

ARRÊT DU TRIBUNAL (troisième chambre)
3 avril 1990 *

Dans l'affaire T-135/89,

Fred Pfloeschner, fonctionnaire de la Commission des Communautés européennes, demeurant à Bruxelles, représenté par M^e G. Vandersanden, avocat au barreau de Bruxelles, ayant élu domicile à Luxembourg en l'étude de M^e A. Schmitt, 62, avenue Guillaume,

partie requérante,

contre

Commission des Communautés européennes, représentée par M. J. Griesmar, conseiller juridique, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. Georgios Kremlis, membre du service juridique, Centre Wagner, Kirchberg,

partie défenderesse,

ayant pour objet l'annulation d'une note du chef de service spécialisé « pensions » communiquant au requérant le « décompte provisoire des droits à pension » qui lui seraient versés à compter du 1^{er} septembre 1990, dans la mesure où le coefficient correcteur applicable à la pension du requérant serait fixé à 100 si l'intéressé se retirait en Suisse,

LE TRIBUNAL (troisième chambre),

composé de MM. A. Saggio, président de chambre, C. Yeraris et K. Lenaerts, juges,

greffier: M. H. Jung

vu la procédure écrite et à la suite de la procédure orale du 21 février 1990,

rend le présent

* Langue de procédure: le français.

Arrêt

Faits et procédure

1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 18 septembre 1989, M. Pfloeschner a introduit un recours visant à l'annulation de la note du 16 janvier 1989 du chef du service spécialisé « pensions » lui communiquant le décompte provisoire des droits à pension qui lui seraient versés à partir du 1^{er} septembre 1990, dans la mesure où le coefficient correcteur applicable à la pension du requérant serait fixé à 100 si l'intéressé se retirait en Suisse.

2 Par mémoire parvenu au greffe de la Cour le 27 octobre 1989, la Commission a soulevé une exception d'irrecevabilité au titre de l'article 91, paragraphe 1, du règlement de procédure de la Cour, applicable mutatis mutandis à la procédure devant le Tribunal, et a demandé qu'il soit statué sur cette exception sans engager le débat au fond. Elle conclut également à la condamnation du requérant aux dépens.

3 Les antécédents du litige sont les suivants. En 1958, le requérant, de nationalité suisse, a été nommé fonctionnaire à la Commission par dérogation à la clause de nationalité [article 28, sous a), du statut des fonctionnaires]. Le 11 février 1988, le chef de service spécialisé « pensions » à la Commission, M. Caston, a adressé à M. Pfloeschner — sur demande orale de ce dernier — le décompte provisoire de ses droits à pension à partir du 1^{er} septembre 1990, à l'âge de 62 ans et un mois, établi sur la base du taux maximal. Ce décompte faisait apparaître une pension nette s'élevant à 263 000 BFR environ, calculée en application du coefficient correcteur de 145,4 en vigueur à l'époque aussi bien pour les pensions dont les titulaires avaient leur résidence en Suisse que pour les rémunérations des fonctionnaires affectés dans ce pays. Or, le 18 juillet 1988, ce coefficient correcteur a été substantiellement réduit en ce qui concerne les pensions par le règlement (CECA, CEE, Euratom) n° 2175/88 du Conseil, portant fixation des coefficients correcteurs applicables dans les pays tiers (ci-après « règlement n° 2175/88 »), qui prévoit en son article 3 que « le coefficient correcteur applicable à la pension dont le titulaire fixe sa résidence dans un pays tiers est égal à 100 » (JO L 191, p. 1).

4 Aussi, le requérant a-t-il, dès le 13 septembre 1988, présenté une réclamation au titre de l'article 90, paragraphe 2, du statut des fonctionnaires contre le règlement

précité — très précisément contre « la diminution de la pension nette future résultant de la suppression du coefficient correcteur pour les titulaires de pension fixant leur résidence dans un pays tiers » — en faisant valoir l'illégalité dudit règlement au motif qu'il enfreindrait le principe de la confiance légitime et le principe d'égalité des fonctionnaires (réclamation 190/88). Le 22 mars 1988, la Commission a rejeté cette réclamation en se fondant, d'une part, sur le fait qu'au moment du recrutement du requérant le coefficient correcteur applicable aux pensions versées aux anciens fonctionnaires établis dans un pays tiers était égal à 100, d'autre part, sur la nature statutaire du lien juridique entre le fonctionnaire et l'administration, et, enfin, sur le fait que le règlement contesté retient le critère du lieu de résidence et non celui de la nationalité. Cette décision attirait également l'attention du requérant sur l'irrecevabilité de tout recours judiciaire dirigé par un fonctionnaire contre un règlement dans le domaine statutaire.

