CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. GIUSEPPE TESAURO
présentées le 10 octobre 1989 *

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. Le présent litige tire son origine d'une altercation qui s'est produite, durant le service, entre M. Katsoufros, fonctionnaire juriste-linguiste à la direction de la traduction de la Cour de justice, et M. Constantinou, ancien fonctionnaire de la Cour, à l'époque des faits collaborateur free-lance faisant fonction de réviseur auprès de cette même direction. En liaison avec cet épisode, le requérant a, par demande introduite au titre de l'article 90 du statut, fait part à l'administration de ce qu'il avait subi une agression physique, sollicitant par conséquent, dans le cadre du devoir d'assistance visé à l'article 24 du statut, l'adoption de mesures appropriées — en l'occurrence, de nature disciplinaire — à l'encontre de l'agresseur.

L'administration, estimant que les éléments recueillis ne confirmaient pas la version des faits fournie par le requérant, a refusé d'adopter les mesures demandées par ce dernier et s'est bornée à donner des instructions pour que dorénavant les traductions faites par M. Katsoufros ne soient plus confiées pour révision à M. Constantinou.

Ce résultat ne le satisfaisant pas, M. Katsoufros a introduit une réclamation qui fut rejetée par le comité administratif de la Cour de justice. C'est cette décision de rejet qui fait l'objet du présent recours.

Sur la recevabilité

2. A titre préliminaire, la Cour de justice excipe de l'irrecevabilité du recours pour défaut d'intérêt pour agir du requérant. D'une part, le défaut d'adoption de mesures disciplinaires ne lèse, selon elle, aucune position juridiquement protégée propre au requérant; d'autre part, elle fait valoir que le requérant a déjà reçu satisfaction de façon adéquate sur le plan administratif en obtenant, à la suite de l'épisode ainsi porté à la connaissance de l'administration, que ses travaux de traduction ne soient plus révisés à l'avenir par M. Constantinou.

On peut afficher une certaine perplexité à voir l'administration, d'une part, dénier au requérant un intérêt légitime juridiquement protégé et, d'autre part, lui dénier un intérêt pour agir, sous couvert que la situation juridique de fond, que le requérant estime lésée, a déjà, de toute façon, été pleinement prise en compte et protégée par l'administration.

En vérité, la contradiction ainsi mise en évidence dans l'argument de la défenderesse procède de la fréquente confusion, souvent entretenue pour renforcer les thèses défensives, entre le défaut d'intérêt pour agir et le caractère non fondé de la demande, c'est-à-dire entre l'aspect strictement procédural et le fond. Cette confusion a ordinairement trait à l'intérêt pour agir au sens strict, à savoir l'intérêt aux fins de l'intro-

* Langue originale: l'italien.

duction d'un recours; il est moins fréquent, s'agissant d'une circonstance plus facilement vérifiable, qu'elle ait trait à l'intérêt de contester en justice un acte administratif ou un jugement, simplement parce que l'intérêt pour former un recours naît en pareil cas, ou du contenu négatif de l'acte attaqué par rapport à la demande originaire ou, dans le cas d'une décision juridictionnelle, du fait que le requérant a succombé en tout ou en partie: éléments qu'on peut immédiatement et aisément déceler.

Or, il est bien évident qu'il s'agit, en l'espèce, de l'intérêt du requérant à former un recours, en particulier aux fins de contester l'acte par lequel l'AIPN a rejeté sa demande. C'est précisément parce qu'un tel acte constitue une décision de rejet, portant sur le fond et non sur l'intérêt originaire pour agir, que le requérant a, sans nul doute raisonnable, intérêt à contester cet acte devant la Cour. Il s'agit même du cas d'école des manuels de droit judiciaire.

Qu'il nous soit permis, par ailleurs, de faire une autre remarque. On sait, tout d'abord, que peut légitimement attaquer un acte celui qui a un intérêt dit « personnel » à ce que la demande soit accueillie, donc celui pour qui la conclusion de l'instance dans le sens souhaité par lui revêt une « utilité ». Par intérêt « personnel », on ne peut toutefois entendre uniquement l'intérêt à la modification de la sphère objective matérielle ou économique du requérant; participe en effet également de cette notion l'intérêt à parvenir à un résultat qui puisse satisfaire sa sphère, disons, morale. En juger autrement, comme, en l'espèce, l'administration défenderesse, équivaudrait à nier l'accès à toutes les actions visant, par exemple, à faire constater des faits constitutifs d'une injure et à obtenir une condamnation à des dommages-intérêts en faveur non du requérant, mais d'une œuvre de bienfaisance.

