CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. G. FEDERICO MANCINI, PRÉSENTÉES LE 30 JUIN 1983 [1]

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. Le recours du 22 avril 1982 par lequel a été introduite la présente affaire s'articule en une série de demandes — concernant une mesure de retrait d'emploi et certaines décisions ultérieures de réaffectation — que M. Enrico Angelini formule à l'égard de la Commission.

Résumons les faits. Le requérant est entré au service de la Commission en 1959 en qualité d'administrateur principal à la direction générale des transports. A partir de 1963, il a été affecté à la direction générale IX (Personnel et administration) et dans son cadre, il a été, jusqu'en 1968, chef de la division «Recrutement», puis de 1968 à 1970, chef de la division «Statut et précontentieux», et de 1970 à 1980, directeur de la direction «Services généraux et équipement». En 1980, sur la base des rapports Spierenburg et Ortoli, la DG IX a été restructurée: en particulier, la direction placée sous l'autorité du requérant a été fusionnée avec la direction «Actions sociales, formation et information du personnel» dans une nouvelle direction B («Infrastructure et services»), à la tête de laquelle fut placé le directeur de la précédente direction B. M. Angelini est demeuré affecté à la DG IX en qualité de conseiller principal. En tant que tel, il devait s'occuper des relations avec les écoles européennes et était responsable des stages, de l'échange de fonctionnaires avec les administrations nationales, de l'organisation de séminaires pour fonctionnaires publics des États membres et du perfectionnement professionnel des fonctionnaires de sa direction générale.

Cette situation n'a pas duré longtemps. Par une lettre du 4 mai 1981, le président de la Commission a fait savoir au requérant que l'on prévoyait de lui retirer son emploi en vertu de l'article 50 du statut des fonctionnaires. Onze jours plus tard, le requérant a présenté ses observations à cet égard en faisant remarquer qu'il remplissait les conditions pour occuper un des trois postes dans l'organigramme de la DG IX: celui, créé au printemps de 1981, de directeur général adjoint, celui de directeur de la direction A ou celui de directeur de la direction B. Dans une lettre ultérieure du 24 juin 1981, le président a confirmé l'intention de lui appliquer l'article 50 et a déclaré que le retrait d'emploi pourrait avoir effet à compter du 1er novembre 1981. Il ajoutait que la candidature du requérant à d'autres postes disponibles serait examinée, comme celle de tout candidat, «suivant les procédures en vigueur pour les nominations au grade A 2».

Enfin, la mesure de retrait d'emploi a été adoptée le 8 juillet 1981. Elle disposait également que, s'il n'était pas affecté à un poste disponible avant le 1er novembre 1981, l'intéressé aurait droit aux prestations pécuniaires prévues par l'article 50 du statut. Par une lettre du 8 juillet 1981, le requérant a confirmé qu'il était particulièrement apte au poste de directeur à la direction A (directeur du personnel) et il a présenté formellement sa candidature

1 — Traduit de l'italien.

non seulement à ce poste — déclaré vacant par l'avis COM/839/81 —, mais également à celui — déclaré vacant par l'avis COM/1234/81 — de directeur de la direction B (tandis qu'il ne s'est pas porté candidat au poste de directeur général adjoint puisque l'avis qui s'y rapporte avait été publié dans un numéro du «Courrier du personnel» distribué après son retrait d'emploi). Toutefois, les demandes qu'il avait formulées n'ont pas été admises. Lesdits postes ont été attribués à d'autres personnes: celui de directeur de la direction A par une décision du 28 juillet 1981 et celui de directeur de la direction B par une décision du 22 octobre 1981.

Après en avoir eu connaissance, M. Angelini a présenté deux réclamations à l'autorité investie du pouvoir de nomination. Dans la première, datée du 29 septembre 1981, il a demandé que soient annulées la mesure de retrait d'emploi ou, à titre subsidiaire, les deux décisions par lesquelles avait été rejetée sa candidature au poste de directeur de la direction A, et ce poste avait été pourvu. Dans la seconde réclamation, datée du 27 octobre 1981, il a formulé une demande analogue en ce qui concerne le poste de directeur de la direction B.

