Recueil de la jurisprudence

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

13 janvier 2011 *

« Fonction publique — Fonctionnaires — Régime disciplinaire — Procédure disciplinaire — Article 22 bis et article 22 ter du statut — Impartialité — Délai raisonnable »

Dans l'affaire F-77/09,

ayant pour objet un recours introduit au titre des articles 236 CE et 152 EA,

Bart Nijs, ancien fonctionnaire de la Cour des comptes de l'Union européenne, demeurant à Bridel (Luxembourg), représenté par Me F. Rollinger, avocat,

partie requérante,

contre

Cour des comptes de l'Union européenne, représentée par MM. T. Kennedy et J.-M. Stenier, en qualité d'agents,

partie défenderesse,

LE TRIBUNAL DE LA FONCTION PUBLIQUE (deuxième chambre),

composé de MM. P. Mahoney, président, H. Tagaras et S. Van Raepenbusch (rapporteur), juges,
greffier : M. J. Tomac, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite des audiences du 20 mai et du 30 septembre 2010,

rend le présent

Arrêt

1 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 14 septembre 2009, M. Nijs demande, à titre principal, l'annulation, premièrement, de la décision du 15 janvier 2009 le révoquant de ses fonctions, deuxièmement, de la décision nº 81-2007 du 20 septembre 2007 de la Cour des comptes de l'Union européenne (ci-après la «décision nº 81-2007») attribuant les pouvoirs de l'autorité investie du pouvoir de nomination (ci-après l'«AIPN») à un comité ad hoc (ci-après l'«AIPN ad hoc»), troisièmement, de toutes les décisions préparatoires prises par l'AIPN ad hoc. À titre subsidiaire, le requérant demande au Tribunal de «retenir» que la sanction de révocation est disproportionnée.

* Langue de procédure : le français.

Cadre juridique

2 Aux termes de l'article 11 bis, paragraphe 1, du statut des fonctionnaires de l'Union européenne (ci-après le «statut») :

«Dans l'exercice de ses fonctions, le fonctionnaire ne traite aucune affaire dans laquelle il a, directement ou indirectement, un intérêt personnel, notamment familial ou financier, de nature à compromettre son indépendance, sous réserve du paragraphe 2.»

3 L'article 12 du statut dispose :

«Le fonctionnaire s'abstient de tout acte et de tout comportement qui puissent porter atteinte à la dignité de sa fonction.»

4 L'article 17 du statut prévoit :

«1. Le fonctionnaire s'abstient de toute divulgation non autorisée d'informations portées à sa connaissance dans l'exercice de ses fonctions, à moins que ces informations n'aient déjà été rendues publiques ou ne soient accessibles au public.

2. Le fonctionnaire reste soumis à cette obligation après la cessation de ses fonctions.»

5 L'article 17 bis du statut énonce :

«1. Le fonctionnaire a droit à la liberté d'expression, dans le strict respect des principes de loyauté et d'impartialité.

2. Sans préjudice des articles 12 et 17, le fonctionnaire qui a l'intention de publier ou de faire publier, seul ou en collaboration, un texte quelconque dont l'objet se rattache à l'activité [de l'Union européenne] en informe au préalable l'[AIPN].

Si l'[AIPN] est en mesure de démontrer que la publication est susceptible de porter gravement atteinte aux intérêts légitimes [de l'Union européenne], elle informe le fonctionnaire par écrit de sa décision dans un délai de 30 jours ouvrables à compter de la réception de l'information. Si aucune décision n'est notifiée dans ce délai, l'[AIPN] est réputée ne pas soulever d'objection.»

6 L'article 22 bis, paragraphes 1 à 3, du statut prévoit ce qui suit :

«1. Le fonctionnaire qui, dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions, a connaissance de faits qui peuvent laisser présumer une activité illégale éventuelle, notamment une fraude ou une corruption, préjudiciable aux intérêts [de l'Union européenne], ou une conduite en rapport avec l'exercice de ses fonctions pouvant constituer un grave manquement aux obligations des fonctionnaires [de l'Union européenne], en informe immédiatement son supérieur hiérarchique direct ou son directeur général ou encore, s'il le juge utile, le secrétaire général, ou toute personne de rang équivalent, ou directement l'Office européen de lutte antifraude.

[...]

2. Le fonctionnaire recevant l'information visée au paragraphe 1 communique immédiatement à l'Office européen de lutte antifraude tout élément de preuve dont il a connaissance, pouvant laisser présumer l'existence des irrégularités visées au paragraphe 1.

3. Le fonctionnaire qui a communiqué l'information visée aux paragraphes 1 et 2 ne subit aucun préjudice de la part de l'institution, pour autant qu'il ait agit de bonne foi.»

7 L'article 22 ter, paragraphe 1, du statut est rédigé comme suit :

«Le fonctionnaire qui divulgue les informations visées à l'article 22 bis au président de la Commission [européenne], au président de la Cour des comptes, au président du Conseil [de l'Union européenne], au président du Parlement européen ou au [M]édiateur européen, ne subit aucun préjudice de la part de l'institution à laquelle il appartient, pour autant que les deux conditions énumérées ci-après soient remplies :

a) le fonctionnaire estime, de bonne foi, que l'information divulguée, et toute allégation qu'elle recèle, sont essentiellement fondées, et

b) le fonctionnaire a préalablement communiqué cette même information à l'Office européen de lutte antifraude ou à son institution et a laissé à l'Office ou à cette institution le délai fixé par l'Office ou par l'institution, compte tenu de la complexité de l'affaire, pour engager l'action qui s'impose. Le fonctionnaire est dûment informé de ce délai dans les 60 jours.»

8 Selon l'article 86 du statut :

«1. Tout manquement aux obligations auxquelles le fonctionnaire ou l'ancien fonctionnaire est tenu, au titre du présent statut, commis volontairement ou par négligence, l'expose à une sanction disciplinaire.

[…]

3. Les règles, procédures et sanctions disciplinaires, ainsi que les règles et procédures régissant les enquêtes administratives, sont établies à l'annexe IX.»

9 Il ressort de l'article 1er, paragraphe 1, de l'annexe IX du statut, combiné avec l'article 2, paragraphe 1, de la même annexe, que l'AIPN peut effectuer des enquêtes sur la manière de servir d'un fonctionnaire.

10 En vertu de l'article 2, paragraphes 2 et 3, de la même annexe :

«2. L'[AIPN] informe l'intéressé de la fin de l'enquête et lui communique les conclusions du rapport d'enquête et, sur sa demande et sous réserve de la protection des intérêts légitimes de tierces parties, tous les documents qui sont en rapport direct avec les allégations formulées à son encontre.

3. Chaque institution arrête les dispositions générales d'exécution du présent article, conformément à l'article 110 du statut.»

11 Aux termes de l'article 3 de l'annexe IX du statut :

«Sur la base du rapport d'enquête, après avoir communiqué au fonctionnaire concerné toutes les pièces du dossier et après l'avoir entendu, l'[AIPN] peut :

[...]

c) en cas de manquement aux obligations, conformément à l'article 86 du statut,

[…]

ii) décider de l'ouverture d'une procédure disciplinaire devant le conseil de discipline.»

12 L'article 5, paragraphe 2, de l'annexe IX du statut prévoit :

«Le conseil [de discipline] est composé d'un président et de quatre membres permanents, qui peuvent être remplacés par des suppléants ; pour les cas mettant en cause un fonctionnaire d'un grade jusqu'à AD 13, le conseil siège avec deux membres supplémentaires appartenant au même groupe de fonctions et au même grade que le fonctionnaire faisant l'objet de la procédure disciplinaire.»

13 L'article 6, paragraphes 4 et 5, de l'annexe IX, du statut est rédigé comme suit :

«4. Les deux membres du conseil élargi aux termes de l'article 5, paragraphe 2, de la présente annexe sont désignés de la façon suivante :

a) l'[AIPN] établit une liste comprenant, dans toute la mesure du possible, les noms de deux fonctionnaires de chaque grade dans chaque groupe de fonctions. Simultanément, le comité du personnel transmet à l'[AIPN] une liste établie de la même façon ;

b) dans les dix jours qui suivent la communication du rapport sur lequel est fondé la décision d'ouverture de la procédure disciplinaire ou de la procédure visée à l'article 22 du statut, le président du conseil, en présence de l'intéressé, procède au tirage au sort d'un membre du conseil dans chacune des listes susmentionnées. Le président peut décider de se faire remplacer par le secrétaire pour cette procédure. Le président communique au fonctionnaire concerné et à chacun des membres la composition du conseil.

5. Dans les cinq jours qui suivent la constitution du conseil, le fonctionnaire concerné a le droit de récuser un des membres du conseil. L'institution a également le droit de récuser un des membres du conseil.

Dans le même délai, les membres du conseil peuvent demander à être déchargés de cette fonction pour des raisons légitimes et sont tenus de se désister s'ils se trouvent en situation de conflit d'intérêts.

Le président du conseil procède, s'il y a lieu, à un nouveau tirage au sort pour remplacer les membres désignés conformément au paragraphe 4.»