- 5 Le requérant a, par ailleurs, demandé un calcul rectifié de ses droits à pension, tels que liquidés à la date du 1^{er} septembre 1990, à la suite de l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation. En réponse, M. Caston lui a adressé, par lettre du 16 janvier 1989, le « décompte provisoire de ses droits à pension ... sous réserve de la détermination définitive de (ses) droits au moment de l'admission au bénéfice de la pension ». Ce nouveau décompte a été établi par l'administration sur la base du règlement n° 2175/88, c'est-à-dire en application d'un coefficient correcteur réduit à 100. Il indiquait une pension nette de l'ordre de 182 000 BFR, accusant ainsi une différence de plus de 81 000 BFR par mois, au détriment du requérant. Celui-ci a, par conséquent, introduit, le 24 février 1989, une nouvelle réclamation dirigée contre « la liquidation de sa pension future découlant de la lettre ... (précitée) » (réclamation 91/89): le requérant faisait valoir que ce nouveau décompte avait été adopté sur la base du règlement précité dont il contestait la légalité pour les motifs déjà invoqués dans la réclamation 190/88.
- 6 A la suite de la décision implicite de rejet de cette deuxième réclamation, résultant du défaut par la Commission d'y donner une réponse dans le délai fixé à l'article 90, paragraphe 2, du statut, M. Pfloeschner a saisi la Cour, le 18 septembre 1989, du présent recours en vue d'obtenir l'annulation de « la décision de la Commission du 16 janvier 1989, établissant le décompte des droits à pension du requérant dans la mesure où le coefficient correcteur applicable à la pension du requérant s'il se retire en Suisse est fixé à 100 ». Le requérant fait valoir, outre les moyens évoqués dans sa réclamation (violation du principe de la confiance légitime et violation du principe de l'égalité de traitement), l'incompétence du Conseil pour adopter le règlement n° 2175/75, précité, la violation du principe d'estoppel ainsi que celle du principe de bonne gestion et de saine administration.

7 C'est dans ces conditions que la Commission a opposé une fin de non-recevoir à l'égard du recours dans son ensemble. L'institution défenderesse a, d'autre part, excipé de l'irrecevabilité des trois moyens nouveaux énoncés au point précédent au motif qu'ils ne correspondaient à aucun chef de contestation avancé dans la réclamation.

8 Par ordonnance du 15 novembre 1989, la Cour a renvoyé l'affaire devant le Tribunal, en application de l'article 14 de la décision du Conseil du 24 octobre 1988 instituant un Tribunal de première instance des Communautés européennes. Le requérant a déposé des observations qui tendent au rejet des exceptions d'irrecevabilité. Le Tribunal (troisième chambre), sur rapport du juge rapporteur, a décidé — conformément à l'article 91, paragraphe 3, du règlement de procédure — d'ouvrir la procédure orale sans mesures d'instruction préalables.

Sur la recevabilité

9 La Commission soulève une exception d'irrecevabilité du recours dans son ensemble en se fondant sur la nature de l'acte incriminé. Elle invoque notamment, à ce propos, l'arrêt du 10 décembre 1969, dans lequel la Cour a déclaré irrecevable un recours en annulation dirigé contre un « tableau explicatif » des éventuels droits à pension du requérant (Grasselli/Commission, 32/68, Rec. 1969, p. 505) et fait valoir que la lettre entreprise se borne à fournir des renseignements administratifs concernant les intentions de l'administration de liquider, le moment venu, selon certaines modalités, les droits pécuniaires du requérant, dans l'hypothèse où il serait admis à la retraite: cette lettre ne présenterait donc pas la nature d'une « décision » destinée à produire des effets juridiques. Par conséquent, ne constituant pas — selon l'institution défenderesse — un acte faisant grief, la note du chef de service ne serait pas susceptible de faire l'objet d'un recours. La Commission précise, en particulier, que le requérant ne saurait se prévaloir de l'arrêt du 1^{er} février 1979, dans lequel la Cour a reconnu qu'un fonctionnaire en activité détient un « intérêt légitime, né et actuel » à contester en justice les bases de la liquidation future de sa pension (Deshormes/Commission, points 9 à 13, 17/78, Rec. 1979, p. 189). L'institution défenderesse explique, à cet égard, qu'à la différence des faits de l'affaire Deshormes l'acte incriminé dans le présent recours ne présenterait pas de caractère décisionnel, dans la mesure où il ne constituerait ni une décision adoptée d'office ni une décision explicite de rejet d'une demande au sens de l'article 90, paragraphe 1, mais aurait été adressé au requérant à la suite d'une simple demande de renseignements. A l'appui de cette thèse, la Commission souligne qu'en tout état de cause l'article 40 de l'annexe VIII du statut fait obstacle

à l'adoption d'une décision portant liquidation anticipée des droits à pension d'un fonctionnaire non encore admis à la retraite.

