# CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. G. FEDERICO MANCINI, PRÉSENTÉES LE 3 MARS 1983 [1]

*Monsieur le Président,*
*Messieurs les Juges,*

1. La présente affaire, introduite le 15 septembre 1981 par M[me] Margherita Macevicius épouse Hebrant contre le Parlement européen, fait partie d'un litige désormais vieux de dix ans qui oppose la requérante au directeur général de la recherche et de la documentation de cette institution et qui a déjà abouti à trois arrêts de notre Cour. Le recours actuel vise à faire annuler la décision du Parlement par laquelle l'unique poste alors vacant de grade A 3 a été attribué à M. Reid et à obtenir la promotion de la requérante à ce grade.

2. En résumant les faits, il nous paraît utile de parcourir de nouveau les différentes étapes de «l'affaire» Macevicius. La requérante, bibliothécaire diplômée et ressortissante italienne, a été engagée par le Parlement le 1[er] décembre 1967 comme administrateur, de grade A 5. A partir de cette date, elle a accompli des tâches concernant la gestion et l'administration de la bibliothèque. Le 1[er] janvier 1973, elle a été promue au grade A 4.

La réorganisation à laquelle le secrétariat général du Parlement a été soumis par suite des adhésions britannique, danoise et irlandaise a entraîné une modification considérable de la direction générale de la «documentation parlementaire et de l'information» qui a été scindée en deux directions générales: l'une «information et relations publiques», l'autre «recherche et documentation». En 1972, M. Taylor, ressortissant britannique qui a assumé depuis le 1[er] mars 1974 la responsabilité directe de la bibliothèque a été nommé à la tête de cette dernière direction générale. Pendant ce temps, en 1973, la bibliothèque, elle aussi, a été divisée en deux sections: la première, «catalogue et administration», transformée ensuite en «catalogue et organisation de la bibliothèque», et dirigée par la requérante, la seconde «références et documents officiels», rebaptisée ensuite «consultation, information et documentation».

En se préparant à réorganiser la bibliothèque, le directeur général Taylor avait proposé de remplacer le système analytique de classement, en usage jusqu'alors, par le système décimal. Finalement, il avait opté pour une méthode mixte, conservant la classification analytique pour les fonds existants et appliquant le système décimal aux nouvelles acquisitions et aux ouvrages d'intérêt particulier.

Dès le début, la requérante s'est déclarée hostile à cette initiative, et elle l'est restée même après que le bureau du Parlement a, le 23 septembre 1974, autorisé M. Taylor à entreprendre la réorganisation. Le 7 novembre 1974, fut institué un groupe de travail ad hoc dont la présidence fut confiée à M. Reid, ressortissant anglais lui aussi et engagé par le Parlement le 25 février 1974 comme

1 — Traduit de l'italien.

agent temporaire de grade A 5. M^me^ Macevicius a une première fois saisi notre Cour contre cette nomination. Le recours a été rejeté par un arrêt de la seconde chambre, du 20 mai 1976, affaire 66/75 (Recueil 1976, p. 593). En effet, la Cour a observé, qu'en désignant M. Reid, le Parlement avait exercé ses pouvoirs d'organisation interne et que, de ce fait, les fonctions de M^me^ Macevicius n'avaient pas été déclassées au point d'exclure la correspondance entre les charges qui lui sont confiées, d'une part, son grade et son emploi, d'autre part.

Mais, à l'intérieur de la direction générale, la tension ne faisait que monter. M^me^ Macevicius s'est adressée une seconde fois à notre Cour en attaquant son propre rapport de notation pour la période 1973-1974 qui, à son avis, contenait des appréciations insuffisantes. Cependant, par un arrêt du 12 mai 1977, affaire 31/76 (Recueil 1977, p. 883), la première chambre de la Cour a rejeté le recours parce qu'elle n'avait pas constaté l'existence des moyens allégués par la requérante.

