# ARRÊT DE LA COUR (DEUXIÈME CHAMBRE) DU 16 DÉCEMBRE 1976 [1]

## Maria Mascetti contre Commission des Communautés européennes

**Affaire 2-76**

Sommaire

*Fonctionnaires — Congé de convenance personnelle — Motifs de la demande — Pouvoir d'appréciation de l'institution — Poursuite pénale contre un fonctionnaire — Situation n'entrant pas dans le cadre de la position de congé de convenance personnelle*

*(Statut des fonctionnaires, art. 40)*

Les institutions jouissent du plus large pouvoir d'appréciation en ce qui concerne tant la légitimité des motifs mis en avant par le fonctionnaire ou agent désireux de bénéficier d'un congé de convenance personnelle que la compatibilité de l'octroi du congé avec l'intérêt du service. Bien que la pratique des institutions permette de reconnaître une grande variété de motifs qui en justifient l'octroi, il apparaît certain que le congé de convenance personnelle n'est pas le mécanisme approprié pour régler le cas d'un fonctionnaire faisant l'objet d'une poursuite pénale.

Dans l'affaire 2-76

MARIA MASCETTI, agent de l'établissement d'Ispra (Varese) du Centre commun de recherches nucléaires, domiciliée à Monvalle Turro (Varese), représentée par Me Ettore Maccapani, avocat au barreau de Varese, ayant élu domicile à Luxembourg en l'étude de Me Ernest Arendt, Centre Louvigny, 34B/IV, rue Philippe-II,

partie requérante,

contre

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, représentée par M. Sergio Fabro, membre du service juridique, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de son conseiller juridique, M. Mario Cervino, Bâtiment CFL, place de la Gare,

partie défenderesse,

1 — Langue de procédure: l'italien.

ayant pour objet une demande en annulation de la décision de la Commission, du 11 août 1975, portant refus d'un congé de convenance personnelle,

LA COUR (deuxième chambre),

composée de MM. P. Pescatore, président de chambre, A. J. Mackenzie Stuart et A. Touffait, juges,

avocat général: M. F. Capotorti
greffier: M. A. Van Houtte

rend le présent

## ARRÊT

## En fait

Attendu que les faits de la cause, le déroulement de la procédure, les conclusions et les moyens et arguments des parties peuvent être résumés comme suit:

### I — Exposé des faits

M^lle^ Maria Mascetti, de nationalité italienne, agent affecté, depuis lé 1^er^ mars 1961, à l'établissement d'Ispra (Varese) du Centre commun de recherches nucléaires (CCRN), en qualité de secrétaire principale, n'a pas pris son service le 18 novembre 1974.

Le 14 décembre 1974, un juge instructeur du Bureau d'instruction, XV^e^ chambre, du tribunal de Rome, a lancé contre M^lle^ Mascetti un mandat d'arrêt pour avoir participé à une conspiration politique et à une insurrection armée contre les pouvoirs publics.

Par lettre du 9 janvier 1975, la direction de l'établissement d'Ispra a notifié à M^lle^ Mascetti une décision par laquelle en application de l'article 60 du régime applicable aux autres agents (article 60 du statut des fonctionnaires), elle suspendait le versement de son traitement, l'absence irrégulière de M^lle^ Mascetti ne pouvant plus être imputée sur la durée de son congé annuel en raison de l'épuisement de celui-ci.

Par lettre du 30 janvier 1975, M^e^ Ettore Maccapani, avocat au barreau de Varese, a transmis à la direction de l'établissement d'Ispra du CCRN une demande, portant la date du 22 décembre 1974, par laquelle M^lle^ Mascetti sollicitait, en application de l'article 91 du régime applicable aux autres agents (article 40 du statut des fonctionnaires), sa mise en congé, sans rémunération, pour des motifs de convenance personnelle, pour la durée d'un an. Cette demande était motivée par des «raisons de force majeure, à savoir une procédure judiciaire engagée à mon encontre sous le chef de délit à caractère politique», qui la mettrait dans l'impossibilité de se présenter à son travail.

