CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. JEAN-PIERRE WARNER, PRÉSENTÉES LE 30 OCTOBRE 1980 [1]

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

La Cour est saisie ici d'une demande de la Commission, au titre de l'article 91 du règlement de procédure de la Cour, pour qu'il soit statué sur l'exception qu'elle a soulevée en ce qui concerne la recevabilité d'un recours formé contre elle par M. Giuseppe Grasselli, un ancien fonctionnaire de la Haute Autorité de la CECA, puis de la Commission elle-même. La Commission fait valoir que les prétentions de M. Grasselli dans cette action ne sont pas recevables parce qu'elles sont prescrites.

Le litige entre les parties a pour origine les faits suivants.

Vous vous souviendrez, Messieurs, que le 29 février 1968, à la suite de l'entrée en vigueur du traité de fusion, le Conseil a adopté le règlement (CEE, Euratom, CECA) n° 259/68 qui avait deux objectifs: d'abord fixer le statut des fonctionnaires des institutions fusionnées, et ensuite instituer des mesures particulières et temporaires en vue d'une réduction des effectifs de la Commission.

L'article 4, paragraphe 1, de ce règlement autorisait la Commission à mettre fin aux fonctions de ses fonctionnaires selon les modalités prévues par le règlement et l'article 4, paragraphe 3, prévoyait que, si l'intérêt du service le permettait, la Commission devrait tenir compte de la demande d'un fonctionnaire sollicitant qu'il soit mis fin à ses fonctions au titre de l'article 4, paragraphe 1.

L'article 5 établissait en dix paragraphes détaillés quelles seraient, *prima facie*, les conséquences financières résultant pour un fonctionnaire de la fin de ses fonctions au titre de l'article 4. Celui-ci devait avoir droit pendant une période initiale à une indemnité calculée conformément aux dispositions des paragraphes 1 à 4. Il devait ensuite avoir droit à une pension de retraite anticipée. Il y avait également des dispositions concernant les allocations familiales, l'assurance maladie et d'autres domaines.

L'article 6 offrait au fonctionnaire ayant effectué moins de onze ans de service la possibilité de renoncer à ses droits à pension et de recevoir à la place une allocation de départ déterminée de la façon prévue dans cette disposition.

L'article 7 offrait aux anciens fonctionnaires de la CECA la possibilité de demander que leurs droits pécuniaires soient déterminés selon les dispositions de l'article 34 du statut du personnel de la CECA et de l'article 50 du règlement général de la CECA. (Le texte anglais de l'article 7 qui fait foi ne se réfère en fait pas aux «droits pécuniaires» mais à la «rémunération». Il s'agit toutefois là d'une erreur de traduction manifeste des textes originaux. Le texte allemand parle de «vermögensrechtliche Ansprüche», le texte français de «droits pécuniaires», le texte italien de «diritti in materia pecuniaria» et le texte néerlandais de «financiële aanspraken»).

1 — Traduit de l'anglais.

Nous n'estimons pas nécessaire d'abuser de votre temps en nous livrant à une analyse des différences entre les dispositions de l'article 5 du règlement n° 259/68 et celles qui étaient applicables au titre de l'article 34 du statut du personnel de la CECA. Il suffira de dire que, selon sa situation personnelle, un fonctionnaire pouvait trouver plus avantageuses soit les premières soit les secondes.

M. Grasselli qui est né le 15 janvier 1916, est devenu fonctionnaire de la Haute Autorité en 1961, de telle sorte qu'en 1968 il était âgé de 52 ans et avait accompli quelque sept années de service comme fonctionnaire de la Communauté.

