ARRÊT DE LA COUR (DEUXIÈME CHAMBRE) DU 30 MAI 1973 [1]

Giuseppe Drescig contre Commission des Communautés européennes

Affaire 49-72

Sommaire

1. *Fonctionnaires — Autorité investie du pouvoir de nomination — Pouvoirs — Exercice — Modalités — Répartition d'affaires — Dérogations — Subdélégation — Admissibilité — Conditions*
   (Décision de la Commission du 26 février 1971, art. 5)
2. *Fonctionnaires — Régime disciplinaire — Procédure — Actes — Signature par le président du conseil de discipline — Admissibilité*
   (Statut des fonctionnaires, annexe IX, art. 8 et 9)

1. Une subdélégation de pouvoirs ou dérogation aux critères arrêtés par la Commission, dans sa décision du 26 février 1971, pour la répartition des affaires à l'intérieur de ses services ne peut entraîner la nullité d'un acte accompli par l'administration que si elle risque de porter atteinte à l'une des garanties accordées aux fonctionnaires par le statut ou aux règles d'une bonne administration en matière de gestion du personnel.
2. La signature, par le président du conseil de discipline, des divers actes relatifs à la procédure disciplinaire ne constitue que l'exercice normal de ses prérogatives, qui comprennent le pouvoir d'attester la régularité de la procédure et d'authentifier les actes du conseil.

Dans l'affaire 49-72

GIUSEPPE DRESCIG, ancien fonctionnaire de la Commission des Communautés européennes, demeurant à Bruxelles, représenté par Me Marcel Slusny, avocat à la cour d'appel de Bruxelles, ayant élu domicile à Luxembourg en l'étude de Me Jacques Mersch, 11a, boulevard Prince-Henri,

partie requérante,

contre

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, représentée par son conseiller juridique, M. Louis de la Fontaine, en qualité d'agent, ayant élu domicile à

1 — Langue de procédure: le français.

Luxembourg auprés de son conseiller juridique, M. Emile Reuter, 4, boulevard Royal,

partie défenderesse,

ayant pour objet une demande en annulation de la décision portant révocation du requérant et de la procédure disciplinaire préalable,

LA COUR (deuxième chambre),

composée de MM. P. Pescatore (rapporteur), président de chambre, M. Sørensen et A. J. Mackenzie Stuart, juges,

avocat général: M. A. Trabucchi
greffier: M. A. Van Houtte

rend le présent

ARRÊT

Points de fait et de droit

I — Exposé des faits

Attendu que M. Giuseppe Drescig, de nationalité italienne, est entré au service de la Commission, direction « immeubles et service intérieur », le 16 mai 1967, comme huissier affecté au télex ;

qu'il a été intégré en qualité de télexiste le 1er février 1971 et classé au grade C 3, échelon 2 ;

attendu que, le 9 décembre 1971, un fonctionnaire de la division « recrutement » a adressé au directeur du personnel de la Commission un rapport concernant les modalités de l'entrée en service d'une fonctionnaire intérimaire ;

qu'il ressortait de ce rapport que M. Drescig, avec la complicité d'un autre fonctionnaire de la Commission, M. Robert de Greef, aurait extorqué de cette personne une somme d'argent pour la faire entrer dans les services de la Commission ;

que, le 20 décembre 1971, un fonctionnaire du bureau de sécurité de la Commission a établi, à l'intention de la direction de ce bureau, un rapport sur l'enquête qu'il avait effectuée au sujet des agissements de MM. de Greef et Drescig ;

que, le 21 décembre 1971, le directeur du bureau de sécurité a transmis ce rapport au directeur général du personnel et de l'administration ;

que, dans sa note d'accompagnement, il a relevé qu'à son avis, M. Drescig s'était rendu coupable des délits d'escroquerie, de faux et d'usage de faux, avec la circonstance aggravante résultant de sa qualité de fonctionnaire de la Commission ;

attendu que, le 4 janvier 1972, le chef de la division « droits individuels » de la Commission, en exécution d'un mandat qui lui avait été confié le 22 décembre 1971 par le directeur du personnel, a

procédé, en application de l'article 87 du statut des fonctionnaires, à l'audition de M. Drescig ;

