Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DU TRIBUNAL (chambre des pourvois)

21 mai 2014 *

« Pourvoi — Fonction publique — Agents temporaires — Contrat à durée déterminée — Décision de non-renouvellement — Rejet de la réclamation — Obligation de motivation — Motif présenté dans la décision portant rejet de la réclamation »

Dans l'affaire T-347/12 P,

ayant pour objet un pourvoi formé contre l'arrêt du Tribunal de la fonction publique de l'Union européenne (troisième chambre) du 13 juin 2012, Mocová/Commission (F-41/11), et tendant à l'annulation de cet arrêt,

Dana Mocová, demeurant à Prague (République tchèque), représentée par M^es^ D. de Abreu Caldas, S. Orlandi, A. Coolen, J.-N. Louis et É. Marchal, avocats,

partie requérante,

l'autre partie à la procédure étant

Commission européenne, représentée par MM. J. Currall et D. Martin, en qualité d'agents,

partie défenderesse en première instance,

LE TRIBUNAL (chambre des pourvois),

composé de MM. M. Jaeger (rapporteur), président, O. Czúcz et S. Papasavvas, juges,

greffier : M^me^ C. Kristensen, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 8 octobre 2013,

rend le présent

Arrêt [1]

[*omissis*]

* Langue de procédure : le français.

1 — Ne sont reproduits que les points du présent arrêt dont le Tribunal estime la publication utile.

Sur le pourvoi

Procédure

10 Par lettre déposée au greffe du Tribunal le 3 août 2012, la requérante a introduit une demande d'aide judiciaire au titre de l'article 95 du règlement de procédure du Tribunal, en vue d'introduire le présent pourvoi. Par ordonnance du 20 décembre 2012, Mocová/Commission (T-347/12 P AJ, non publiée au Recueil), le président du Tribunal a rejeté la demande d'aide judiciaire.

11 Par mémoire déposé au greffe du Tribunal le 8 janvier 2013, la requérante a introduit le présent pourvoi. Par lettre du 25 avril 2013, la requérante a formulé une demande motivée, au titre de l'article 146 du règlement de procédure, aux fins d'être entendue dans le cadre de la phase orale de la procédure.

12 Les parties ont été entendues en leurs plaidoiries et en leurs réponses aux questions orales posées par le Tribunal lors de l'audience du 8 octobre 2013.

Conclusions des parties

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

— annuler l'arrêt attaqué ;

— par conséquent, annuler la décision rejetant la demande de renouvellement de son contrat ;

— condamner la Commission aux dépens de la procédure en première instance et de la procédure de pourvoi.

14 Dans son mémoire en réponse, déposé le 10 avril 2013, la Commission conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :

— rejeter le pourvoi en partie comme irrecevable et en partie comme non fondé ;

— condamner la requérante à lui régler ses dépens dans la présente instance.

En droit

[*omissis*]

Sur le premier moyen, tiré de l'« absence de motivation pertinente »

[*omissis*]

– Sur la prétendue erreur de droit tirée de la modification de la motivation du refus de renouveler le contrat de la requérante au stade précontentieux

26 La requérante considère que le Tribunal de la fonction publique a commis une erreur de droit en fondant son raisonnement sur un motif – à savoir l'existence de contraintes budgétaires – étranger à la décision du 15 octobre 2010 et qui n'aurait été exposé par l'AHCC qu'au stade de la réponse à la réclamation.

27 De la sorte, le Tribunal de la fonction publique aurait méconnu, en premier lieu, la jurisprudence selon laquelle la motivation de la décision de rejet d'une réclamation est censée coïncider avec la motivation de la décision contre laquelle la réclamation était dirigée (voir, en ce sens, arrêts du Tribunal du 19 octobre 1995, Obst/Commission, T-562/93, RecFP p. I-A-247 et II-737, point 79, et du 6 novembre 1997, Berlingieri Vinzek/Commission, T-71/96, RecFP p. I-A-339 et II-921, point 79), en deuxième lieu, le principe de légalité, en vertu duquel les motifs d'une décision ne peuvent reposer que sur des éléments antérieurs ou contemporains à celle-ci, et, en troisième lieu, la finalité de la procédure précontentieuse, consistant à donner aux parties la possibilité de trouver une solution amiable au litige (arrêt du Tribunal du 26 janvier 2000, Gouloussis/Commission, T-86/98, RecFP p. I-A-5 et II-23, point 61).