Me Maccapani, dans sa lettre d'accompagnement, précisait que Mlle Mascetti «est actuellement sous le coup d'un mandat d'arrêt dans une procédure pénale (de nature politique) engagée par le juge d'instruction du tribunal de Rome».

Par lettre du 20 février 1975, le directeur de l'établissement d'Ispra a fait informer Mlle Mascetti du fait qu'il ne pouvait pas donner une suite favorable à sa demande «parce que les motifs invoqués ne sauraient en aucun cas justifier l'octroi d'un congé de convenance personnelle».

Par lettre du 6 mars 1975, enregistrée le 16 avril, Mlle Mascetti a, par l'intermédiaire de son avocat, introduit auprès de la Commission, en application de l'article 90, paragraphe 2, du statut, une réclamation contre cette décision.

Par lettre recommandée du 1er octobre 1975, la Commission a notifié à Mlle Mascetti sa décision, du 11 août, par laquelle elle confirmait la décision de rejet prise antérieurement par la direction de l'établissement d'Ispra du CCRN et se déclarait d'accord avec les motifs de celle-ci.

## II — Procédure écrite

Mlle Mascetti a, le 6 janvier 1976, introduit le présent recours.

La procédure écrite a suivi un cours régulier.

La Cour (deuxième chambre), l'avocat général entendu, a décidé d'ouvrir la procédure orale sans instruction préalable.

## III — Conclusions des parties

La *requérante* conclut à ce qu'il plaise à la Cour annuler la décision de la Commission du 11 août 1975, avec toute conséquence de droit.

La *Commission* conclut à ce qu'il plaise à la Cour rejeter le recours comme non fondé et condamner la requérante aux dépens.

## IV — Moyens et arguments des parties au cours de la procédure écrite

La *requérante* souligne que l'article 40 du statut des fonctionnaires prévoit l'octroi d'un congé pour des motifs de convenance personnelle et à titre exceptionnel; or, il serait difficile de concevoir un motif plus personnel et une situation plus exceptionnelle que dans le cas d'un agent qui fait l'objet d'une décision privative de la liberté individuelle.

L'article 40 du statut ne créerait certes pas un véritable droit à l'octroi d'un congé, mais conférerait un pouvoir discrétionnaire à l'autorité administrative. Ce pouvoir discrétionnaire devrait cependant consister en une appréciation pertinente, logique et motivée de l'opportunité et de la légitimité tant des raisons invoquées par la requérante que de celles qui inspirent la décision elle-même.

A cet égard, il conviendrait de constater que la décision attaquée procède à une affirmation dénuée de toute pertinence et, en tout état de cause, inacceptable aux fins d'une décision sereine, objective et indépendante. Par ailleurs, pour autant qu'elle constate qu'une réponse favorable à la demande eût favorisé l'intention de la requérante de se soustraire à l'exécution du mandat d'arrêt, elle dévierait vers une argumentation absolument étrangère aux critères — l'opportunité purement administrative par rapport au caractère «personnel» de la motivation — sur la base desquels la décision nécessaire à l'application de la mesure prévue par l'article 40 du statut devrait être prise.

La présente procédure n'aurait aucun rapport ni avec l'absence du service de la requérante à partir du 18 novembre 1974 ni avec la décision, administrative et conservatoire, arrêtée aux termes de l'article 60 du statut des fonctionnaires et notifiée à la requérante par lettre du 9 janvier 1975. La demande de congé de convenance personnelle ne constituerait nullement une réponse à cette lettre: il ne saurait y avoir aucun rapport entre la

décision prise en vertu de l'article 60 et la demande formulée en application de l'article 40 du statut. La référence à «l'absence assurément injustifiée» de la requérante ne saurait, en raison du caractère résolument étranger et du manque de pertinence d'un tel motif au regard de l'objet du litige soulevé par la demande d'octroi du congé de convenance personnelle, constituer une motivation adéquate des décisions intervenues, en particulier de la décision attaquée.

Le pouvoir discrétionnaire reconnu, en matière de congé de convenance personnelle, à l'administration n'équivaudrait pas à un pouvoir arbitraire et ne justifierait pas une «apparence» de motivation.