que, le 11 janvier 1972, le directeur du personnel, en sa qualité d'autorité investie du pouvoir de nomination, a saisi le conseil de discipline, conformément à l'article 1 de l'annexe IX du statut, du cas de M. Drescig ;

que, par décision du directeur du personnel du 11 janvier 1972, notifiée le même jour, M. Drescig a été suspendu de ses fonctions, avec retenue de la moitié de son traitement de base, à partir du 12 janvier 1972, conformément à l'article 88 du statut ;

attendu que le conseil de discipline s'est réuni les 28 février, 29 février, 6 mars et 7 mars 1972 ;

qu'au cours de ces réunions, il a notamment procédé à l'audition de M. Drescig, assisté de son avocat, de M. de Greef et de plusieurs témoins ;

qu'au cours de sa dernière réunion, en date du 7 mars 1972, le conseil de discipline a émis un avis motivé dans lequel il a estimé qu'il serait fait une juste appréciation de l'affaire en appliquant à M. Drescig la sanction de révocation avec suppression du droit à pension d'ancienneté ;

que cet avis a été transmis le 16 mars 1972 au directeur du personnel ;

attendu que M. Drescig a été entendu, le 5 avril 1972, par le directeur général du personnel et de l'administration de la Commission, conformément à l'article 7, alinéa 3, de l'annexe IX du statut ;

attendu que, par décision du 14 avril 1972, notifiée à l'intéressé le 15 avril, le directeur général du personnel et de l'adiministration a constaté notamment que M. Drescig avait, dans deux cas, réclamé une somme de 12 000 francs belges afin d'aider une personne étrangère à la Commission à entrer dans les services de celle-ci ; qu'il avait effectivement reçu cette somme, dans le premier cas par l'intermédiaire de M. de Greef, dans le second directement de la personne intéressée ; que, dans le premier cas, M. Drescig s'était efforcé, par diverses manœuvres (envoi d'une convocation à un concours imaginaire, établie sur papier à en-tête de la Commission et munie d'une trace de signature pouvant faire croire qu'elle était signée par l'autorité compétente ; organisation d'un rendez-vous imaginaire avec le directeur d'un service de la Commission), de faire croire à la personne intéressée qu'il agissait effectivement en sa faveur pour faciliter son engagement ; qu'il avait ainsi abusé de sa qualité de fonctionnaire en faisant croire à deux personnes étrangères à la Commission que, moyennant le paiement d'une somme d'argent, elles pouvaient être engagées par celle-ci ; qu'il avait ainsi porté très gravement atteinte au renom de la Commission ; que le fait que M. Drescig ait procédé ultérieurement au remboursement des sommes reçues et que son travail dans le service soit considéré comme satisfaisant par ses supérieurs hiérarchiques n'était pas de nature à atténuer la gravité des faits qui lui étaient reprochés ; que l'ensemble des faits retenus à son encontre constituent des manquements graves aux obligations du fonctionnaire prévues par le statut, notamment par ses articles 11, alinéa 1, et 12, alinéa 1 ;

qu'en conséquence, le directeur général du personnel et de l'administration a décidé de révoquer M. Drescig, avec suppression du droit à pension d'ancienneté, avec effet au 1er mai 1972 ;

II — Procédure

Attendu que M. Drescig a, le 14 juillet 1972, introduit le présent recours ;

que la procédure écrite a suivi un cours régulier ;

que, par ordonnance du 27 octobre 1972, la Cour (deuxième chambre), sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, a décidé, en application des articles 43 et 95 du règlement de procédure, de joindre, aux fins de la procédure orale, le présent recours à celui introduit, sous le n° 46-72, par M. De Greef ;

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

que les parties ont été entendues en leurs plaidoiries à l'audience du 22 mars 1973 ;

que l'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 5 avril 1973 ;

III — Conclusion des parties

Attendu que le *requérant* conclut à ce qu'il plaise à la Cour

— déclarer nulle et de nul effet la décision de révocation en date du 14 avril 1972, avec toutes les conséquences de droit et notamment le paiement au requérant du traitement et autres avantages depuis la suspension le 12 janvier 1972 ;

