effet ... et de cessation ... des actes du Conseil ou de la Commission » (voir article 4 et rapport de la commission juridique du Parlement sur le projet de règlement, doc. 11/70 du 8.4.1970, points 8 et 9). Lesdits critères régissent par ailleurs la vie de textes réglementaires qui, ayant des contenus on ne peut plus hétérogènes, sont susceptibles d'imposer les échéances temporelles les plus disparates; cela a incité le législateur communautaire à ne pas leur attribuer un caractère impératif. Ils s'appliquent en effet « sauf dispositions contraires » (article 1er).

Les choses sont totalement différentes pour les délais de recours qui sont accordés aux fins de l'exercice valable d'un *droit fondamental*: celui d'agir en justice pour protéger ses intérêts. Comme tels, il est évident qu'ils doivent être considérés comme d'ordre public, qu'ils sont impératifs et qu'ils ne peuvent être prorogés (voir arrêt 227/83, du 12 juillet 1984, dans l'affaire Moussis/Commission, Rec. 1984, p. 3133).

Cette différence est — nous semble-t-il — d'une telle portée qu'elle enlève tout fondement à la thèse de M. Misset. Contrairement à ce qu'affirme ce fonctionnaire (et avec lui la Commission), nous sommes en tout état de cause convaincu que les modalités de calcul prévues par le règlement n° 1182/71 doivent elles aussi être interprétées à la lumière des règles exposées au point 3 et aboutissent donc à des résultats qui ne sont pas différents de ceux auxquels nous sommes arrivés jusqu'ici. Dans ce texte, la vérification est même encore plus facile puisque lesdites modalités se réfèrent aussi aux délais exprimés en semaines,

autrement dit à des périodes qui comportent un nombre de jours (7) constant. Un exemple élémentaire: la semaine qui commence le lundi 1er septembre 1986 expire le lundi 8, soit le septième jour après le *dies a quo*.

Le fait que cette interprétation est correcte est d'ailleurs également prouvé par les termes de notre règlement. Nous recommandons de lire à ce propos l'article 3 dans la version française qui est sans aucun doute la plus claire: « si un délai exprimé ... en semaines ... est à compter *à partir* du moment où ... s'effectue un acte, le jour au cours duquel ... s'effectue cet acte n'est pas compté ... [et le délai] prend fin à l'expiration de la dernière heure du jour qui, dans la dernière semaine ..., porte la même dénomination ... que le jour *du départ* » (c'est nous qui soulignons).

5. Cela dit, il reste que l'analogie invoquée par M. Misset est impraticable; d'où une (prétendue) lacune que l'on ne peut combler qu'en déterminant s'il y a en la matière un principe général commun aux ordres juridiques des États membres. Or, une simple étude de droit comparé montre que, exception faite de la France et de l'Irlande, les délais de recours sont calculés dans les divers systèmes nationaux exactement comme dans notre règlement de procédure. Les règles appliquées aux délais exprimés en mois sont les suivantes: a) le *dies a quo* est le jour où l'acte est notifié ou communiqué; b) ce jour n'est pas pris en compte pour l'exercice du droit de recours; c) le *dies ad quem* est compris dans le délai et correspond au jour qui, dans le dernier mois de la période attribuée, porte la date du *dies a quo*. Autrement dit, en Belgique, au Danemark, en République fédérale d'Allemagne, en Espagne, en Grèce, en Italie, au Luxembourg, aux Pays-Bas, au Portugal et au Royaume-Uni, un délai de trois mois accordé pour introduire un recours contre une mesure notifiée le 18 février 1985 expirerait le 18 mai suivant à minuit.

Par ailleurs, si nous examinons les choses de plus près, même les deux exceptions auxquelles nous avons fait allusion se révèlent plus apparentes que réelles; en effet, elles obéissent en substance à la *ratio* qui a inspiré la méthode de calcul appliquée dans la Communauté. Ainsi, en Irlande, le premier jour est inclus dans le délai, tandis que le dernier en est exclu. En d'autres mots, l'Irlande rompt avec la règle du *dies a quo non computatur in termino*; mais — et c'est ce qui compte pour les fins qui nous préoccupent — elle laisse inchangée la *distantia temporis* entre les deux points extrêmes de la période.

