



Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL

M. PRIIT PIKAMÄE

présentées le 7 décembre 2023¹

Affaire C-680/22 P

**DD
contre**

Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA)

« Pourvoi – Fonction publique – Régime disciplinaire – Révocation – Ouverture de l'enquête administrative – Commencement de preuve – Article 86, paragraphe 2, du statut des fonctionnaires de l'Union européenne – Impartialité objective de l'enquêteur – Notion de "plagiat" – Recours en annulation et en indemnité »

I. Introduction

1. Par son pourvoi, le requérant demande l'annulation de l'arrêt du Tribunal de l'Union européenne du 7 septembre 2022, DD/FRA (T-470/20, ci-après l'« arrêt attaqué », EU:T:2022:511), par lequel celui-ci a rejeté son recours tendant, d'une part, à l'annulation de la décision de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « FRA ») du 12 novembre 2019 lui ayant infligé une sanction disciplinaire de révocation (ci-après la « décision de révocation ») et de la décision du 15 avril 2020 portant rejet de la réclamation contre la décision de révocation et, d'autre part, à la réparation du préjudice matériel et moral qu'il aurait prétendument subi.

2. Ce pourvoi, qui relève du droit de la fonction publique de l'Union européenne, comporte huit moyens par lesquels le requérant reproche au Tribunal d'avoir commis plusieurs erreurs de droit. Conformément à la demande de la Cour, les présentes conclusions se concentreront sur le quatrième moyen du pourvoi, par lequel le requérant critique, en substance, l'analyse du Tribunal quant à la régularité de l'ouverture d'une enquête administrative dans le cadre d'une procédure disciplinaire. Plus concrètement, le requérant fait valoir que le Tribunal a commis une erreur manifeste d'appréciation de la condition tenant à la nécessité, pour l'administration, de disposer d'un commencement de preuve afin d'ouvrir cette enquête.

3. La présente affaire offre à la Cour l'opportunité de se prononcer sur les exigences à respecter quant au niveau de preuve justifiant l'ouverture d'une telle enquête administrative. De même, la Cour devra prendre position sur le degré de précision avec lequel l'administration doit identifier les manquements aux obligations statutaires qu'elle reproche au fonctionnaire concerné et sur la question de savoir si celle-ci est tenue d'indiquer les dispositions spécifiques du statut des

¹ Langue originale : le français.

fonctionnaires de l'Union européenne, dans sa version applicable au litige (ci-après le « statut ») qui ont prétendument été enfreintes. Ce faisant, la Cour sera amenée à développer sa jurisprudence relative aux garanties procédurales consacrées dans le régime disciplinaire de l'Union européenne.

II. Le cadre juridique

Le statut des fonctionnaires de l'Union européenne

4. L'article 11, premier alinéa, du statut dispose :

« Le fonctionnaire doit s'acquitter de ses fonctions et régler sa conduite en ayant uniquement en vue les intérêts de l'Union. Il ne sollicite ni accepte aucune instruction d'aucun gouvernement, autorité, organisation ou personne extérieure à son institution. Il remplit les fonctions qui lui sont confiées de manière objective et impartiale et dans le respect de son devoir de loyauté envers l'Union. »

5. L'article 12 du statut prévoit :

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

6. Aux termes de l'article 21 du statut :

« Le fonctionnaire, quel que soit son rang dans la hiérarchie, est tenu d'assister et de conseiller ses supérieurs ; il est responsable de l'exécution des tâches qui lui sont confiées.

Le fonctionnaire chargé d'assurer la marche d'un service est responsable à l'égard de ses chefs de l'autorité qui lui a été conférée et de l'exécution des ordres qu'il a donnés. La responsabilité propre de ses subordonnés ne le dégage d'aucune des responsabilités qui lui incombent. »

7. L'article 86 du statut, figurant au titre VI de celui-ci, intitulé « Du régime disciplinaire », est libellé comme suit :

« 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.

2. L'autorité investie du pouvoir de nomination [(ci-après l'« AIPN »)] ou l'Office européen de lutte antifraude [(ci-après l'« OLAF »)] peuvent ouvrir une enquête administrative, en vue de vérifier l'existence d'un manquement au sens du paragraphe 1, lorsque des éléments de preuve laissant présumer l'existence d'un manquement ont été portés à leur connaissance.

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

8. Aux termes de l'article 1^{er} de l'annexe IX du statut :

« 1. Dès qu'une enquête de l'[OLAF] révèle la possibilité qu'un fonctionnaire ou un ancien fonctionnaire d'une institution est personnellement impliqué dans une affaire, ce dernier en est tenu informé pour autant que cette information ne nuise pas au déroulement de l'enquête. En toute circonstance, des conclusions se rapportant nommément à un fonctionnaire ne peuvent être tirées à l'issue de l'enquête sans que ce dernier ait été en mesure de présenter ses observations sur les faits le concernant. Les conclusions font état de ces observations.

2. Dans les cas nécessitant le maintien d'un secret absolu aux fins de l'enquête et impliquant le recours à des procédures d'enquête relevant de la compétence d'une autorité judiciaire nationale, l'exécution de l'obligation d'inviter le fonctionnaire à présenter ses observations peut être différée en accord avec l'[AIPN]. Dans ce cas, aucune procédure disciplinaire ne peut être ouverte avant que le fonctionnaire n'ait été en mesure de présenter ses observations.

3. Si, à la suite d'une enquête de l'OLAF, aucune charge ne peut être retenue contre un fonctionnaire faisant l'objet d'allégations, l'enquête le concernant est classée sans suite par décision du directeur de l'Office, qui en informe par écrit le fonctionnaire et son institution. Le fonctionnaire peut demander que cette décision figure dans son dossier personnel. »

9. L'article 2 de l'annexe IX du statut dispose :

« 1. Les règles définies à l'article 1^{er} de la présente annexe s'appliquent mutatis mutandis aux autres enquêtes administratives effectuées par l'[AIPN].

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.

[...] »

III. Les antécédents du litige, la procédure devant le Tribunal et l'arrêt attaqué

A. Les antécédents du litige

10. Le requérant a été recruté le 1^{er} août 2000 par l'autorité habilitée à conclure les contrats d'engagement (ci-après l'« AHCC ») d'un organisme de l'Union, l'Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes (EUMC), devenu la FRA, en qualité d'agent temporaire au sens de l'article 2, sous a), du régime applicable aux autres agents de l'Union européenne (ci-après le « RAA »). Engagé initialement sous contrat à durée déterminée, il a bénéficié d'un contrat à durée indéterminée à partir du 16 décembre 2006.

11. Par lettre du 13 juin 2013, le directeur de la FRA alors en fonction a informé le requérant de sa décision de résilier son contrat.

12. Par l'arrêt du 8 octobre 2015, DD/FRA (F-106/13 et F-25/14, EU:F:2015:118), le Tribunal de la fonction publique a annulé la décision de résiliation au motif que, préalablement à l'adoption de celle-ci, le directeur de la FRA n'avait pas expressément informé le requérant que, sur la base de divers incidents, il envisageait de résilier son contrat et ne l'avait pas invité à formuler d'observations à ce sujet.

13. Le 29 février 2016, la FRA, dirigée par un nouveau directeur, a réintégré le requérant dans ses fonctions, dans le cadre de l'exécution de l'arrêt du 8 octobre 2015, DD/FRA (F-106/13 et F-25/14, EU:F:2015:118).

14. Par courriel du même jour, le requérant s'est vu demander par son chef de département de préparer un exposé interne de 15 à 20 pages, au plus tard pour le 18 mars 2016, sur les normes relatives aux droits de l'homme et la jurisprudence liée à la liberté de pensée, de conscience et de religion, au niveau international et au niveau de l'Union.

15. Par courriel du 18 mars 2016, le requérant a envoyé à son chef de département un document de 31 pages qualifié de « toute première ébauche de l'exposé sur la liberté de religion », intitulé « Note d'informations interne sur d'éventuels projets pertinents de la FRA concernant la liberté de pensée » (ci-après l'« exposé litigieux »).