14 Selon l'article 10 de l'annexe IX du statut :

«La sanction disciplinaire infligée est proportionnelle à la gravité de la faute commise. Pour déterminer la gravité de la faute et décider de la sanction disciplinaire à infliger, il est tenu compte notamment :

a) de la nature de la faute et des circonstances dans lesquelles elle a été commise ;

b) de l'importance du préjudice porté à l'intégrité, à la réputation ou aux intérêts des institutions en raison de la faute commise ;

c) du degré d'intentionnalité ou de négligence dans la faute commise ;

d) des motifs ayant amené le fonctionnaire à commettre la faute ;

e) du grade et de l'ancienneté du fonctionnaire ;

f) du degré de responsabilité personnelle du fonctionnaire ;

g) du niveau des fonctions et responsabilités du fonctionnaire ;

h) de la récidive de l'acte ou du comportement fautif ;

i) de la conduite du fonctionnaire tout au long de sa carrière.»

15 L'article 18 de l'annexe IX du statut dispose :

«Au vu des pièces produites devant le conseil [de discipline] et compte tenu des déclarations écrites ou verbales éventuelles, ainsi que des résultats de l'enquête à laquelle il a pu être procédé, le conseil [de discipline] émet à la majorité un avis motivé quant à la réalité des faits incriminés et, le cas échéant, quant à la sanction que les faits reprochés devraient selon lui entraîner. [...] Le conseil [de discipline] transmet l'avis à l'[AIPN] et au fonctionnaire concerné dans un délai de deux mois à compter de la date de réception du rapport de l'[AIPN], pour autant que ce délai soit adapté à la complexité du dossier. [...]».

16 L'article 2 de la décision de la Cour des comptes n° 99-2007, du 12 décembre 2007, portant dispositions générales d'exécution concernant la conduite des enquêtes administratives (ci-après les «DGE sur les enquêtes administratives») précise ce qui suit :

«1. La décision d'ouverture d'une enquête administrative en application de l'article 86, paragraphe 2, du [s]tatut et de l'article 2 de l'annexe IX du [s]tatut appartient à l'AIPN.

[...]

8. [D]ès qu'une enquête administrative met en lumière la possibilité qu'un fonctionnaire autre que l'intéressé a manqué à ses obligations, l'AIPN peut décider d'élargir la portée de l'enquête en conséquence. Elle en informe ce fonctionnaire, pour autant que cette information ne nuise pas au déroulement de l'enquête.»

17 L'article 4, paragraphes 1 à 3, des DGE sur les enquêtes administratives énonce :

«1. Le fonctionnaire chargé de l'enquête soumet un rapport à l'AIPN. Ce rapport expose tou[s] fait et circonstance pertinents, ainsi que le degré de certitude, voire de doute, y afférent. [...]

2. Le rapport ne contient aucune appréciation des faits et circonstances pertinents, y compris en termes d'existence ou non d'un manquement aux obligations de l'intéressé.

3. Des faits et circonstances impliquant un fonctionnaire ne peuvent être mentionnés dans le rapport sans que celui-ci ait été en mesure d'exprimer au préalable son avis sur ces faits et circonstances devant le fonctionnaire chargé de l'enquête. Le rapport fait état de cet avis.»

18 Aux termes de l'article 8 des DGE :

«La présente décision entre en vigueur à la date de sa signature. Elle s'applique à toutes les enquêtes administratives en cours à cette date.»

19 L'article 1er, paragraphe 1, du code de conduite applicable aux membres de la Cour des comptes, arrêté le 16 décembre 2004 et annexé à la décision n° 92-2004, du 8 décembre 2004, portant modalités d'application du règlement intérieur de celle-ci (ci-après le «code de conduite des membres de la Cour des comptes») dispose :

«Les [m]embres de la Cour se comportent conformément aux dispositions des traités les concernant, ainsi que [du] droit qui en dérive. Leurs relations avec des organismes ou avec des groupements d'intérêt s'inscrivent dans le respect de leur indépendance.»

20 L'article 2, paragraphe 1, du code de conduite des membres de la Cour des comptes prévoit :

«Les [m]embres évitent toute situation susceptible de donner lieu à un conflit d'intérêts.»

Faits à l'origine du litige

21 Le requérant était traducteur à l'unité de traduction néerlandaise de la direction de la traduction de la Cour des comptes depuis le 1er janvier 1996. Courant 2006 il a fait l'objet d'une procédure disciplinaire clôturée par une décision de l'AIPN du 5 septembre 2007, prenant effet le 1er octobre suivant, par laquelle il a été rétrogradé du grade AD 10, échelon 6, qu'il détenait à cette date, au grade AD 9, échelon 5, pour s'être rendu coupable d'un harcèlement moral.

22 Entre-temps, le 9 août 2007, le requérant avait dénoncé au président de la Cour des comptes de prétendues fraudes au régime des pensions (ci-après la «lettre de divulgation») dont le secrétaire général de l'institution (ci-après le «secrétaire général») aurait refusé, en 2003, d'informer l'Office européen de lutte antifraude (OLAF). Par courrier du même jour, le requérant avait transmis audit secrétaire général une copie de sa lettre de divulgation et l'avait informé, en application de l'article 17 bis du statut, de son intention de la publier dans la presse internationale.

23 Le 12 septembre 2007, le secrétaire général s'est récusé, en ce qui concerne le requérant, de sa fonction d'AIPN pour les fonctionnaires jusqu'au grade AD 12, estimant que sa mise en cause dans la lettre de divulgation le plaçait dans une situation de conflit d'intérêts en ce qui concerne la question de savoir si la publication serait susceptible de porter gravement atteinte aux intérêts légitimes de l'Union.

24 Par la décision nº 81-2007, la Cour des comptes a attribué à l'AIPN ad hoc composée de trois de ses membres, les pouvoirs dévolus au secrétaire général dans tous les cas où celui-ci se récuserait en qualité d'AIPN en ce qui concerne les décisions à prendre à l'égard du requérant.

25 Par décision du même jour, l'AIPN ad hoc a rejeté la demande du requérant visant à être autorisé à faire publier la lettre de divulgation dans la presse.

26 Par décision du 23 novembre 2007, l'AIPN ad hoc a ouvert une enquête administrative ayant notamment pour objet «certains propos tenus par le requérant» à l'encontre du secrétaire général dans des lettres du 11 août 2006 et du 27 février 2007, dans des réclamations du 30 mai et du 21 juin 2007, dans la lettre de divulgation, ainsi que dans le document du 15 octobre 2007 contenant les objectifs du requérant pour la période d'évaluation 2007/2008.

27 Le 11 décembre 2007, le fonctionnaire chargé de l'enquête a adressé un questionnaire au requérant qui y a répondu le 11 janvier suivant.

28 Le 15 janvier 2008, l'AIPN ad hoc a élargi l'objet de l'enquête administrative aux propos contenus dans une lettre anonyme distribuée aux membres du Parlement européen.

29 Le fonctionnaire chargé de l'enquête a entendu le requérant le 23 janvier 2008 et ce dernier a fait part de ses observations sur le compte rendu de l'audition le 5 février 2008.

30 Le 25 janvier 2008, l'AIPN ad hoc a transmis au fonctionnaire chargé de l'enquête une copie d'une réclamation du requérant du 2 janvier précédent, dirigée contre la désignation de son évaluateur et de son évaluateur de contrôle pour l'exercice d'évaluation 2007/2008, parce que cette réclamation contenait de nouveau des propos mettant en cause l'intégrité et la compétence professionnelle du secrétaire général.

31 Le fonctionnaire chargé de l'enquête a entendu le secrétaire général le 31 janvier 2008.

32 Le rapport clôturant l'enquête administrative a été établi le 12 février 2008. L'AIPN ad hoc a entendu le requérant sur celui-ci le 2 avril suivant.

33 Par courriel du 2 juin 2008, le requérant a communiqué sa lettre de divulgation à l'ensemble du personnel de la direction de la traduction de la Cour des comptes en sollicitant sa traduction dans les langues de l'Union en vue de sa publication dans la presse.

34 À la suite du rapport d'enquête susmentionné, l'AIPN ad hoc a saisi le conseil de discipline le 6 juin 2008.

35 Le 8 juin 2008, le requérant a diffusé la lettre de divulgation sur le site internet http://de.indymedia.org.

36 Par décision du 12 juin 2008, l'AIPN ad hoc a ouvert une enquête administrative complémentaire à celle clôturée le 12 février 2008. Cette nouvelle enquête avait pour objet, d'une part, certains propos tenus par le requérant dans une réclamation du 17 mai 2008 contre le refus de le promouvoir et, d'autre part, la diffusion de sa lettre de divulgation auprès du personnel de la direction de la traduction et sa publication sur internet.

37 Le rapport d'enquête complémentaire a été adressé le 24 juin 2008 à l'AIPN ad hoc. Celle-ci a entendu le requérant le 9 juillet suivant et saisi le conseil de discipline de ce nouveau rapport le 11 juillet 2008.

38 Le requérant a été entendu par le conseil de discipline les 22 septembre et 20 novembre 2008. À cette dernière date, le conseil de discipline a émis l'avis que le requérant devrait être révoqué sans réduction de ses droits à la pension.