28 La Commission estime que ces arguments sont dépourvus de fondement.

29 Il convient de constater qu'il ressort de l'arrêt attaqué que, par lettre du 15 octobre 2010, le directeur général faisant fonction de l'OLAF a indiqué à la requérante, en réponse à sa demande visant à la prolongation de son contrat d'agent temporaire, que ce dernier prendrait fin au 31 décembre 2010, compte tenu de l'absence de toute possibilité de prolongation au-delà de la période maximale de huit ans pour le personnel temporaire employé au sein de l'OLAF.

30 Toutefois, dans sa réponse du 11 février 2011, l'AHCC a rejeté la réclamation de la requérante du 10 novembre 2010 sans se référer à la règle anticumul de huit ans, mais en fondant sa décision sur les possibilités budgétaires, l'intérêt du service et les mérites et aptitudes de la requérante.

31 Dans ces circonstances, contestées en première instance par la requérante comme étant constitutives d'une contradiction de motifs, le Tribunal de la fonction publique a considéré à titre liminaire, en se fondant sur l'arrêt Commission/Birkhoff, précité (points 58 et 59), que, compte tenu du caractère évolutif de la procédure précontentieuse, c'est la motivation figurant dans la décision de rejet de la réclamation qui devait être prise en considération pour l'examen de la légalité de l'acte initial faisant grief, cette motivation étant censée coïncider avec ce dernier acte. Le Tribunal de la fonction publique a néanmoins précisé que, pour autant, c'était bien la légalité de l'acte initial faisant grief qui était examinée, et ce au regard des motifs contenus dans la décision de rejet de la réclamation.

32 Le Tribunal de la fonction publique a, par ailleurs, considéré – au point 38 de l'arrêt attaqué – que la circonstance que, dans le rejet de la réclamation, l'AHCC, tout en maintenant la décision de ne pas renouveler le contrat de la requérante, se soit ainsi écartée de la motivation contenue dans la décision du 15 octobre 2010 pour retenir d'autres motifs ne saurait, en elle-même, rendre la décision de non-renouvellement illégale, l'objectif de la procédure de réclamation étant précisément de permettre le réexamen par l'AHCC de l'acte attaqué au regard des griefs avancés par le réclamant, le cas échéant en modifiant les motifs servant de support à son dispositif.

33 Or, il convient de relever que, en se fondant sur le caractère évolutif de la phase précontentieuse en vue de conclure qu'il y avait lieu de prendre en considération les motifs figurant dans le rejet de la réclamation, le Tribunal de la fonction publique n'a fait que tirer les conséquences d'une jurisprudence constante relative à la détermination du caractère attaquable de la réponse à la réclamation, dont il ressort que l'AHCC peut être amenée, dans la décision de rejet de la réclamation, à compléter, voire à modifier, sa décision.

34 Ainsi, il a été jugé que la réclamation administrative et son rejet, explicite ou implicite, faisaient partie intégrante d'une procédure complexe et ne constituaient qu'une condition préalable à la saisine du juge. Dans ces conditions, le recours, même formellement dirigé contre le rejet de la réclamation, a pour effet de saisir le juge de l'acte faisant grief contre lequel la réclamation a été présentée, sauf dans l'hypothèse où le rejet de la réclamation a une portée différente de celle de l'acte contre lequel cette réclamation a été formée. Une décision explicite de rejet d'une réclamation peut, eu égard à son contenu, ne pas avoir un caractère confirmatif de l'acte contesté par le requérant. Tel est le cas

lorsque la décision de rejet de la réclamation contient un réexamen de la situation du requérant, en fonction d'éléments de droit et de fait nouveaux, ou lorsqu'elle modifie ou complète la décision initiale. Dans ces hypothèses, le rejet de la réclamation constitue un acte soumis au contrôle du juge, qui le prend en considération dans l'appréciation de la légalité de l'acte contesté, voire le considère comme un acte faisant grief se substituant à ce dernier (voir arrêt du Tribunal du 21 septembre 2011, Adjemian e.a./Commission, T-325/09 P, Rec. p. II-6515, point 32, et la jurisprudence citée).