16. Au début du mois d'avril 2016, l'exposé litigieux a été enregistré dans le système de gestion de documents de la FRA, auquel tous les collègues du requérant avaient accès.

17. Le 7 avril 2016, le chef de département du requérant a informé ce dernier qu'il avait communiqué l'exposé litigieux au directeur de la FRA et l'a invité à envoyer à l'un de ses collègues le lien vers ce document enregistré dans le système de gestion de documents de la FRA, pour qu'il puisse prendre connaissance de ce document et de l'analyse qu'il comportait.

18. Par courriel du 16 octobre 2017, le chef de département du requérant lui a demandé de revoir l'exposé litigieux et d'approfondir l'analyse consacrée à la liberté de religion du point de vue de l'Union, compte tenu d'une éventuelle publication.

19. Par ailleurs, le 7 novembre 2017, le requérant a introduit un recours interne contre son rapport d'évaluation pour l'année 2016, en faisant valoir que l'appréciation de son efficacité, de sa capacité et de sa conduite aurait dû être « très bonne », au lieu de « satisfaisante ». Dans ce cadre, en ce qui concerne l'exposé litigieux, d'une part, le requérant a fait valoir qu'il était regrettable que, alors qu'au cours du dialogue d'évaluation, son chef de département, en sa qualité d'évaluateur, avait confirmé que cet exposé était très utile et atteignait son objectif, il ait critiqué celui-ci dans ses observations ultérieures. D'autre part, le requérant a avancé que les commentaires de l'évaluateur sur le fait que l'exposé litigieux était majoritairement composé de références jurisprudentielles étaient imprécis, étant donné que l'exposé contenait également une analyse légale, conceptuelle et politique.

20. Le 1^{er} décembre 2017, le requérant a transmis une version révisée de l'exposé litigieux.

21. Le 5 décembre 2017, le directeur de la FRA a rejeté le recours interne introduit par le requérant contre son rapport d'évaluation pour l'année 2016. À cette occasion, le directeur de la FRA a indiqué qu'il avait appris que l'exposé litigieux était, pour une très large part, une copie directe de plusieurs sources, notamment de documents du Conseil de l'Europe, lesquelles

n'étaient pas référencées dans cet exposé, et que le requérant n'avait pas informé son chef de département de cet état de fait, lui faisant croire que cet exposé était le résultat de son propre travail.

22. Le 9 février 2018, le directeur de la FRA a consulté l'OLAF quant à la possible ouverture d'une enquête administrative au sujet du comportement du requérant.

23. Le 20 mars 2018, l'OLAF a décidé de ne pas ouvrir d'enquête, en l'absence « d'éléments suffisants indiquant l'existence d'une fraude, d'une corruption ou d'autres activités illégales ».

24. Le 23 mars 2018, le directeur de la FRA a ouvert une enquête administrative concernant le comportement du requérant relatif à l'exposé litigieux. L'enquêteur désigné a déclaré une absence de conflit d'intérêts. L'objectif de cette enquête était de déterminer, premièrement, dans quelle mesure précise l'exposé litigieux avait été présenté par le requérant comme étant le résultat de son propre travail, et reprenait des extraits de documents externes à la FRA qui n'étaient ni cités ni référencés ; deuxièmement, quels étaient, parmi ces documents, ceux qui étaient éventuellement couverts par des droits d'auteur ; troisièmement, s'il existait d'autres documents rédigés par le requérant dans le cadre de son travail au sein de la FRA, dans le domaine de la liberté de pensée, de conscience et de religion, qui remplissaient les deux conditions précitées, et, quatrièmement, le cas échéant, si le statut ou le droit de la propriété intellectuelle avaient été violés.

25. Les 23 et 24 avril 2018, l'enquêteur a interrogé sept témoins et le requérant, qui a remis à l'enquêteur des observations écrites.

26. Le 17 juin 2018, l'enquêteur a transmis au requérant ses conclusions préliminaires.

27. Le 2 juillet 2018, le requérant a formulé des observations sur les conclusions préliminaires de l'enquêteur.

28. Le 23 juillet 2018, l'enquêteur a remis son rapport définitif (ci-après le « rapport d'enquête »), qui concluait à un manquement du requérant aux articles 11, 12 et 21 du statut ainsi qu'à ses devoirs de loyauté et de coopération. L'enquêteur a relevé, en substance, premièrement, que le copiage et l'usage du travail d'autrui sans le référencer et en le faisant passer pour sien constituaient une forme de tromperie, de malhonnêteté et d'appropriation frauduleuse contraire non seulement à l'article 12 du statut, mais aussi à presque toute norme morale ; deuxièmement, que le requérant avait délibérément trompé les membres de son département et avait caché une information importante, ce qui violait les articles 11 et 12 du statut ; troisièmement, que le fait que le requérant avait pris trois semaines pour rédiger l'exposé litigieux, qui consiste majoritairement en une copie, constituait une autre infraction, relativement mineure, à l'article 12 du statut ; quatrièmement, que la mention de l'exposé litigieux comme constituant un accomplissement, dans le cadre de son évaluation pour l'année 2016, était trompeuse et constituait également une violation de l'article 12 du statut ; cinquièmement, que l'usage de matériel protégé par des droits d'auteur sans en informer l'auteur, à savoir le Conseil de l'Europe, violait encore l'article 12 du statut ; sixièmement, que le requérant avait agi de façon trompeuse et/ou malhonnête et, en conséquence, ne s'était pas comporté en ayant uniquement en vue les intérêts de l'Union, en violation de l'article 11 du statut et du devoir de loyauté, et, septièmement, que l'usage du travail d'autrui sans le référencer et sans en informer ses supérieurs violait l'article 21 du statut et le devoir de coopération du requérant.

29. Le 15 octobre 2018, le requérant a été entendu par le directeur de la FRA au titre de l'article 3 de l'annexe IX du statut et a transmis ultérieurement une déclaration écrite, datée du même jour.
30. Par une décision du 23 octobre 2018, le directeur de la FRA a ouvert une procédure disciplinaire devant le conseil de discipline contre le requérant. Cette décision a été notifiée au requérant le 7 novembre 2018.
31. Le 26 février 2019, le conseil de discipline a été constitué par décision du directeur de la FRA.
32. Le 27 février 2019, le directeur de la FRA a établi le rapport destiné au conseil de discipline, en application de l'article 12 de l'annexe IX du statut (ci-après le « rapport du directeur de la FRA »).
33. Le 21 mars 2019, le requérant a soumis son mémoire en défense au président du conseil de discipline.
34. Le 22 mars 2019, l'audition du requérant devant le conseil de discipline a eu lieu.
35. Le 7 mai 2019, le conseil de discipline a émis un avis motivé, conformément à l'article 18 de l'annexe IX du statut, estimant fondées les accusations de comportement contraire aux obligations du requérant au titre des articles 11, 12 et 21 du statut, à savoir la présentation d'écrits d'autrui comme son propre travail, sans en mentionner les sources. Le conseil de discipline a recommandé une rétrogradation du requérant de deux grades, soit au grade AD 7. Le conseil de discipline n'a pas fait état de circonstances atténuantes.
36. Le conseil de discipline a relevé, en substance, premièrement, que le requérant avait agi en ayant en vue non pas uniquement les intérêts de l'Union, mais ses propres intérêts en demandant crédit pour un texte dont il n'était pas l'auteur ; deuxièmement, qu'il n'avait pas adopté le comportement responsable attendu de la part d'un agent de la FRA ; troisièmement, que ses actions auraient pu causer un dommage à la réputation de la FRA, et, quatrièmement, qu'il n'avait pas assisté ses supérieurs, voire avait agi à l'encontre de ceux-ci, en présentant le travail d'autrui comme étant le sien.
37. Ainsi, le conseil de discipline a constaté que le requérant avait violé, premièrement, l'article 11 du statut, en présentant délibérément un travail copié comme son propre travail ; deuxièmement, l'article 12 du statut, pour autant que présenter le travail d'autrui comme son propre travail aurait eu une influence fâcheuse sur la réputation du requérant, et, troisièmement, l'article 21 du statut, dans la mesure où le requérant n'avait pas exécuté les tâches qui lui avaient été confiées, mais avait présenté le travail d'autrui comme étant le sien et où il existait un risque que l'exposé litigieux, ou des passages de celui-ci, fussent intégrés dans un ou plusieurs documents publiés par la FRA, ce qui aurait pu nuire à la réputation de celle-ci.
38. Le 11 juillet 2019, le requérant a été entendu par le directeur de la FRA, conformément à l'article 22 de l'annexe IX du statut, et a présenté sa déclaration écrite.
39. Le 11 octobre 2019, le requérant a reçu une note du directeur, datée du 10 octobre 2019, exprimant son intention de lui infliger la sanction de révocation et l'invitant à communiquer ses observations à ce sujet par écrit sous dix jours ouvrés.
40. Le 24 octobre 2019, le requérant a transmis ses observations au directeur de la FRA.