39 Le 11 décembre 2008, le requérant a été entendu par l'AIPN ad hoc sur le contenu de cet avis.

40 Le 15 janvier 2009, l'AIPN ad hoc a révoqué le requérant, sans réduction de ses droits à la pension. En substance, cette décision est motivée, en premier lieu, par la circonstance que, dans ses lettres du 11 août 2006 et du 27 février 2007 adressées au secrétaire général, dans ses réclamations du 30 mai et du 21 juin 2007, du 2 janvier et du 17 mai 2008, dans sa lettre de divulgation, ainsi que dans le document du 15 octobre 2007 contenant ses objectifs pour la période d'évaluation 2007/2008, le requérant a, de manière injurieuse, accusé le secrétaire général d'une longue série d'illégalités, de ne pas accomplir son devoir, d'avoir commis des faux en écriture et d'autres fraudes, de s'être livré à des intimidations, d'avoir détourné de multiples procédures et de manquer de rendement, de compétence, d'éthique professionnelle et d'intégrité. La sanction litigieuse est, en second lieu, motivée par le fait que le requérant a rendu publique sa lettre de divulgation et qu'«il a [donc] tenu les propos en cause devant un public infiniment plus large que le seul président de la Cour [des comptes]».

41 La décision du 15 janvier 2009 a été remise au requérant le jour même.

42 Le 13 avril 2009, le requérant a introduit une réclamation.

43 Le nouveau secrétaire général de la Cour des comptes, saisi de cette réclamation en sa qualité d'AIPN, s'est récusé au motif qu'il avait diligenté les enquêtes administratives préalables à la décision contestée et a transmis la réclamation à l'AIPN ad hoc instituée en application de la décision nº 81-2007.

44 L'AIPN ad hoc a rejeté la réclamation le 3 juin 2009. Cette décision a été envoyée par pli recommandé au domicile du requérant le lendemain.

45 Il ressort des mentions apposées sur le pli par les services postaux que celui-ci a été refusé le 5 juin 2009 et qu'il a été renvoyé à son expéditeur. Le 19 juin 2009, la décision portant rejet de la réclamation a été signifiée au requérant par exploit d'huissier.

Conclusions des parties et procédure

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

— à titre principal, annuler :

— la décision, du 15 janvier 2009, de l'AIPN ad hoc le révoquant de ses fonctions, sans réduction de ses droits à pension, avec effet au 1er février 2009 ;

— la décision nº 81-2007 ;

— toutes les décisions préparatoires prises par l'AIPN ad hoc ;

— à titre subsidiaire, «retenir» que la sanction de révocation est «largement trop sévère» et «renvoyer devant l'AIPN autrement composée [...], sinon [...] prononcer une sanction, si elle est vraiment estimée nécessaire, largement plus adaptée aux faits» ;

— à titre encore plus subsidiaire, «retenir expressément [que] le principe du délai raisonnable de la procédure n'a pas été respecté en l'espèce [...] et en tenir compte au niveau de la sanction à prononcer le cas échéant» ;

— condamner la Cour des comptes aux dépens.

47 La Cour des comptes conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :

— rejeter le recours comme manifestement irrecevable ;

— à titre subsidiaire, rejeter le recours comme partiellement irrecevable et partiellement non fondé ;

— condamner le requérant aux dépens.

48 Dans son mémoire en défense, la Cour des comptes a soutenu que le recours aurait été introduit tardivement et que, en toute hypothèse, certains chefs de conclusions de la requête seraient irrecevables. Le requérant a été invité, dans le rapport préparatoire d'audience, à répliquer à ces exceptions d'irrecevabilité lors de l'audience.

49 Au cours de l'audience qui s'est tenue le 20 mai 2010, la Cour des comptes a renoncé à l'exception d'irrecevabilité tirée de la prétendue tardiveté du recours et il n'y a pas lieu de l'examiner d'office. Durant la même audience, les parties ont été invitées à une réunion informelle, afin de tenter un règlement amiable du litige. À la suite de cette réunion, la procédure orale n'a pas été clôturée pour permettre aux parties d'explorer davantage cette solution. La tentative de règlement amiable n'ayant pas abouti, une seconde audience s'est tenue le 30 septembre 2010.

En droit

Quant à la recevabilité de certains chefs de conclusions

Arguments des parties

50 La Cour des comptes soutient, premièrement, que les conclusions de la requête tendant à l'annulation de la décision n° 81-2007 et de «toutes les décisions préparatoires prises par [l'AIPN ad hoc]» sont irrecevables parce que tardives, parce que ces actes ne feraient pas grief et parce que la réclamation du 13 avril 2009 n'y ferait pas allusion.

51 La Cour des comptes relève, deuxièmement, que les chefs de conclusions présentées à titre subsidiaire par le requérant invitent le Tribunal à «retenir que la sanction prononcée par [...] la Cour des comptes [...] est [...] largement trop sévère [et à] renvoyer devant l'AIPN autrement composée [...], sinon [à] prononcer une sanction, si elle est vraiment estimée nécessaire, largement plus adaptée aux faits». Elle observe, aussi, que, à titre plus subsidiaire encore, le requérant demande au Tribunal de «retenir expressément [que] le principe du délai raisonnable de la procédure n'a pas été respecté en l'espèce [...] et en tenir compte au niveau de la sanction à prononcer le cas échéant». Elle soutient que ces chefs de conclusions ne figuraient pas dans la réclamation du 13 avril 2009 et qu'ils sont donc irrecevables.

52 En réponse à la première exception d'irrecevabilité, le requérant a exposé à l'audience, que son intention était de contester, de manière incidente, la régularité de mesures préparatoires à l'occasion de son recours contre un acte faisant grief.

53 En réponse à la seconde exception d'irrecevabilité, le requérant a fait valoir que les chefs de conclusions subsidiaires figuraient, au moins implicitement, dans la réclamation et que, en vertu de l'adage «qui peut le plus, peut le moins», celui qui peut demander l'annulation de sa révocation peut aussi demander qu'une sanction moins grave lui soit infligée.

Appréciation du Tribunal

54 En ce qui concerne la première exception d'irrecevabilité soulevée, le Tribunal constate que, dans ses conclusions, le requérant demande expressément l'annulation de la décision n° 81-2007 ainsi que celle de toutes les décisions préparatoires prises par l'AIPN ad hoc. Le Tribunal interprète toutefois les explications de l'intéressé à l'audience en ce sens qu'il renonce à ces chefs de conclusions à défaut d'avoir eu l'intention de demander formellement l'annulation desdites décisions, mais qu'il maintient, à l'appui de ses conclusions en annulation contre la décision du 15 janvier 2009 le révoquant, les moyens tirés de l'irrégularité d'actes préparatoires à celle-ci. En toute hypothèse, le Tribunal relève que le recours est tardif en tant qu'il est dirigé contre la décision n° 81-2007 et que, selon une jurisprudence constante, les actes préparatoires ne sont pas susceptibles comme tels d'annulation.

55 S'agissant de la deuxième exception d'irrecevabilité soulevée, l'article 270 TFUE et l'article 1er de l'annexe I au statut de la Cour de justice de l'Union européenne n'ont pas attribué au Tribunal la compétence de réformer une sanction disciplinaire. Le Tribunal n'est pas davantage compétent pour dire pour droit qu'une telle sanction est disproportionnée et pour renvoyer à l'autorité administrative le soin d'en prononcer une autre. Il importe, en effet, de rappeler que c'est à la Cour des comptes qu'il incombera, le cas échéant, en vertu de l'article 266 TFUE, de prendre les mesures d'exécution d'un éventuel arrêt d'annulation. En outre, l'adage «qui peut le plus, peut le moins» n'ayant valeur que de simple argument (arrêt du Tribunal de première instance du 27 juin 1991, Valverde Mordt/Cour de

justice, T-156/89, Rec. p. II-407, point 64 ; arrêt du Tribunal du 8 juillet 2010, Lesniak/Commission, F-67/06, point 62), il ne saurait avoir une quelconque incidence sur les compétences respectives du Tribunal et de l'institution.

56 Il résulte de ce qui précède que le recours est donc uniquement recevable en tant qu'il postule l'annulation de la décision du 15 janvier 2009 révoquant le requérant (ci-après la «décision attaquée»).

Quant au fond

57 Le requérant soulève six moyens. Le premier moyen est tiré de la violation des articles 22 bis et 22 ter du statut. Le deuxième moyen est déduit de l'influence exercée par le secrétaire général sur la procédure. Le troisième moyen est basé sur la violation du principe d'égalité. Le quatrième moyen est fondé sur la partialité de l'enquête administrative. Le cinquième moyen repose sur la disproportion de la sanction litigieuse. Le sixième moyen est tiré de la violation du principe du respect du délai raisonnable.

Sur le premier moyen, tiré de la violation des articles 22 bis et 22 ter du statut

Arguments des parties

58 Le requérant rappelle qu'en 2003 il aurait informé le secrétaire général de l'existence de fraudes et que ce dernier aurait, illégalement, refusé de les dénoncer à l'OLAF. Il soutient qu'en raison de ce refus il lui aurait incombé de communiquer les éléments en sa possession au président de la Cour des comptes, ce qu'il aurait fait dans la lettre de divulgation. Dans ce contexte, il ressortirait des articles 22 bis et 22 ter du statut que l'AIPN ne pouvait fonder la décision attaquée sur cette lettre. En outre, sa bonne foi n'aurait pas été prise en compte.

59 Selon la Cour des comptes, l'article 22 bis, paragraphe 1, du statut laisserait aux autorités saisies d'informations par des fonctionnaires le pouvoir d'apprécier l'opportunité de transmettre les informations ainsi reçues à l'OLAF. Par conséquent le refus de les communiquer à l'OLAF ne constituerait pas une violation de cette disposition. De plus, le secrétaire général n'aurait pas disposé, en l'espèce, d'éléments suffisants pour informer l'OLAF, car les éléments fournis par le requérant ne contenaient pas l'exposé de faits laissant présumer une activité illégale ou une conduite pouvant révéler un grave manquement aux obligations des fonctionnaires.

