



Recueil de la jurisprudence

Affaire T-787/14 P

Banque centrale européenne contre Maria Concetta Cerafogli

« Pourvoi — Fonction publique — Personnel de la BCE — Accès aux documents — Documents relatifs au différend opposant les parties à l'instance — Refus partiel d'accès — Règle de concordance entre la requête et la réclamation — Exception d'illégalité »

Sommaire – Arrêt du Tribunal (chambre des pourvois) du 27 octobre 2016

1. *Recours des fonctionnaires — Agents de la Banque centrale européenne — Réclamation administrative préalable — Concordance entre la réclamation et le recours — Identité d'objet et de cause — Moyens et arguments ne figurant pas dans la réclamation, mais s'y rattachant étroitement — Recevabilité — Changement de fondement juridique d'une contestation — Condition non suffisante pour conclure à la nouveauté de la cause de celle-ci*

(Statut des fonctionnaires, art. 90, § 2, et 91 ; conditions d'emploi du personnel de la Banque centrale européenne, art. 42 ; règles applicables au personnel de la Banque centrale européenne, art. 8.1)

2. *Exception d'illégalité — Portée — Actes dont l'illégalité peut être excipée — Acte de caractère général fondant la décision attaquée — Nécessité d'un lien juridique entre l'acte attaqué et l'acte général contesté — Effet de l'illégalité d'un acte de portée générale*

(Art. 277 TFUE)

3. *Recours des fonctionnaires — Réclamation administrative préalable — Concordance entre la réclamation et le recours — Identité d'objet et de cause — Exception d'illégalité soulevée pour la première fois dans le cadre du recours — Recevabilité*

(Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, art. 47 ; statut des fonctionnaires, art. 91 ; conditions d'emploi du personnel de la Banque centrale européenne, art. 42 ; règles applicables au personnel de la Banque centrale européenne, art. 8.1)

4. *Droit de l'Union européenne — Principes — Droits de la défense — Application à toute procédure ouverte à l'encontre d'une personne et susceptible d'aboutir à un acte faisant grief à celle-ci — Principe devant être assuré même en l'absence de toute réglementation régissant la procédure en cause — Portée*

1. À l'instar de l'article 91, paragraphe 2, du statut, l'article 42 des conditions d'emploi de la Banque centrale européenne et l'article 8.1 des règles applicables au personnel de la Banque centrale européenne prévoient qu'un de ses agents ne peut introduire un recours juridictionnel qu'après épuisement de la procédure précontentieuse, laquelle, s'agissant du personnel de la Banque, comprend deux étapes, à savoir une demande d'examen précontentieux, puis une réclamation préalable.

La légalité de l'acte définitif faisant grief à la partie 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, de fournir des précisions complémentaires lors de la phase contentieuse. La règle de concordance entre la réclamation et la requête subséquente exige, sous peine d'irrecevabilité, qu'un moyen soulevé devant le juge de l'Union l'ait déjà été dans le cadre de la procédure précontentieuse, afin que l'autorité investie du pouvoir de nomination ait été en mesure de connaître d'une façon suffisamment précise les critiques que l'intéressé formule à l'encontre de la décision contestée.

Dans les recours de fonctionnaires, les conclusions présentées devant le juge de l'Union ne peuvent contenir que des chefs de contestation reposant sur la même cause que celle sur laquelle reposent les chefs de contestation invoqués dans la réclamation, étant précisé que ces chefs de contestation peuvent être développés, devant le juge de l'Union, par la présentation de moyens et d'arguments ne figurant pas nécessairement dans la réclamation, mais s'y rattachant étroitement.

Toutefois, d'une part, puisque la procédure précontentieuse a un caractère informel et que les intéressés agissent en général à ce stade sans le concours d'un avocat, l'administration ne doit pas interpréter les réclamations de façon restrictive, mais doit, au contraire, les examiner dans un esprit d'ouverture. D'autre part, l'article 91 du statut ainsi que les dispositions correspondantes des conditions d'emploi et de l'article 8.1 des règles applicables au personnel n'ont pas pour objet de lier, de façon rigoureuse et définitive, la phase contentieuse éventuelle, dès lors que le recours contentieux ne modifie ni la cause ni l'objet de la réclamation.