41. Le 12 novembre 2019, le directeur de la FRA, en tant qu'AHCC, a adopté la décision de révocation, prenant effet le 15 novembre 2019. Par cette décision, le directeur de la FRA a entériné les conclusions du conseil de discipline, sauf en ce qui concernait la sanction proposée, ayant estimé que la rétrogradation ne reflétait pas suffisamment la gravité des violations des obligations professionnelles prévues aux articles 11, 12 et 21 du statut. Le directeur de la FRA a relevé, en particulier, d'une part, que le conseil de discipline n'avait pas fait état de circonstances atténuantes, mais avait mentionné des circonstances aggravantes, à savoir le fait que la conduite du requérant était délibérée, qu'il avait essayé d'obtenir personnellement crédit pour un travail constituant un plagiat, qu'il n'avait pas reconnu la gravité de sa conduite et qu'il y avait eu un risque réel d'atteinte à la réputation de la FRA et, d'autre part, que le lien de confiance avait été gravement remis en question.

42. En outre, le directeur de la FRA a considéré que le conseil de discipline n'avait pas suffisamment tenu compte de la gravité des violations du statut en ce qui concernait, d'une part, le comportement du requérant, que le directeur de la FRA a qualifié de « violation de la plus haute gravité » et, d'autre part, les effets d'un tel comportement sur la réputation de la FRA, puisque, selon lui, le requérant, agissant seul, avait délibérément créé un risque grave d'atteinte à cette réputation pendant un laps de temps considérable. Le directeur de la FRA a approuvé la constatation du conseil de discipline selon laquelle le lien de confiance avait été gravement remis en question, tout en considérant que ce lien avait été irrévocablement rompu et, en conséquence, que la rétrogradation n'était pas une sanction adéquate.

43. Le 16 décembre 2019, le requérant a introduit une réclamation contre la décision de révocation.

44. Le 15 avril 2020, le directeur de la FRA a rendu la décision portant rejet de cette réclamation.

B. La procédure devant le Tribunal et l'arrêt attaqué

45. Par requête déposée au greffe du Tribunal le 23 juillet 2020, le requérant avait introduit un recours fondé sur l'article 270 TFUE et tendant à l'annulation de la décision de révocation et, le cas échéant, de la décision portant rejet de ladite réclamation, ainsi qu'à la réparation des préjudices matériel et moral qu'il aurait prétendument subis.

46. À l'appui de son recours, le requérant avait invoqué huit moyens à titre principal et un moyen à titre subsidiaire, tirés :

- premièrement, de la violation du principe de sécurité juridique, d'erreurs de droit et d'une erreur manifeste d'appréciation, de la violation de l'article 7, paragraphe 1, du Bundesgesetz über das Urheberrecht an Werken der Literatur und der Kunst und über verwandte Schutzrechte (Urheberrechtsgesetz) (loi sur le droit d'auteur sur les œuvres littéraires et artistiques et sur les droits voisins), du 9 avril 1936 (BGBl. 1936, 111/1936), et de la violation de l'article 11 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »), en ce que, premièrement, le plagiat a été considéré comme constituant une infraction au statut, deuxièmement, les textes copiés n'étaient pas protégés par cette loi, et, troisièmement, il a été porté atteinte à sa liberté d'expression ;
- deuxièmement, d'une violation du devoir de diligence ou du devoir de sollicitude par l'enquêteur et par le directeur de la FRA à l'ouverture de la procédure disciplinaire, par la décision de révocation et par le conseil de discipline, ainsi que d'une violation de la

présomption d'innocence et de l'exigence d'un niveau de preuve élevé dans les enquêtes administratives et dans les procédures disciplinaires ;

- troisièmement, de l'absence de neutralité, d'impartialité et d'objectivité du directeur de la FRA en tant qu'AHCC, de la violation de la présomption d'innocence et d'un abus de pouvoir ;
- quatrième, d'erreurs manifestes d'appréciation concernant la violation par le requérant des articles 11, 12 et 21 du statut ;
- cinquième, de l'ouverture irrégulière de l'enquête administrative en l'absence d'un commencement de preuve et de l'ouverture irrégulière de la procédure disciplinaire ;
- sixième, du non-respect du cadre de l'enquête par l'enquêteur et de la violation de l'article 4, paragraphe 2, et de l'article 7, paragraphe 6, de la décision 2013/01 du conseil d'administration de la FRA, du 22 mai 2013, sur la conduite des enquêtes administratives et des procédures disciplinaires, de l'article 4, paragraphe 1, sous a) à d), et de l'article 5, paragraphe 1, sous a), du règlement (UE) 2018/1725 du Parlement européen et du Conseil, du 23 octobre 2018, relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les institutions, organes et organismes de l'Union et à la libre circulation de ces données, et abrogeant le règlement (CE) n° 45/2001 et la décision n° 1247/2002/CE (JO 2018, L 295, p. 39), et, antérieurement à l'applicabilité du règlement 2018/1725, de l'article 4, paragraphe 1, sous a) à d), et de l'article 5, paragraphe 1, sous a), du règlement (CE) n° 45/2001 du Parlement européen et du Conseil, du 18 décembre 2000, relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les institutions et organes communautaires et à la libre circulation de ces données (JO 2001, L 8, p. 1), et de la violation des effets d'un arrêt d'annulation ;
- septième, du défaut d'impartialité, de neutralité et d'objectivité de l'enquêteur ;
- huitième, de la violation des droits de la défense, en particulier du droit d'être entendu, de la violation des articles 1^{er} et 2 ainsi que de l'article 12 de l'annexe IX du statut, et
- neuvième, à titre subsidiaire, de la violation du principe de proportionnalité dans l'imposition de la sanction de révocation au regard des faits reprochés au requérant.

47. Dans l'arrêt attaqué, le Tribunal a rejeté dans leur intégralité les conclusions en annulation et en indemnité présentées par le requérant. Le Tribunal a également décidé qu'il n'y avait pas lieu de donner suite aux demandes de mesure d'organisation de la procédure.

IV. La procédure devant la Cour et les conclusions des parties

A. La procédure devant la Cour

48. Conformément à l'article 76, paragraphe 2, du règlement de procédure, la Cour a décidé de ne pas tenir d'audience de plaidoiries.

B. Conclusions des parties

49. Le requérant conclut à ce qu'il plaise à la Cour :

- annuler l'arrêt attaqué,
- par conséquent, annuler la décision du directeur de la FRA du 12 novembre 2019 de prononcer la sanction disciplinaire de révocation avec effet au 15 novembre 2019, le cas échéant, annuler la décision du directeur de la FRA du 15 avril 2020 rejetant la réclamation et réparer les préjudices matériel et moral subis par le requérant ;
- condamner la FRA aux entiers dépens.

50. La FRA conclut à ce qu'il plaise à la Cour :

- rejeter le pourvoi et
- condamner le requérant aux entiers dépens.