N'ayant reçu aucune réponse dans les délais prescrits (les deux réclamations furent explicitement rejetées le 11 mai 1982) l'intéressé a saisi notre Cour le 22 avril 1982. A titre principal, il a demandé l'annulation de la décision du 8 juillet 1981 et du silence-refus qui avait été opposé à sa réclamation du 29 septembre 1981. A titre subsidiaire, il a demandé que soient annulées:

a) la décision de ne pas l'affecter à un autre emploi de sa catégorie et correspondant à son grade;

b) les décisions par lesquelles les candidatures qu'il avait présentées au poste de directeur de la direction A et à celui de directeur de la direction B auprès de la DG IX avaient été rejetées;

c) les décisions par lesquelles ces postes avaient été pourvus;

d) le silence-refus opposé à ses réclamations du 29 septembre et du 27 octobre 1981.

2. Commençons par examiner les demandes formulées à titre principal. Le requérant conteste sous différents points de vue la légalité de la décision qui lui a retiré son emploi. En premier lieu, elle manquerait de la motivation que l'article 25 du statut prescrit pour toutes les mesures prises contre les fonctionnaires. En particulier, la décision ne préciserait pas les raisons pour lesquelles précisément le poste occupé par M. Angelini était devenu inutile dans l'intérêt du service. Déjà une année auparavant — observe le requérant —, la DG IX avait été réorganisée et, à cette occasion, en appliquant les suggestions du rapport Spierenburg, on avait institué le poste, qui lui a été confié, de conseiller principal; il est donc manifestement insuffisant que dans la lettre du 4 mai 1981 on justifie la suppression de ce même poste en invoquant encore une fois les rapports Spierenburg et Ortoli.

Or, sur la motivation des mesures adoptées en vertu de l'article 50 du statut du personnel, la ligne de la Cour est claire, au moins à partir de l'arrêt du 11 mai 1978 rendu dans l'affaire 34/77, Oslizlok/Commission, Recueil 1978, p. 1099. La motivation est, certes, nécessaire, mais elle ne doit répondre qu'à certaines conditions minimales: par exemple, il suffit de déclarer de manière générique que les aptitudes des fonctionnaires pris en considération pour le retrait d'emploi ont fait l'objet d'un examen comparatif (attendus 20—23). Or, les lettres écrites à M. Angelini par le

président de la Commission, le 4 mai et le 24 juin 1981, contiennent une motivation succincte mais adéquate de la décision de retrait à prendre; et puisque cette même décision fait, elle aussi, référence à la restructuration générale des services, les conditions exigées par la jurisprudence de notre Cour nous semblent en l'espèce largement satisfaites.

Le fait que le poste occupé par M. Angelini n'avait été institué qu'une année auparavant ne peut pas nécessiter une motivation plus détaillée de la mesure. A ce propos, l'argument de la défenderesse selon lequel les restructurations dont la DG IX a fait l'objet en 1980 et en 1981 avaient des buts différents nous paraît convaincant. La première visait à répartir de manière plus efficace les tâches entre les différentes directions (voir la communication du 20 juin 1980 du commissaire Tugendhat — annexe 1 au mémoire en défense) et, dans son cadre, l'institution du poste de conseiller principal a constitué, pour ainsi dire, un effet uniquement secondaire. Par la seconde, en revanche, on a surtout entendu réaliser un équilibre rationnel entre les différentes unités administratives (voir communication du 22 juillet 1981 du commissaire O'Kennedy — annexe 3 au mémoire en défense). Ajoutons que l'adhésion de la Grèce et les nouveaux critères d'organisation de la Commission nommée entre-temps peuvent avoir pesé sur les modalités de la dernière restructuration.

3. Mais, selon M. Angelini, le défaut de motivation ne serait pas la seule cause d'illégalité de la mesure attaquée. En effet, cette dernière a été adoptée dans le cadre d'une opération qui concernait 20 % de tous les postes A 2. La Commission ne peut donc pas avoir procédé à un examen suffisamment scrupuleux de chaque cas et de toute manière susceptible d'aboutir à la conclusion que, pour satisfaire l'intérêt du service, il était indispensable de supprimer précisément le poste occupé par le requérant.

