

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. JEAN MISCHO
présentées le 11 décembre 1986

*Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,*

Les faits et rétroactes de l'affaire 403/85 sont exposés en détail dans le rapport d'audience. Qu'il nous soit permis dès lors d'y renvoyer.

Avant de procéder à l'examen des moyens invoqués par le requérant à l'appui de sa demande en annulation de la décision du 6 mai 1985 par laquelle la Commission l'a révoqué de ses fonctions, il nous semble indispensable de préciser le cadre dans lequel se situent les présentes conclusions. Ce cadre est tracé par la nature du contrôle exercé par la Cour sur les décisions adoptées par l'autorité investie du pouvoir de nomination (ci-après « AIPN ») en matière disciplinaire.

La Cour a encore rappelé la nature de ce contrôle aux points 34 et 35 de son arrêt du 29 janvier 1985 dans l'affaire 228/83 qui opposait les mêmes parties¹, dans les termes suivants :

« Ainsi que la Cour l'a déjà dit, entre autres, dans son arrêt du 30 mai 1973 (De Greef/Commission, 46/72, Rec. p. 543), le choix de la sanction adéquate appartient à l'AIPN, la réalité des faits retenus à charge du fonctionnaire étant établie. La Cour ne saurait substituer son appréciation à celle de cette autorité, sauf en cas d'erreur manifeste ou de détournement de pouvoir. »

Précisons tout de suite que le moyen du détournement de pouvoir n'a pas été invoqué dans la présente affaire et que nous n'avons dès lors pas besoin d'examiner cette question.

Il nous incombe donc de vérifier si les deux griefs invoqués par le requérant, M. F., à savoir une motivation insuffisante et erronée de la décision et une violation du principe de proportionnalité dans le choix de la sanction, font apparaître une erreur manifeste dans le chef de la Commission.

Sur la motivation, qualifiée par le requérant d'erronée et d'insuffisante, de la décision

1. Les faits reprochés au requérant

Au point 37 de son arrêt précité du 29 janvier 1985, la Cour a constaté que la première décision de révocation s'était bornée à indiquer « que le requérant a commis une 'agression violente' contre le directeur général du personnel et de l'administration de la Commission, M. Morel, 'en lui causant des blessures' ». « Ces formules succinctes, avait poursuivi la Cour, ne permettent pas de constater si la décision est fondée uniquement sur l'explication donnée par le requérant ou si, et, le cas échéant, dans quelle mesure, l'AIPN s'est basée également sur les dépositions de M. Morel et de son assistant, lesquelles ont, en majeure partie, été contestées par le requérant. »

¹ — Rec. 1985, p. 275.

Dans la nouvelle décision de révocation en date du 6 mai 1985 figurent six considérants (du sixième ou onzième inclus) qui décrivent en détail le déroulement de l'incident et les blessures qui en ont résulté pour M. Morel.

L'un de ces considérants concerne, ainsi que la Commission le rappelle elle-même, un fait contesté par le requérant, à savoir le lancement du cendrier.

Un autre considérant fait référence à la déclaration de M. Morel, selon laquelle le requérant lui aurait donné des coups de pied pendant qu'il était à terre, ce dont le requérant affirme ne pas se souvenir.

Nous estimons dès lors devoir faire abstraction de ces deux considérants pour nous demander seulement si les autres faits repris dans la décision sont de nature à dénoter une erreur manifeste dans l'exposé et l'appréciation des faits.

Dans le sixième considérant il est constaté que M. F.:

- a porté des coups à M. Morel,
- l'a empoigné par le devant de sa chemise qui s'est déchirée,
- l'a fait tomber de son siège, provoquant une blessure superficielle à la main.

Ces faits ne sont pas contestés.

Le neuvième considérant reprend les constatations faites par deux médecins au sujet des plaies et contusions présentées par M. Morel.

Selon le dixième considérant, « ces plaies et contusions, dont la réalité ne peut pas être

contestée, sont les conséquences directes et indirectes de la violence avec laquelle M. F. s'est attaqué à son interlocuteur ».

Comme cette constatation n'a pas non plus été contestée, le lien de cause à effet entre les gestes du requérant et les blessures subies par M. Morel se trouve ainsi établi.

On peut donc dire que la conclusion que la Commission tire de tous ces éléments au onzième considérant, à savoir « qu'il est établi que M. F. a commis une agression violente contre le directeur général », se dégage logiquement des faits qui précèdent.

Les faits contestés ou non reconnus par le requérant ne constituent pas un élément nécessaire pour arriver à cette conclusion.