V. Analyse juridique

A. Remarques préliminaires

51. Ainsi que je l'ai indiqué dans l'introduction, mes conclusions traiteront uniquement du quatrième moyen du pourvoi. Il importe de relever que la présente affaire se caractérise par une certaine complexité étant donné que les faits à l'origine du présent litige ont fait l'objet d'arrêts rendus par plusieurs juridictions de l'Union. Dans l'intérêt d'une meilleure compréhension des questions juridiques au cœur de cette affaire, il me semble judicieux de les résumer de manière concise avant d'entamer l'analyse juridique proprement dite.

52. Les questions juridiques en cause portent, en premier lieu, sur les exigences à respecter quant au niveau de preuve justifiant l'ouverture d'une enquête administrative dans le cadre d'une procédure disciplinaire, en deuxième lieu, sur le degré de précision avec lequel l'administration doit identifier les manquements aux obligations statutaires reprochés au fonctionnaire concerné, et, en troisième lieu, sur l'obligation de l'administration de préciser les dispositions spécifiques du statut qui ont été enfreintes. Dans mon analyse, j'expliquerai quelles sont les dispositions du statut régissant la procédure disciplinaire, et notamment la phase d'enquête, afin d'examiner ensuite si le raisonnement du Tribunal est conforme aux exigences de ce cadre réglementaire.

53. Plus concrètement, je montrerai que le Tribunal n'a pas examiné la régularité de l'ouverture de la procédure d'enquête en vertu de l'article 86 du statut. Le Tribunal a en particulier omis d'indiquer de manière claire que l'ouverture d'une telle enquête à l'encontre d'un fonctionnaire n'est justifiée que lorsqu'il existe des raisons de supposer que celui-ci a manqué à ses obligations statutaires. Dans la mesure où le Tribunal semble partir de la prémisse qu'une telle démarche est également possible lorsqu'il s'agit de poursuivre une prétendue violation des droits d'auteur, son raisonnement est selon moi entaché d'une erreur de droit.

B. Sur le quatrième moyen du pourvoi

1. Arguments des parties

54. Par son quatrième moyen, le requérant reproche, en substance, au Tribunal d'avoir, aux points 101, 106, 107, 111 à 113 et 122 de l'arrêt attaqué, commis plusieurs erreurs de droit ainsi que des erreurs manifestes d'appréciation, et dénaturé des éléments de preuve, lors de son examen de la régularité de l'ouverture de l'enquête administrative, ainsi que de ne pas avoir fourni une motivation suffisante à ce sujet.

55. Le requérant soutient, en premier lieu, que le Tribunal aurait dénaturé les preuves et commis une erreur manifeste d'appréciation au point 107 de l'arrêt attaqué, dans la mesure où il ressort des pièces du dossier que la consultation de l'OLAF était jointe uniquement au rapport du directeur de la FRA et que le requérant n'a reçu celui-ci qu'après le 27 février 2019. Par conséquent, le requérant n'aurait pas été informé du contenu de la consultation de l'OLAF lors de l'ouverture de l'enquête le 23 mars 2018 ni, d'ailleurs, lors de l'ouverture de la procédure disciplinaire le 23 octobre 2018. Le Tribunal aurait donc commis une erreur de droit en concluant que le requérant avait été suffisamment informé lors de l'ouverture de l'enquête et en appliquant par analogie la jurisprudence de l'arrêt du 5 octobre 2005, *Rasmussen/Commission* (T-203/03, EU:T:2005:346).

56. Il fait valoir, en deuxième lieu, que le Tribunal aurait omis d'apprécier le contexte juridique dans lequel s'inscrit l'ouverture d'une enquête administrative. Selon le requérant, il convient de prendre en considération le libellé de l'article 86, paragraphes 1 et 2, du statut, qui mentionne des éléments de preuve de manquements au statut, signifiant une suspicion raisonnable basée sur un commencement de preuve. La vérification d'une suspicion raisonnable de manquement au statut sur la base d'un commencement de preuve constituerait, dès lors, le seul objectif légitime d'une enquête administrative. Par ailleurs, le requérant estime qu'une enquête administrative est, par définition, un traitement de données qui, selon l'article 4 du règlement n° 45/2001, doit avoir « des finalités déterminées, explicites et légitimes ».

57. Le requérant ajoute que le Tribunal aurait commis une erreur de droit en affirmant que les articles 1 et 2 de l'annexe IX du statut n'exigent pas que l'AIPN précise les dispositions spécifiques du statut qui auraient été enfreintes, dès lors que cette question relève plutôt de l'article 86, paragraphe 2, du statut et du règlement n° 45/2001. Enfin, le requérant fait valoir que l'article 86, paragraphe 2, du statut dispose qu'une enquête administrative ne peut être ouverte que pour vérifier une violation du statut et non une violation du droit en matière de propriété intellectuelle, qui est indépendant du statut.

58. Le requérant soutient, en troisième lieu, que le Tribunal aurait commis une erreur de droit au point 111 de l'arrêt attaqué en écartant l'application de la jurisprudence issue de l'arrêt du 8 juillet 2008, *Franchet et Byk/Commission* (T-48/05, EU:T:2008:257), confirmée par l'arrêt du 12 juillet 2012, *Commission/Nanopoulos* (T-308/10 P, EU:T:2012:370), qui exige que l'administration dispose d'éléments suffisamment précis et pertinents avant d'ouvrir une procédure disciplinaire.

59. La FRA excipe de l'irrecevabilité du quatrième moyen et ajoute que, en tout état de cause, il est manifestement non fondé. Elle fait valoir que, dans le cadre de ce moyen, le requérant ne fait que contester des appréciations factuelles tout en essayant de les présenter comme un argument juridique. Plus précisément, elle soutient, en substance, que la question de savoir, d'une part, s'il

existait ou non une suspicion raisonnable d’une infraction disciplinaire fondée sur des éléments de preuve et, d’autre part, si le requérant était en mesure de comprendre les accusations à son encontre, constitue des éléments de fait.

2. Appréciation

a) Sur le cadre réglementaire régissant l’enquête administrative

60. Avant d’examiner de manière approfondie les questions juridiques que soulève la présente affaire, il me semble nécessaire d’exposer brièvement le cadre réglementaire régissant l’enquête administrative en matière disciplinaire.

61. D’emblée, il importe de noter que, conformément à l’article 86, paragraphe 3, du statut, « les règles, procédures et sanctions disciplinaires, ainsi que *les règles et procédures régissant les enquêtes administratives*, sont établies à l’annexe IX » de ce statut (mise en italique par mes soins). Il ressort des dispositions contenues dans cette annexe que la procédure disciplinaire comprend deux phases distinctes, la première constituée par l’enquête administrative à charge et à décharge, initiée par une décision de l’AIPN et clôturée, après que l’intéressé a été entendu sur les faits qui lui sont reprochés, par un rapport d’enquête, et la seconde constituée par la procédure disciplinaire proprement dite, initiée par l’AIPN sur la base de ce rapport d’enquête et qui suppose que le fonctionnaire soit entendu avant qu’une sanction ne soit adoptée à son égard par celle-ci².

62. Dans les conclusions que j’ai présentées dans l’affaire DD/FRA (C-587/21 P), j’ai eu l’occasion de me prononcer sur l’interprétation de l’article 3 de l’annexe IX du statut, qui a pour objet de réglementer les options dont dispose l’administration au terme de la phase d’enquête. La présente affaire se distingue de l’affaire susmentionnée dans la mesure où elle porte sur la possibilité d’ouvrir une enquête administrative. Il s’agit donc de la phase initiale de la procédure réglementée dans cette annexe.

63. À cet égard, il convient de noter que, en vertu de l’article 86, paragraphe 2, du statut, « l’[AIPN] ou l’[OLAF] peuvent ouvrir une enquête administrative, en vue de *vérifier l’existence d’un manquement* au sens du paragraphe 1, lorsque des éléments de preuve laissant présumer l’existence d’un manquement ont été portés à leur connaissance » (mise en italique par mes soins). Aux termes de ce paragraphe 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* » (mise en italique par mes soins). Une lecture combinée des deux paragraphes permet donc de conclure que l’article 86, paragraphe 2, du statut confère à l’administration le pouvoir d’ouvrir une enquête fondée sur un prétendu *manquement aux obligations statutaires du fonctionnaire*. La question de savoir si la procédure disciplinaire peut s’étendre à la poursuite d’autres types de manquements, comme des violations des droits d’auteur, ainsi que semblent le suggérer plusieurs affirmations du Tribunal dans l’arrêt attaqué, mérite, à mon avis, une analyse approfondie dans le cadre des présentes conclusions.