35 Cette conception est également soutenue par la considération selon laquelle le complément de motivation, au stade de la décision de rejet de la réclamation, est conforme à la finalité de l'article 90, paragraphe 2, du statut des fonctionnaires de l'Union européenne (ci-après le « statut »), aux termes duquel la décision sur la réclamation est elle-même motivée. Cette disposition implique nécessairement, en effet, que l'autorité amenée à statuer sur la réclamation ne soit pas liée par la seule motivation, le cas échéant insuffisante, voire inexistante dans le cas d'une décision implicite de rejet, de la décision faisant l'objet de la réclamation (arrêt du Tribunal du 7 juillet 2011, Longinidis/Cedefop, T-283/08 P, point 72).

36 À cet égard, il convient de souligner que la jurisprudence dont fait état la requérante, aux termes de laquelle il a été jugé que l'institution n'était pas autorisée à substituer une motivation entièrement nouvelle à la motivation initiale erronée (arrêt Berlingieri Vinzek/Commission, précité, point 79), vise l'hypothèse particulière dans laquelle l'institution fournit des motifs complémentaires après l'introduction du recours et n'est donc pas applicable à la phase précontentieuse.

37 Contrairement aux allégations de la requérante, une telle interprétation ne contrevient ni à la règle de concordance entre la requête et la réclamation, ni à la finalité de la procédure précontentieuse, ni au principe de légalité.

38 En premier lieu, en ce qui concerne la règle de concordance entre la requête et la réclamation ainsi que la finalité de la procédure précontentieuse, il y a lieu de souligner que la procédure précontentieuse prévue par l'article 90 du statut, applicable aux agents temporaires en vertu de l'article 46 du RAA, dans son ensemble, a pour objet de permettre et de favoriser un règlement amiable du différend surgi entre le fonctionnaire et l'administration (arrêts de la Cour du 23 octobre 1986, Schwiering/Cour des comptes, 142/85, Rec. p. 3177, point 11, et du 14 mars 1989, Del Amo Martinez/Parlement, 133/88, Rec. p. 689, point 9 ; arrêt du Tribunal du 29 mars 1990, Alexandrakis/Commission, T-57/89, Rec. p. II-143, point 8) et d'imposer à l'autorité dont dépend le fonctionnaire de réexaminer sa décision à la lumière des objections éventuelles de celui-ci (arrêt de la Cour du 21 octobre 1980, Vecchioli/Commission, 101/79, Rec. p. 3069, point 31 ; ordonnance du Tribunal du 28 janvier 1993, Piette de Stachelski/Commission, T-53/92, Rec. p. II-35, point 16).

39 Selon la jurisprudence, la règle de concordance entre la requête et la réclamation vise ainsi à éviter que le fonctionnaire ou l'agent ne fasse valoir certains griefs, voire l'ensemble de ceux-ci, que lors de la phase contentieuse, avec pour conséquence que toute possibilité de règlement extra-judiciaire du litige se trouve significativement réduite. Dans ces circonstances, en effet, n'étant pas en mesure de connaître avec une précision suffisante les griefs ou desiderata de l'intéressé (arrêt Schwiering/Cour des comptes, précité, point 11, et arrêt du Tribunal du 12 mars 1996, Weir/Commission, T-361/94, RecFP p. I-A-121 et II-381, point 27), l'AHCC n'aura aucune possibilité de faire droit aux prétentions de celui-ci, le cas échéant, ou de proposer une solution amiable et, ainsi, de ne pas soumettre directement le litige à la décision du juge.

40 L'objectif visant à permettre que l'intéressé et l'AHCC puissent régler le litige au stade précontentieux ne signifie toutefois pas que le fonctionnaire dispose, en toutes circonstances, du droit de contester, au stade précontentieux, tout nouveau motif invoqué par l'AHCC dans le cadre de la phase administrative.