Nous estimons dès lors que la motivation de la décision incriminée peut, en ce qui concerne les faits, être considérée comme suffisante et exempte d'erreur.

2. Le contexte dans lequel se sont situés les faits

En second lieu, le requérant reproche à la décision incriminée de ne pas avoir replacé le geste du requérant dans le « contexte provocateur et humiliant » qui aurait été celui de l'entrevue du 6 octobre 1982, et qui, selon lui, aurait résulté d'éléments tels que l'obstination de M. Morel à ne pas prêter attention aux arguments répétés du requérant, la volonté de M. Morel de lui nuire, son éclat de rire et la question de savoir si M. Morel aurait fait état ou non de l'accord du directeur de cabinet du ministre français de la Coopération de mettre fin au détachement de M. F. à Paris.

Or, il résulte du dossier que tous ces éléments ont été contestés énergiquement

par M. Morel et par M. Petit-Laurent, la seule personne ayant assisté à l'entretien.

Nous considérons dès lors qu'il y a lieu de faire abstraction des éléments en question, tout comme nous avons fait abstraction, à propos des faits, de ceux contestés par le requérant.

3. *Le problème des circonstances atténuantes*

M. F. estime, ensuite, que la décision litigieuse n'opposerait aucune réfutation valable aux circonstances atténuantes retenues par le conseil de discipline.

Ce grief se rattache sans doute aux passages de l'arrêt de la Cour du 29 janvier 1985 dans lesquels celle-ci avait déclaré qu'il était « indispensable que les considérants de la décision précisent... les considérations qui ont amené l'AIPN à adopter la sanction choisie » (point 35) et avait constaté que la première décision de révocation ne permettait pas « d'apprécier les raisons pour lesquelles l'AIPN a choisi une sanction plus sévère que celle indiquée par le conseil » (point 40).

A cet égard, il importe de faire une distinction entre le problème de la responsabilité du requérant en ce qui concerne l'acte qu'il a commis et la question des circonstances atténuantes.

En ce qui concerne le problème de la responsabilité, il faut partir de l'article 86, paragraphe 1, du statut des fonctionnaires des Communautés européennes qui subordonne l'application de sanctions disciplinaires à la condition que le manquement aux obligations auxquelles le fonctionnaire est tenu, au titre du statut, ait été commis volontairement ou par négligence.

A ce propos, nous constatons que, au quinzième considérant de la décision du 6 mai 1985 la Commission, après avoir cité le

point 8 de l'arrêt de la Cour dans l'affaire 12/68², se réfère à l'expertise médicale des D^{rs} De Geyter et Dumont du 27 octobre 1982 pour conclure que les actes auxquels s'est livré M. F. « ont été commis en toute connaissance de cause ».

Les deux experts ont effectivement constaté que, « dans le sens de la loi, M. F. doit être considéré comme responsable au moment des faits qui lui sont reprochés et actuellement ». La condition d'avoir agi « volontairement » est donc remplie.

Reste à savoir si le requérant doit néanmoins bénéficier de circonstances atténuantes.

Contrairement à la décision du 7 avril 1983, celle du 6 mai 1985 s'emploie à justifier en détail pourquoi la Commission estime que les circonstances avancées par le conseil de discipline n'ont pas le caractère atténuant que celui-ci leur confère. Neuf considérants sont consacrés à cette question.

En ce qui concerne l'état d'insécurité et d'angoisse, la Commission fait valoir un certain nombre d'éléments qui ne nous semblent pas prêter à contestation.

Il est, en effet, indéniable que le requérant a contribué de façon objective, en se portant candidat aux élections de l'assemblée régionale corse, à la création de la situation dans laquelle il se trouvait lorsqu'il se présentait le 6 octobre 1982 dans le bureau de son supérieur hiérarchique. Il est incontestable qu'il n'avait pas respecté les obligations de l'article 15 du statut des fonctionnaires. Ces deux comportements, pour le moins, ont

2 — X./Commission, arrêt du 27 mai 1970, Rec. p. 291, 294.

concouru à la création de la situation d'insécurité du requérant. Il est également indéniable que l'intérêt du service de la Commission aurait pu faire en sorte que le requérant soit de toute façon rappelé à Bruxelles avant la date d'expiration de la période d'affectation à Paris, et cela indépendamment de son mandat électoral. Il est constant que tout fonctionnaire est censé connaître le statut et qu'il résulte de l'article 15 de ce dernier que l'AIPN apprécie la situation du fonctionnaire qui a été élu à des fonctions publiques et qu'elle décide, suivant l'importance desdites fonctions et les obligations qu'elles imposent à leur titulaire si le fonctionnaire est maintenu en position d'activité ou s'il doit demander un congé de convenance personnelle d'une durée égale à celle de son mandat.