Le 8 avril 1968, il a demandé à ce qu'il soit mis fin à ses fonctions au titre de l'article 4 du règlement n° 259/68. Par lettre du 21 juin 1968, le directeur général du personnel et de l'administration de la Commission l'a informé que la Commission avait fait droit à sa demande et que la décision prendrait effet (sauf objection de sa part) le 1er octobre 1968. Le directeur général appelait également l'attention de M. Grasselli sur les choix qui lui étaient offerts par les articles 6 et 7 du règlement n° 259/68 et lui demandait d'indiquer la manière dont il souhaitait les exercer. Le 16 septembre 1968, la direction générale du personnel et de l'administration a envoyé à M. Grasselli un mémorandum auquel était annexé un tableau présentant ce que seraient ses droits pécuniaires dans l'optique de la Commission sous le régime, respectivement, de l'article 5 du règlement n° 259/68 et de l'article 34 du statut du personnel de la CECA. Il apparaîssait de ce tableau que, selon la Commission, si M. Grasselli choisissait l'application de l'article 34, il n'aurait droit à aucune allocation pour enfant à charge et sa pension serait réduite en fonction de son âge. Le 27 septembre 1968, M. Grasselli a adressé au président de la Commission une demande motivée tendant à faire réexaminer ses droits sous ces deux aspects. Le même jour, il a écrit au directeur général en indiquant, entre autres choses, qu'il avait décidé d'opter pour une pension au titre de l'article 6, mais qu'il souhaitait réserver sa possibilité de choix au titre de l'article 7 jusqu'à ce que la Commission ait statué sur sa demande. Par lettre datée du 18 octobre 1968, il a été informé que sa demande avait fait l'objet d'un examen, mais que ses arguments ne pouvaient être acceptés. Il a alors saisi la Cour de cette affaire, l'affaire 32/68, *Grasselli/Commission*, Recueil 1969, p. 505, concluant pour l'essentiel à ce que la «décision» qui lui avait été communiquée en annexe au mémorandum du 16 septembre 1968 soit déclarée nulle dans la mesure où elle prévoyait, pour l'hypothèse où il choisirait l'applications de l'article 34, de lui refuser les allocations pour enfants à charge et une pension complète. Par un arrêt daté du 10 décembre 1969, la Cour a rejeté le recours comme irrecevable, essentiellement au motif que le tableau annexé à ce mémorandum visait seulement à lui donner une information et ne constituait pas une décision. En conséquence, la Cour n'a pas examiné les conclusions de M. Grasselli quant au fond. En revanche, l'avocat général M. Roemer l'avait fait et, comme cela nous a été dit, bien que ce ne soit pas vraiment pertinent pour le présent recours, il avait exprimé l'opinion que l'interprétation des règlements en cause par la Commission était correcte.

Le 30 janvier 1970, la direction générale du personnel et de l'administration a écrit de nouveau à M. Grasselli pour lui demander d'indiquer la base sur laquelle il voulait que ses droits financiers soient calculés. En réponse à cette lettre, M. Grasselli a opté sans équivoque, par une lettre datée du 27 février 1970, pour que la détermination de ses droits intervienne en application de l'article 34.

En conséquence, M. Grasselli a eu droit, pendant une période de deux ans à compter du 1er octobre 1968, à une indemnité égale au salaire correspondant à son grade et à son échelon (A 6-6) et pendant deux ans supplémentaires à une indemnité égale à la moitié de ce salaire. Il a bien reçu ces indemnités et il n'y a aucune contestation entre les parties à leur sujet. Il a commencé à pouvoir prétendre à une pension à partir du 1er octobre 1972, époque à laquelle il avait 56 ans. Le 30 octobre 1972, il a écrit à la direction générale du personnel et de l'administration pour demander le versement immédiat de sa pension et s'informer du montant précis auquel il avait droit et des modalités de paiement. En réponse, un questionnaire lui a été adressé le 13 novembre 1972, ainsi que quelques renseignements en ce qui concerne ses droits à pension. Il lui était dit, entre autres choses, que les allocations familiales (y compris l'allocation pour enfant à charge) n'étaient pas payables à des fonctionnaires recevant une pension de retraite avant l'âge de 60 ans. Le 1er décembre 1972, M. Grasselli a écrit en renvoyant le questionnaire rempli et en prétendant que si l'on interprétait correctement les règlements qui lui étaient applicables, il avait droit à des allocations pour enfant à charge et à une pension complète. Ses arguments en ce sens étaient essentiellement les mêmes que ceux qu'il avait présentés antérieurement à la fois à la Commission et à la Cour. Le 11 avril 1973, le directeur du personnel a pris une décision formelle accordant à M. Grasselli une pension à partir du 1er octobre 1972. Le même jour, le chef de la division des «droits individuels et privilèges» a envoyé à M. Grasselli un avis concernant la détermination de ses droits à pension («Avviso della determinazione dei diritti relativi alla pensione di anzianità»). Cet avis montrait clairement qu'il allait recevoir une pension réduite en fonction de son âge et aucune allocation pour enfant à charge ou autre allocation familiale. Dans une lettre d'accompagnement, le chef de division expliquait une fois encore pourquoi il devait en être ainsi d'après la Commission. Le 9 juillet 1973, M. Grasselli a écrit au directeur du personnel en soulevant la question du fait que sa femme avait été omise de la liste des personnes à sa charge figurant dans l'avis. Bien que M. Grasselli ait été conscient de la signification juridique de cet avis comme sa lettre le montre (car il écrit «l'importanza giuridica del documento di cui trattasi è rilevante»), il n'a pas protesté contre la réduction de sa pension ou le refus de lui payer des allocations pour enfant à charge. Pendant des années, un échange de correspondance s'est poursuivi entre M. Grasselli et la Commission sur différentes autres questions, tels ses droits au regard du régime d'assurance maladie.