Comme nous le verrons mieux par la suite, le troisième recours de M^me^ Macevicius est étroitement lié à l'objet du présent litige. En effet, l'un et l'autre concernent la carrière respective de la requérante et de M. Reid. Dans plusieurs documents préparatoires relatifs au budget et à l'organisation du Parlement, le secrétaire général et la commission des budgets avaient prévu, au cours des années 1978-1979, la transformation de postes de grade A 5/4 en postes de grade A 3, pour les chefs des services «catalogue et organisation de la bibliothèque» et «consultation, information et documentation». Par une note du 5 septembre 1979 concernant l'approbation du budget 1980, M. Taylor, en se conformant aux restrictions budgétaires prévues par la résolution du Parlement du 10 mai 1979, a toutefois proposé de ne transformer, pour l'exercice 1980, que le poste de chef du service «consultation, information et documentation», grade A 3. La proposition a été approuvée par le secrétaire général et par la commission des budgets. En conséquence, le 14 juillet 1980, l'avis n° 2677 relatif à un poste vacant de chef de division a été publié: en substance, dans l'organigramme 1980 le poste de chef de la division «consultation, information et documentation» a été réévalué.

Pour la troisième fois, M^me^ Macevicius a saisi notre Cour contre la désignation supposée de M. Reid pour une promotion au grade A 3. Par une ordonnance du 18 novembre 1980, affaire 141/80, la troisième chambre a déclaré le recours irrecevable dans la mesure où il visait un acte (propositions et décisions des instances compétentes d'une institution au sujet de l'élaboration du budget) qui ne faisait pas grief à la requérante (Recueil 1980, p. 3509).

Nous arrivons ainsi au présent litige. Cinq candidatures ont été présentées pour le poste visé à l'avis n° 2677. Après les avoir examinées, l'autorité investie du pouvoir de nomination a désigné M. Reid au grade A 3 comme chef de la division «consultation, information et documentation» du Parlement, par une décision du 24 octobre 1980, publiée le 25 novembre suivant.

N'ayant pas obtenu de réponse à sa réclamation administrative, M^me^ Macevicius a introduit le présent recours, en vertu de l'article 90, paragraphe 2, du statut.

3. La défense de l'institution défenderesse excipe tout d'abord de l'irrecevabilité du recours à deux points de vue: défaut d'intérêt à agir et absence d'un acte faisant grief. En effet, le Parlement soutient que M^me^ Macevicius ne possède pas un droit de recours du fait qu'elle n'a pas présenté sa candidature au poste vacant et il ajoute que, en tout cas, la nomination de M. Reid ne lui a causé aucun dommage. A ces exceptions, M^me^ Macevicius réplique en affirmant qu'elle a intérêt à attaquer une décision qui confère à un tiers des avantages dont elle-même ne bénéficie pas. Elle observe ensuite qu'elle n'a pas été candidate tant pour des raisons de cohérence (son opposition au renforcement du service *de quo* était bien connue) que parce que les conditions prévues par l'avis de vacance étaient formulées de manière à la persuader que de toute manière M. Reid serait choisi.

4. Examinons tout d'abord l'exception relative au défaut d'intérêt à agir. Elle nous semble fondée. Selon un principe généralement reconnu dans le droit administratif des États membres, ledit intérêt existe lorsque la décision que l'on attend du juge est susceptible de satisfaire l'intérêt substantiel lésé par l'administration. Il faut donc prouver un intérêt, personnel et actuel, à la décision sur le recours; ou, en termes plus techniques, il faut se trouver, selon l'adage «pas d'intérêt, pas d'action», dans une situation juridiquement protégée qui habilite à demander l'intervention du juge.

En particulier, pour qu'un requérant ait un intérêt à attaquer la nomination ou la promotion d'un autre fonctionnaire, il doit démontrer sa vocation à l'emploi. Lorsque les conditions pour la nomination sont indiquées de manière spécifique, il ne suffit pas que le requérant les possède toutes, mais il est nécessaire, pour que le recours soit recevable, qu'il ait manifesté son désir d'être nommé. En effet, ce n'est que dans la mesure où il participe à la procédure en question que le requérant se trouve dans la situation juridiquement protégée à laquelle nous avons fait allusion plus haut, en acquérant le droit à l'occupation du poste selon la pratique prescrite et, à partir de là, au contrôle des vices qui entachent éventuellement les actes par lesquels l'administration a exercé son pouvoir discrétionnaire.