Ce grief est manifestement non fondé. En effet, il nous semble tout à fait raisonnable qu'une vaste restructuration, comme celle à laquelle la DG IX a été soumise en 1981, conduise à juger que la conservation d'une série de postes n'est plus utile et par conséquent à décider de les supprimer. En d'autres termes, il n'est pas dit que l'intérêt du service puisse être invoqué uniquement dans des cas particuliers et qu'il ne puisse pas être à l'origine d'une pluralité de mesures de retrait. Quant au défaut d'un examen scrupuleux, le requérant n'a fourni aucun indice qui le prouve. Au contraire, les procès-verbaux des différentes réunions (15 avril, 29-30 avril, 8 juillet 1981) montrent que la Commission a longtemps discuté du problème. Surtout, la procédure orale a ensuite fait apparaître que, pour éviter des déséquilibres au sein de la DG IX, la suppression du service dirigé par le requérant, notamment de dimensions très modestes, était effectivement opportune; tandis que les tâches accomplies par M. Angelini avec la collaboration d'un autre fonctionnaire de grade A et de certains fonctionnaires de grade B pouvaient être rationnellement réparties entre d'autres services dans le cadre de la DG IX et du secrétariat général.

Enfin, le requérant soutient que la restructuration en question a eu des motifs cachés et très peu nobles: bien

loin de répondre à des exigences objectives, elle a obéi à la logique du «*spoil system*» américain; c'est-à-dire qu'elle avait pour but, en violation manifeste de l'article 50, d'obliger un certain nombre d'anciens fonctionnaires à partir pour faire place à des hommes appréciés par la nouvelle Commission. La note du commissaire O'Kennedy sur la restructuration de la DG IX et les mesures qui s'y rapportent sont en effet du 22 et du 28 juillet 1981: elles ne précèdent donc pas mais suivent l'ordre de retrait. En d'autres termes, la première décision visait à écarter M. Angelini: celle de supprimer son poste est intervenue ultérieurement.

Mais cette thèse non plus ne tient pas. Aucune preuve corroborant la grave accusation du requérant selon laquelle ce furent des hommes privés d'appuis politiques au sein de la nouvelle Commission qui ont été frappés par les mesures de retrait n'a été présentée; il n'est certainement pas possible de considérer comme telles les remarques contenues dans les communications du Comité du personnel que le requérant a produites avec la réplique. En second lieu, l'ordre chronologique qu'il croit apercevoir entre les décisions relatives à son retrait est contredit par une série de données. Déjà le 14 mai 1981, le président de la Commission lui avait communiqué que «la suppression d'un certain nombre de postes de conseiller principal parmi lesquels celui dont il était titulaire» était prévue. Des termes analogues figurent dans le procès-verbal de la réunion qui s'est tenue le 29-30 avril 1981; et celui de la réunion du 8 juillet 1981 parle d'une confirmation de «l'orientation déjà prise précédemment quant à la suppression des emplois de conseillers principaux». Il existe suffisamment d'éléments, nous semble-t-il, pour estimer, qu'en retirant son emploi à M. Angelini, la Commission a donné suite à une option de longue date et que c'est à bon droit qu'elle a motivé la mesure en ces termes.

4. Les chefs de demande principaux ne pouvant pas être admis, il s'agit maintenant d'examiner les griefs formulés à titre subsidiaire qui, comme on s'en souviendra, ont pour objet les décisions de ne pas confier à M. Angelini d'autres postes correspondant à son grade. Disons tout d'abord que, selon notre Cour (voir arrêt Oslizlok, déjà cité), les mesures de réaffectation comportent, elles aussi, une large mesure de pouvoir discrétionnaire. Toutefois, il n'est pas possible de les faire découler automatiquement du retrait lui-même; il faut au contraire les fonder sur des considérations spécifiques et mettre le fonctionnaire intéressé en mesure de faire valoir ses intérêts (attendus 27-30).

