Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DU TRIBUNAL DE LA FONCTION PUBLIQUE DE L'UNION EUROPÉENNE (première chambre)

21 juillet 2016 *

« Fonction publique — Fonctionnaires — Sanction disciplinaire — Article 9, paragraphe 2, de l'annexe IX du statut — Retenue sur le montant de la pension — Activité extérieure non autorisée — Absence de demande d'autorisation préalable »

Dans l'affaire F-127/15,

ayant pour objet un recours introduit au titre de l'article 270 TFUE, applicable au traité CEEA en vertu de son article 106 bis,

António Gaspar Pinto Ferreira, fonctionnaire de la Commission européenne, demeurant à Bruxelles (Belgique), représenté par M^es^ C. W. Godfrey, C. Antoine et M. Gomes Lopes, avocats,

partie requérante,

contre

Commission européenne, représentée par M^mes^ C. Ehrbar et F. Simonetti, en qualité d'agents,

partie défenderesse,

LE TRIBUNAL DE LA FONCTION PUBLIQUE (première chambre),

composé de MM. R. Barents (rapporteur), président, E. Perillo et J. Svenningsen, juges,
greffier : M^me^ X. Lopez Bancalari, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 28 avril 2016,

rend le présent

Arrêt

1 Par requête parvenue au greffe du Tribunal le 29 septembre 2015, M. António Gaspar Pinto Ferreira demande l'annulation de la décision de la Commission européenne, du 16 décembre 2014, procédant, à titre de sanction disciplinaire, en application de l'article 9, paragraphe 2, de l'annexe IX du statut des fonctionnaires de l'Union européenne (ci-après le « statut »), à une retenue mensuelle sur le montant de sa pension d'ancienneté de 185 euros, pour une durée de douze mois, avec effet à compter de la date de son admission au bénéfice de ladite pension, soit à compter du 1^er^ novembre 2015.

* Langue de procédure : le français.

Cadre juridique

2 Le cadre juridique de la présente affaire est constitué des articles 9 et 10 de l'annexe IX du statut.

Faits à l'origine du litige

3 Le requérant est entré au service de la Commission le 16 juin 1989.

4 Entre février 2012 et mars 2013, le requérant a exercé une activité extérieure sans avoir introduit de demande d'autorisation préalable.

5 Par une note du 19 octobre 2012, le directeur de la direction « SRD-Ressources communes HOME/JUST », au sein de laquelle était alors affecté le requérant, a informé le directeur de la direction générale (DG) « Justice » qu'il suspectait le requérant d'exercer une activité extérieure sans autorisation préalable.

6 Par une note du 23 octobre 2012, le directeur général de la DG « Justice » a informé le directeur général de la DG « Ressources humaines et sécurité » de l'activité d'intermédiaire du requérant consistant à proposer des polices d'assurance.

7 Par une note du 27 février 2013, le directeur général de la DG « Ressources humaines et sécurité » a chargé l'Office d'investigation et de discipline de la Commission (IDOC) d'ouvrir une enquête administrative afin de déterminer si les faits reprochés au requérant, à savoir qu'il exercerait une activité commerciale pour un courtier d'assurances ou toute autre activité extérieure, s'avéraient exacts.

8 Le 15 mai 2013, le requérant a été informé de l'ouverture de l'enquête administrative.

9 Le requérant a été entendu par l'IDOC le 28 juin 2013.

10 Le 30 octobre 2013, sur la base du rapport d'enquête de l'IDOC, l'autorité investie du pouvoir de nomination (ci-après l'« AIPN ») a donné mandat pour ouvrir une procédure pré-disciplinaire à l'encontre du requérant. Ce dernier en a été informé le 4 mars 2014. Il a été auditionné le 8 avril 2014 au titre de l'article 3 de l'annexe IX du statut.

11 Le 17 juillet 2014, l'AIPN a décidé de l'ouverture d'une procédure disciplinaire devant le conseil de discipline à l'encontre du requérant.

12 Le 30 septembre 2014, le requérant a été entendu par le conseil de discipline.

13 Dans un avis motivé du 6 octobre 2014, le conseil de discipline a recommandé, à l'unanimité, d'appliquer au requérant la sanction prévue à l'article 9, paragraphe 1, sous b), de l'annexe IX du statut, à savoir le blâme.

14 Le 16 décembre 2014, l'AIPN a décidé de procéder, à titre de sanction disciplinaire, en application de l'article 9, paragraphe 2, de l'annexe IX du statut, à une retenue mensuelle sur le montant de la pension d'ancienneté du requérant de 185 euros, pour une durée de douze mois, avec effet à compter de la date de son admission au bénéfice de ladite pension, soit à compter du 1er novembre 2015 (ci-après la « décision attaquée »).