² Arrêt du 14 octobre 2021, Bernaldo de Quirós/Commission (C-583/19 P, EU:C:2021:844, point 56).

64. Par ailleurs, il ressort de la jurisprudence du Tribunal que la décision d'ouverture d'une enquête administrative ne constitue pas un acte faisant grief, susceptible de réclamation et ensuite, le cas échéant, d'un recours en annulation devant le juge de l'Union³. En effet, ainsi qu'il ressort du libellé même de cette disposition, *le but de l'enquête est précisément de permettre à l'AIPN de vérifier l'existence d'un manquement aux obligations auxquelles les fonctionnaires sont tenus*, ce qui exclut que l'administration se soit déjà forgé une opinion définitive. Dans ce contexte, il ne faut pas oublier non plus que le fonctionnaire concerné bénéficie du principe de la présomption d'innocence, lequel requiert de l'administration qu'elle reste mesurée dans ses propos durant l'ensemble de la procédure disciplinaire. Conformément à l'objectif rappelé ci-dessus, l'article 3 de l'annexe IX du statut impose une telle enquête comme un préalable obligatoire à toute procédure disciplinaire⁴.

65. Si les institutions disposent d'un large pouvoir d'appréciation en ce qui concerne l'ouverture d'une enquête administrative, *il doit néanmoins exister un soupçon raisonnable qu'une infraction disciplinaire a été commise*⁵. En d'autres termes, elles doivent disposer d'un « commencement de preuve » à l'égard de la personne concernée⁶. Afin de protéger les droits du fonctionnaire, l'administration doit s'assurer qu'elle dispose, avant d'ouvrir une enquête, d'indices laissant présager, dans le chef de la personne concernée, un manquement à ses obligations statutaires et, avant d'ouvrir la procédure disciplinaire, d'éléments suffisamment précis et pertinents pour étayer ses suspicions. En effet, il semble impératif d'imposer une telle exigence à l'ouverture d'une enquête, compte tenu des conséquences sérieuses et irrévocables susceptibles de découler d'une procédure disciplinaire⁷.

66. Dans les conclusions que j'ai présentées dans l'affaire DD/FRA (C-587/21 P), j'ai attiré l'attention sur le risque d'atteinte à l'honorabilité et à la réputation professionnelle du fonctionnaire concerné. Dans ce contexte, j'ai relevé que l'administration avait l'obligation de vérifier la véracité et la gravité des faits reprochés à ce dernier avant de prendre la décision d'ouvrir la procédure disciplinaire. Au soutien de mon argumentation, j'ai cité plusieurs dispositions de l'annexe IX – à savoir l'article 22, paragraphe 2, l'article 27 et l'article 29 – qui montrent clairement que le législateur statutaire était parfaitement conscient de l'incidence négative que pourrait avoir l'ouverture injustifiée d'une procédure disciplinaire sur la réputation d'un fonctionnaire⁸.

67. D'une part, des exigences strictes doivent être imposées quant au niveau de preuve, compte tenu de la nécessité de protéger les droits du fonctionnaire concerné. D'autre part, il convient de relever que les dispositions citées aux points précédents visent une situation dans laquelle la procédure disciplinaire proprement dite a déjà été ouverte, tandis que la présente affaire porte plutôt sur la question du seuil requis pour justifier l'ouverture d'une enquête administrative. Le but d'une telle enquête étant précisément de permettre à l'administration de vérifier l'existence d'un manquement aux obligations auxquelles les fonctionnaires sont tenus, j'estime qu'il serait déraisonnable d'imposer les mêmes exigences aux deux stades de la procédure. Il paraît plus

³ Arrêts du 13 mars 2003, Pessoa e Costa/Commission (T-166/02, EU:T:2003:73, point 59), et du 8 juillet 2008, Franchet et Byk/Commission (T-48/05, EU:T:2008:257, point 367).

⁴ Arrêt du 14 février 2017, Kerstens/Commission (T-270/16 P, EU:T:2017:74, points 61 et 62).

⁵ Arrêt du 13 janvier 2010, A et G/Commission (F-124/05 et F-96/06, EU:F:2010:2, points 173 et 188).

⁶ Arrêt du 19 juin 2013, Goetz/Comité des régions (F-89/11, EU:F:2013:83, point 185).

⁷ Arrêt du 12 juillet 2012, Commission/Nanopoulos (T-308/10 P, EU:T:2012:370, point 150).

⁸ Voir points 70 et suiv. de mes conclusions dans l'affaire DD/FRA (C-587/21 P).

raisonnable d'accorder une certaine marge d'appréciation à l'administration au stade initial de la procédure. Cette question fera également l'objet d'une analyse approfondie dans le cadre des présentes conclusions.

b) Sur les obligations du fonctionnaire dont la violation peut faire l'objet d'une enquête administrative

68. La première question à examiner concerne les obligations du fonctionnaire dont la violation peut faire l'objet d'une enquête administrative. Ainsi que je l'ai indiqué précédemment, l'article 86, paragraphe 1, du statut se réfère aux « obligations auxquelles le fonctionnaire [...] est tenu, *au titre du [...] statut* » (mise en italique par mes soins). Les termes utilisés dans toutes les versions linguistiques ne laissent, selon moi, aucun doute sur le fait qu'il s'agit *des obligations qui émanent spécifiquement du statut*. Une telle conclusion est logique, puisque les règles régissant la relation entre le fonctionnaire et son institution ont été, pour la plupart, codifiées dans ce statut.

69. Si les règles de droit régissant la fonction publique figurent à tous les niveaux de la hiérarchie des normes de l'ordre juridique de l'Union, il n'en reste pas moins que *le statut constitue le texte central du régime applicable aux fonctionnaires* qui travaillent au sein des institutions de l'Union, dans la mesure où celui-ci établit de manière détaillée, entre autres, quels sont leurs droits et obligations⁹. Cela vaut également pour le RAA, en ce qui concerne les autres agents de l'Union, en particulier lorsque celui-ci prévoit une application par analogie des dispositions du statut aux agents, ce qui est le cas des articles 11 à 26 bis¹⁰.

70. En revanche, la thèse selon laquelle il incomberait à l'administration de l'Union de poursuivre également d'autres violations du droit, y compris le droit national en matière de la propriété intellectuelle, me semble peu convaincante. Cela est d'autant plus vrai qu'il n'est pas du tout certain, dans la présente affaire, que ces violations du droit national entraînent des conséquences pénales¹¹, ce qui soulèverait éventuellement la question de l'applicabilité de l'article 23 du statut, en vertu duquel les fonctionnaires et agents de l'Union ont l'obligation d'« observer les lois et les règlements de police en vigueur », ce qui inclut le droit pénal¹². En effet, *ce n'est pas seulement le libellé de l'article 86, paragraphe 2, du statut qui va à l'encontre de cette thèse, mais l'objet même du régime disciplinaire, qui vise uniquement la relation de travail entre le fonctionnaire et l'institution*. Il est vrai que cette circonstance n'exclut pas que l'exercice des compétences du fonctionnaire soit soumis au respect de certaines règles qui ne sont pas expressément prévues dans le statut, avec pour conséquence que leur violation entraîne des mesures disciplinaires.

71. À cet effet, *il est toutefois nécessaire que ces règles deviennent une partie constitutive de l'instrument juridique qui établit la relation de travail*, car autrement il ne serait pas assuré que le fonctionnaire soit lié par elles. En outre, il doit s'agir de règles qui concrétisent les obligations prévues aux articles 11 et suivants du statut de manière suffisamment précise afin de garantir que le fonctionnaire en prenne connaissance et en assure le plein respect. Une telle approche me semble indispensable, d'autant plus que les articles 11 et suivants du statut sont *rédigés dans des termes assez abstraits et généraux, utilisant souvent des notions juridiques indéterminées*, ainsi

⁹ Voir, à cet égard, mes conclusions dans l'affaire PV/Commission (C-640/20 P, EU:C:2022:736, point 69).