Il est vrai enfin, que, si le requérant avait été l'objet d'une de ces mesures administratives, il aurait pu disposer de larges possibilités de recours à différents niveaux.

Le fonctionnaire n'a donc pas été confronté, le 6 octobre 1982, à des perspectives imprévisibles ou exorbitantes.

Il nous semble, dès lors, que la Commission n'a pas commis une erreur manifeste en estimant que l'état d'insécurité et d'angoisse engendré par ces perspectives ne pouvait pas être d'une gravité telle à constituer une circonstance atténuante.

Les vingtième au vingt-deuxième considérants inclus de la décision incriminée concernent le « seuil de tolérance diminué aux frustrations », ainsi que la « nature impulsive » du requérant.

La Commission est d'avis que, « si les différences de tels seuils d'un individu à l'autre peuvent expliquer des différences de comportement, elles ne sauraient en aucun

cas justifier le recours à la violence physique » et « que, en procédant à l'agression dont il est question, le requérant a franchi un seuil qualitatif inacceptable à l'égard d'un fonctionnaire de responsabilité dans l'exercice de ses fonctions ».

La Commission veut sans doute indiquer par là que, entre l'expression polie et mesurée d'un désaccord et l'agression physique, il existe encore toute une gamme de réactions possibles par lesquelles les personnes supportant mal les frustrations peuvent exprimer leur mécontentement, voire leur sentiment de révolte, telles que des cris, des coups de poing sur la table, etc.

Il nous semble, là encore, difficile de considérer ce raisonnement comme manifestement erroné. Car, ou bien le requérant avait entièrement perdu le contrôle de ses actes, auquel cas il ne devrait pas être sanctionné du tout — mais les psychiatres nous disent que tel n'est pas le cas en l'espèce —, ou bien il lui restait une certaine possibilité de se contrôler, auquel cas la Commission n'a pas tort lorsqu'elle estime que M. F. n'aurait pas dû franchir le seuil de l'agression physique contre son supérieur hiérarchique.

Au sujet de la troisième circonstance retenue par le conseil de discipline, à savoir l'absence de préméditation, la Commission déclare que, si la préméditation peut en certaines hypothèses être considérée comme une circonstance aggravante, son absence ne saurait être regardée comme une circonstance atténuante.

Comme, en l'occurrence, le conseil de discipline et la Commission ont fait usage de notions tirées du droit pénal (qui n'apparaissent pas dans le statut), il doit donc être permis de se tourner vers cette branche du droit pour y chercher l'interprétation à donner à ces notions.

Or, nous constatons que, dans le droit pénal du pays où les faits se sont produits, et dont les juridictions auraient eu à connaître de cette affaire si M. Morel avait porté plainte, la préméditation constitue effectivement une circonstance aggravante. Nous lisons notamment à l'article 398 du code pénal belge ce qui suit:

« Quiconque aura volontairement fait des blessures ou porté des coups sera puni d'un emprisonnement de huit jours à six mois et d'une amende...

En cas de préméditation, le coupable sera condamné à un emprisonnement d'un mois à un an et à une amende... »

Nous n'avons pas pu vérifier quelle est la situation dans le droit pénal de tous les autres États membres, mais nous avons pu constater que les droits allemand, britannique, français, italien et luxembourgeois considèrent également la préméditation comme une circonstance aggravante.

Sur ce point, non plus, la motivation de la décision n'est donc pas entachée d'une erreur manifeste.

Dans son avis du 8 mars 1983, le conseil de discipline avait estimé « qu'un comportement tel que celui décrit au point 1 mérite un jugement très sévère, d'autant plus qu'il a été le fait d'un fonctionnaire du rang d'administrateur principal », et un peu plus loin: « Un fonctionnaire qui manifeste le comportement décrit au point 1 devrait, en conséquence, subir la sanction la plus sévère » (point 8).

Le conseil de discipline avait cependant ensuite reconnu l'existence des circonstances atténuantes dont il a été question ci-dessus et avait recommandé la rétrogradation de

M. F. du grade A 5, échelon 4, au grade A 6, échelon 8.

Dans sa décision du 6 mai 1985, la Commission porte sur les faits pratiquement le même jugement que le comité de discipline, à savoir « que, eu égard à sa nature, un tel comportement mérite un jugement particulièrement sévère, ce d'autant plus qu'il a été le fait d'un fonctionnaire ayant rang d'administrateur principal ».