Près de six ans après qu'il eut reçu l'avis du 11 avril 1973, c'est-à-dire le 9 avril 1979, M. Grasselli a écrit au directeur du personnel en se référant au fait que, depuis le 1er octobre 1972, il avait reçu une pension qui lui était accordée conformément aux dispositions du règlement n° 259/68 et en protestant contre le fait qu'il ait été privé des allocations familiales et que le montant de sa pension ait été réduit. Il demandait la reconnaissance de ses droits aux allocations familiales et à une pension intégrale à compter du 1er octobre 1972. Il fondait sa réclamation sur la croyance qu'il avait été la victime d'une discrimination par rapport à d'autres anciens fonctionnaires de la CECA qui avaient quitté le service sous le régime des dispositions des règlements du Conseil (Euratom, CECA, CEE) n° 2530/72 et (CECA, CEE, Euratom) n° 1543/73.

Ces règlements, comme vous vous en souvenez, introduisaient des mesures particulières et temporaires pour le recrutement et la cessation de service de fonctionnaires de la Communauté à la suite de l'adhésion des nouveaux États membres. Ils ont été adoptés, respectivement, le 4 décembre 1972 et le 4 juin 1973 et publiés au Journal officiel, respectivement, le 5 décembre 1972 et le 11 juin 1973. Le chapitre II de chacun d'entre eux contenait des dispositions correspondant à celles du règlement n° 259/68 pour la cessation de service, dans le cas du règlement n° 2530/72, de fonctionnaires des grades A 1 à A 5 compris et, dans le cas du règlement n° 1543/73, de fonctionnaires rémunérés sur des fonds de recherche et d'investissement. Toutefois l'article 5, paragraphe 3, du premier règlement et l'article 6, paragraphe 3, du second prévoyaient expressément qu'un ancien fonctionnaire de la CECA choisissant de voir des droits calculés en application de l'article 34 du statut du personnel CECA recevrait l'allocation pour enfant à charge quel que soit son âge et une pension au taux plein s'il avait au moins 55 ans et avait été en fonction au moins 10 ans.

Il est admis par les deux parties que la lettre de M. Grasselli du 9 avril 1979 au directeur du personnel doit être considérée comme une réclamation aux termes de l'article 90, paragraphe 2, du statut. Le 6 juin 1979, une lettre a été écrite à M. Grasselli au nom du secrétaire général de la Commission, l'informant que sa réclamation avait été enregistrée ce jour-là. La période de quatre mois ouverte à la Commission pour répondre à cette réclamation s'est donc terminée le 6 octobre 1979. La Commission n'y a pas répondu pendant cette période et n'a même pas répondu du tout pour autant que nous le sachions. Au terme de l'article 91, paragraphe 3, du statut du personnel, M. Grasselli avait donc trois mois à partir du 6 octobre 1979 pour saisir la Cour. M. Grasselli vivant en Italie, cette période était toutefois prolongée de dix jours en vertu de l'annexe II au règlement de procédure de la Cour. Elle s'est donc terminée le 16 janvier 1980. Sa requête introductive de la présente affaire (dans laquelle il demande essentiellement à la Cour de déclarer que c'est illégalement qu'il a été privé des allocations pour enfant à charge et d'une pension intégrale) a été en fait inscrite au registre de la Cour le 15 janvier 1980. Elle est donc arrivée dans les délais pour autant que ces dispositions sont en cause.