¹⁰ Pilorge-Vrancken, J., *Le droit de la fonction publique de l'Union européenne*, Bruylant, Namur, 2017, p. 248.

¹¹ En effet, il ne ressort pas du dossier si la violation des droits d'auteur, tels que réglementés par la législation autrichienne, est sanctionnée par le droit pénal ou si cette législation relève de l'ordre public.

¹² Voir, à cet égard, mes conclusions dans l'affaire PV/Commission (C-640/20 P, EU:C:2022:736, point 77).

que le relève à juste titre le requérant. C'est précisément la raison pour laquelle le contenu de certaines obligations du fonctionnaire fait l'objet de développements et de précisions dans des codes de bonne conduite adoptés par les institutions¹³.

72. L'article 12 du statut, au cœur de l'examen du Tribunal, a été interprété par les juridictions de l'Union en ce sens que cette disposition vise à garantir que les fonctionnaires présentent, dans leur comportement, une image de dignité conforme à la conduite particulièrement correcte et respectable que l'on est en droit d'attendre des membres d'une fonction publique internationale et que ladite disposition constitue, au même titre que les articles 11 et 21 du statut, l'une des expressions spécifiques de l'obligation de loyauté qui s'impose à tout fonctionnaire. En effet, l'obligation de loyauté impose non seulement que le fonctionnaire concerné s'abstienne de conduites attentatoires à la dignité de la fonction et au respect dû à l'institution et à ses autorités, mais également qu'il fasse preuve, d'autant plus s'il a un grade élevé, d'un comportement au-dessus de tout soupçon, afin que les liens de confiance existant entre cette institution et lui-même soient toujours préservés¹⁴. Aussi utile que soit cette jurisprudence pour comprendre le sens de cette disposition, *elle ne peut se substituer à des obligations de travail précisément définies par l'institution dans des actes juridiques internes*.

73. En effet, un niveau de précision accru en ce qui concerne la définition des obligations d'un fonctionnaire est essentiel pour prévenir les risques de comportements abusifs de la part de l'administration. Compte tenu du pouvoir dont dispose l'administration d'adopter des mesures disciplinaires à l'encontre du fonctionnaire, *ce dernier doit avoir la faculté de demander un contrôle juridictionnel de telles mesures*. À cet égard, il convient de noter que si la décision d'ouvrir une procédure disciplinaire n'est pas regardée comme un acte faisant grief au sens de l'article 91 du statut, elle peut néanmoins être attaquée de façon incidente dans le cadre d'un recours dirigé contre une décision disciplinaire finale faisant grief au fonctionnaire¹⁵.

74. En outre, il ressort de la jurisprudence que la circonstance que la procédure disciplinaire a été clôturée sans qu'une sanction disciplinaire ait été infligée au fonctionnaire en cause ne saurait empêcher le juge de l'Union d'exercer un contrôle sur la légalité de la décision portant ouverture d'une procédure disciplinaire à l'encontre de l'intéressé¹⁶. Or, le droit à une protection juridictionnelle effective, tel que consacré à l'article 47 de la Charte, serait gravement compromis si le juge de l'Union n'était pas en mesure de *vérifier lui-même si le fonctionnaire concerné a effectivement manqué à ses obligations statutaires, telles que concrétisées, le cas échéant, par des actes juridiques internes*. La définition préalable et suffisamment détaillée des obligations du fonctionnaire contribue ainsi à assurer une protection juridictionnelle effective.

75. En ce qui concerne le cas d'espèce, il convient de noter que le Tribunal indique, au point 16 de l'arrêt attaqué, que *l'objectif de l'enquête était de déterminer si le statut ou le droit de la propriété intellectuelle avaient été enfreints*. À cet égard, je constate que le Tribunal ne se prononce ni sur le champ d'application de l'article 86, paragraphe 2, du statut, ni sur la possibilité que cette disposition puisse exclure toute possibilité de poursuivre des violations du droit de la propriété intellectuelle dans le cadre d'une procédure disciplinaire, comme je l'ai expliqué aux points précédents. Si le Tribunal évoque les articles 11, 12 ou 21 du statut, il n'en reste pas moins qu'il

¹³ Pilorge-Vrancken, J., *Le droit de la fonction publique de l'Union européenne*, Bruylant, Namur, 2017, p. 169.

¹⁴ Voir, en ce sens, arrêts du 15 mai 1997, N/Commission (T-273/94, EU:T:1997:71, points 127 et 129), confirmé sur pourvoi par l'ordonnance du 16 juillet 1998, N/Commission (C-252/97 P, EU:C:1998:385), et du 19 mai 1999, Connolly/Commission (T-34/96 et T-163/96, EU:T:1999:102, points 124, 127 et 128).

¹⁵ Arrêts du 13 mars 2003, Pessoa e Costa/Commission (T-166/02, EU:T:2003:73, point 37), et du 8 juillet 2008, Franchet et Byk/Commission (T-48/05, EU:T:2008:257, point 340).

¹⁶ Arrêt du 13 janvier 2010, A et G/Commission (F-124/05 et F-96/06, EU:F:2010:2, point 352).

admet lui-même, au point 65 de l'arrêt attaqué, que le « plagiat » n'est pas cité, en tant que comportement illicite, dans ces dispositions. Le raisonnement du Tribunal *ne permet donc pas de reconnaître clairement si le requérant est accusé d'une violation des droits d'auteur, tels que réglementés par le droit autrichien, ou d'un manquement à ses obligations statutaires.*

76. Par ailleurs, il y a lieu de noter que le Tribunal examine, aux points 66 et suivants de l'arrêt attaqué, si le comportement du requérant était susceptible de porter atteinte à la dignité de sa fonction, au titre de l'article 12 du statut. Toutefois, le raisonnement qui ressort du point 68 de l'arrêt attaqué ne révèle pas sur quel instrument juridique le Tribunal fonde cette conclusion. Au contraire, le Tribunal se livre à des considérations d'ordre général sur la notion de « plagiat » dans les domaines de l'art et de la littérature, pour ensuite reprocher au requérant un manque de professionnalisme. L'absence d'identification précise de l'obligation qui aurait été enfreinte par le requérant conduit à supposer qu'il s'agit en réalité de sanctionner des violations de droits d'auteur.

77. Au point 70 de l'arrêt attaqué, le Tribunal s'appuie sur le grade du fonctionnaire, ainsi que sur le fait que ce dernier occupait un poste à responsabilités et que la FRA lui avait confié la tâche de mener des recherches et des analyses juridiques et de fournir des conseils en matière d'élaboration des politiques. Il n'en reste pas moins que le Tribunal omet de mentionner une disposition précise, tirée du statut ou des actes juridiques internes de la FRA, affirmant que le fait de ne pas référencer les sources d'un document serait considéré comme contraire aux exigences imposées par l'article 12 du statut. Cette omission est d'autant plus grave que les conséquences professionnelles pour le requérant ont été lourdes. Il convient de rappeler que la procédure disciplinaire a conduit à une sanction de révocation, celle-ci n'étant prononcée que dans les cas les plus graves¹⁷.

78. Au point 72 de l'arrêt attaqué, le Tribunal se réfère aux « règles internes en matière d'édition et de production des résultats », sans pour autant indiquer quelle est la valeur juridique de ce document dans l'ordre juridique interne de la FRA. Le Tribunal affirme que l'importance de référencer les sources découle clairement de ces règles. Cependant, *le Tribunal omet de citer le libellé précis de la règle en cause et d'expliquer si toute infraction à ces règles est censée entraîner automatiquement des sanctions disciplinaires.* Sur la base de l'interprétation stricte soutenue par le Tribunal, tel semble être le cas. Or, pour qu'un tel document puisse constituer la base juridique permettant d'imposer de telles mesures à l'encontre du fonctionnaire, sa valeur juridique doit être précisément clarifiée, une clarification que le Tribunal a manifestement omise.