60 À l'audience, la Cour des comptes a précisé que la première enquête disciplinaire avait été ouverte le 23 novembre 2007 au vu des propos injurieux figurant dans le document du 15 octobre 2007 contenant les objectifs du requérant pour la période d'évaluation 2007/2008, même si d'autres remarques injurieuses du requérant, dont celles figurant dans la lettre de divulgation, ont été collectées dans le cadre de cette procédure. La décision attaquée aurait ainsi été prise en raison du comportement du requérant tout au long d'une période de 21 mois et non en raison du seul envoi de la lettre de divulgation au président de l'institution. La Cour des comptes a ajouté que la protection garantie aux fonctionnaires par les articles 22 bis et 22 ter du statut ne saurait s'appliquer à celui qui, sans autorisation, diffuse des informations sur une prétendue activité illégale ou sur un manquement grave à tout le personnel de son service et sur internet.

Appréciation du Tribunal

61 La circonstance que, comme en l'espèce, une décision défavorable à un agent fasse suite, chronologiquement, à la communication, par cet agent, d'informations au titre des articles 22 bis ou 22 ter du statut doit conduire le Tribunal, lorsqu'il est saisi d'un recours dirigé contre cette décision, à examiner le moyen tiré de la violation de ces dispositions avec une vigilance particulière (voir, en ce sens, arrêt du Tribunal du 24 février 2010, Menghi/ENISA, F-2/09, point 138).

62 Il ressort de l'article 22 bis, paragraphe 1, premier alinéa, du statut que le fonctionnaire qui «a connaissance de faits qui peuvent laisser présumer» une activité illégale ou un grave manquement aux obligations des fonctionnaires en informe immédiatement sa hiérarchie ou directement l'OLAF. En outre, selon l'article 22 ter, paragraphe 1, du statut, le fonctionnaire qui divulgue au président de la Cour des comptes les «informations visées à l'article 22 bis [...] ne subit aucun préjudice de la part de l'institution à laquelle il appartient» s'il a pu «estime[r], de bonne foi», que ses allégations étaient «essentiellement fondées» et s'il a préalablement communiqué ses informations à l'OLAF ou à son institution en leur laissant le temps de réagir. Le Tribunal a déjà jugé que ces dispositions n'offrent pas au fonctionnaire une protection contre toute décision susceptible de lui faire grief, mais seulement contre les décisions qui seraient adoptées en raison d'une telle divulgation (arrêt Menghi/ENISA, précité, point 139).

63 Or, force est de constater que la décision attaquée est notamment motivée par le caractère injurieux de la lettre de divulgation, diffusée de surcroît sans autorisation.

64 La question se pose donc de savoir si l'article 22 ter, paragraphe 1, du statut protège le fonctionnaire de toute poursuite disciplinaire en raison d'une divulgation d'informations au président de la Cour des comptes ou s'il convient de nuancer cette protection en excluant de celle-ci les propos injurieux, calomnieux ou diffamatoires.

65 Il y a lieu, à cet égard, de constater que l'article 22 ter, paragraphe 1, du statut renvoie à l'article 22 bis, paragraphe 1, premier alinéa, du statut pour la définition des informations dont la divulgation ne peut donner lieu à des poursuites disciplinaires. L'article 22 bis, paragraphe 1, du statut définit ces informations comme celles qui portent sur des «faits qui peuvent laisser présumer» une activité illégale ou un manquement grave aux obligations des fonctionnaires. Il s'ensuit que la divulgation doit porter sur des faits concrets. De plus, l'emploi des termes «laisser présumer» et la condition énoncée à l'article 22 ter, paragraphe 1, sous a), du statut, pour le fonctionnaire dénonciateur, d'agir «de bonne foi», c'est-à-dire, selon les versions espagnole, anglaise, néerlandaise et portugaise de l'article 22 ter, paragraphe 1, sous a), de pouvoir estimer «honnêtement et raisonnablement» que ses dénonciations sont «essentiellement fondées» implique l'obligation, pour celui-ci de porter, avant toute divulgation, une appréciation minimale de nature à le convaincre raisonnablement de la pertinence des éléments de fait en question au regard de possibles irrégularité ou manquement grave.

66 Il convient, dès lors, de considérer que l'article 22 bis, paragraphe 1, et l'article 22 ter, paragraphe 1, du statut visent seulement la communication de faits concrets dont une première appréciation a pu conduire le fonctionnaire qui les communique à présumer raisonnablement l'existence d'une activité illégale ou d'un manquement grave.

67 L'application de l'article 22 bis, paragraphe 1, et de l'article 22 ter, paragraphe 1, du statut doit, en outre, se concilier avec les obligations d'objectivité et d'impartialité qui s'imposent aux fonctionnaires (article 11, premier alinéa, du statut), avec l'obligation de veiller à la dignité de leur fonction (article 12 du statut), ainsi qu'avec leur devoir de loyauté (article 21 du statut). À cet égard, il y a lieu de rappeler que constitue une violation de l'obligation énoncée à l'article 12 du statut l'envoi de notes comportant des injures graves dans la mesure où elles portent atteinte à l'honneur des personnes visées, non seulement en raison des imputations susceptibles de nuire à leur dignité en tant que personnes, mais aussi en raison des allégations de nature à jeter le discrédit sur leur honorabilité

professionnelle (voir, en ce sens, arrêt du Tribunal de première instance du 12 septembre 2000, Teixeira Neves/Cour de justice, T-259/97, RecFP p. I-A-169 et II-773, point 29 ; arrêt du Tribunal du 8 novembre 2007, Andreasen/Commission, F-40/05, RecFP p. I-A-1-337 et II-A-1-1859, point 234).

68 De plus, les conséquences potentielles qu'une divulgation au sens de l'article 22 ter, paragraphe 1, du statut peut avoir à l'égard des personnes mises en cause nécessitent de rappeler que le droit à la présomption d'innocence exige qu'avant que la culpabilité ait été légalement proclamée, les agents de l'autorité publique s'abstiennent de faire des déclarations reflétant la conviction qu'une personne est coupable, incitant le public à croire en sa culpabilité ou préjugeant de l'appréciation des faits. À cet égard, la jurisprudence a souligné l'importance du choix des termes par les agents de l'autorité publique dans les déclarations qu'ils formulent avant qu'une personne ait été jugée et reconnue coupable d'une infraction. Il importe, à ce propos, de tenir compte du sens réel des déclarations en question, et non de leur forme littérale, ainsi que des circonstances particulières dans lesquelles les déclarations litigieuses ont été formulées (voir, en ce sens, arrêt du Tribunal de première instance du 8 juillet 2008, Franchet et Byk/Commission, T-48/05, Rec. p. II-1585, point 211, et la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme citée).

69 Enfin, si le législateur a entendu lutter contre la fraude en offrant, par l'insertion dans le statut des nouveaux articles 22 bis et 22 ter, une protection juridique à tous les fonctionnaires qui dénoncent des actes répréhensibles ou des dysfonctionnements graves au sein des services, il ne saurait être considéré qu'il a ainsi entendu favoriser le colportage de rumeurs, l'injure, la calomnie ou la diffamation.

70 Il résulte de ce qui précède que la divulgation prévue par l'article 22 ter, paragraphe 1, du statut n'est protégée contre des poursuites disciplinaires que si elle respecte les conditions dégagées au point 66 ci-dessus et que si elle est effectuée avec la réserve commandée par les devoirs d'objectivité et d'impartialité, du respect de la dignité de la fonction, du respect de l'honneur des personnes et de la présomption d'innocence.

71 En l'espèce, l'AIPN ad hoc a reproché au requérant le caractère gravement injurieux des termes qu'il a employés envers le secrétaire général dans sa lettre de divulgation et le fait que, à l'appui de ses accusations, il n'ait pas avancé le moindre élément concret susceptible de constituer un commencement de preuve, ses accusations étant, au contraire, ébauchées sur la base de simples allégations, d'hypothèses, de constructions et de conjectures.

72 Force est, à cet égard, de relever, avec la Cour des comptes, que le requérant a, en substance, accusé le secrétaire général d'être inapte à ses fonctions pour avoir, notamment, commis des faux en écritures, de «foule[r] aux pieds les règlements et l'éthique professionnelle», ainsi que de ne plus être «en mesure, depuis des années, de décider valablement [...] quoi que ce soit dans le cadre de ses fonctions».

73 Certes, il est légitime qu'un fonctionnaire qui divulgue des informations visées à l'article 22 bis du statut soit amené à formuler une appréciation personnelle des faits concrets en cause le conduisant à présumer raisonnablement l'existence d'une activité illégale ou d'un manquement grave. Dans la formulation de cette première appréciation personnelle, le fonctionnaire est cependant tenu à la réserve que lui commande les devoirs mentionnés au point 70 ci-dessus.

74 Or, en l'espèce, le requérant n'a manifestement pas fait preuve de la réserve à laquelle il était ainsi tenu. En effet, ses accusations ne constituent pas une simple dénonciation de faits concrets dont une première appréciation pourrait faire présumer des irrégularités ou des manquements graves, mais l'affirmation, véhémente et sans retenue, de la totale conviction que le secrétaire général s'était rendu coupable d'actes irréguliers et de manquements dont certains pénalement punissables.