Toutefois, l'exception soulevée par la Commission en ce qui concerne la recevabilité du recours n'est pas fondée sur ces dispositions. Elle est fondée sur celles de l'article 90, paragraphe 2, du statut du personnel aux termes duquel une réclamation doit être déposée dans un délai de trois mois après (dans la mesure où il s'agit de la présente affaire) la date de la notification de la décision contre laquelle réclame la persone concernée, ainsi que sur les dispositions de l'article 91, paragraphe 2, de ce statut aux termes duquel un recours devant la Cour n'est possible (toujours dans la mesure où il s'agit de la présente affaire) que «si l'autorité investie du pouvoir de nomination a été préalablement saisie d'une réclamation au sens de l'article 90, paragraphe 2, et dans le délai y prévu». En l'espèce, dit la Commission, M. Grasselli a reçu notification de la décision en cause par la lettre et l'avis qui lui ont été adressés le 11 avril 1973 par le chef de la division «droits individuels et privilèges», dont la lettre de M. Grasselli du 9 juillet 1973 montre qu'il l'a reçu au plus tard à cette dernière date. Une réclamation contre cette décision déposée le 9 avril 1979 était donc en retard de plusieurs années et aucun recours devant la Cour ne pourrait être fondé sur elle. Le fait que la réclamation ait été fondée sur les dispositions des règlements n° 2530/72 et n° 1543/73 n'y change rien non plus, car ces règlements ont été adoptés et publiés déjà en 1972 et 1973.

A notre avis, il est clair que l'exception soulevée par la Commission est bien fondée.

Tel que nous l'avons compris, l'argument principal invoqué par l'avocat de M. Grasselli pour tenter d'échapper à cette conclusion était le suivant.

Il nous a renvoyé à des arrêts des juridictions supérieures italiennes, le Consiglio di Stato et la Corte Costituzionale, et notamment à un arrêt rendu par cette dernière les 14 et 15 juin 1980, dans lequel il était dit pour droit qu'en droit italien une distinction doit être faite entre, d'une part, les décisions administratives prises dans l'exercice d'un «pouvoir autoritaire» («una potestà autoritativa») et, d'autre part, les décisions prises dans des domaines dans lesquels l'autorité publique en cause et la personne à qui sa décision est adressée doivent être considérées comme étant sur un pied d'égalité, que les décisions concernant la rémunération ou les droits à la pension des fonctionnaires publics sont du second type car elles concernent des droits individuels de caractère patrimonial («un diritto soggetivo di natura patrimoniale»), et que, dans le cas de décisions de cette nature, il n'est pas permis d'imposer les courts délais accordés en ce qui concerne les décisions prises dans l'exercice d'un «pouvoir autoritaire», ni de s'en prévaloir.

L'avocat a ensuite fait valoir que l'article 41 de l'annexe VIII au statut du personnel des Communautés reflétait ces principes, de telle manière que, dans l'hypothèse d'un recours formé par un ancien fonctionnaire en vue de la révision du montant de sa pension, les délais prescrits par les articles 90 et 91 du statut ne s'appliquaient pas.

Nous pensons qu'il n'en n'est pas ainsi.

Comme vous vous en souviendrez, l'article 41 a la teneur suivante:

«Les pensions peuvent être révisées à tout moment en cas d'erreur ou d'omission, de quelque nature que ce soit.

Elles peuvent être modifiées ou supprimées si la concession a été faite dans des conditions contraires aux prescriptions du statut et de la présente annexe.»