A cela s'ajoute que, dans l'hypothèse d'un acte administratif, il y a fréquemment un second intérêt à la base du recours, à savoir l'intérêt que l'action de l'administration soit exempte de tout vice, ne serait-ce que procédural, qui s'ajouterait au fond.

Il en résulte que l'intérêt pour former un recours ne fait défaut que si l'acte attaqué est pleinement conforme à ce qui a été demandé par l'intéressé. En pareil cas, en effet, l'action en justice et l'éventuelle annulation par le juge auraient pour effet de contraindre l'administration à adopter une mesure identique, quant à sa teneur, à celle annulée.

Toujours dans cette hypothèse, il devra toutefois découler avec clarté du recours que l'acte attaqué ne revêt pas dans l'absolu un caractère préjudiciable, parce qu'il est parfaitement conforme dans son contenu et dans ses effets à l'objet de la demande présentée à l'administration. Ce n'est qu'à ces conditions que l'examen par le juge pourra être considéré comme ayant trait à la recevabilité pure et simple de l'action et non à son bien-fondé.

A l'inverse, dès lors que le requérant fait valoir au stade juridictionnel que l'acte attaqué, même s'il lui est en partie favorable, ne protège pas pour autant de façon adéquate sa situation juridique (hypothèse, en somme, d'un rejet partiel), on ne peut pas ne pas reconnaître l'intérêt du requérant pour former le recours. Au cas où la demande serait accueillie, il n'est pas exclu, en effet, que l'administration statue par la suite dans un sens encore plus conforme aux aspirations de l'intéressé, telles qu'elles se dégagent de la demande originaire. Du reste, l'utilité qui doit s'attacher au

prononcé du jugement peut également consister — comme il a été à maintes reprises souligné dans la jurisprudence interne [1] — dans une utilité de caractère instrumental, représentée par la simple remise en cause, du fait de l'annulation, du rapport litigieux (ce qui, du reste, se produit normalement lorsque l'acte est annulé « sauf mesures ultérieures à prendre par l'autorité administrative »).

Il convient, en outre, d'observer que, même dans cette hypothèse, le juge vérifiera de toute façon le contenu de l'acte administratif en liaison avec la demande formulée par l'intéressé devant l'administration (pour apprécier, par exemple, s'il ne s'est pas produit une méconnaissance manifeste ou une dénaturation des faits impliquant l'inadéquation de l'acte par rapport au but recherché); mais il s'agira évidemment d'un examen portant sur le fond et non sur la recevabilité, car il s'agit, en réalité, de contrôler si l'action administrative s'est déroulée dans les limites des normes qui la régissent et qu'elle n'est pas entachée d'une erreur d'appréciation manifeste.

3. Cela posé, et pour en venir au cas d'espèce, nous observerons ce qui suit.

Tout d'abord, il ne fait pas de doute que le requérant a fait valoir un intérêt légitime juridiquement protégé en vertu des règles statutaires et, plus généralement, de certains principes (devoir de sollicitude et de bonne administration) dont s'inspire également l'ordre juridique de la fonction publique européenne. Et il est acquis en effet depuis longtemps que les institutions sont tenues d'intervenir, en particulier sur la base du devoir d'assistance visé à l'article 24, dans l'hypothèse d'une attaque dont aurait été victime un fonctionnaire de la part d'un de ses collègues.

Naturellement, elles disposent d'un pouvoir discrétionnaire étendu dans l'appréciation des exigences à garantir et dans le choix des mesures concrètes à adopter. Cela ne veut pas dire, toutefois, que le fonctionnaire qui estime avoir été insuffisamment protégé par son administration ne puisse demander à la Cour d'en contrôler les actes, bien entendu dans les limites propres du contrôle de la légalité. Même s'il ne peut revendiquer un droit à une mesure déterminée (par exemple, l'adoption d'une mesure disciplinaire), il n'en est pas moins fondé à faire vérifier par le juge si l'acte ou, au contraire, l'inaction de l'administration n'est pas entaché d'excès de pouvoir ou d'une erreur manifeste d'appréciation des faits, se traduisant par une méconnaissance du devoir d'assistance à son égard. L'examen juridictionnel dans le cadre de ces instances portera essentiellement sur la confrontation entre la gravité effective de l'attaque et la mesure adoptée en regard de l'infraction, étant entendu qu'une carence complète de l'administration ou une évidente disproportion entre ces deux aspects permettra au tribunal saisi de donner gain de cause au requérant.

Or, bien qu'une éventuelle décision d'annulation n'entraîne pas nécessairement l'adoption, par l'administration, d'une mesure exactement conforme aux desiderata du requérant, il n'en n'est pas moins vrai que celui-ci aura un intérêt à ce que sa situation juridique soit réexaminée à la lumière du contenu de l'arrêt de la Cour, d'où pourrait résulter de toute façon une protection supérieure à celle précédemment accordée.