Votre jurisprudence confirme ces remarques élémentaires. En appréciant les caractères que doit présenter l'intérêt à obtenir l'annulation de nominations ou de promotions, vous avez jusqu'à présent estimé que l'intérêt n'existe que lorsque le requérant a pris part à la procédure en vue de l'attribution d'un poste (arrêt du 19. 3. 1964, affaire 27/63, Raponi/Commission, Recueil 1964, p. 247; du 24. 6. 1969, affaire 26/68, Fux/Commission, Recueil 1969, p. 145; du 28. 5. 1975, affaire 79/74, Küster/Parlement, Recueil 1975, p. 725). Il nous semble que vous ne vous êtes écartés de ce critère que dans l'arrêt du 29 octobre 1975, affaires jointes 81-88/74, Marenco et autres/Commission (Recueil 1975, p. 1247). Il s'agissait de constater la légalité de la nomination de plusieurs fonctionnaires et vous avez estimé que certaines personnes qui n'avaient pas posé leur candidature aux postes vacants avaient, elles aussi, un intérêt à s'y opposer. Toutefois, vous l'avez fait uniquement parce qu'elles auraient pu se porter candidates si l'administration avait ouvert un concours interne (attendu n° 10).

Dans le présent litige, par conséquent, l'absence d'intérêt de M^me^ Macevicius qui aurait pu tranquillement présenter sa candidature et qui, comme elle l'affirme elle-même ne l'a pas fait à dessein, nous semble tout à fait manifeste.

La référence faite par la requérante à un passage des conclusions de M. l'avocat général Roemer dans les affaires jointes 24/58 et 34/58, Chambre syndicale de la sidérurgie de l'Est de la France et autres/ Haute autorité CECA (Recueil 1960, p. 600) n'est pas non plus concluante.

L'objet du litige était une décision de la Haute autorité qui avait fixé des tarifs spéciaux pour le transport par voie ferrée des combustibles minéraux destinés à la sidérurgie. L'avocat général a relevé, à titre de principe, que l'intérêt à agir existe lorsque la décision attaquée a des conséquences dommageables pour la sphère juridique du requérant et lorsque les requérants peuvent tirer un avantage de l'annulation. En l'espèce, il a soutenu que tout en n'imposant pas une obligation aux requérants, la décision leur portait préjudice en laissant exister en faveur d'autres entreprises des avantages dont ils étaient eux-mêmes exclus. Or, nous n'apercevons aucune analogie entre cette situation et celle dans laquelle se trouve M^me^ Macevicius: qui — il faut le répéter — s'est *volontairement* exclue, en ne présentant pas sa candidature, et de l'avantage d'être promue au grade A 3 et d'une position qui l'habiliterait à intenter d'éventuels recours.

5. Examinons maintenant l'exception relative à l'absence d'un acte faisant grief en rappelant que, selon votre jurisprudence constante, seule présente ce caractère la mesure susceptible d'affecter directement une situation juridique déterminée (arrêts du 1. 7. 1964, affaire 26/63, Pistoj/Commission, Recueil 1964, p. 669; du 1. 7. 1964, affaire 78/63, Huber/Commission, Recueil 1964, p. 715; du 10. 12. 1969, affaire 32/68, Grasselli/Commission, Recueil 1969, p. 505; du 11. 7. 1974, affaires jointes 177/73 et 5/74, Reinarz/Commission, Recueil 1974, p. 819). Pour se voir reconnaître un intérêt à intenter un recours, M^me^ Macevicius devrait donc démontrer que la nomination de M. Reid a eu une influence sur sa position statutaire, par exemple en restreignant les fonctions et les compétences dont elle bénéficiait précédemment.