75 De plus, les accusations portées contre le secrétaire général ont été formulées sans être étayées d'éléments probatoires concrets, alors même que le Tribunal de première instance des Communautés européennes avait déjà attiré, à plusieurs reprises, dans le cadre de contentieux précédents, l'attention du requérant sur le fait qu'il n'apportait aucun élément susceptible de démontrer l'exactitude de ses allégations (arrêt du Tribunal de première instance du 3 octobre 2006, Nijs/Cour des comptes, T-171/05, RecFP p. I-A-2-195 et II-A-2-999, points 28, 59, 64, 72 et 76). À cet égard, il convient d'observer que, dans son questionnaire du 11 décembre 2007, le fonctionnaire chargé de l'enquête a expressément demandé au requérant de produire des éléments de nature à prouver les accusations qu'il formulait à l'encontre du secrétaire général. En réponse, le requérant s'est borné à renvoyer à des «mémoires déposés par [son] conseil auprès des juridictions communautaires» et à soutenir que la Cour des comptes disposait déjà des preuves en question, s'abstenant ainsi de collaborer à l'enquête dans une mesure qui aurait pu lui être favorable.

76 En outre, le requérant a fait part de son intention de publier sa lettre de divulgation le jour même où il l'adressait au président de la Cour des comptes. Cette simultanéité est de nature à accréditer le point de vue de la partie défenderesse selon lequel le requérant cherchait moins à faire corriger des irrégularités qu'il croyait avoir découvertes qu'à nuire au secrétaire général par cette publicité.

77 Dans ces conditions, l'AIPN ad hoc a pu considérer que la lettre de divulgation contenait des allégations injurieuses et non une dénonciation, par un fonctionnaire de bonne foi, de faits précis laissant raisonnablement présumer des irrégularités ou des manquements graves.

78 Enfin, il y a lieu d'attacher de l'importance au fait que la lettre de divulgation n'est qu'un écrit parmi de nombreux autres rédigés par le requérant pendant une période de 21 mois sur lesquels l'AIPN ad hoc s'est fondée pour justifier la décision attaquée.

79 Par ailleurs, l'AIPN ad hoc a aussi reproché au requérant d'avoir porté sa lettre de divulgation à la connaissance de l'ensemble du service de la traduction de la Cour des comptes et de l'avoir publiée sur internet, alors qu'elle s'était opposée à sa diffusion.

80 Le requérant, qui ne conteste pas les faits rappelés ci-dessus, a, ainsi, donné une publicité particulièrement étendue aux accusations rappelées au point 72 ci-dessus en violation, ainsi que mentionné dans la décision attaquée, des devoirs qui pèsent sur tout fonctionnaire en vertu des articles 17 et 17 bis du statut et de l'obligation, en toute hypothèse, de faire preuve de la plus grande prudence et de la plus grande retenue dans la publicité donnée à des allégations relevant de la compétence de l'OLAF (arrêt du Tribunal du 2 mai 2007, Giraudy/Commission, F-23/05, RecFP p. I-A-1-121 et II-A-1-657, point 162). Or, la protection de l'article 22 ter, paragraphe 1, du statut ne peut s'appliquer aux fonctionnaires coupables de tels manquements.

81 Il découle de ce qui précède que le moyen tiré de la violation des articles 22 bis et 22 ter du statut n'est pas fondé.

Sur le deuxième moyen, tiré de l'influence exercée par le secrétaire général sur la procédure

Arguments des parties

82 Le requérant soutient, premièrement, qu'en ne saisissant pas l'OLAF, le secrétaire général a suscité le différend qui a conduit à la décision attaquée.

83 Le requérant soutient, deuxièmement, que le secrétaire général a influencé la composition du conseil de discipline en remplaçant un des deux fonctionnaires désignés par l'AIPN pour y siéger.

84 Le requérant prétend, troisièmement, qu'une note qu'il avait adressée au secrétaire général le 27 février 2007, et qui fonde en partie la décision attaquée, n'a pas été reprise dans le rapport d'enquête du 12 février 2008, mais l'avait seulement été dans une enquête antérieure. Il soutient, dès lors, que l'AIPN ad hoc a tenu compte de ce courrier sans prendre en considération les explications qu'il avait fournies à l'occasion de cette première enquête.

85 La Cour des comptes estime que le premier grief du requérant recoupe le premier moyen et renvoie à sa défense sur celui-ci.

86 La Cour des comptes fait ensuite valoir que l'exercice de promotion pour l'année 2008 s'était achevé peu de temps avant la formation du conseil de discipline appelé à se prononcer sur la situation du requérant et que, du fait de leur promotion, certaines personnes, dont les noms figuraient sur la liste de l'AIPN, ne remplissaient plus les conditions pour y être inscrites. Aussi cette liste a-t-elle été révisée par le secrétaire général. La Cour des comptes fait toutefois observer que cette révision résulte d'une circonstance qui est indépendante des faits à l'origine de la procédure disciplinaire diligentée contre le requérant et qui a précédé le tirage au sort des membres du conseil de discipline, de sorte que le secrétaire général n'a pu exercer aucune influence sur sa composition.

87 Enfin, la Cour des comptes soutient que la note du 27 février 2007 adressée par le requérant au secrétaire général a bien été prise en considération dans le rapport d'enquête du 12 février 2008 et que le requérant a pu faire valoir ses observations sur cette note devant le fonctionnaire chargé de l'enquête, devant le conseil de discipline et devant l'AIPN ad hoc.

Appréciation du Tribunal

88 Bien que le moyen ne précise pas quel est son fondement juridique, son contenu permet de considérer qu'il s'appuie sur le principe d'impartialité et sur l'obligation de respecter les droits de la défense.

89 Cela étant, le refus, en 2003, du secrétaire général de communiquer à l'OLAF les prétendues fraudes dénoncées par le requérant, à le supposer illégal, n'est pas de nature à entacher d'illégalité la décision attaquée. En effet, ce refus ne constitue pas une étape de la procédure ayant abouti à la sanction litigieuse. Concrètement, il a eu une incidence trop indirecte sur la décision attaquée pour en constituer juridiquement un acte préparatoire dont l'illégalité pourrait être invoquée à l'appui du recours en annulation.

90 S'agissant, ensuite, de la prétendue influence du secrétaire général sur la composition du conseil de discipline, il convient de rappeler qu'aux termes de l'article 5, paragraphe 2, de l'annexe IX du statut «pour les cas mettant en cause un fonctionnaire d'un grade jusqu'à AD 13, le conseil siège avec deux membres supplémentaires appartenant au même groupe de fonctions et au même grade que le fonctionnaire faisant l'objet de la procédure disciplinaire». Selon l'article 6, paragraphe 4, sous a), de la même annexe, ces membres supplémentaires sont désignés sur la base de deux listes établies, l'une par l'AIPN, l'autre par le comité du personnel et comprenant chacune, dans toute la mesure du possible, les noms de deux fonctionnaires de chaque grade dans chaque groupe de fonctions.

91 En l'espèce, la Cour des comptes expose que la liste de l'AIPN a dû être révisée par le secrétaire général à la suite de la promotion de fonctionnaires qui, de ce fait, ne satisfaisaient plus à la condition d'appartenir au même groupe de fonctions et au même grade que le requérant. L'origine de cette révision repose ainsi sur un fait objectif, étranger aux relations tendues pouvant exister entre les deux hommes. Le requérant ne le conteste d'ailleurs pas.

92 Par ailleurs, il ressort de l'article 6, paragraphe 4, sous b), de l'annexe IX du statut que la composition du conseil de discipline résulte, notamment, du tirage au sort d'un membre dans chacune des deux listes susmentionnées, par le président dudit conseil et en présence de l'intéressé. Il n'est pas contesté

que cette procédure a été respectée. De plus, l'article 6, paragraphe 5, de la même annexe offre à l'intéressé la possibilité de récuser un membre du conseil de discipline. Or, force est de constater que le requérant n'a pas exercé cette faculté et qu'il ne remet même pas en cause, dans sa requête, l'impartialité du fonctionnaire tiré au sort dans la liste de l'AIPN.

93 Au vu du constat effectué ci-dessus et du respect des garanties procédurales qui en ressort, il n'apparaît pas que la révision de la liste de l'AIPN par le secrétaire général ait pu entacher la décision attaquée de partialité.

94 Enfin, il ressort des pièces du dossier que l'AIPN ad hoc a effectivement tenu compte de la note du 27 février 2007, mentionnée au point 84 ci-dessus, pour justifier la décision attaquée. Cette note figurait en annexe 3 de la décision du 23 novembre 2007 ouvrant la première enquête administrative visant le requérant. Par conséquent, tant dans le cadre de cette enquête que devant le conseil de discipline et devant l'AIPN ad hoc, le requérant a pu s'exprimer sur le contenu de la note en question et réitérer, ou même développer, les explications qu'il avait fournies antérieurement.

95 L'inclusion de la note du 27 février 2007 dans la procédure disciplinaire ayant abouti à la décision attaquée n'a donc pas pu affecter les droits du requérant à une procédure impartiale et respectueuse des droits de la défense.