Le grief qui soulève le moins de problèmes est celui selon lequel la Commission, violant un de ses devoirs précis, n'aurait pas examiné d'office la possibilité d'affecter le requérant au nouveau poste de directeur général adjoint auprès de la DG IX, pour lequel il avait explicitement déclaré qu'il possédait les aptitudes nécessaires. En effet, il est facile de constater que l'article 50 parle d'affectation «à un autre emploi . . . de sa catégorie ou de son cadre . . . correspondant à son grade»: en d'autres termes, l'objet de sa prévision est uniquement un déplacement possible. Or, le poste en question, qui avait été inscrit dans l'organigramme comme poste de

grade A 1 *ad personam*, est, de toute évidence, en dehors de ce contexte. Le requérant n'aurait pu y accéder que par promotion et fonder sa prétention à l'occuper en invoquant l'article 50 est, dans son cas, clairement hors de propos.

En ce qui concerne le poste de directeur du personnel auprès de la DG IX (objet de l'avis de vacance COM/839/81), nous savons que le comité consultatif a examiné les différentes candidatures, le 20 juillet 1981, et n'a pas cru pouvoir reconnaître au requérant «l'expérience attendue en matière de gestion globale du personnel que demande l'avis de vacance». En conséquence, huit jours plus tard, la Commission a choisi un des trois autres candidats proposés par le comité et, puisqu'il était fonctionnaire de grade A 3, elle l'a promu au poste vacant avec effet à compter du 1er août 1981.

M. Angelini affirme que ce choix est affecté du vice de défaut de motivation. A notre avis, en partant de la jurisprudence de la Cour, on peut alléguer que, lorsqu'un poste est attribué, une motivation spécifique n'est pas nécessaire à l'égard des autres candidats (voir arrêts du 31. 3. 1965 dans l'affaire 16/64, Rauch/Commission, Recueil 1965, p. 173; du 13. 7. 1972 dans l'affaire 90/71, Bernardi/Parlement, Recueil 1972, p. 603; du 30. 10. 1974 dans l'affaire 188/73, Grassi/Conseil, Recueil 1974, p. 1099). En effet, ils ne sont pas victimes d'un acte autonome qui leur fait grief, mais seulement destinataires d'une décision de rejet implicitement contenue dans la mesure de nomination.

On ne peut pas non plus être d'accord avec le requérant lorsqu'il affirme que la Commission a illégalement omis d'examiner son aptitude au poste en question et que, en tout cas, cette aptitude devait lui être reconnue. L'avis du comité consultatif déclare expressément que la candidature de M. Angelini a fait l'objet d'un «examen particulier»; il n'en résulte pas que le comité ait appliqué des critères insuffisants ou que, en appréciant les aptitudes du requérant, il ait commis une erreur manifeste: c'est-à-dire ait adopté un acte entaché du seul vice qui, comme il s'agit d'une appréciation impliquant un jugement de valeur, puisse être constaté par la Cour.

Sous le titre (description et nature de la fonction), l'avis de vacance de poste parle — il est vrai — de «gestion du personnel» et non pas, comme l'avis du comité, de «gestion *globale* du personnel». En somme, le comité a recouru à un critère plus sévère; mais les fonctions relatives au service et surtout les autres conditions décisives posées par l'avis de vacance («connaissances approfondies en matière de la politique et de la gestion du personnel; expérience confirmée appropriée à la fonction») en justifient, croyons-nous, l'adoption. Quant à l'appréciation des aptitudes, le requérant rappelle les fonctions qu'il a exercées au cours de la période 1963-1970 comme chef de division et les cours qu'il a donnés, en qualité de conseiller principal, à de hauts fonctionnaires des États membres sur la gestion du personnel de la Commission; mais le fait de ne pas avoir tenu compte de ces éléments dans la mesure désirée par M. Angelini ne présente certainement pas les caractères de l'erreur manifeste. En réalité, il est de fait qu'il ne s'est occupé de gestion du personnel que sous des aspects particuliers, tandis que, comme la

Commission l'a expliqué, le titulaire du poste en question doit pouvoir «gérer de manière cohérente les ressources humaines de la Commission».