Après avoir écarté les circonstances atténuantes, la Commission conclut « que toute sanction de rétrogradation serait inappropriée, eu égard au manquement constaté dont la gravité ne saurait être atténuée par les circonstances retenues par le conseil de discipline ».

En conséquence, la Commission prononce la sanction de révocation, sans réduction ni suppression des droits à pension d'ancienneté, prévue à l'article 86, paragraphe 2, sous f), du statut.

La décision précise donc bien les raisons pour lesquelles la Commission a choisi une sanction plus sévère que celle indiquée par le conseil de discipline.

En résumé, nous pouvons dire que la motivation fournie par la Commission à l'appui de sa décision de révocation du 6 mai 1985 fait ressortir clairement les faits qui en sont la base, qu'elle permet de vérifier pourquoi la Commission s'est départie de l'avis du conseil de discipline et pourquoi elle a prononcé la sanction de révocation contre le requérant. La décision du 6 mai 1985 n'est donc pas critiquable pour les raisons qui avaient justifié l'annulation de la décision du 7 avril 1983,

Reste à apprécier si la Commission, une fois écartée l'existence de circonstances atténuantes, a prononcé une peine manifestement excessive en sanctionnant par la révo-

cation les faits tels qu'ils résultent de la motivation de sa décision.

Sur la violation alléguée du principe de proportionnalité

Contrairement aux codes pénaux des États membres qui prévoient d'un côté les manquements et de l'autre les sanctions correspondantes (avec un minimum et un maximum), le statut des fonctionnaires ne comporte aucun tableau de ce type.

Pour apprécier si la sanction prononcée par la Commission dans le cas d'espèce est excessive, force est donc d'avoir recours à d'autres points de repère.

L'on constatera tout d'abord que la sanction retenue n'est pas la sanction la plus forte possible puisque les droits à pension du requérant ne sont pas affectés.

On peut ensuite se demander si les mêmes faits, commis au sein d'une administration nationale ou d'une entreprise privée, ne seraient, en règle générale, pas susceptibles d'être sanctionnés par la révocation. Tel n'est certainement pas le cas.

On pourra, enfin, tirer des critères de comparaison des circonstances dans lesquelles la Cour elle-même a annulé ou n'a pas annulé des décisions portant révocation de fonctionnaires.

Dans le passé, la Cour n'a, à notre connaissance, retenu que dans un seul cas l'erreur manifeste de l'AIPN à propos d'une décision mettant fin à un lien d'emploi. Il

s'agissait de l'affaire 18/63³ qui concernait la résiliation du contrat d'agent auxiliaire d'une infirmière. Un accident de voiture s'étant produit à proximité immédiate des bureaux de la Commission, un fonctionnaire avait donné ordre à la requérante, qui assurait à ce moment la permanence, de se rendre sur les lieux, munie de sa trousse d'urgence. Il était reproché à l'infirmière de ne pas avoir suivi cette instruction avec la diligence qui s'imposait et, devant la foule qui entourait l'accidenté, de s'être refusée à intervenir; enfin, on lui reprochait de ne pas s'être munie de sa trousse. Après avoir examiné toutes les circonstances de l'affaire, la Cour est parvenue à la conclusion que la réaction de la Commission avait été *manifestement disproportionnée* et que la décision attaquée, basée sur un motif non valable en droit, devait être annulée.

Dans une série d'autres arrêts, la Cour a rejeté les requêtes qui tendaient à l'annulation d'une décision de révocation.

Il s'agit des cas suivants:

- fonctionnaire ne faisant preuve d'aucune initiative pour assurer le travail courant qui lui incombait, refus exprès d'accomplir celui-ci sous le prétexte qu'il n'était pas de son niveau, absences injustifiées, manque de ponctualité⁴;
- vol à l'étalage, notes adressées au supérieur hiérarchique traduisant un comportement malveillant, inexcusable et inqualifiable du fonctionnaire à l'égard de ses collègues, vols de documents et, probablement, rédaction d'un mémoire anonyme (dans cette affaire, l'expert-psychiatre désigné par la Cour

3 — Estelle Schmitz/Communauté économique européenne, arrêt du 19 mars 1964, Rec. p. 164.