En ce qui concerne la France, les problèmes ne se posent pas dans le cadre du procès civil. En effet, confirmant un principe qui n'est ignoré qu'au-delà du canal de Saint-George, l'article 641, alinéa 1, du nouveau code (1975) dispose que, « lorsqu'un délai est exprimé en jours, celui de l'acte, de l'événement, de la décision ou de la notification qui le fait courir ne compte pas ». En ce qui concerne par ailleurs les délais exprimés en mois, l'exclusion du *dies a quo* pour les motifs examinés au point 3 étant acquise, le législateur a voulu éliminer à la racine tout doute d'interprétation en indiquant avec exactitude le jour de l'expiration du délai. Ainsi, le point 2 de cet article affirme-t-il que « lorsqu'un délai est exprimé en mois ... ce délai expire le jour du dernier mois ... qui porte le même quantième que le jour ... qui fait courir le délai » (voir, en des termes identiques, les articles 187 et 188 du BGB, et l'article 243 du code civil grec ainsi que l'article 145, point 2, du code de procédure civile grec). Le *dies ad quem* est en

somme inclus dans le délai et la règle « européenne » peut être considérée comme respectée.

La situation en droit administratif est plus complexe. Là aussi, à la vérité, « les délais de recours exprimés en mois se calculent de quantième en quantième, quel que soit le nombre de jours composant les mois compris dans le délai »; plus précisément, « le délai ne commence à courir qu'à 0 h 00 le lendemain du jour du fait générateur (*dies a quo*) ... [et] il expire à 24 h 00, le *dies ad quem* » (*Odent: Contentieux administratif*, Paris, 1976-1981, p. 1060 et suiv.). Cependant — et c'est là le point central —, « comme les secrétariats des juridictions administratives ferment bien avant 24 heures, ... les pourvois enregistrés seulement le lendemain du *dies ad quem* sont encore recevables », pour ne pas risquer de « priver les justiciables de quelques heures du délai auquel ils ont droit ». Ainsi, « pour une décision notifiée le 16 février, le délai de recours ... commence à courir le 17 février à 0 heure, [et] il expire le 16 avril à 24 heures; un recours introduit le 17 avril aurait encore été recevable; introduit le 18 avril, il est tardif » (voir Conseil d'État, 8 juin 1951, dame Bordenave, Rec. p. 798).

Que dire de ce système? Comme le délai de deux mois expire le jour correspondant au *dies a quo*, qui n'est pas pris en compte dans le calcul, le principe est sans aucun doute sauf. C'est la pratique, par contre, qui est hétérodoxe. Pour offrir un maximum de protection au droit du requérant, on a fini par oublier le fait — ou, mieux encore, par refuser délibérément d'en tenir compte — que le délai en question « ne commence à courir qu'à 0 heure le lendemain du *dies a quo* ».

Quoi qu'il en soit, au Kirchberg, l'inconvénient qui a conduit la jurisprudence française à prolonger l'existence du droit de recours ne se présente pas. En effet, « en dehors des heures d'ouverture du greffe, les pièces de procédure peuvent être valablement déposées auprès du gardien de service. Celui-ci note les date et heure de dépôt » (instructions au greffier; article 1er, paragraphe 1, alinéa 2, du règlement de procédure). Le caractère certain des délais et la protection des particuliers sont en somme garantis pleinement et simultanément.

Nous croyons dès lors pouvoir conclure en affirmant que le système communautaire de calcul des délais ne comporte aucune lacune et se fonde en tout cas sur des principes qui ne sont pas différents de ceux dont s'inspirent tous les ordres juridiques nationaux. Le délai de recours commence à courir du jour où l'acte sujet à recours est notifié ou communiqué au destinataire. Le temps accordé pour agir est toujours calculé à partir du jour suivant celui où le délai a commencé à courir; en conséquence, le droit s'éteint à minuit du jour qui, au dernier mois de la période, porte le quantième du *dies a quo*.

6. A la lumière des considérations développées jusqu'ici et agissant sur la base des articles 91, paragraphe 3, du statut des fonctionnaires et 81, paragraphe 1, du règlement de procédure de la Cour, nous vous proposons de déclarer irrecevable le recours introduit par M. Rudolf Misset contre le Conseil des Communautés européennes.

Quant aux dépens, la nouveauté du problème qui nous a été soumis nous incite à vous suggérer d'appliquer, plutôt que la règle de l'article 70 du règlement de procédure, les dispositions de l'article 69, paragraphe 3, alinéa 2.