1 — Voir, par exemple, Consiglio di Stato italiano, quatrième chambre, 7 décembre 1976, n° 1221, in: *Consiglio di Stato* 1976, I, 1343.

Tel est précisément le contrôle que le requérant demande à la Cour d'exercer en l'espèce. Il estime avoir été lésé par l'acte attaqué sous l'angle de l'intérêt légitime à obtenir une assistance appropriée de la part de l'administration. Nous estimons donc qu'il ne peut y avoir de doute sur son intérêt à intenter l'action, dans la mesure où celle-ci, au cas où les griefs invoqués s'avéreraient fondés, pourra se traduire par la suppression de la décision litigieuse, sans préjudice bien entendu des dispositions qui seraient ultérieurement prises par l'autorité administrative.

Sur le fond

4. A l'appui de sa demande d'annulation, le requérant invoque trois moyens.

A) En premier lieu, il estime que l'administration a violé l'article 24 du statut en n'adoptant pas des mesures appropriées aux fins de la réparation de l'outrage subi. En particulier, il fait observer qu'une mesure disciplinaire eût été proportionnée à la gravité de l'épisode, tout en reconnaissant que, dans la phase précontentieuse, il se serait même contenté d'une simple invitation, à l'adresse de M. Constantinou, à présenter des excuses.

Comme nous avons eu l'occasion d'observer, il est constant que l'article 24 s'applique également dans les hypothèses où le fonctionnaire a fait l'objet d'attaques de la part de ses collègues [2]. La Cour a également eu l'occasion de préciser que, en présence d'un incident incompatible avec l'ordre et la sécurité du service, l'administration est tenue d'intervenir avec toute l'énergie nécessaire en vue d'établir les faits et d'en tirer, en connaissance de cause, les conséquences appropriées [3]. Compte tenu de l'importance des intérêts tant personnels que généraux mis en cause, cet établissement des faits doit être approfondi, effectué en temps opportun et être impartial. En outre, les décisions prises à la suite de cette enquête doivent être de nature à réparer l'éventuelle atteinte à la dignité et à la réputation du fonctionnaire, et à garantir la renommée et la bonne marche du service, ce qui implique évidemment qu'on respecte un critère de proportionnalité.

5. En l'espèce, à la différence de ce qui a été constaté dans d'autres affaires [4], l'administration a rapidement procédé à une enquête en ce qui concerne l'épisode litigieux, en recueillant la version des parties et les déclarations de deux témoins oculaires. Il n'apparaît pas qu'on ait omis de prendre en considération d'éventuels autres éléments utiles aux fins de l'établissement des faits; partant, il nous semble qu'aucune carence n'apparaît, en définitive, dans la phase d'instruction.

Quant à l'évaluation des éléments ainsi réunis, ces derniers, s'ils sont de nature à montrer qu'une altercation entre les deux fonctionnaires a bien eu lieu, ne permettent toutefois pas, en raison de la divergence des témoignages, de tenir pour prouvée l'agression physique dont fait état le requérant.

En outre, M. Constantinou ne peut pas non plus être tenu pour responsable d'attaques

2 — Voir, en dernier lieu, l'arrêt du 26 janvier 1989, Koutchoumoff, point 14 des motifs (224/87, Rec. 1989, p. 99).

3 — Ibidem, point 15 des motifs.

4 — Voir, en particulier, l'arrêt du 14 juin 1979, M^me^ V. (18/78, Rec. p. 2099).

purement verbales vis-à-vis du requérant, étant donné qu'il a été provoqué par ce dernier. Il apparaît en fait que M. Katsoufros a suscité la réaction de M. Constantinou, en affirmant que ce dernier, en deux occasions, aurait manifesté des appréciations différentes sur ses capacités professionnelles à seule fin de se ménager des sympathies en vue d'obtenir un contrat free-lance.

Sur la base de ces éléments, donc, on ne peut pas dire que l'administration soit en tout état de cause tenue d'intervenir dans le cadre de son devoir d'assistance, en prenant des initiatives ou des mesures, quelles qu'elles soient, à l'encontre de M. Constantinou, pour la défense du requérant.

Il est inutile par conséquent de s'interroger sur le caractère approprié de la décision de ne plus faire revoir par M. Constantinou les traductions effectuées par M. Katsoufros.

Le moyen tiré de la violation de l'article 24 du statut doit donc être rejeté.