— déclarer nulle toute la procédure disciplinaire ;

— condamner la partie adverse aux frais et dépens de l'instance ;

que la *Commission* conclut à ce qu'il plaise à la Cour

— rejeter le recours comme non fondé ;

— condamner le requérant aux dépens ;

IV — Moyens et arguments des parties

Attendu que les moyens et arguments des parties peuvent être résumés comme suit :

1. Violation de l'article 5 de la décision de la Commission du 26 février 1971 et de l'article 87, alinéa 2, du statut

Le *requérant* relève qu'aux termes de l'article 87, alinéa 2, du statut, la procédure disciplinaire est engagée à l'initiative de l'autorité investie du pouvoir de nomination, « l'intéressé ayant été préalablement entendu ». La décision de la Commission, du 26 février 1971, relative à l'exercice des pouvoirs dévolus par le statut des fonctionnaires à l'autorité investie du pouvoir de nomination disposerait, à son article 5, qu'en ce qui concerne les fonctionnaires des catégories C et D, les pouvoirs dévolus à l'autorité investie du pouvoir de nomination par l'article 87, alinéa 2, deuxième phrase, (audition préalable et engagement de la procédure disciplinaire) sont exercés par le directeur du personnel. Or, en l'espèce, le directeur du personnel aurait mandaté un autre fonctionnaire pour procéder à l'audition préalable du requérant. Une telle délégation serait illégale, parce que clairement contraire au texte formel de la décision de la Commission elle-même, au respect de laquelle celle-ci serait tenue. La décision du 26 février 1971 conférerait à un fonctionnaire de haut rang la compétence de procéder à l'audition qui précède l'ouverture d'une procédure disciplinaire, afin d'éviter qu'un acte aussi important ne puisse être accompli par des fonctionnaires subalternes et que des aveux ou de prétendus aveux ne soient obtenus dans des conditions discutables. En l'espèce, la violation de cette décision ne constituerait pas un simple vice de forme, mais un vice de procédure ; en matière disciplinaire, il s'agirait d'un vice substantiel, entachant d'illégalité l'ensemble de la procédure.

La *Commission* soutient qu'il résulterait des termes mêmes employés par l'article 87, alinéa 2, du statut ainsi que du rapprochement du texte de cette disposition avec celui de l'article 7, alinéa 3, de l'annexe IX que l'audition préalable à l'engagement de la procédure disciplinaire ne doit pas être effectuée obligatoirement par l'autorité investie du pouvoir de nomination elle-même. La Cour aurait reconnu ce principe dans son arrêt du 11 juillet 1968 (affaire 35-67, Van Eick contre Commission, Recueil, 1968, p. 481) ; il serait également admis par le requérant.

Quant à la décision de la Commission du 26 février 1971, celle-ci préciserait, à

son article 1, que l'objet des articles suivants est de déterminer les conditions d'exercice des pouvoirs dévolus par le statut à l'autorité investie du pouvoir de nomination. Certains actes seraient réservés à cette autorité, d'autres pourraient émaner de l'administration. L'audition préalable prévue par l'article 87, alinéa 2, ne serait pas réservée à l'autorité investie du pouvoir de nomination ; l'article 5 de la décision du 26 février 1971 n'aurait d'autre objet que de conférer au directeur du personnel la compétence de décider s'il y a lieu ou non de procéder à une audition préalable, mais ne l'obligerait nullement à y procéder lui-même.

Cette interprétation serait conforme à l'arrêt de la Cour dans les affaires jointes 27 et 30-64 (Fonzi contre Commission, arrêt du 8 juillet 1965, Recueil, 1965, p. 616).

En confiant l'audition préalable du requérant à un chef de division, fonctionnaire expérimenté, dirigeant depuis de nombreuses années la division des droits individuels, appelé, en raison de son ancienneté, à le remplacer en cas d'empêchement, le directeur du personnel n'aurait méconnu ni le texte ni l'esprit des dispositions dont la violation est, à tort, invoquée.

En toute hypothèse, la violation de l'article 87, alinéa 2, ne constituerait pas un vice substantiel, affectant la légalité tant de l'avis du conseil de discipline que de la décision de révocation.