Si l'immutabilité de l'objet et de la cause du litige entre la réclamation et la requête est nécessaire pour permettre un règlement amiable des différends, en informant l'autorité investie du pouvoir de nomination, dès le stade de la réclamation, des critiques de l'intéressé, l'interprétation de ces notions ne saurait aboutir à restreindre les possibilités pour l'intéressé de contester utilement une décision lui faisant grief.

Par conséquent, la notion d'objet du litige, laquelle correspond aux prétentions de l'intéressé, ainsi que celle de cause du litige, laquelle correspond au fondement, juridique et factuel, de ces prétentions, ne doivent pas être interprétées de manière restrictive. Le seul changement de fondement juridique d'une contestation ne suffit pas à caractériser la nouveauté de la cause de celle-ci. Plusieurs fondements juridiques peuvent soutenir une seule et même prétention et, partant, une seule et même cause. En d'autres termes, le fait d'invoquer la violation d'une disposition spécifique dans la requête, qui n'était pas invoquée dans la réclamation, n'implique pas nécessairement que la cause du litige ait été, de ce fait, modifiée. Il convient, en effet, de s'attacher à la substance de ladite cause et non pas au seul libellé de ses fondements juridiques, le juge de l'Union devant vérifier s'il existe un lien étroit entre ses fondements et s'ils se rattachent substantiellement aux mêmes prétentions.

(voir points 32-40)

2. Voir le texte de la décision.

(voir points 41-46)

3. Aux termes de l'article 277 TFUE, seul le juge est habilité à constater l'illégalité d'un acte de portée générale et à tirer les conséquences de l'inapplicabilité qui en résulte en ce qui concerne l'acte de portée individuelle attaqué devant lui, l'institution à qui la réclamation est adressée ne se voyant pas reconnaître une telle compétence par les traités.

L'institution peut retirer ou abroger un acte de portée générale dont elle serait l'auteur, dans l'hypothèse où elle considérerait que cet acte est entaché d'illégalité, mais un tel retrait ou une telle abrogation, n'équivaut pas au constat d'illégalité, et aux effets qui en découlent, que seul peut opérer

le juge conformément aux dispositions de l'article 277 TFUE. Dans de telles conditions, l'exigence formelle de porter à la connaissance de l'institution, dans le cadre d'une réclamation, une exception d'illégalité d'un acte de portée générale sous peine d'irrecevabilité ultérieure de cette même exception devant le juge de l'Union est contraire à l'économie et à la raison d'être de l'exception d'illégalité.

L'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne n'a pas pour objet de modifier le système de contrôle juridictionnel prévu par les traités, et notamment les règles relatives à la recevabilité des recours formés directement devant la juridiction de l'Union.

La possibilité d'invoquer une exception d'illégalité à l'occasion d'un litige entre un agent et une institution est soumise au respect de plusieurs conditions de recevabilité: s'agissant d'une voie de droit incidente, elle suppose qu'un recours principal ait été introduit, qu'il soit dirigé contre une décision faisant grief au fonctionnaire, que ce recours principal soit recevable, que l'agent n'ait pas été en mesure de demander l'annulation de l'acte de portée générale servant de fondement à la décision qui lui fait grief et qu'il existe un lien de connexité suffisant entre l'acte de portée générale et la décision individuelle attaquée. Cependant, l'économie du régime juridique de l'exception d'illégalité et, en particulier, les considérations liées au fait que seul le juge est habilité à constater l'inapplicabilité d'un acte de portée générale conduisent à devoir considérer que ne saurait constituer une condition de recevabilité supplémentaire le fait qu'elle soit soulevée préalablement au stade de la réclamation.

Le caractère incident de l'exception d'illégalité ne rend pas impossible le fait de soulever une telle exception au stade de la réclamation. Toutefois, le fait que l'agent soit en droit de soulever une telle exception au stade de la réclamation n'implique pas qu'il soit tenu de le faire sous peine d'irrecevabilité ultérieure d'un tel moyen devant le juge de l'Union.

(voir points 49, 55, 56, 66-68, 70)

4. Voir le texte de la décision.

(voir point 72)