15 Le 13 mars 2015, le requérant a introduit une réclamation contre la décision attaquée. Celle-ci a été rejetée par une décision du 1er juillet 2015.

Conclusions des parties

16 Le requérant conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :

— annuler la décision attaquée ;

— condamner la Commission aux dépens.

17 La Commission conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :

— rejeter le recours ;

— condamner le requérant aux dépens.

En droit

Remarque liminaire

18 Le requérant invoque à titre principal deux moyens. Le premier moyen est tiré d'une violation du principe de légalité et le deuxième moyen d'une erreur de droit. À titre subsidiaire, le requérant invoque un troisième moyen, tiré d'une erreur manifeste d'appréciation, ainsi qu'un quatrième moyen, tiré de la violation des principes généraux de droit venire contra factum proprium non valet et in dubio pro reo.

Quant au premier moyen, tiré d'une violation du principe de légalité

Arguments des parties

19 Le requérant soutient que la sanction qui lui a été infligée ne figure pas parmi les sanctions disciplinaires prévues à l'article 9, paragraphe 1, de l'annexe IX du statut. Il aurait encore été en fonction le jour de l'adoption de la décision attaquée, de sorte que l'AIPN ne pouvait pas lui infliger une sanction prenant effet au jour de la date de son admission à la pension d'ancienneté. Toujours selon le requérant, l'AIPN aurait méconnu la structure de l'article 9 de l'annexe IX du statut, qui, dans son paragraphe 1, organiserait la liste des sanctions applicables au fonctionnaire titulaire et, dans son paragraphe 2, indiquerait les sanctions applicables au pensionné et au fonctionnaire bénéficiant d'une allocation d'invalidité. Ainsi, l'AIPN aurait violé la structure de l'article 9 de l'annexe IX du statut, le principe selon lequel il n'y aurait pas de peine sans loi et le principe d'interprétation stricte de la loi pénale.

20 Selon la Commission, la structure de l'article 9 de l'annexe IX du statut refléterait la gamme des sanctions disciplinaires pouvant être prises par l'AIPN, en fonction de la position administrative du fonctionnaire concerné au moment de l'application de la sanction. Le critère de la détermination de la sanction applicable serait la position administrative que détient le fonctionnaire concerné au moment où la sanction lui est appliquée. Toujours selon la Commission, l'AIPN aurait décidé de ne pas modifier le grade et l'échelon du requérant dans sa dernière année d'activité dans le but de ne pas lui infliger une sanction dont les effets se seraient répercutés durablement sur ses droits à pension. La sanction disciplinaire infligée au requérant par la décision attaquée ferait donc partie des sanctions applicables au jour de l'application de ladite décision. Cet aspect lui serait in fine favorable, en ce que l'élément critiqué de la décision attaquée ne lui ferait pas directement grief.

21 Par ailleurs, la Commission soutient que le principe de la légalité des peines ne s'appliquerait pas en droit disciplinaire puisque les sanctions disciplinaires ne seraient pas considérées comme des peines au sens du droit pénal.

Appréciation du Tribunal

22 L'article 9, paragraphe 1, de l'annexe IX du statut, relatif aux sanctions disciplinaires dispose que « [l'AIPN] peut appliquer une des sanctions suivantes », puis énumère huit sanctions envisageables. Le paragraphe 2 du même article précise que, « [d]ans le cas d'un pensionné ou d'un bénéficiaire d'une allocation d'invalidité, l'[AIPN] peut décider, pour une durée déterminée, une retenue sur le montant de sa pension ou de l'allocation d'invalidité […] ».

23 Il s'ensuit que le premier paragraphe de l'article 9 de l'annexe IX du statut concerne l'ensemble des fonctionnaires, en activité ou non, alors que le deuxième paragraphe du même article porte exclusivement sur le cas des fonctionnaires bénéficiant d'une pension d'ancienneté ou d'une allocation d'invalidité, ce qui dans la version anglaise se lit, d'ailleurs, comme suit : « [w]here the official is in receipt of a retirement pension or an invalidity allowance, the Appointing Authority may decide to withhold an amount from the pension […] ». Or, à la date de la décision attaquée, à savoir le 16 décembre 2014, le requérant était un fonctionnaire en activité. Ce n'est qu'à partir du 1er novembre 2015 que celui-ci a été admis au bénéfice de la pension.