Le fait qu'il n'y avait pas de motif valable pour rejeter la demande de la requérante serait confirmé par la vaine recherche d'arguments à laquelle se livrerait la Commission. Ainsi, dans la thèse de la Commission, un voyage à l'étranger devrait être considéré comme un motif plus valable pour justifier l'octroi d'un congé de convenance personnelle que la sauvegarde de la liberté physique et personnelle de l'individu face à une prévention, et non à une condamnation, simplement fondée sur des présomptions et d'un contenu purement politique.

La décision attaquée apparaîtrait d'autant plus arbitraire qu'elle chercherait à se justifier en se référant à l'état de fuite de la requérante, alors qu'un tel comportement ne serait pas même sanctionné par le droit pénal dont l'intéressée relève.

Le pouvoir discrétionnaire de l'administration consisterait en une appréciation raisonnée et méditée du caractère essentiel et du bien-fondé des motifs adoptés, dans le cadre, bien entendu, des «exigences du service de l'administration». Or, ce dernier facteur n'aurait certainement pas permis de refuser l'octroi du congé sollicité. La décision attaquée n'invoquerait d'ailleurs nullement des exigences du service, qui eût pu subir un préjudice ou une perturbation du fait de l'acceptation de la demande. Une référence péremptoire et générale à une certaine condition ne suffirait pas à légitimer une décision.

La *Commission* relève qu'une mesure prise en application de l'article 40 du statut implique, par sa nature même, une appréciation de caractère largement discrétionnaire, fondée sur deux ordres de raisons: les motifs personnels invoqués par le fonctionnaire à l'appui de sa demande et les nécessités de service de l'administration. Le fonctionnaire devrait exposer les motifs qui l'amènent à demander le bénéfice de la mesure et l'autorité investie du pouvoir de nomination devrait examiner ces motifs en exerçant pleinement son pouvoir discrétionnaire d'appréciation. Même si les motifs invoqués apparaissent comme valables, l'administration serait en droit de rejeter la demande, en se fondant uniquement sur le critère des nécessités de service.

Dans la pratique, un congé de convenance personnelle serait accordé, à condition que le service permette l'absence du fonctionnaire, pour des raisons d'étude, pour des voyages à l'étranger en vue d'un perfectionnement ou pour d'autres raisons analogues. Des motifs comme ceux avancés par la requérante ne sauraient légitimer l'octroi d'un tel congé; cette seule constatation suffirait à justifier la décision attaquée.

Si une personne entend se soustraire aux recherches des autorités judiciaires de son pays, elle le ferait à ses risques et périls et ne saurait prétendre obtenir l'aval et l'approbation d'une institution communautaire. Au plan de l'opportunité, une mesure adoptée pour de telles raisons pourrait même être considérée comme une critique voilée de la décision du juge pénal, l'autorité communautaire en venant à régulariser, ne fût-ce que sur le plan administratif interne, une situation irrégulière.

Quant au prétendu caractère licite de l'état de fuite, s'il est vrai que l'état d'une personne en fuite, en tant que concept défini par le droit de la procédure pénale, n'entraîne pas de conséquence défavo-

rable pour le prévenu, cela ne signifierait pas pour autant que cet état n'est pas considéré avec défaveur dans l'ordre juridique italien. Le droit interne ne serait nullement «indifférent» à l'égard de l'état de fuite. En toute hypothèse, l'incarcération ne saurait constituer un motif valable pour obtenir un congé de convenance personnelle; il serait pour le moins curieux que le seul fait de se soustraire à un mandat d'arrêt puisse placer le fonctionnaire dans une situation juridique plus digne de considération.