- 10 Le requérant prétend au contraire que la lettre signée par le chef du service spécialisé, M. Caston, lui fait grief: émanant d'une « autorité avertie et compétente », elle ne constituerait pas une « simple 'information' » comme dans l'arrêt du 10 décembre 1969 (Grasselli, précité), mais présenterait un « caractère décisoire individuel » à son égard, dans la mesure précisément où elle fait apparaître que le coefficient correcteur applicable à la pension qu'il touchera, s'il se retire le 1^{er} septembre 1990, sera réduit à 100 du fait de l'application du règlement n° 2175/87, précité. Raisonnant en effet par analogie avec les fiches de traitement — considérées comme des actes faisant grief dès lors qu'elles font apparaître une variation contestable —, M. Pfloeschner estime qu'en le privant ainsi d'un ajustement auquel il avait droit antérieurement, selon un premier décompte provisoire établi un an auparavant par le même chef de service, la lettre litigieuse « contient les éléments d'une décision individuelle faisant grief », à la différence de l'acte attaqué dans l'affaire Grasselli, dans laquelle le fonctionnaire disposait, par ailleurs, d'une option quant au régime de la liquidation de ses droits à pension. Il se fonde, en outre, sur la nature prétendument décisionnelle de la lettre litigieuse pour affirmer que la jurisprudence « Deshormes », précitée, lui est applicable, indépendamment de la présentation d'une demande préalable au sens de l'article 90, paragraphe 1, du statut. Il n'est, par conséquent, pas nécessaire, selon le requérant, que l'administration ait rejeté une telle demande pour qu'un fonctionnaire soit admis à contester en justice le montant des droits à pension qui seront liquidés dans un futur proche. M. Pfloeschner fait néanmoins valoir que, dans la présente espèce, la demande orale de « calcul rectifié de ses droits à pension, tels que liquidés à la date du 1^{er} septembre 1990, à la suite de l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation », qu'il a adressée à M. Caston, doit être considérée comme une demande au sens de la disposition précitée.
- 11 Il y a lieu de rappeler à titre liminaire que, selon les termes de l'article 91, paragraphe 1, du statut des fonctionnaires, peut être soumis à la Cour de justice tout litige opposant la Communauté à l'une des personnes visées audit statut et portant sur la légalité d'un acte faisant grief à cette personne. Selon une jurisprudence constante, la notion d'acte faisant grief vise tout acte susceptible d'affecter directement une situation juridique déterminée (arrêts du 1^{er} juillet 1964, Pistoij/Commission, 26/63, Rec. 1964, p. 673; du 1^{er} juillet 1964, Huber/Commission, 78/63, Rec. 1964, p. 721; du 6 février 1973, Goeth-Van der Schueren/Commission, points 8 à 10, 56/72, Rec. 1973, p. 181; et du 11 juillet 1974, Reinartz/Commission, 177/73 et 5/74, Rec. 1974, p. 819). Il y a lieu, par conséquent, d'examiner les caractéristiques substantielles de l'acte incriminé, afin de déterminer sa nature juridique.