Le requérant se plaint encore qu'il n'a pas été tenu compte à son égard d'un principe qui peut être déduit de l'article 50: c'est-à-dire que le fonctionnaire dont le poste a été retiré a droit à la priorité dans l'attribution d'un poste analogue sur les candidats de grade inférieur qui ne pourraient accéder à ce poste que par promotion. Il est douteux que l'article 50 prévoit un tel droit: quoi qu'il en soit, la thèse est intéressante et nous nous en occuperons de manière approfondie dans nos conclusions de l'affaire 148/82. En revanche, il serait hors de propos de le faire ici parce que, même si l'on devait estimer que cette thèse est fondée, il ne serait pas possible d'en tirer des motifs d'annulation. En effet, elle suppose, pour le moins, que le fonctionnaire dont le poste a été retiré est apte au nouveau poste; tandis que, dans notre cas, l'aptitude ne semble pas exister ou, si elle existe, elle est inférieure à celle du candidat promu.

5. Il nous reste à analyser les demandes formulées par le requérant à l'égard de la décision de ne pas lui confier un poste de directeur de la direction «Administration générale» (ou B), auprès de la DG IX (avis de vacance COM/1234/81). Ici aussi, M. Angelini affirme que son aptitude à occuper ce poste n'a pas fait l'objet d'un examen et ici encore le grief qu'il formule ne peut pas être admis.

Il n'est pas douteux que le comité consultatif a omis d'apprécier les aptitudes du requérant. Dans l'avis qu'il a émis le 19 octobre 1981, il mentionne en effet les précédentes activités du requérant; mais ensuite, après avoir constaté que, lors de la restructuration, la direction B s'est vu assigner un «volume significatif d'attributions nouvelles», il se limite à affirmer «qu'à l'occasion de cette restructuration», la Commission «n'a pas retenu M. Angelini pour diriger la nouvelle unité» et il conclut «que les conditions n'étaient pas réunies pour recommander à la Commission de retenir la candidature de M. Angelini». Toutefois, cela étant admis, il faut ajouter que l'intervention du comité consultatif n'étant pas obligatoire, le silence de cet organe doit être considéré comme dénué d'importance. En revanche, il serait grave ou mieux décisif que la Commission n'ait pas procédé à un examen adéquat.

Mais cela est à exclure. Ainsi, on peut déduire du procès-verbal de la réunion du 28 juillet 1981 une volonté tacite de ne pas confier le poste au requérant. En effet, à cette occasion, les fonctions qui lui ont été assignées ont été réparties entre différents services et, par une décision éloquente par l'appréciation qu'elle implique sur l'aptitude de M. Angelini à occuper le poste de directeur de la direction B, il a été décidé de déclarer ce poste vacant. En outre, il résulte du procès-verbal de la réunion du 21 octobre 1981, qu'après avoir décrit en détail les qualifications et les mérites des concurrents pris en considération, et après avoir pris acte de ce que, dans le cadre de la restructuration de juillet 1981, la direction B s'était vu assigner un «volume significatif d'attributions nouvelles», les commissaires ont confirmé la

décision déjà prise de ne pas affecter le requérant à la direction B. «En conclusion» — lit-on à la fin de l'argumentation — «la Commission dans la ligne des dispositions qu'elle avait antérieurement prises, estime que les conditions ne sont pas réunies pour retenir la candidature de M. Angelini».

Ajoutons que le jugement de valeur alors exprimé sur l'inaptitude du requérant ne semble pas critiquable. En effet, à la suite de la restructuration, la direction B est devenue compétente en matière de «droits administratifs et financiers, d'assurance maladie, de prêts à la construction, d'action sociale, d'immeubles, de services techniques, d'équipement» et de «service interne». Au contraire, le requérant pouvait uniquement faire valoir qu'il avait été, en tant que directeur de l'ancienne direction C, responsable des secteurs «immeubles, services techniques, télécommunications, équipement» et «service interne». Evidemment, on n'a pas estimé qu'il possédait les connaissances et l'expérience nécessaires pour gérer les autres secteurs; et, étant donné l'importance de ceux-ci, que l'on pouvait lui reconnaître les aptitudes exigées par le service. Il est difficile de ne pas être d'accord avec une appréciation de ce genre.

6. Les demandes formulées à titre subsidiaire ne peuvent donc pas, elles non plus, être admises. Nous vous proposons donc de rejeter le recours présenté le 22 avril 1982 par M. Enrico Angelini, et de compenser les dépens en application de l'article 70 du règlement de procédure.