La situation administrative de la requérante aurait déjà été totalement irrégulière au moment où elle a introduit sa demande de congé de convenance personnelle, son absence injustifiée remontant au 18 novembre 1974, c'est-à-dire à une date antérieure non seulement à la demande, mais au motif même (le mandat d'arrêt) sur lequel elle était fondée. L'application jusqu'au 10 décembre de l'article 60 du statut, en comptant les jours de congé non encore utilisés, n'aurait pas davantage constitué une régularisation a posteriori de son comportement irrégulier à l'égard de son administration. L'absence injustifiée de la requérante, remontant au 18 novembre 1974, ne saurait donc en aucun cas être couverte par le motif, d'ailleurs inacceptable, invoqué par elle pour la période postérieure au 14 décembre.

Le recours serait essentiellement fondé sur le grief d'absence totale de motivation de la décision attaquée. Or, à cet égard, tant le droit administratif italien que la jurisprudence de la Cour de justice feraient apparaître que si l'obligation de motivation est pleinement justifiée dans le cas d'un acte susceptible de léser un droit de l'intéressé, cette obligation serait atténuée lorsque la mesure administrative correspond, comme dans le cas d'espèce, à une manifestation du pouvoir discrétionnaire de l'administration, à l'égard de laquelle la partie concernée n'est titulaire que d'un simple intérêt.

Par ailleurs, la décision attaquée, tout en confirmant la décision du 20 février 1975 du directeur de l'établissement d'Ispra, ne laisserait subsister aucun doute quant à l'appréciation, par l'autorité communautaire, des raisons qui l'ont amenée à rejeter la demande de la requérante. En particulier, elle indiquerait clairement qu'en refusant à une personne se trouvant sous le coup d'un mandat d'arrêt le congé qu'elle sollicitait aux fins de régulariser sa position administrative, la Commission s'est refusée à adopter une position dont le seul effet eût été d'accorder à la requérante une faveur que ne justifiaient ni l'intérêt du service ni un intérêt personnel figurant parmi ceux que l'administration peut protéger et qui sont dignes de protection.

En toute hypothèse, la décision du 20 février 1975 elle-même, si elle comporte sans doute une motivation assez succincte, ferait cependant apparaître, rapprochée de la demande de la requérante du 22 décembre 1974, que la pertinence de l'argument relatif à la nature politique du délit ne saurait être prise en considération ni comme cas de force majeure empêchant la requérante de se présenter à son poste de travail ni pour permettre à l'intéressée de bénéficier d'un congé de convenance personnelle. Elle satisferait donc également aux critères de justification de la mesure qui peuvent être estimés nécessaires.

Une référence aux exigences du service n'eût été nécessaire que dans l'hypothèse, qui ne serait pas celle du cas d'espèce, où l'administration, tout en jugeant valables les motifs invoqués par la requérante à l'appui de sa demande, aurait estimé devoir rejeter celle-ci pour des raisons tenant aux besoins du service.

## V — Procédure orale

Les parties ont été entendues en leurs plaidoiries et en leurs réponses à des questions posées par la Cour à l'audience du 27 octobre 1976.

L'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 1er décembre 1976.

## En droit

1 Attendu que le recours a pour objet l'annulation de la décision de la Commission, du 11 août 1975, portant refus, à la requérante, d'un congé de convenance personnelle;

2 attendu qu'il n'est pas contesté entre parties que la requérante, de nationalité italienne, agent affecté à l'établissement d'Ispra (Varese) du Centre commun de recherches nucléaires en qualité de secrétaire principale, n'a pas assuré son service à partir du 18 novembre 1974, sans fournir à l'époque d'explication;

que par lettre du 9 janvier 1975, la direction de l'établissement d'Ispra lui a notifié une décision par laquelle, en vertu de l'article 60 du régime applicable aux autres agents (article 60 du statut des fonctionnaires), elle a suspendu le versement du traitement de l'intéressée, la durée de son absence non justifiée ayant dépassé le congé annuel auquel elle aurait droit;