96 Il s'impose de conclure que le deuxième moyen n'est pas fondé.

Sur le troisième moyen, tiré de la violation du principe d'égalité de traitement

Arguments des parties

97 Le requérant soutient que la décision n° 81-2007 méconnaît le principe d'égalité de traitement en ce que, pour remplir le rôle d'AIPN à son seul égard, cette décision établit une AIPN ad hoc composée de membres de la Cour des comptes, lesquels ne sont pas soumis à l'obligation d'indépendance exprimée à l'article 11 bis du statut et ne sont donc pas obligés d'aviser l'autorité de l'existence d'un intérêt personnel à une affaire dont ils seraient chargés.

98 La Cour des comptes rétorque que le moyen est irrecevable, dans la mesure où il est dirigé contre une décision insusceptible d'annulation.

99 La Cour des comptes soutient, ensuite, que l'indépendance des membres de l'AIPN ad hoc ne peut être remise en question pour le seul motif qu'ils ne sont pas des fonctionnaires soumis au statut. En effet, leur indépendance aurait été garantie, au moment des faits, par l'article 247 CE, ainsi que par l'article 2, paragraphe 1, du code de conduite des membres de la Cour des comptes. Enfin, le requérant ne produirait aucun élément tendant à faire accroire que l'un ou l'autre des membres de la Cour des comptes composant l'AIPN ad hoc avait effectivement un intérêt personnel de nature à compromettre son indépendance dans le traitement de son dossier disciplinaire.

Appréciation du Tribunal

100 Il incombe tout d'abord au Tribunal de se prononcer sur la recevabilité du moyen soulevé.

101 À cet égard, le Tribunal a constaté, au point 54 ci-dessus, que le requérant entend invoquer l'irrégularité de la décision n° 81-2007 à l'appui de son recours en annulation contre la décision attaquée. Or, selon une jurisprudence constante, il est effectivement possible de faire valoir l'irrégularité d'actes préparatoires à l'appui des recours en annulation d'actes faisant grief auxquels ils sont étroitement liés. Dès lors le moyen est recevable.

102 S'agissant ensuite du fond, il convient de rappeler que l'AIPN ad hoc, instituée par la décision n° 81-2007, était composée de trois membres de la Cour des comptes. Or, il ressort de l'article 247, paragraphe 2, CE, tel qu'il était en vigueur au moment des faits, que les membres de la Cour des comptes «doivent offrir toutes garanties d'indépendance» et qu'ils doivent donc se conformer à cette exigence durant leur mandat, comme le rappelle l'article 1er, paragraphe 1, première phrase, du code de conduite des membres de la Cour des comptes. De plus, l'article 2, paragraphe 1, du même code de conduite dispose que ces derniers doivent «évite[r] toute situation susceptible de donner lieu à un conflit d'intérêts». Enfin, toute autorité administrative a l'obligation de respecter le principe d'impartialité. Plus précisément, l'existence même d'un large pouvoir d'appréciation ne saurait dispenser l'autorité administrative de son obligation d'examiner, avec soin et impartialité, tous les éléments pertinents du cas d'espèce (arrêt du Tribunal du 29 septembre 2009, Hau/Parlement, F-125/07, RecFP p. I-A-1-371 et II-A-1-1997, point 27 et la jurisprudence citée). Il est évident que cette obligation s'impose tout particulièrement dans le domaine disciplinaire.

103 Il s'ensuit que le requérant ne peut prétendre avoir été victime d'une différence de traitement par rapport aux fonctionnaires dont l'AIPN est elle-même assujettie au statut, en général, et à l'article 11 bis de celui-ci, en particulier.

104 Il y a lieu de conclure que le troisième moyen n'est pas fondé.

Sur le quatrième moyen, tiré de la partialité de l'enquête administrative

Arguments des parties

105 Le requérant prétend que le fonctionnaire chargé de l'enquête administrative n'a pas rempli sa mission de manière impartiale.

106 Le requérant relève, en premier lieu, que le fonctionnaire chargé de l'enquête n'aurait pas recherché si, par son refus de saisir l'OLAF, le secrétaire général avait été à l'origine des écrits qui ont motivé la procédure disciplinaire. Or, l'article 2 des DGE sur les enquêtes administratives lui aurait permis d'élargir la portée de l'enquête administrative. Dans le même ordre d'idées, le requérant constate que le rapport d'enquête souligne que ses affirmations ne sont étayées par aucune preuve, alors que l'administration les détenait et que, selon l'article 3 des mêmes DGE, le fonctionnaire chargé de l'enquête est habilité à se procurer des documents de quelque nature que ce soit.

107 Le requérant observe, en deuxième lieu, que le rapport d'enquête mentionne que ses écrits seraient «très désobligeants» et qu'ils comporteraient «des accusations très graves à caractère calomnieux». Le rapport qualifierait, en outre, son utilisation des premiers mots de l'encyclique du pape Pie XI, du 14 mars 1937, *Mit brennender Sorge*, relative aux relations de l'Église avec le Reich allemand, comme étant «particulièrement ironique». Or, selon l'article 4 des DGE sur les enquêtes administratives, un rapport d'enquête ne pourrait comporter «aucune appréciation des faits et circonstances pertinents, y compris en termes d'existence ou non d'un manquement aux obligations de l'intéressé».

108 En troisième lieu, le requérant prétend que le fonctionnaire chargé de l'enquête aurait tenté de lui soutirer de «faux aveux», dans la mesure où il lui aurait adressé un questionnaire, le 11 décembre 2007, afin de déterminer s'il était l'auteur de documents qui n'étaient pas précisément identifiés, ledit fonctionnaire se réservant ainsi la possibilité de les remplacer a posteriori par d'autres. De même, le requérant aurait constaté, lors de son audition du 23 janvier 2008, que le fonctionnaire chargé de l'enquête tentait de lui faire avouer qu'il était l'auteur d'une lettre anonyme distribuée au Parlement.

109 La Cour des comptes répond que le rapport d'enquête ne présente aucun signe de partialité. Il serait, au contraire, équilibré. Ainsi, le fonctionnaire chargé de l'enquête aurait-il admis qu'il n'y avait pas de preuve suffisante pour conclure que le requérant était l'auteur de la lettre anonyme distribuée au

Parlement. Par ailleurs, l'article 4 des DGE sur les enquêtes administratives devrait être interprété comme interdisant seulement au fonctionnaire chargé de l'enquête de donner une qualification juridique aux faits qu'il a constatés.

Appréciation du Tribunal

110 Il y a lieu de rappeler, à titre liminaire, que l'administration doit exercer son pouvoir disciplinaire avec soin et impartialité (voir point 102 ci-dessus). De plus, en l'espèce, il lui incombait de respecter les DGE sur les enquêtes administratives, lesquelles étaient applicables, conformément à leur article 8, à toutes les enquêtes administratives en cours à la date de leur entrée en vigueur, soit le 12 décembre 2007.

111 S'agissant, en premier lieu, du reproche selon lequel le fonctionnaire chargé de l'enquête n'aurait pas recherché si le refus du secrétaire général de saisir l'OLAF ne serait pas à l'origine des faits reprochés au requérant, ce qui lui aurait permis d'élargir la portée de l'enquête administrative, il convient d'observer que, en vertu de l'article 2, paragraphe 8, des DGE sur les enquêtes administratives, l'AIPN a la faculté, et non l'obligation, d'élargir la portée d'une telle enquête lorsque celle-ci met en lumière la possibilité qu'un fonctionnaire autre que l'intéressé ait manqué à ses devoirs.

112 Or, il importe de rappeler que le requérant était poursuivi disciplinairement, non pas pour son insistance à ce que l'OLAF soit saisi de prétendues irrégularités, mais pour l'indignité de ses écrits résultant de leur tournure injurieuse et pour avoir diffusé sa lettre de divulgation, sans autorisation, à l'ensemble du personnel de la direction de la traduction de la Cour des comptes et sur internet. De plus, il faut rappeler ici encore que le requérant n'a pas saisi l'occasion que lui a offerte le fonctionnaire chargé de l'enquête d'étayer ses accusations à l'encontre du secrétaire général par des éléments de preuve concrets (voir point 75 ci-dessus).

113 Dans ces conditions, le fonctionnaire chargé de l'enquête a pu, sans méconnaître son devoir d'impartialité, constater que le requérant ne basait ses accusations sur aucun indice susceptible d'ouvrir de nouvelles pistes d'investigation. Partant, son refus de suggérer à l'AIPN ad hoc l'extension de sa saisine ne saurait passer pour une preuve de sa partialité.

114 S'agissant, en deuxième lieu, des termes utilisés par le fonctionnaire chargé de l'enquête dans son rapport du 12 février 2008 qui démontreraient sa partialité, il convient de relever que, selon l'article 4, paragraphe 2, des DGE sur les enquêtes administratives, le rapport d'enquête ne peut contenir «aucune appréciation des faits et circonstances pertinents, y compris en termes d'existence ou non d'un manquement aux obligations de l'intéressé». Cette disposition ne saurait, toutefois, être isolée de son contexte. En vertu de l'article 3, paragraphe 2, desdites DGE, le fonctionnaire chargé de l'enquête doit mener celle-ci «avec assiduité et de manière approfondie». Selon l'article 4, paragraphe 1, des DGE, le rapport d'enquête doit «expose[r] tou[s] fait et circonstance pertinents, ainsi que le degré de certitude, voire de doute, y afférent». Enfin, l'article 4, paragraphe 3, des DGE dispose que «des faits et circonstances impliquant un fonctionnaire ne peuvent être mentionnés dans le rapport sans que celui-ci ait été en mesure d'exprimer au préalable son avis sur ces faits et circonstances».