6. B) Le requérant soutient, en outre, que la décision attaquée est insuffisamment motivée.

Il suffit d'observer à cet égard que, dans cette décision, l'AIPN a clairement énoncé les raisons pour lesquelles, en l'espèce, on devait considérer qu'il n'y avait pas violation du devoir d'assistance. En particulier, on fait référence, dans cet acte, à l'instruction menée par l'administration et à l'impossibilité objective de déterminer des responsabilités précises en raison de la discordance des témoignages; l'AIPN ajoute, en outre, qu'en tout cas les mesures disciplinaires statutaires ne sont pas applicables à des personnes ayant le statut de contractuels free-lance.

Le requérant était donc en mesure de connaître les motifs sur lesquels la décision a été fondée et de les déférer, en l'occurrence, au contrôle juridictionnel; c'est si vrai que le débat devant la Cour a ensuite été largement axé sur ces aspects.

Il y a donc également lieu de rejeter le grief relatif au défaut de motivation.

7. C) Le requérant conteste enfin qu'un ancien fonctionnaire, même simplement free-lance, ne puisse pas faire l'objet de mesures disciplinaires.

L'argument pourrait, en théorie, être pertinent, en ce sens qu'aux termes de l'article 86 du statut le régime disciplinaire s'applique également aux anciens fonctionnaires. Il resterait toutefois à déterminer si, en pareille hypothèse, des sanctions pourraient être infligées pour une violation des obligations statutaires, *quelle qu'elle soit*, ou seulement en raison de la violation des devoirs de délicatesse et de discrétion (articles 16 et 17), qui sont les seuls expressément prévus comme s'imposant également à celui qui a quitté le service des Communautés.

Cette question apparaît toutefois purement théorique, à partir du moment où en l'espèce, comme on l'a dit, *aucune* violation des obligations statutaires n'a été prouvée et que, dès lors, l'administration n'était pas tenue d'adopter une *quelconque* mesure à l'encontre de M. Constantinou.

Même en supposant que soit inexacte l'affirmation contenue dans la décision attaquée, à propos de l'impossibilité d'infliger des sanctions disciplinaires à d'anciens fonctionnaires, il s'agirait de toute façon d'une inexactitude non susceptible d'entacher la validité de cet acte en tant qu'il n'est pas inhérent aux motifs essentiels servant de fondement audit acte.

Il y a donc également lieu de rejeter le troisième moyen.

Sur les dépens

8. La Cour de justice, soutenant le caractère vexatoire du recours, demande que l'ensemble des dépens soient mis à la charge du requérant.

Il est vrai — ainsi que l'a observé la Cour de justice — que celui-ci a contesté la régularité de la pratique de l'administration de recourir à des collaborateurs free-lance pour répondre aux exigences du service de traduction. Néanmoins, ces remarques se justifient également dans la mesure où elles sont destinées à démontrer que l'administration, en décidant de ne plus confier à un free-lance des fonctions de réviseur, a agi exclusivement dans le but de porter remède à une situation pas tout à fait régulière ou à tout le moins inopportune, et qu'une telle décision participe, en cela, d'une simple mesure d'organisation interne et non de l'exercice convenable du devoir d'assistance à l'égard du fonctionnaire.

En d'autres termes, ces remarques se justifient en tant qu'elles tendaient à démontrer que la réponse de l'administration à la demande du requérant n'a pas été proportionnée. Elles sont donc en bonne logique pertinentes aux fins de l'argumentation développée par le requérant au soutien du grief tiré de la violation de l'article 24 du statut.

Il nous semble, d'autre part, important d'observer que, s'il est vrai qu'en l'espèce il n'a pas été possible de démontrer la véridicité de l'agression que M. Katsoufros affirme avoir subie de la part de M. Constantinou, *il est tout aussi vrai que la preuve n'a pas non plus été formellement rapportée de ce que le requérant ait menti en fournissant sa version de l'épisode.* Dans de telles conditions, nous ne croyons pas que l'action du requérant puisse absolument être considérée comme ayant un caractère téméraire. Au contraire, il nous semble qu'on doit donner acte au requérant qu'il avait un intérêt objectif à ce que ce soit examiné le point de savoir si, en effectuant son enquête et en adoptant des mesures en suite de celle-ci, l'administration a excédé ou non les limites dans lesquelles elle est tenue d'exercer son pouvoir discrétionnaire.

En définitive, vu la particularité du cas d'espèce et la subsistance de doutes quant au déroulement réel des faits, nous croyons qu'il n'y a aucune raison de considérer que le présent recours tend à poursuivre des finalités étrangères à celles qui sont inhérentes à tout contrôle de légalité de l'action administrative et qu'il y a lieu, par conséquent, d'appliquer la règle générale sur la répartition des dépens.

9. Eu égard aux considérations qui précèdent, nous concluons à ce que la Cour

— déclare le recours recevable;

— le rejette quant au fond;

— déclare que chacune des parties supportera ses dépens.