41 Il convient ainsi de relever notamment que, selon une jurisprudence constante, si l'AHCC n'est tenue de motiver une décision de promotion ni à l'égard de son destinataire ni à l'égard des candidats non promus (arrêt de la Cour du 16 décembre 1987, Delauche/Commission, 111/86, Rec. p. 5345, point 13 ; arrêts du Tribunal du 6 juillet 1999, Séché/Commission, T-112/96 et T-115/96, RecFP p. I-A-115 et II-623, point 76 , et du 12 décembre 2002, Morello/Commission, T-338/00 et T-376/00, RecFP p. I-A-301 et II-1457, point 48), elle a, en revanche, l'obligation de motiver sa décision portant rejet d'une réclamation introduite en vertu de l'article 90, paragraphe 2, du statut par un candidat non promu, la motivation de cette décision de rejet étant censée coïncider avec la motivation de la décision contre laquelle la réclamation était dirigée (arrêts de la Cour du 30 octobre 1974, Grassi/Conseil, 188/73, Rec. p. 1099, point 13, et du 7 février 1990, Culin/Commission, C-343/87, Rec. p. I-225, point 13 ; arrêt du Tribunal du 12 février 1992, Volger/Parlement, T-52/90, Rec. p. II-121, point 36). La motivation doit intervenir, au plus tard, lors du rejet de la réclamation (arrêts du Tribunal du 20 février 2002, Roman Parra/Commission, T-117/01, RecFP p. I-A-27 et II-121, point 26, et du 15 septembre 2005, Casini/Commission, T-132/03, RecFP p. I-A-253 et II-1169, point 32).

42 Réciproquement, selon la jurisprudence, l'AHCC n'est pas tenue de répondre de manière explicite à la réclamation, dès lors que la décision initiale est elle-même motivée (voir, par analogie, arrêt de la Cour du 9 décembre 1993, Parlement/Volger, C-115/92 P, Rec. p. I-6549, point 23).

43 De la même manière, l'article 90, paragraphe 1, du statut, applicable aux agents temporaires en vertu de l'article 46 du RAA, envisage lui-même l'hypothèse dans laquelle, à l'expiration du délai de quatre mois courant à compter de l'introduction de la demande, le défaut de réponse – par nature dépourvu de motivation – vaut décision implicite de rejet susceptible de faire l'objet d'une réclamation, de sorte que les motifs présentés par l'AHCC dans cette hypothèse ne sont susceptibles de contestation par l'agent temporaire qu'au stade contentieux.

44 Dans le cadre du respect du droit à une protection juridictionnelle effective, il importe néanmoins de préciser que, dans l'hypothèse où le réclamant prend connaissance de la motivation de l'acte lui faisant grief par le biais de la réponse à sa réclamation ou dans l'hypothèse où ladite motivation modifie, ou complète, substantiellement, la motivation contenue dans ledit acte, tout moyen avancé pour la première fois au stade de la requête et visant à contester le bien-fondé des motifs exposés dans la réponse à la réclamation doit être considéré comme recevable. En effet, dans de telles hypothèses, l'intéressé n'a pas été mis en mesure de prendre connaissance avec précision et de manière définitive des motifs sous-tendant l'acte lui faisant grief.

45 En second lieu, en ce qui concerne la prétendue méconnaissance du principe de légalité, il est vrai que la légalité d'une décision doit être appréciée en fonction des éléments de fait et de droit dont disposait l'institution au moment où celle-ci a adopté ladite décision. Compte tenu du caractère évolutif de la phase précontentieuse tel qu'exposé précédemment, il convient toutefois d'observer que l'élaboration de l'acte fixant la position définitive de l'institution trouve son terme à l'occasion de l'adoption de la réponse faite par l'AHCC à la réclamation introduite par l'agent temporaire. Il s'ensuit que la légalité de l'acte définitif faisant grief à la requérante s'apprécie au regard des éléments de fait et de droit dont disposait l'institution lors de l'adoption, explicite ou implicite, de cette réponse, sans préjudice de la possibilité, pour l'institution, dans les conditions prévues par la jurisprudence, de fournir des précisions complémentaires lors de la phase contentieuse. Dès lors, il ne saurait être considéré que le Tribunal de la fonction publique a méconnu le principe de légalité.

46 Il résulte de l'ensemble des considérations qui précèdent que le Tribunal de la fonction publique n'a commis aucune erreur de droit en concluant qu'il convenait d'examiner la légalité de la décision de ne pas renouveler le contrat d'agent temporaire de la requérante en tenant compte des motifs contenus dans la décision portant rejet de la réclamation, alors même que ceux-ci ne figuraient pas dans la décision du 15 octobre 2010.

[*omissis*]

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (chambre des pourvois)

déclare et arrête :

1) Le pourvoi est rejeté.

2) M^me^ Dana Mocová supportera ses propres dépens ainsi que ceux exposés par la Commission européenne dans le cadre de la présente instance.

Jaeger Czúcz Papasavvas

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 21 mai 2014.

Signatures