A nos yeux, cette disposition confère un pouvoir, et dans une certaine mesure impose une obligation à l'institution concernée, mais elle ne crée pas une procédure qu'un retraité peut invoquer comme alternative aux procédures prévues par les articles 90 et 91. Notre opinion concorde donc avec celle exprimée par l'avocat général M. Reischl dans l'affaire 95/76 *Bruns/Commission*, Recueil 1977, p. 2424 et (plus complètement) par l'avocat général M. Capotorti dans l'affaire 219/78 *Michaelis/Commission*, Recueil 1979, p. 3360 à 3364, auxquelles le représentant de la Commission nous a renvoyé. L'avocat de M. Grasselli a souligné que la Cour n'avait adopté le point de vue de l'avocat général dans aucune de ces affaires. Toutefois, la raison à cela a été que, dans chaque affaire, il a suffi à la Cour de constater que le recours était mal fondé quant au fond, de telle manière qu'il ne lui était pas nécessaire de considérer la question de la recevabilité.

Cela ne veut pas dire qu'à nos yeux un retraité ne peut pas à tout moment se prévaloir de l'article 90, paragraphe 1, pour demander la révision du montant de sa pension pour l'avenir en application de l'article 41. De même, malgré la thèse de la Commission en sens contraire, nous ne sommes pas persuadé que dans un tel cas le retraité ne peut pas, si sa demande est rejetée, poursuivre la procédure aux termes de l'article 90, paragraphe 2, et de l'article 91. Mais il n'est pas nécessaire d'exprimer une opinion définitive sur ce point dans la présente affaire puisque la lettre adressée le 9 avril 1979 au directeur du personnel par M. Grasselli ne constitue pas une telle demande.

L'avocat de M. Grasselli a également fait valoir, bien que seulement à l'audience, que son client ne devait pas être tenu de respecter les critères stricts des articles 90 et 91 parce qu'il avait reçu des assurances répétées pour le compte de la Commission que ses droits seraient reconsidérés. Toutefois, nous ne pouvons trouver dans les documents soumis à la Cour (y compris ceux du dossier personnel de M. Grasselli) aucune trace d'une telle assurance qui lui aurait été donnée. Mis au défi par le représentant de la Commission de fournir des preuves en ce sens, l'avocat de M. Grasselli a produit deux lettres du «médiateur» de la Commission à M. Grasselli, datées respectivement du 21 février 1979 et du 2 août 1979. Elles montrent qu'en 1979 le médiateur avait pris en main le cas de M. Grasselli. Elles ne montrent rien de plus.

La Commission a attribué à l'avocat de M. Grasselli un argument, selon lequel la réclamation de M. Grasselli pouvait être considérée comme déposée dans les délais si on la rattachait à son dernier bulletin mensuel de pension. En ce qui nous concerne, nous n'avons pas eu l'impression que l'avocat de M. Grasselli présentait un tel argument, bien qu'il ait dit que le fait que la Commission omette chaque mois de payer à M. Grasselli toute allocation pour enfant à charge ou une pension complète représentait une rupture continuelle de ses obligations, ce qui impliquait que la perte totale supportée par M. Grasselli grandissait à mesure que le temps passait. A supposer, toutefois, que c'est l'interprétation donnée par la Commission de ce qu'a dit l'avocat qui était correcte et non la nôtre, nous estimons que cet argument a été amplement contredit par les citations faites par la Commission de la jurisprudence de la Cour, parmi lesquelles les affaires 15 etc./73 *Schots-Kortner et autres/Conseil et autres*, Recueil 1974, p. 177, l'affaire 1/76 *Wack/Commission*, Recueil 1976, p. 1017 et l'affaire 142/79 *Fonti-Geronimo/Parlement*, (arrêt du 22 mai 1980, non encore publié), dont il peut être déduit qu'alors qu'un bulletin de salaire ou de pension peut constituer la preuve d'une décision concernant les droits de son destinataire et donc faire courir les délais, les bulletins suivants ne sont pas des preuves de décision mensuelles nouvelles, mais de simples confirmations de la décision précédente, de telle manière qu'elles ne font pas courir les délais de nouveau.

En conséquence, nous pensons que ce recours doit être rejeté comme irrecevable avec les conséquences quant aux dépens, qui sont prévues à l'article 70 du règlement de procédure de la Cour.