Le Parlement nie que cette restriction ou d'autres restrictions semblables aient eu lieu et effectivement, il n'y en a pas trace. Toutefois, M^me^ Macevicius allègue que la *procédure* de nomination aurait été entachée de vice — et par conséquent susceptible de rendre l'acte dommageable. En effet, les qualifications et les connaissances requises par l'avis de vacance de poste auraient été aménagées à la mesure de la situation professionnelle de M. Reid: qui — ajoute-t-elle — a été, non par hasard, le seul fonctionnaire à se porter candidat.

Le raisonnement — nous semble-t-il — est vicié par une certaine confusion entre acte portant préjudice et acte illégal, qui sont des concepts différents. L'avocat général Trabucchi l'a affirmé dans les conclusions relatives à l'affaire 35/72, Kley/Commission (Recueil 1973, p. 695). Le premier — a-t-il dit — «possède un caractère purement procédural en ce sens que ... il joue le rôle d'un filtre pour la *recevabilité* des recours, indépendamment du *bien-fondé* de ceux-ci».

Quoi qu'il en soit, analysons les arguments allégués par la requérante et en premier lieu celui selon lequel l'avis de vacance aurait, pour ainsi dire, photogra-

phié les aptitudes et les expériences de M. Reid. Encore une fois, le Parlement conteste; mais même si l'accusation était fondée, M^me^ Macevicius ne serait pas en l'espèce, en droit d'attaquer l'avis. En effet, vous avez vous-mêmes observé dans l'ordonnance du 18 novembre 1980 qu'elle n'a pas introduit la réclamation administrative indispensable dans les termes prévus par le statut; et cela vous empêche maintenant d'apprécier si l'avis constitue un acte faisant grief, par exemple pour avoir posé des conditions qui compromettent les espoirs de carrière d'un candidat.

Quant au second argument — M. Reid aurait été l'unique fonctionnaire à poser sa candidature — nous ne réussissons pas à en comprendre l'importance. Depuis quand l'unicité d'un candidat constitue-t-elle un vice? Et cela ne suffit pas. Outre que techniquement incompréhensible ou, mieux, absurde, l'argument est inexistant. En effet, l'affirmation de M^me^ Macevicius n'est pas étayée par des preuves. Un document produit par la défenderesse montre, même, que cinq demandes au moins ont été présentées pour le poste en question.

Les remarques développées jusqu'ici nous conduisent à estimer que le recours de M^me^ Macevicius est manifestement irrecevable.

6. En tout cas, il convient d'examiner également les griefs de fond. La défense de la requérante affirme en premier lieu que le blocage de sa carrière (par rapport à la carrière éclair de M. Reid) viole deux principes: celui de la confiance légitime en une progression juridico-économique, et celui plus général, d'équité. Les nombreux ennuis endurés — soutient en effet la requérante — seraient la conséquence des critiques qu'elle a adressées depuis 1973 contre la réorganisation de la bibliothèque dans l'intérêt de la Communauté (articles 11 et 21 du statut).

Mais les griefs de la requérante ne sont pas fondés. En premier lieu, on ne peut pas dire que la carrière de M^me^ Macevicius ait été bloquée en raison de ses désaccords avec le directeur général Taylor: tant il est vrai qu'après la nomination de ce dernier, elle a été promue au grade A4. Sa confiance légitime n'apparaît pas non plus compromise si on l'apprécie du point de vue des assurances que l'administration lui a données. En effet, pour fonder une confiance juridiquement importante, les assurances doivent être concrètes; or telle ne semble pas la proposition de réévaluer le poste de la requérante, abandonnée ensuite pour des motifs budgétaires, qui figure dans une note envoyée en 1978 par le directeur général Taylor au secrétaire général du Parlement. Tout au plus, on peut en dire qu'elle constitue un document préparatoire: c'est-à-dire insuffisant pour faire naître des attentes de nature juridique.