2. Qualification des faits

Le *requérant* fait observer que le fonctionnaire mandaté — irrégulièrement — pour procéder à son audition préalable aurait fait siennes les qualifications pénales des faits qui lui étaient reprochés, telles qu'elles étaient contenues dans les rapports établis par les agents du bureau de sécurité. Il aurait ainsi excédé ses compétences et usurpé un pouvoir qui n'appartiendrait qu'au juge répressif. Ces qualifications, par ailleurs inexactes, auraient été à nouveau reprises dans le rapport adressé au conseil de discipline par le directeur du personnel ; répétées avec constance, elles auraient été de nature à influer, de manière décisive, sur l'opinion tant du conseil de discipline que du fonctionnaire ayant pris la décision de révocation.

De ce fait, l'avis du conseil de discipline du 7 mars 1972 et la décision de révocation du 14 avril 1972 seraient à annuler, avec toutes les conséquences de droit.

La *Commission* fait observer que les auteurs des rapports critiqués n'auraient pas entendu donner aux faits une qualification pénale, les termes utilisés ayant, dans le langage courant, une signification différente.

Par ailleurs, tout au long de la procédure disciplinaire, le requérant aurait pu librement contester l'exactitude des qualifications litigieuses. Celles-ci ne figureraient ni dans l'avis du conseil de discipline ni dans la décision de révocation ; ceux-ci n'auraient considéré que les faits et examiné si ces faits constituaient une faute professionnelle susceptible d'entraîner une sanction disciplinaire.

3. Violation des articles 8 et 9 de l'annexe IX du statut

Le *requérant* rappelle qu'aux termes de l'article 4 de l'annexe II du statut, le conseil de discipline est composé d'un président et de quatre membres ; que, selon l'article 8 de l'annexe IX, le président ne participe pas aux décisions du conseil, sauf lorsqu'il s'agit de questions de procédure ou en cas de partage égal des voix ; enfin, que l'article 9 de la même annexe dispose que l'avis motivé que le conseil de discipline est amené à émettre, à la majorité, sur la sanction que lui paraissent devoir entraîner les faits reprochés, est signé par tous les membres du conseil.

Il résulterait de l'ensemble de ces textes que le statut fait une distinction entre le président et les membres du conseil de discipline, en ce que, notamment, le président n'est pas membre du conseil et ne doit, par conséquent, pas signer l'avis motivé. La non-participation du prési-

dent aux décisions du conseil serait logique, celui-ci étant composé paritairement de deux fonctionnaires présentés par l'autorité investie du pouvoir de nomination et de deux fonctionnaires présentés par le Comité du personnel.

Or, en l'espèce, non seulement l'avis motivé du conseil de discipline serait signé de son président, mais encore il résulterait des procès-verbaux des délibérations du conseil du 6 et du 7 mars 1972 que le président a pris une part active aux délibérations, alors qu'on ne se serait pas trouvé dans une des situations dans lesquelles le statut, à titre exceptionnel, admet cette participation.

De ce fait, il y aurait violation du caractère paritaire des délibérations du conseil en même temps que d'un texte formel du statut.

La *Commission* répond qu'en y apposant sa signature, le président du conseil de discipline n'a fait qu'authentifier l'avis arrêté par celui-ci ; cette signature ne saurait, de toute évidence, constituer la preuve qu'il aurait participé à la décision même.

Les articles 8 et 9 de l'annexe IX du statut ne s'opposeraient nullement à ce que le président du conseil de discipline assiste aux délibérations de celui-ci, puisqu'il lui appartiendrait de diriger tous les débats ; il lui serait seulement interdit de participer à la décision même, en votant pour ou contre une proposition concernant le fond de l'affaire, sauf s'il y a partage de voix. En l'espèce, les membres du conseil de discipline ayant été unanimes pour arrêter tant la sanction proposée que l'avis motivé, le président n'aurait pas eu à voter et n'aurait pas voté.

Les procès-verbaux des délibérations du conseil de discipline établiraient que le président n'a d'aucune façon outrepassé ses pouvoirs. Le moyen tiré d'une prétendue violation de l'article 8 de l'annexe IX du statut serait dénué de tout fondement.