3 que, par lettre du 30 janvier 1975, M[e] Ettore Maccapani, avocat au barreau de Varese, a transmis à la direction de l'établissement d'Ispra une demande, portant la date du 22 décembre 1974, par laquelle la requérante sollicitait, en application de l'article 91 du régime applicable aux autres agents (article 40 du statut des fonctionnaires), sa mise en congé, sans rémunération, pour des motifs de convenance personnelle, pour la durée d'un an;

que cette demande était motivée par des «raisons de force majeure», à savoir une procédure judiciaire engagée à son encontre sous le chef de délit «à caractère politique», qui l'auraient mise dans l'impossibilité de se présenter à son travail;

qu'il a été précisé à cet égard, en cours de procédure, qu'un mandat d'arrêt a été lancé, le 14 décembre 1974, par un juge instructeur du tribunal de Rome contre la requérante pour avoir participé à une conspiration politique et à une insurrection armée contre les pouvoirs publics;

4 que, par lettre du 20 février 1975, le directeur de l'établissement d'Ispra a fait informer la requérante du fait qu'il ne pouvait pas donner une suite favorable à sa demande, étant donné que le motif invoqué ne saurait en aucun cas justifier l'octroi d'un congé de convenance personnelle;

que, par lettre du 6 mars 1975, enregistrée le 16 avril, la requérante a, par l'intermédiaire de son avocat, introduit auprès de la Commission, en application de l'article 90, paragraphe 2, du statut, une réclamation contre cette décision;

que, par lettre du 1er octobre 1975, la Commission a notifié à la requérante sa décision, du 11 août précédent, par laquelle elle confirmait la décision de rejet prise antérieurement par la direction de l'établissement d'Ispra et se déclarait d'accord avec les motifs de celle-ci;

que c'est cette décision de rejet qui fait l'objet du recours;

5 attendu qu'aux termes de l'article 40 du statut, applicable à la requérante en vertu de l'article 91 du régime applicable aux autres agents des Communautés, «le fonctionnaire peut, à titre exceptionnel et sur sa demande, être mis en congé, sans rémunération, pour des motifs de convenance personnelle»;

que, si cette faculté a été créée pour répondre aux convenances personnelles des fonctionnaires et agents, il n'en reste pas moins que les institutions jouissent du plus large pouvoir d'appréciation en ce qui concerne tant la légitimité des motifs mis en avant par le fonctionnaire ou agent désireux de bénéficier de cette faveur que la compatibilité de l'octroi du congé avec l'intérêt du service;

6 que, bien que la pratique des institutions permette de reconnaître une grande variété de motifs justifiant l'octroi de congés de convenance personnelle, tels que des raisons familiales, le désir de formation et de perfectionnement ou la réinsertion dans d'autres activités professionnelles, il apparaît certain que le congé de convenance personnelle n'est pas le mécanisme approprié pour régler le cas d'un fonctionnaire faisant l'objet d'une poursuite pénale;

qu'il apparaît dès lors que la Commission a fait, à l'égard de la requérante, une juste application du pouvoir d'appréciation qui lui est réservé par l'article 40, paragraphe 1, du statut en matière de congés octroyés pour des motifs de convenance personnelle;

qu'il s'ensuit que le recours doit être rejeté;

Quant aux dépens

7 Attendu qu'aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens;

que la requérante a succombé en ses moyens;

que cependant, aux termes de l'article 70 du règlement de procédure, les frais exposés par les institutions dans les recours des agents des Communautés restent à la charge de celles-ci;

par ces motifs,

LA COUR (deuxième chambre),

déclare et arrête:

**1) Le recours est rejeté;**

**2) Chacune des parties supportera ses propres dépens.**

Pescatore Mackenzie Stuart Touffait

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 16 décembre 1976.

Le greffier

A. Van Houtte

Le président de la deuxième chambre

P. Pescatore

## CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. FRANCESCO CAPOTORTI, PRÉSENTÉES LE 1er DÉCEMBRE 1976 [1]

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

1. Les faits dans cette affaire peuvent se résumer de la manière suivante:

La requérante, Mlle Maria Mascetti, de nationalité italienne, agent affecté en qualité de secrétaire principale au Centre commun de recherches nucléaires d'Ispra depuis le 1er mars 1961, ne s'est plus présentée à son travail à partir du 18 novembre 1974. Par une lettre du 9 janvier 1975, la division administration et personnel de l'établissement l'a informée que l'administration avait admis sa demande

1 — Traduit de l'italien.