En revanche, M^me^ Macevicius n'a pas approfondi le grief relatif au non-respect du principe de l'équité. Nous présumons qu'elle fait allusion à la lenteur de sa carrière par rapport à celle, certes très rapide, de M. Reid. Quoi qu'il en soit, nous traiterons de cet aspect à propos d'un moyen de recours différent mais voisin.

7. Le moyen en question a pour objet l'article 5, paragraphe 3, du statut selon lequel «les fonctionnaires appartenant à

une même catégorie ou à un même cadre sont soumis respectivement à des conditions identiques de recrutement et de déroulement de carrière». La requérante estime que cet article a été violé. Tandis que — affirme-t-elle — elle n'a pas eu de promotions depuis le 1er janvier 1973, M. Reid, engagé au grade A5 en 1974, a été promu grade A 4 en 1978 et au grade A 3 en 1980.

Toutefois, sous cet angle également, le grief nous semble dépourvu de fondement. Il n'est absolument pas possible de déduire du principe d'égalité de traitement, prévu à l'article 5, paragraphe 3, que les fonctionnaires ont un titre à une carrière identique. Comme on le sait, il n'existe pas dans le système de la fonction publique communautaire un véritable droit à la promotion d'une qualification à l'autre, puisque la sélection dépend de l'appréciation discrétionnaire de l'autorité investie du pouvoir de nomination. A ce sujet, vous êtes arrivés à affirmer qu'un droit à la promotion n'existe pas même lorsque les fonctionnaires en remplissent toutes les conditions (arrêt du 25. 11. 1976, affaire 123/75, Küster/Parlement, Recueil 1976, p. 1701). Pour les promotions — avez-vous affirmé — le critère décisif est celui de l'intérêt du service: la seule garantie destinée à protéger les fonctionnaires concerne les actes par lesquels l'autorité qui procède à la nomination a exercé son pouvoir descrétionnaire (arrêt du 16. 6. 1971, affaire 61/70, Vistosi/Commission, Recueil 1971, p. 535; ordonnance du 15. 7. 1976, affaire 61/76 R, Recueil 1976, p. 1349).

C'est donc à la lumière de cet intérêt que doit être apprécié le choix réévaluer un poste ou de créer dans l'organigramme de l'institution un poste de grade supérieur pour un service déterminé. Nous reviendrons sur cet aspect dans un instant.

8. En effet, Mme Macevicius prétend que les articles 7, paragraphe 1, et 45, paragraphe 1, du statut ont également été violés. Selon ces dispositions — rappelons-le — «l'autorité investie du pouvoir de nomination affecte ... dans le seul intérêt du service, chaque fonctionnaire à un emploi de sa catégorie ou de son cadre correspondant à son grade» et «la promotion se fait exclusivement au choix, parmi les fonctionnaires justifiant d'un minimum d'ancienneté dans leur grade, après examen comparatif des mérites des fonctionnaires ayant vocation à la promotion ainsi que des rapports dont ils ont fait l'objet».

La requérante affirme que l'intérêt du service aurait pu comporter l'attribution d'un poste de chef de division au secteur de la bibliothèque qu'elle dirige. A ce propos, elle rappelle l'arrêt rendu par la troisième chambre de la Cour dans l'affaire 2/80, Dautzenberg/Cour de justice (Recueil 1980, p. 3107), par lequel a été annulée la promotion d'un fonctionnaire au grade de chef de division, après constatation de vices dans la procédure et en particulier d'une appréciation insuffisante des nécessités et des priorités des différents services.