- 12 La lettre du 16 janvier 1989, adressée au requérant par le chef de service spécialisé « pensions » de la direction générale du personnel et de l'administration de la Commission, renferme de nombreux éléments qui conduisent à la considérer comme un acte n'ayant pas de caractère décisionnel. Le premier paragraphe de cette lettre précise clairement qu'elle a pour but de fournir au fonctionnaire un « décompte provisoire des droits à pension (qui lui) seraient servis à compter du 1^{er} septembre 1990 ». Compte tenu de la présence du mot « provisoire », qui se rapporte au décompte, c'est-à-dire au contenu même de toute la lettre, il apparaît évident que l'administration a voulu, dès la partie initiale de la lettre, mettre en clair qu'il ne s'agissait pas d'une prise de position définitive, mais de la simple communication d'une information sur le montant futur de la pension. Cette analyse est confirmée par le contenu du deuxième paragraphe de la lettre, dans lequel il est spécifié que le décompte fourni a « été établi sur la base des dispositions statutaires actuellement en vigueur et sous réserve de la détermination définitive (des droits du requérant) au moment de (son) admission au bénéfice de la pension ». Il s'avère ainsi tout à fait évident que les services en cause étaient soucieux de faire ressortir sans possibilité d'équivoque que les éléments qu'ils venaient de lui communiquer ne pouvaient en aucun cas être interprétés comme une prise de position de l'administration, c'est-à-dire comme un acte décisionnel susceptible, en tant que tel, de recours administratif et juridictionnel.
- 13 Il faut encore souligner que la lettre incriminée apparaît manifestement formulée selon un schéma type établi, de manière à ne pas susciter chez le destinataire l'idée qu'il pourrait s'agir d'une véritable prise de position. Il est d'autant plus approprié de parler de schéma type que la lettre du 16 janvier 1989 (figurant à l'annexe 6 du recours) est formulée exactement dans les mêmes termes que la lettre adressée au requérant le 11 novembre 1988 (figurant à l'annexe 3 du recours): les deux lettres possèdent la même structure et utilisent exactement la même terminologie.
- 14 Il résulte, par conséquent, de l'analyse de la lettre incriminée que celle-ci contient seulement des renseignements administratifs. Or, à cet égard, il y a lieu de rappeler que la Cour a jugé de manière constante que les actes purement explicatifs ou que les décomptes fournis à titre d'information ne sont pas susceptibles de fixer des droits que les requérants tiendraient d'une situation juridique déterminée (arrêts du 10 décembre 1969, Grasselli, précité, point 5; du 28 mai 1970, Richez-Parise/Commission, point 19, 19/69, 20/69, 25/69 et 30/69, Rec. 1970, p. 325; du 9 juillet 1970, Fiehn/Commission, point 11, 23/69, Rec. 1970, p. 547; et du 1^{er} février 1979, Deshormes, précité, points 23 et 24).

- 15 En conséquence, en application de ces principes, la lettre du 16 janvier 1989 doit être considérée comme n'ayant pas la nature d'acte faisant grief et, par conséquent, comme n'étant pas susceptible de faire l'objet d'un recours.
- 16 A l'appui de sa demande, le requérant affirme, en outre, que cette lettre devrait en tout cas être considérée comme une décision adoptée par la Commission à la suite de sa demande visant à obtenir le « calcul rectifié de ses droits à pension tels que liquidés à la date du 1^{er} septembre 1990, à la suite de l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation ». Le requérant précise qu'il aurait présenté une telle demande par téléphone au chef de la division « pensions ». Cette thèse ne peut pas être acceptée. En effet, il apparaît problématique de qualifier une demande faite par téléphone et visant manifestement à obtenir de simples renseignements — au surplus, dans un domaine où les demandes de renseignements sont très fréquentes —, de demande formelle tendant à obtenir une décision de la Commission au sens de l'article 90, paragraphe 1, du statut: tant la forme utilisée (le téléphone) que le sujet sur lequel les renseignements ont été demandés étaient de nature à amener la Commission à considérer que le fonctionnaire souhaitait obtenir des renseignements et non pas une décision.
- 17 A cet égard, il convient de souligner que l'article 90, paragraphe 1, précité, prévoit la procédure précontentieuse dans le but de provoquer une prise de position de nature décisionnelle de la part de l'administration. Cette procédure a été prévue non seulement dans l'intérêt de l'administration — qui doit sans nul doute être mise en mesure d'identifier le contenu de la demande du fonctionnaire et, le cas échéant, de lui donner satisfaction, en évitant ainsi la suite de la procédure précontentieuse et la procédure judiciaire —, mais aussi dans l'intérêt du fonctionnaire. Celui-ci doit être en effet à même de déduire du contenu de l'acte de l'administration s'il s'agit d'une décision ou d'un simple renseignement.
- 18 Il découle de l'ensemble des développements qui précèdent que l'acte attaqué ne peut pas être considéré comme un acte faisant grief.
- 19 En conséquence, il n'y a pas lieu d'examiner les autres arguments avancés par la Commission pour étayer sa thèse de l'irrecevabilité du recours.

20 Il s'ensuit que le recours doit être déclaré irrecevable.

Sur les dépens

21 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. Toutefois, selon l'article 70 du même règlement, les frais exposés par les institutions dans les recours des agents des Communautés restent à la charge de celles-ci.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (troisième chambre)

déclare et arrête:

- 1) **Le recours est rejeté comme irrecevable.**
- 2) **Chacune des parties supportera ses propres dépens.**

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 3 avril 1990.

Saggio

Yeraris

Lenaerts

Le greffier

H. Jung

Le président

A. Saggio