79. En revanche, le Tribunal semble s'appuyer sur un argument tiré de la nature du poste du requérant, qui impliquerait que celui-ci ait nécessairement conscience du prétendu manquement à ses obligations statutaires. Dès lors que *cet argument semble avoir pour objet d'exempter le Tribunal de l'obligation de spécifier exactement l'origine de cette obligation*, je considère que le raisonnement exposé aux points 53 à 76 de l'arrêt attaqué n'est pas cohérent. La critique du requérant contestant l'approche suivie par le Tribunal me semble donc justifiée.

80. Eu égard à ce qui précède, il convient de retenir, à ce stade de l'analyse, que *le Tribunal a omis d'indiquer que seuls les manquements à des obligations statutaires d'un fonctionnaire peuvent faire l'objet d'une enquête administrative.* Le Tribunal aurait dû expliquer que cette circonstance n'exclut pas qu'une telle enquête puisse s'étendre à des violations du droit de la propriété

¹⁷ Pilorge-Vrancken, J., *Le droit de la fonction publique de l'Union européenne*, Bruylant, Namur, 2017, p. 225.

intellectuelle, pour autant que le respect de ces règles relève des obligations du fonctionnaire, ce qui doit néanmoins être explicitement prévu dans les instruments juridiques qui régissent la relation de travail entre le fonctionnaire et son institution¹⁸.

81. Or, le Tribunal s'est abstenu de se prononcer sur la nature juridique des « règles internes en matière d'édition et de production des résultats » susmentionnées, lesquelles imposeraient l'obligation de référencer les sources d'un document. Dans la mesure où le Tribunal ne tient pas compte des exigences du droit de la fonction publique, en particulier, de la nécessité que le fonctionnaire soit conscient de la portée de ses obligations envers son institution, avant de faire l'objet d'une procédure disciplinaire, son raisonnement est selon moi entaché d'une erreur de droit.

c) Sur l'exigence d'un « commencement de preuve » pour ouvrir une enquête administrative

82. Une autre question juridique à examiner concerne l'exigence d'un « commencement de preuve » justifiant l'ouverture d'une telle enquête. Ainsi que je l'ai indiqué lors de mon exposé du cadre réglementaire régissant l'enquête administrative, il est nécessaire qu'il existe *un soupçon raisonnable qu'une infraction disciplinaire a été commise*. L'administration doit s'assurer qu'elle dispose, avant d'ouvrir une enquête, *d'indices laissant présager dans le chef de la personne concernée un manquement à ses obligations statutaires*. Pour les raisons évoquées précédemment, une certaine marge d'appréciation doit lui être accordée au stade initial de la procédure¹⁹. Enfin, il va sans dire qu'il est nécessaire d'examiner dans chaque cas individuel si les conditions de l'ouverture d'une telle enquête sont remplies.

83. Dans le cas d'espèce, le requérant invoque l'absence de commencement de preuve justifiant l'ouverture de l'enquête menée à son encontre. À cet égard, il convient de noter, d'une part, que le Tribunal ne s'est effectivement pas prononcé ni sur le champ d'application de l'article 86, paragraphe 2, du statut, ni sur la possibilité que cette disposition puisse exclure toute possibilité de poursuivre la violation des droits d'auteur dans le cadre d'une procédure disciplinaire. Or, si le Tribunal avait pris position sur ce point, il aurait été possible d'exclure un commencement de preuve justifiant l'ouverture d'une enquête, au moins en ce qui concerne la violation du droit autrichien en matière de droits d'auteur.

84. En effet, comme l'indique, à juste titre, le requérant, *la notion de « commencement de preuve » exige logiquement une qualification juridique*. Pour cette raison, le Tribunal aurait dû constater que la FRA avait enfreint les règles du régime disciplinaire étant donné que l'article 86, paragraphe 2, du statut ne permet pas, en principe, de poursuivre la violation des droits d'auteur. L'absence d'une telle constatation montre que le Tribunal n'a pas correctement examiné la légalité de l'ouverture de la procédure d'enquête à l'encontre du requérant, ce qui constitue une erreur d'appréciation.

¹⁸ Je n'exclus pas la possibilité que la protection des droits d'auteur puisse être rattachée aux « obligations statutaires » d'un fonctionnaire, à condition qu'un tel rattachement soit opéré d'une manière juridiquement correcte, par exemple par des actes internes d'une agence, susceptibles de produire les effets contraignants nécessaires. Dans la présente affaire, j'observe, premièrement, que la valeur juridique des « règles internes en matière d'édition et de production des résultats » appliquées par la FRA n'a pas été établie par le Tribunal et, deuxièmement, que ces règles internes se bornent à rappeler au fonctionnaire la nécessité de tenir compte d'une série d'exigences, pour l'essentiel d'ordre stylistique, lors de la rédaction d'un texte (y compris celle « de vérifier et d'ajouter des références à des travaux pertinents antérieurs »), sans élever pour autant l'intégralité de ces exigences au rang d'« obligation statutaire » dont le manquement entraînerait sans aucun doute une procédure disciplinaire. Troisièmement, il importe de noter qu'aucune référence explicite n'est faite aux droits d'auteur.

¹⁹ Voir point 67 des présentes conclusions.

85. D'autre part, force est de constater que le Tribunal a axé son examen sur le manquement aux obligations statutaires allégué par la FRA. Plus précisément, le Tribunal a évoqué les articles 11, 12 ou 21 du statut, et s'est intéressé en particulier à l'article 12 du statut afin de vérifier s'il existait des indices suffisants pour conclure que le comportement du requérant était susceptible de porter atteinte à la dignité de sa fonction. Toutefois, comme je l'ai déjà relevé aux points précédents, le Tribunal a omis d'examiner quelle était la valeur juridique des « règles internes en matière d'édition et de production des résultats » et si une infraction à ces règles était suffisante pour justifier l'ouverture d'une enquête à l'encontre du requérant. Or, une telle approche était d'autant plus nécessaire que l'article 12 du statut est rédigé dans des termes assez généraux et utilise des notions juridiques indéterminées. Le fait que l'obligation statutaire qui aurait été enfreinte par le requérant n'a pas été précisément identifiée révèle, selon moi, que le Tribunal n'a pas soigneusement examiné si les conditions pour que la FRA ouvre une telle enquête étaient remplies.

86. Selon moi, même la reconnaissance d'un certain pouvoir d'appréciation n'exonère pas l'administration de *l'obligation de démontrer qu'il existe des éléments de preuve suffisants, laissant présumer l'existence d'un manquement*. En fait, plus l'accusation portée contre le fonctionnaire est grave, plus il est important de satisfaire à cette obligation. Bien entendu, cela vaut d'autant plus pour *l'obligation préalable de définir l'objet de l'enquête de la manière la plus précise possible*, eu égard au risque d'atteinte à l'honorabilité et à la réputation professionnelle du fonctionnaire concerné. Le respect des droits de la défense, ainsi que de la sécurité juridique, exige que le fonctionnaire soit mis en mesure de comprendre l'accusation portée contre lui et d'avancer des éléments à décharge²⁰.

87. Néanmoins, ces considérations semblent avoir été ignorées dans l'arrêt du Tribunal. Ce dernier paraît plutôt avoir suivi la position de la FRA sans apprécier les faits à la lumière des règles du régime disciplinaire. Par conséquent, dans la mesure où le Tribunal a méconnu les exigences quant au niveau de preuve requis par l'article 86, paragraphe 2, du statut pour justifier l'ouverture d'une enquête administrative, son raisonnement doit être considéré comme entaché d'une erreur de droit.

d) Sur l'obligation de préciser les dispositions dont la violation est reprochée au fonctionnaire

88. Il convient d'examiner ensuite si l'administration est tenue de préciser, lors de l'ouverture d'une enquête administrative, quelles sont les dispositions spécifiques du statut qui ont été enfreintes. Cette question est liée à l'affirmation du Tribunal, au point 106 de l'arrêt attaqué, estimant que les articles 1 et 2 de l'annexe IX du statut n'imposeraient pas une telle obligation.