Mais — comme la défense de la défenderesse n'a pas manqué de le relever — la situation à laquelle se réfère l'arrêt Dautzenberg diffère sous plusieurs aspects de celle dont nous discutons. Toutefois, nous estimons qu'il est possible de se référer ici au raisonnement alors suivi par la Cour pour apprécier d'éventuels vices dans la procédure qui a

abouti à la nomination de M. Reid. Comme l'avocat général Warner l'a observé dans les conclusions de l'affaire 2/80, «la 'transformation' de postes n'est pas prévue expressément par le statut. Ce qui est abusivement qualifié de 'transformation' de postes consiste strictement parlant, croyons-nous, en la suppression d'un emploi du tableau dont il est question à l'article 6 du statut et en l'insertion dans ce tableau d'un nouvel emploi d'un grade supérieur. Ce nouvel emploi doit alors être attribué conformément à la procédure fixée aux articles 4 et 29 (du statut ...) Toutefois, avant que cette procédure puisse être engagée, les fonctions afférentes à ce nouvel emploi doivent être définies. Lorsqu'il serait en soi justifié de transférer au nouvel emploi les fonctions attachées à plusieurs emplois existants, le choix entre ceux-ci doit être opéré par référence au degré de responsabilité attaché à chacun d'eux respectivement et non par référence aux mérites respectifs de leurs titulaires actuels» (Recueil 1980, p. 3122).

A la lumière de ces règles et du principe posé par la Cour dans l'arrêt, selon lequel «l'importance des différents services ou emplois ainsi que l'importance des tâches et des responsabilités qui leur sont dévolues doivent constituer le critère principal en vertu duquel il y a lieu de décider si un service déterminé doit être dirigé par — ou si un emploi déterminé doit être confié à — un fonctionnaire d'un grade correspondant à un emploi de chef de division plutôt qu'à un emploi d'administrateur principal» (Recueil 1980, p. 3117, attendu n° 9), il ne nous semble pas que l'institution défenderesse mérite ces griefs. Aucun genre de vices n'apparaît dans l'exercice qu'elle a fait de son pouvoir discrétionnaire en ce qui concerne les nécessités et l'intérêt du service. En particulier, le choix de réévaluer le poste de responsable du service «consultation, information et documention» nous paraît convenablement motivé: il suffit de voir à ce propos la proposition du directeur général Taylor qui est d'ailleurs conforme aux indications de la commission des budgets du Parlement. En effet, cette dernière avait souhaité le renforcement de ce service à l'avantage des députés élus au suffrage direct.

Il y a lieu d'observer ensuite que, à la différence de ce qui se produit pour les autres institutions, le Parlement jouit sur le plan administratif d'une autonomie financière particulière. Selon la résolution n° 1 inscrite dans le procès-verbal de la séance du Conseil du 22 avril 1970, c'est lui approuve les dépenses relatives à son fonctionnement tandis que le Conseil «s'engage à ne pas modifier l'état prévisionnel des dépenses de l'assemblée» (traités instituant les Communautés européennes, 1978, p. 885). Comme l'institution défenderesse l'a relevé, il s'ensuit que la commission des budgets du Parlement ne constitue pas seulement un organe de la procédure financière mais, dans une certaine mesure tout au moins, fait partie de l'autorité investie du pouvoir de nomination elle-même. D'où la nécessité de se conformer aux propositions qu'elle émet sur l'organigramme de l'institution.

9. Pour finir, nous rappelons que M^me^ Macevicius demande à être nommée chef de division à la place de M. Reid.

La demande est singulière si l'on considère que M^me^ Macevicius ne s'est pas portée candidate à ce poste dans les délais prévus par l'avis. Toutefois, ce qui est plus important, elle est clairement inadmissible. En effet, le contrôle de la Cour a pour objet exclusif la légalité de l'acte attaqué. En aucun cas, la Cour ne pourrait se substituer à l'autorité investie du pouvoir de nomination.

10. En raison de tous les arguments développés jusqu'ici, nous concluons en vous proposant de déclarer irrecevable le recours présenté par M^me^ Margherita Macevicius ou, à titre subsidiaire, de le déclarer non fondé. Quant aux dépens, l'irrecevabilité et l'absence de fondement étant manifestes, nous estimons que la requérante ne doit pas jouir du bénéfice prévu à l'article 70 du règlement de procédure. Il est donc opportun qu'elle supporte intégralement les dépens.