4 — Arrêt du 11 juillet 1968, affaire 35/67, Rec. p. 481, et arrêt du 4 février 1970, affaire 13/69, Rec. p. 3, Van Eick/Commission.

avait constaté une « altération moyenne de responsabilité » du requérant)⁵;

- agissements répréhensibles, respectivement participation à des agissements répréhensibles d'un autre fonctionnaire, comportant un abus de fonctions officielles et l'exigence d'une remise de fonds à l'égard d'une personne désireuse d'obtenir un emploi auprès de la Commission⁶;
- refus d'un fonctionnaire de rejoindre son poste, viol de l'obligation d'obéissance (article 21, alinéa 3, du statut) et de celle d'être à tout moment à la disposition de l'institution (article 55, alinéa 1, du statut)⁷.

Il nous semble que les faits reprochés à M. F. ne sont pas moins graves que ceux qui étaient en cause dans les affaires susmentionnées.

Le requérant tire encore argument d'une autre affaire pour accuser la Commission d'appliquer « deux poids et deux mesures ». Il s'agit de l'affaire 18/78⁸ qui avait trait à une rixe entre deux fonctionnaires de grade C 2.

Or, c'est à juste titre que la Commission fait remarquer que ce cas ne saurait servir de « modèle » à la présente affaire, en raison du fait que les responsabilités respectives des deux fonctionnaires impliqués dans l'échange de coups n'avaient pas été établies

par la Commission, et que la Cour avait critiqué en termes très énergiques la négligence dont la Commission avait fait preuve à l'époque.

Nous devons faire observer aussi que, pour apprécier le choix de la sanction infligée par la Commission, il faut se replacer au moment des faits incriminés. Dès lors, l'ensemble des considérations relatives aux conséquences subies par le requérant après les événements sont étrangères au jugement sur la gravité de la sanction par rapport aux faits établis.

Nous parvenons dès lors à la même conclusion que celle à laquelle était parvenu M. l'avocat général Mancini dans le cadre de la première affaire qui avait opposé les mêmes parties⁹.

Après avoir cité la jurisprudence de la Cour dans les affaires Van Eick et De Greef, suivant laquelle « la Cour ne saurait substituer son appréciation à celle de cette autorité, sauf en cas d'excès manifeste ou de détournement de pouvoir », M. Mancini avait estimé « que ni l'un ni l'autre de ces vices n'entache la décision attaquée ».

Certes, il s'agissait à l'époque de la décision de la Commission du 7 avril 1983. Mais la décision du 6 mai 1985 comporte une motivation plus circonstanciée que la première et suit le même schéma logique que celui décrit par M. Mancini au dernier alinéa du point 7 de ses conclusions. Ce raisonnement est dès lors, à notre sens, valable également en ce qui concerne la décision du 6 mai 1985. Citons M. Mancini: « Après avoir affirmé que le requérant est responsable et que les circonstances qu'il invoque n'ont pas une nature atténuante par rapport à la gravité de

5 — Arrêts du 7 mai 1969, Rec. p. 109, et du 27 mai 1970, Rec. 1970, p. 291, affaire 12/68, X./Commission de contrôle.

6 — Arrêts du 30 mai 1973, affaire 49/72, Drescig/Commission, Rec. p. 565, et affaire 46/72, De Greef/Commission, Rec. p. 543.

7 — Arrêt du 16 décembre 1976, affaire 124/75, Perinciolo/Conseil, Rec. p. 1953.

8 — Arrêt du 14 juin 1979, affaire 18/78, M^{me} V./Commission, Rec. p. 2093.

9 — Conclusions du 13 décembre 1984, affaire 228/83, Rec. 1985, p. 276.

son infraction, l'autorité investie du pouvoir de nomination conclut que, 'dans ces conditions, la sanction recommandée par le conseil de discipline est inappropriée par rapport au manquement commis'. Cette manière de procéder n'a rien d'irrationnel ou d'arbitraire. Au contraire, elle est cohé-

rente et conforme à des critères de bonne administration disciplinaire. »

Comme M. Mancini, nous sommes dès lors obligés de conclure que le grief tiré d'une prétendue violation du principe de proportionnalité ne saurait être retenu.

Conclusion

Ayant ainsi constaté que les deux moyens présentés par le requérant n'ont pas fait apparaître d'erreur manifeste dans le chef de la Commission, nous n'avons pas d'autre choix que de vous proposer de rejeter le recours. En application des articles 69, paragraphe 2, et 70 du règlement de procédure, chacune des parties devrait supporter ses propres dépens.