Motifs

1 Attendu que le recours vise à l'annulation de la décision de révocation prononcée le 14 avril 1972 par le directeur général du personnel de la Commission, suite à une procédure disciplinaire intentée à l'encontre du requérant en raison d'agissements répréhensibles, comportant un abus de fonctions officielles et l'exigence d'une remise de fonds à l'égard de personnes désireuses d'obtenir des emplois auprès de la Commission;

2 que, sans nier la réalité des faits qui sont à l'origine de la sanction infligée, le requérant conteste la validité de la décision prise, en invoquant des motifs tirés d'irrégularités de la procédure disciplinaire et d'une fausse qualification des faits;

Sur le moyen tiré de la violation de l'article 87 du statut et de la décision de la Commission du 26 février 1971

3 Attendu que le requérant relève qu'aux termes de l'article 87 du statut des fonctionnaires, la procédure disciplinaire est engagée à l'inititative de l'auto-

rité investie du pouvoir de nomination, l'intéressé ayant été préalablement entendu;

4 qu'aux termes de la décision de la Commission du 26 février 1971, relative à l'exercice des pouvoirs dévolus par le statut à l'autorité investie du pouvoir de nomination, cette audition serait réservée, en ce qui concerne les fonctionnaires de sa catégorie, au directeur du personnel;

5 qu'en l'occurrence, le directeur du personnel aurait cependant mandaté à cet effet un autre fonctionnaire;

6 que la méconnaissance des dispositions de la décision du 26 février 1971 aurait porté atteinte aux droits de la défense, le requérant n'ayant pu jouir de toutes les garanties que lui accorderait le statut;

7 attendu qu'aux termes de l'article 87, alinéa 2, deuxième phrase, du statut, la procédure disciplinaire est «engagée à l'initiative de l'autorité investie du pouvoir de nomination, l'intéressé ayant été préalablement entendu»;

8 que le statut ne précise pas plus amplement les modalités et formes selon lesquelles cette audition doit intervenir;

9 que la décision de la Commission, du 26 février 1971 — prise en vertu de l'article 2 du statut, aux termes duquel chaque institution détermine les autorités qui exercent en son sein les pouvoirs dévolus à l'autorité investie du pouvoir de nomination — prévoit en son article 5 que le directeur du personnel exerce, à l'égard des fonctionnaires des catégories C et D, les pouvoirs dévolus à l'autorité investie du pouvoir de nomination en ce qui concerne l'audition préalable prévue par l'article 87, alinéa 2, deuxième phrase, du statut;

10 que le système général de cette décision, qui comporte une énumération détaillée de fonctions d'importance très diverse, fait reconnaître qu'il s'agit d'une répartition d'affaires à l'intérieur des services de la Commission, plutôt que d'une attribution de pouvoirs rigide dont la non-observation serait sanctionnée par la nullité des actes accomplis en dehors du cadre tracé;

11 que ce caractère de la décision du 26 février 1971 est confirmé par la circonstance que la Commission l'a publiée non pas au *Journal officiel,* mais dans un bulletin d'information destiné au personnel;

12 que, dans ces circonstances, on ne saurait interpréter cet acte comme excluant d'avance toute possibilité de subdélégation, par les fonctionnaires désignés, ou

de dérogation dans des cas particuliers aux critères de répartition déterminés par la Commission;

13 qu'une subdélégation, ou dérogation à ces critères, ne pourrait entraîner la nullité d'un acte accompli par l'administration que si elle risquait de porter atteinte à l'une des garanties accordées aux fonctionnaires par le statut ou aux règles d'une bonne administration en matière de gestion du personnel;

14 que tel n'est pas le cas en l'occurrence, le directeur général du personnel ayant confié l'audition du requérant à un fonctionnaire particulièrement qualifié à cet effet, en la personne du chef de la division des droits individuels relevant de la direction générale du personnel;

15 que l'examen du rapport établi par ce fonctionnaire montre que le requérant a eu droit à une enquête approfondie et impartiale, dans le cadre de laquelle les droits de la défense ont été parfaitement respectés;

16 que, dans ces conditions, le caractère régulier de l'audition ne saurait être contesté;

17 que le moyen doit donc être rejeté;