24 Force est donc de constater que la Commission a violé l'article 9, paragraphe 2, de l'annexe IX du statut en infligeant à un fonctionnaire en activité une sanction exclusivement prévue pour des fonctionnaires bénéficiant d'une pension d'ancienneté ou d'une allocation d'invalidité.

25 Cette conclusion n'est pas remise en cause par les arguments de la Commission selon lesquels, d'une part, la structure de l'article 9 de l'annexe IX du statut refléterait la gamme des sanctions disciplinaires pouvant être prises par l'AIPN, en fonction de la position administrative du fonctionnaire concerné au moment de l'application de la sanction, et, d'autre part, en choisissant d'appliquer la sanction prévue au paragraphe 2 de cet article et de ne modifier ni le grade ni l'échelon du requérant, l'AIPN aurait eu pour but de ne pas infliger à celui-ci une sanction dont les effets se seraient répercutés durablement sur ses droits à pension.

26 En effet, l'interprétation que donne la Commission de l'article 9 de l'annexe IX du statut est, tout d'abord, incompatible avec le libellé non ambigu de cette disposition selon lequel la sanction prévue au paragraphe 2 de celle-ci ne saurait être infligée à un fonctionnaire en activité.

27 Ensuite, cette interprétation de la Commission va également à l'encontre du principe selon lequel toute mesure individuelle faisant grief au fonctionnaire concerné requiert, conformément aux exigences découlant des principes de légalité et de sécurité juridique, la présence d'une base légale expresse, précise et non ambiguë (arrêt du 14 février 2007, Simões Dos Santos/OHMI, T-435/04, EU:T:2007:50, point 143).

28 À cet égard, il y a lieu de rappeler que les dispositions du statut, qui ont pour seule finalité de réglementer les relations juridiques entre les institutions et les fonctionnaires en établissant des droits et des obligations réciproques, comportent une terminologie précise dont l'extension par analogie à des cas non visés de façon explicite est exclue (arrêts du 30 juin 2005, Olesen/Commission, T-190/03, EU:T:2005:264, point 39 ; du 25 octobre 2005, Salvador García/Commission, T-205/02, EU:T:2005:368, point 43, et du 22 février 2006, Adam/Commission, T-342/04, EU:T:2006:61, point 34).

29 Enfin, l'argument de la Commission visant à faire valoir, substantiellement, que la sanction prévue à l'article 9, paragraphe 2, de l'annexe IX du statut était en l'espèce la seule sanction proportionnelle à la gravité de la faute commise par le requérant et en tout cas la plus favorable pour lui est manifestement non fondé. L'AIPN pouvait en effet retenir, parmi les sanctions figurant à l'article 9, paragraphe 1, de l'annexe IX du statut, seules en effet applicables en l'espèce, la sanction du blâme.

30 Le premier moyen étant fondé, il y a lieu d'annuler la décision attaquée, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens.

Sur les dépens

31 Aux termes de l'article 101 du règlement de procédure, sous réserve des autres dispositions du chapitre huitième du titre deuxième dudit règlement, toute partie qui succombe supporte ses propres dépens et est condamnée aux dépens exposés par l'autre partie, s'il est conclu en ce sens. En vertu de l'article 102, paragraphe 1, du même règlement, le Tribunal peut décider, lorsque l'équité l'exige, qu'une partie qui succombe supporte ses propres dépens, mais n'est condamnée que partiellement aux dépens exposés par l'autre partie, voire qu'elle ne doit pas être condamnée à ce titre.

32 Il résulte des motifs énoncés dans le présent arrêt que la Commission est la partie qui succombe. En outre, le requérant a, dans ses conclusions, expressément demandé que la Commission soit condamnée aux dépens. Les circonstances de l'espèce ne justifiant pas l'application des dispositions de l'article 102, paragraphe 1, du règlement de procédure, la Commission doit supporter ses propres dépens et est condamnée à supporter les dépens exposés par le requérant.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL DE LA FONCTION PUBLIQUE (première chambre)

déclare et arrête :

1) **La décision du 16 décembre 2014, par laquelle l'autorité investie du pouvoir de nomination de la Commission européenne a infligé à M. António Gaspar Pinto Ferreira la sanction prévue à l'article 9, paragraphe 2, de l'annexe IX du statut des fonctionnaires de l'Union européenne, est annulée.**

2) **La Commission européenne supporte ses propres dépens et est condamnée à supporter les dépens exposés par M. Pinto Ferreira.**

Barents Perillo Svenningsen

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 21 juillet 2016.

Le greffier
W. Hakenberg

Le président
R. Barents