115 Il découle de ce qui précède que, nonobstant les termes susmentionnés de l'article 4, paragraphe 2, des DGE sur les enquêtes administratives, la mission du fonctionnaire chargé de l'enquête implique nécessairement, au vu notamment des observations du fonctionnaire intéressé, qu'il procède à la constatation des faits et circonstances pertinents et donc à une appréciation de ceux-ci afin de déterminer leur pertinence, ainsi qu'une appréciation de la force probante des éléments de preuve susceptibles d'être utilisés dans le cadre de poursuites disciplinaires. Ce pouvoir d'appréciation varie, lui-même, en fonction de la nature des fautes disciplinaires susceptibles d'être sanctionnées et des investigations qu'elles nécessitent.

116 En l'espèce, l'enquête administrative ouverte le 23 novembre 2007 avait pour objet de déterminer si les écrits du requérant constituaient ou non un manquement aux obligations au titre des articles 12, 12 bis et 21 du statut.

117 Dans ce cadre, et compte tenu de l'entrée en vigueur des DGE sur les enquêtes administratives, le fonctionnaire chargé de l'enquête devait, comme il l'a relevé dans le passage de son rapport du 12 février 2008 consacré à l'état de la jurisprudence relative à l'obligation de veiller à la dignité de la fonction, vérifier l'existence d'«affirmations caractérisées par un ton agressif et dénué de la bienséance requise» ou «d'injures graves» résultant d'«imputations susceptibles de nuire à la dignité [des] personnes» et d'«allégations de nature à jeter le discrédit sur [leur] honorabilité professionnelle».

118 Ces vérifications imposaient que le fonctionnaire chargé de l'enquête porte une appréciation sur les écrits du requérant aux fins d'y relever, le cas échéant, des éléments pertinents. Lui interdire d'y procéder empêcherait toute enquête administrative sur des faits susceptibles de constituer une atteinte au respect de la dignité de la fonction qui est un important devoir de tout fonctionnaire.

119 Dans ce contexte, les observations du rapport d'enquête administrative selon lesquelles les écrits du requérant comportaient des termes «très désobligeants» et «des accusations très graves à caractère calomnieux» ou encore une citation «particulièrement ironique» étaient inhérentes à l'investigation du fonctionnaire chargé de l'enquête quant à l'existence d'un manquement du requérant au devoir de veiller au respect de la dignité de la fonction. L'emploi de ces termes ne constitue pas, comme tel, un indice de partialité.

120 Au demeurant, le dossier révèle que le fonctionnaire chargé de l'enquête a accompli ses travaux avec soin. Son enquête principale a duré près de trois mois. Durant celle-ci, il a examiné les documents visés dans sa saisine. Il a ensuite adressé un questionnaire au requérant avant de procéder à son audition et il lui a également permis de faire part de ses observations sur le procès-verbal de son audition. Enfin, il a entendu le secrétaire général. Et pour être complet il convient de souligner qu'il a écarté de la procédure une lettre anonyme distribuée aux membres du Parlement après avoir estimé, à la décharge du requérant, qu'il n'y avait pas de preuve déterminante que celui-ci en ait été l'auteur.

121 En troisième lieu, force est de constater qu'est dépourvue de fondement l'affirmation selon laquelle le fonctionnaire chargé de l'enquête aurait tenté de soutirer de «faux aveux» au requérant en lui soumettant, le 11 décembre 2007, un questionnaire portant sur des documents non identifiés, dès lors qu'il ressort de la lecture de ce questionnaire que les documents sur lesquels il était interrogé étaient bien précisés.

122 En conséquence, le quatrième moyen n'est pas fondé.

Sur le cinquième moyen, tiré de la disproportion de la sanction

Arguments des parties

123 Le requérant prétend que sa révocation est disproportionnée dans la mesure où il aurait agi de bonne foi. Ainsi, la Cour des comptes n'aurait-elle pas tenu compte de la circonstance que ses démêlés avec ses supérieurs trouvaient leur origine dans des faits rapportés par des collègues qu'il n'avait aucune raison de mettre en doute. De plus, dans ses objectifs pour la période d'évaluation 2007/2008, il aurait manifesté sa volonté, au cas où il constaterait s'être trompé, d'adresser des excuses à toute personne qu'il aurait visée dans ses déclarations. Par ailleurs, nul n'aurait jamais contesté ses mérites professionnels. Enfin, la Cour des comptes aurait, à de nombreuses reprises, laissé passer des occasions de mettre fin au différend en lui démontrant qu'il s'était trompé.

124 La Cour des comptes rétorque que le requérant n'a pas invoqué la violation du principe de proportionnalité dans sa réclamation du 13 avril 2009 et que le moyen est donc irrecevable.

125 Sur le fond, la Cour des comptes rappelle qu'en ce qui concerne l'adéquation de la sanction le juge ne peut substituer son appréciation à celle de l'autorité administrative, sauf erreur manifeste ou détournement de pouvoir. Elle rappelle aussi que, selon l'article 10 de l'annexe IX du statut, la sanction disciplinaire est proportionnelle à la gravité de la faute commise et que cette disposition énumère neuf critères auxquels il y a lieu de se référer, notamment pour déterminer la gravité de la faute et décider de la sanction à infliger.

126 En l'espèce, le conseil de discipline aurait tenu compte de ce que le requérant avait déjà été sanctionné disciplinairement pour des faits similaires. Il aurait également tenu compte de ce que les faits litigieux se seraient déroulés sur une longue période de temps et aurait aussi pris en considération la circonstance que, compte tenu de son groupe de fonctions et de son grade, le requérant devait être capable de prévoir les conséquences de ces actes. Enfin, l'AIPN ad hoc aurait procédé à une analyse circonstanciée des circonstances de la cause au vu des critères énumérés par le statut.

Appréciation du Tribunal

127 Le moyen pris du caractère disproportionné de la sanction peut être invoqué à l'appui du recours en annulation malgré l'irrecevabilité du chef de conclusions tendant à la réformation de la décision attaquée (voir point 55 ci-dessus).

128 La Cour des comptes fait toutefois valoir que la réclamation du requérant, du 13 avril 2009, portant sur la décision attaquée ne comportait pas la moindre allusion au caractère disproportionné de la sanction et que le moyen soulevé pour la première fois devant le Tribunal serait donc irrecevable pour ce motif.

129 Afin, cependant, de préserver l'objectif de la procédure précontentieuse, à savoir permettre à l'administration de revoir sa décision et obtenir ainsi une résolution extrajudiciaire des différends, il a été jugé que la règle de concordance entre la réclamation et le recours contentieux ne saurait intervenir qu'au seul cas où le recours contentieux modifie l'objet de la réclamation ou sa cause, cette dernière notion de «cause» étant à interpréter au sens large, dans le sens d'une contestation de la légalité interne de l'acte attaqué ou, alternativement, d'une contestation de sa légalité externe. En conséquence, et sous réserve des exceptions d'illégalité, et bien entendu des moyens d'ordre public, il n'y a normalement modification de la cause du litige et, partant, irrecevabilité pour non-respect de la règle de concordance que si le requérant, critiquant dans sa réclamation la seule validité formelle de l'acte lui faisant grief, y compris ses aspects procéduraux, soulève dans la requête des moyens de fond ou, à l'inverse, si le requérant, après avoir uniquement contesté dans sa réclamation la légalité au fond de l'acte lui faisant grief, introduit une requête contenant des moyens relatifs à la validité formelle de celui-ci, y compris ses aspects procéduraux (arrêt du Tribunal du 1er juillet 2010, Mandt/Parlement, F-45/07, points 110, 119 et 120).

130 Or, dans sa réclamation du 13 avril 2009, le requérant critiquait, notamment, la circonstance que la décision attaquée ne tenait pas compte de ses nombreux efforts pour remédier aux illégalités qu'il avait constatées ou, tout au moins, qu'elle négligeait le fait que la Cour des comptes l'avait incité, par son attitude, à croire en leur existence. Il y réfutait aussi l'affirmation selon laquelle les accusations qu'il avait portées ne seraient pas étayées, estimant, notamment qu'il «n'a[vait] pas à prouver à la Cour des comptes ses propres actes, puisqu'elle les conna[issait] mieux que [lui]». Le requérant critiquait ainsi la légalité interne de la décision attaquée.

131 Dans la mesure où la critique du caractère disproportionné d'une sanction concerne également le fond de la décision attaquée, le moyen est recevable au vu de la jurisprudence rappelée au point 129 ci-dessus.

132 Concernant le fond, il y a lieu de rappeler que le régime disciplinaire mis en place par le statut n'établit pas un rapport fixe entre la sanction et le manquement commis (arrêt du Tribunal de première instance du 18 décembre 1997, Daffix/Commission, T-12/94, RecFP p. I-A-453 et II-1197, point 89). Aussi, lorsque la réalité des faits retenus à la charge d'un fonctionnaire est établie, le choix de la sanction disciplinaire adéquate appartient à l'AIPN et le juge ne saurait substituer son appréciation à celle de cette autorité, sauf en cas d'erreur manifeste ou de détournement de pouvoir (arrêts Daffix/Commission, précité, point 63, et Teixeira Neves/Cour de justice, point 67 supra, point 108).