Sur le moyen tiré de la fausse qualification des faits

18 Attendu que le requérant fait encore valoir que, tout au long de la procédure préliminaire, les fonctionnaires chargés de l'instruction n'auraient cessé d'attacher aux faits qui lui étaient reprochés des qualificatifs tirés du droit pénal, à savoir ceux d'« extorsion » et d'« escroquerie »;

19 que, s'il est vrai que ces qualificatifs n'ont pas été repris par le conseil de discipline et le directeur général du personnel, dans sa décision du 14 avril 1972, il n'en resterait pas moins que l'usage constant de cette terminologie aurait été de nature à influencer fâcheusement l'opinion tant de ce conseil que du fonctionnaire qui a prononcé la révocation;

20 qu'il s'agirait dès lors d'une violation des droits de la défense, de nature à entraîner la nullité tant de l'avis du conseil de discipline que de la décision de révocation elle-même;

21 attendu que rien n'empêche les autorités disciplinaires de faire usage de rapprochements avec les notions du droit pénal en vue de définir et éventuellement qualifier les faits soumis à leur appréciation;

12 que, compte tenu de la séparation organique entre le régime disciplinaire et les poursuites pénales, il n'existe de ce fait aucun risque de confusion préjudiciable au fonctionnaire poursuivi disciplinairement;

13 que le moyen doit donc être rejeté;

Sur le moyen tiré de la violation des articles 8 et 9 de l'annexe IX du statut

24 Attendu que le requérant met encore en doute la validité de la délibération du conseil de discipline du fait que non seulement l'avis motivé du conseil serait signé de son président, mais encore qu'il résulterait des procès-verbaux que le président aurait pris une part active aux délibérations, alors qu'aux termes de l'article 8 de l'annexe IX du statut, le président du conseil de discipline ne participe pas aux décisions, sauf lorsqu'il s'agit de questions de procédure ou en cas de partage égal des voix, et que l'article 9 exigerait que l'avis motivé soit signé par les seuls membres du conseil;

25 attendu que l'article 8 de l'annexe IX a pour but de permettre au système paritaire, qui inspire la constitution des conseils de discipline, de fonctionner dans toute la mesure où les conseils sont capables, sur cette base, de former en leur sein une majorité;

26 que, selon ce système, le président n'est appelé à intervenir par son vote qu'en cas de partage égal des voix et, pour le surplus, dans les décisions de procédure;

27 que, par ailleurs, le président jouit en vertu de sa qualité même de tous les pouvoirs nécessaires en vue d'assurer le fonctionnement normal du conseil de discipline;

28 attendu qu'il apparaît des procès-verbaux versés au dossier que le président n'a pas eu l'occasion d'intervenir dans la décision sur l'avis motivé, les membres du conseil ayant pu faire à ce sujet leur unanimité;

29 que le fait, par le président, d'avoir signé les divers actes relatifs à la procédure disciplinaire ne constitue que l'exercice normal de ses prérogatives, qui comprennent le pouvoir d'attester la régularité de la procédure et d'authentifier les actes du conseil;

30 que la validité de ces actes ne saurait donc être viciée du fait qu'ils portent la signature du président;

31 que le moyen doit donc être rejeté;

Quant aux dépens

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

33 que le requérant a succombé en ses moyens;

34 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 charge de celles-ci;

par ces motifs,

vu les actes de procédure;
le juge rapporteur entendu en son rapport;
les parties entendues en leurs plaidoiries;
l'avocat général entendu en ses conclusions;
vu le statut des fonctionnaires, en particulier son article 87 et les articles 7, 8 et 9 de son annexe IX;
vu les protocoles sur le statut de la Cour de justice;
vu le règlement de procédure de la Cour de justice des Communautés européennes, en particulier ses articles 69 et 70,

LA COUR (deuxième chambre),

rejetant toutes autres conclusions plus amples ou contraires, déclare et arrête:

1) **Le recours est rejeté;**

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

Pescatore Sørensen Mackenzie Stuart

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 30 mai 1973.

Le greffier

A. Van Houtte

Le président de la deuxième chambre

P. Pescatore

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. ALBERTO TRABUCCHI

(voir affaire 46-72, p. 557)