89. Cependant, il me semble que cet argument ne suffit pas, à lui seul, pour exonérer l'administration de l'obligation d'informer le fonctionnaire concerné de la manière la plus précise possible de l'objet de l'enquête, et notamment des charges retenues contre lui. La réponse à cette question exige plutôt que les dispositions du régime disciplinaire soient prises en compte dans leur ensemble. Il découle de l'examen de ces dispositions que l'administration doit disposer d'indices suffisants laissant présager dans le chef de la personne concernée un manquement à ses obligations statutaires avant d'ouvrir une enquête. Compte tenu du fait que la notion de « commencement de preuve » exige une qualification juridique, il est logique de supposer que

²⁰ Tomac, J., « Régime disciplinaire », dans Giacobbo, V. Perillo, E., et Picod, F., *Statut de la fonction publique de l'Union européenne : commentaire article par article*, Bruylant, Namur, 2017, p. 331, qui rappelle la nécessité de respecter les garanties procédurales dans le cadre d'une procédure disciplinaire.

l'administration doit également avoir atteint un certain degré de conviction quant aux dispositions qui, selon elle, ont été enfreintes. En d'autres termes, il paraît inconcevable que l'administration puisse ouvrir une enquête sans avoir au moins une certaine idée des dispositions applicables au cas spécifique. Certes, cela n'exclut pas que l'administration soit contrainte de modifier ultérieurement son point de vue juridique, en fonction des informations obtenues au cours de l'enquête, mais rien n'indique que tel ait été le cas en l'espèce.

90. De même, le Tribunal a rappelé, au point 106 de l'arrêt attaqué, que, selon sa jurisprudence, le défaut de mention explicite, lors de l'ouverture de la procédure disciplinaire, des dispositions du statut dont la violation est finalement retenue ne porte pas atteinte à la défense du fonctionnaire ou de l'agent concerné si les griefs formulés lors de cette ouverture lui ont permis de connaître précisément les dispositions auxquelles il lui était reproché d'avoir manqué. Le Tribunal a considéré qu'une telle solution vaut, a fortiori, pour les décisions d'ouverture d'une enquête. Or, *cette jurisprudence ne me semble pas contredire les considérations exposées précédemment, relatives à la sauvegarde des droits de la défense du fonctionnaire*, car elle vise une situation spécifique, à savoir, celle dans laquelle, même si le fonctionnaire concerné n'a pas été expressément informé des infractions qui lui étaient reprochées, il est au moins en mesure de comprendre de quelles dispositions il s'agit.

91. À la différence de l'affaire Rasmussen/Commission (T-203/03), qui concernait de fausses déclarations du fonctionnaire, considérées à juste titre comme un comportement susceptible de porter atteinte à la dignité de sa fonction, au sens de l'article 12 du statut, la présente affaire concerne une situation dans laquelle un agent n'a pas référencé les sources d'un document. À cet égard, il y a lieu de constater que les opinions des parties divergent nettement sur l'existence d'une obligation contraignante en ce sens. Face à ce constat, il me semble que l'applicabilité de certaines des dispositions statutaires en cause n'est pas aussi claire que le prétend le Tribunal.

92. En particulier, le fait que la FRA a fondé l'enquête engagée à l'encontre du requérant sur une violation des dispositions autrichiennes en matière de droits d'auteur et, simultanément, de plusieurs dispositions statutaires montre que la FRA n'était pas certaine de la qualification juridique des violations alléguées. En supposant que cette hypothèse soit correcte, *il paraît déraisonnable d'exiger du fonctionnaire concerné qu'il effectue lui-même la qualification juridique nécessaire, alors que cette tâche relève de la seule responsabilité de l'institution.* Pour ces raisons, je considère que la jurisprudence évoquée par le Tribunal n'est pas transposable au cas d'espèce.

93. Il résulte de ce qui précède qu'il convient de rejeter les arguments du Tribunal au soutien de la thèse selon laquelle l'administration ne serait pas tenue de préciser, lors de l'ouverture d'une enquête administrative, quelles sont les dispositions spécifiques du statut qui, selon l'administration, ont été enfreintes. Comme je l'ai relevé dans mon analyse, *l'imposition d'une telle obligation s'avère indispensable afin d'assurer la sauvegarde des droits de la défense du fonctionnaire concerné dans le cadre de la procédure disciplinaire, ainsi qu'un contrôle juridictionnel effectif* par le juge de l'Union.

94. Bien qu'il soit nécessaire d'accorder à l'administration un certain pouvoir discrétionnaire, en particulier au stade initial de la procédure, compte tenu de l'incertitude éventuelle quant aux faits, cela ne signifie pas que l'administration puisse s'affranchir de *l'obligation de tenir compte de l'intérêt du fonctionnaire à ne pas faire l'objet de poursuites illégitimes, susceptibles de nuire à sa réputation professionnelle.* Au contraire, l'administration porte une grande responsabilité lorsqu'elle décide d'ouvrir ou non une enquête. Permettre à l'administration de mener une telle enquête à l'encontre d'un fonctionnaire sans que celui-ci sache exactement ce qui lui est

reproché, et ce éventuellement pour une durée indéterminée, ouvrirait selon moi la porte à l'arbitraire. Cela aurait pour conséquence que le fonctionnaire serait soumis à une suspicion générale sans pouvoir réfuter aucun soupçon. Une telle approche me paraît incompatible avec les garanties procédurales prévues par le droit de l'Union.

95. Certes, l'article 3 de l'annexe IX du statut prévoit le droit du fonctionnaire d'être entendu au terme de l'enquête, ce qui implique, en principe, la possibilité de prendre connaissance de toutes les charges portées contre lui et de faire valoir des arguments de défense. Toutefois, je considère que, eu égard aux risques soulevés ci-dessus, il serait inacceptable d'exiger du fonctionnaire qu'il attende la fin de l'enquête pour savoir avec certitude quelles infractions lui sont reprochées. Au contraire, la sécurité juridique est mieux assurée si le fonctionnaire concerné en est informé le plus tôt et le plus précisément possible. *Cela suppose logiquement que les dispositions statutaires applicables lui soient indiquées au stade initial de la procédure.* Cela est d'autant plus nécessaire dans des circonstances relativement simples comme celles de l'affaire en l'espèce, qui ne nécessitent pas de clarification particulière des faits.

96. Si le Tribunal semble partager ces considérations, au point 104 de l'arrêt attaqué, il n'en reste pas moins qu'il s'est finalement appuyé sur des arguments non valables pour éviter d'examiner la régularité de l'ouverture de l'enquête. Plus concrètement, *le Tribunal s'est abstenu de vérifier si la FRA avait identifié correctement les dispositions statutaires applicables au cas d'espèce.* Il s'est borné à évoquer la jurisprudence susmentionnée afin de justifier le fait que la FRA n'a pas mentionné l'article 21 du statut dans sa décision d'ouverture d'une enquête administrative concernant le comportement du requérant, alors que cette jurisprudence n'était pas pertinente. Par conséquent, il y a lieu de considérer, aux fins de l'examen du quatrième moyen du pourvoi, que son raisonnement est entaché d'une erreur de droit.

3. Conclusion intermédiaire

97. Les erreurs de droit commises par le Tribunal et établies dans le cadre de l'analyse exposée dans les présentes conclusions peuvent être résumées comme suit. Premièrement, le Tribunal a méconnu le fait que, en principe, seuls des manquements à des obligations statutaires peuvent faire l'objet d'une enquête administrative. Deuxièmement, le Tribunal a méconnu les exigences quant au niveau de preuve requis par l'article 86, paragraphe 2, du statut pour justifier l'ouverture d'une telle enquête. Troisièmement, le Tribunal a méconnu le fait que l'administration est tenue de préciser, à ce stade de la procédure, quelles sont les dispositions spécifiques du statut qui ont été enfreintes par le fonctionnaire concerné.

VI. Conclusion

98. À la lumière des considérations qui précèdent, je propose à la Cour de déclarer fondé le quatrième moyen du pourvoi.