133 Dans le cas d'espèce, il n'apparaît pas que la sanction litigieuse soit manifestement disproportionnée, dès lors que :

— le requérant a porté atteinte à l'honorabilité du secrétaire général et à la dignité de sa propre fonction par ses affirmations injurieuses, répétées dans de nombreux écrits pendant près de deux ans ;

— il a rendu ses accusations publiques par la diffusion de sa lettre de divulgation à l'ensemble du personnel de la direction de la traduction de la Cour des comptes et sur internet ;

— il ne conteste pas le caractère intentionnel de ses actes ;

— il avait déjà été sanctionné, le 5 septembre 2007, pour des faits de même nature.

134 Ce constat n'est pas infirmé par le fait que l'attitude du requérant trouverait son origine dans des déclarations de collègues et dans le fait que la Cour des comptes n'aurait pas veillé à réfuter précisément ses allégations.

135 En effet, les institutions sont en droit d'attendre des fonctionnaires du niveau de grade du requérant qu'ils agissent avec discernement et circonspection. De plus, l'attention du requérant avait été attirée, à plusieurs reprises, et notamment dans une décision de justice (voir point 75 ci-dessus), sur la nécessité de ne pas confondre de pures allégations avec des informations étayées. En outre, le refus de la Cour des comptes de réfuter les accusations du requérant en lui soumettant des preuves concrètes de nature à disculper les personnes qu'il attaquait ne saurait, en toute hypothèse, justifier le caractère injurieux de ses écrits qui motive en partie la décision attaquée. Par ailleurs, il convient de rappeler à nouveau que la sanction litigieuse est aussi motivée par le fait que le requérant a diffusé sa lettre de divulgation à l'ensemble du personnel de la direction de la traduction de la Cour des comptes et sur internet en dépit de l'opposition formelle de l'AIPN ad hoc, laquelle a pu considérer qu'il y avait là «deux violations flagrantes» des articles 17 et 17 bis du statut.

136 Enfin, la prétendue intention du requérant, qui ressortirait de son projet d'objectifs pour la période d'évaluation 2007/2008, de présenter ses excuses au cas où il constaterait s'être trompé dans ses griefs est à ce point équivoque que l'AIPN ad hoc a pu, au contraire, y voir un exemple supplémentaire d'insinuation malveillante. En effet, le requérant y expose que, si le secrétaire général et une autre personne «ne sont pas responsables ou complices de fraude, [d']intimidation, [de] faux en écriture [...], mon principal objectif pour l'année 2007/2008 sera l'information complète du personnel de la Cour des comptes concernant les raisons [pour lesquelles] jusqu'à présent tout a conspiré pour me faire croire que mes supérieurs avaient commis les illégalités susmentionnées [...]. Je profiterai alors de l'occasion pour demander à l'ensemble du personnel et notamment aux personnes les plus visées de bien vouloir m'excuser d'avoir cru mes yeux[,] mes oreilles et mon cerveau».

137 Au vu de ce qui précède, le cinquième moyen n'est pas fondé.

Sur le sixième moyen, tiré de la violation du principe du délai raisonnable.

Arguments des parties

138 Le requérant prétend que la longueur de la procédure disciplinaire a méconnu le principe du délai raisonnable. Il observe que celle-ci a duré près de quatorze mois, soit largement plus que dans d'autres affaires similaires. De plus, elle concernerait des faits remontant, notamment, au mois d'août 2006. Il en déduit que l'AIPN ad hoc aurait dû prendre en considération l'état d'incertitude dans lequel il est demeuré pendant tout ce temps et qu'elle aurait dû, en conséquence, réduire la sanction prononcée à son encontre.

139 La Cour de comptes répond que le requérant n'a pas soulevé la méconnaissance du délai raisonnable au stade de la procédure précontentieuse et que le moyen est, dès lors, irrecevable. Sur le fond, elle conteste que la durée de la procédure disciplinaire ait été excessive.

Appréciation du Tribunal

140 Le moyen, qui se présente comme un moyen de légalité externe, relève du fond, car, à travers lui, le requérant critique en réalité la proportion de la sanction. Aussi est-il recevable pour les mêmes raisons que celles exposées aux points 127 et suivants ci-dessus.

141 S'agissant du fond, il convient de rappeler qu'il découle du principe de bonne administration que les autorités disciplinaires ont l'obligation de mener avec diligence la procédure disciplinaire et d'agir de sorte que chaque acte de poursuite intervienne dans un délai raisonnable par rapport à l'acte précédent (arrêt du Tribunal du 13 janvier 2010, A et G/Commission, F-124/05 et F-96/06, point 390). De plus, la question de savoir si la procédure disciplinaire, une fois ouverte, a été conduite avec la diligence requise, est influencée par la circonstance qu'une période plus ou moins longue s'est écoulée entre la survenance de la prétendue infraction disciplinaire et la décision d'ouverture de la procédure (arrêt A et G/Commission, précité, point 392).

142 En l'espèce, il y a lieu de constater que le requérant se limite, d'une part, à de vagues considérations mettant en cause l'ancienneté des faits, sa seule critique concrète concernant la prise en considération par l'AIPN ad hoc d'une lettre au secrétaire général du 11 août 2006, et, d'autre part, à contester, de manière générale, le délai de quatorze mois séparant l'ouverture de l'enquête administrative de la date de sa révocation, sans identifier précisément les étapes de la procédure disciplinaire qui n'auraient pas été accomplies dans un délai raisonnable.

143 S'agissant de la prise en considération par l'AIPN ad hoc du courrier du 11 août 2006 du requérant au secrétaire général, force est de constater que la période de quinze mois qui s'est écoulée entre cette date et celle de l'ouverture de l'enquête administrative n'est pas déraisonnable et qu'elle peut s'expliquer par la volonté de l'AIPN ad hoc de ne pas sanctionner un fait isolé, mais de chercher à réprimer un comportement continu du requérant, susceptible de caractériser un harcèlement par la répétition de propos désobligeants ou injurieux.

144 S'agissant des étapes successives de la procédure disciplinaire, la Cour des comptes concède que près de six mois se sont écoulés entre la première saisine du conseil de discipline, le 6 juin 2008, et l'avis rendu par cette instance le 20 novembre suivant. Elle admet que ce laps de temps dépasse le délai de deux mois prévu à l'article 18 de l'annexe IX du statut. Elle rappelle, toutefois, à juste titre, que les délais prévus à l'annexe IX du statut ne sont pas péremptoires (arrêt du Tribunal du 8 novembre 2007, Andreasen/Commission, point 67 supra, points 194 et 195). Par conséquent, l'inobservation de ces délais doit être appréciée en fonction des circonstances particulières de l'affaire.

145 Or, le délai de six mois qui s'est écoulé entre la saisine du conseil de discipline et l'avis rendu par celui-ci s'explique en partie par l'ouverture d'une enquête administrative complémentaire, consécutive à la publication, par le requérant, le 8 juin 2008, de sa lettre de divulgation sur internet. Il ressort en outre du dossier que pendant ce délai le conseil de discipline a entendu le requérant à deux reprises. Enfin, il convient d'observer que le requérant est demeuré en fonction pendant la procédure et qu'il percevait sa rémunération.

146 En tout état de cause, à supposer même que la procédure disciplinaire ait été, en l'espèce, trop longue, il y aurait lieu de faire application de la règle selon laquelle la violation du principe du respect du délai raisonnable ne justifie pas, en règle générale, l'annulation de la décision prise à l'issue d'une procédure administrative. En effet, ce n'est que lorsque l'écoulement excessif du temps est susceptible d'avoir une incidence sur le contenu même de la décision adoptée à l'issue de la procédure administrative que le non-respect du principe du délai raisonnable affecte la validité de la procédure administrative. Il peut en aller ainsi précisément dans des procédures de sanction, lorsque l'écoulement excessif du temps affecte la capacité des personnes concernées de se défendre effectivement (voir, en matière de concurrence, ordonnance de la Cour du 13 décembre 2000, SGA/Commission, C-39/00 P, Rec. p. I-11201, point 44 ; arrêt du Tribunal de première instance du 13 janvier 2004, JCB Service/Commission, T-67/01, Rec. p. II-49, points 36 et 40, et la jurisprudence citée). Or, le requérant n'a nullement établi, ni même cherché à établir que tel avait été le cas en l'espèce.

147 Dans ces conditions le sixième moyen n'est pas fondé.

Sur les dépens

148 Aux termes de l'article 87, paragraphe 1, du règlement de procédure, sous réserve des autres dispositions du chapitre huitième du titre deuxième dudit règlement, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. En vertu du paragraphe 2 du même article, le Tribunal peut décider, lorsque l'équité l'exige, qu'une partie qui succombe n'est condamnée que partiellement aux dépens, voire qu'elle ne doit pas être condamnée à ce titre.

149 Il résulte des motifs ci-dessus énoncés que le requérant est la partie qui succombe. En outre, dans ses conclusions, la Cour des comptes a expressément conclu à ce que le requérant soit condamné aux dépens. Les circonstances de l'espèce ne justifiant pas l'application des dispositions de l'article 87, paragraphe 2, du règlement de procédure, il y a donc lieu de condamner le requérant à l'ensemble des dépens.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL DE LA FONCTION PUBLIQUE (deuxième chambre)

déclare et arrête :

1) Le recours est rejeté.

2) M. Nijs supporte ses propres dépens ainsi que les dépens de la Cour des comptes.

Mahoney Tagaras Van Raepenbusch

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 13 janvier 2011.

Le greffier
W. Hakenberg

Le président
P. Mahoney