

ARRÊT DU TRIBUNAL (troisième chambre)
18 décembre 1997

Affaire T-12/94

Frédéric Daffix
contre
Commission des Communautés européennes

«Fonctionnaires – Révocation – Pourvoi – Renvoi au Tribunal –
Réalité des faits – Charge de la preuve – Abus du pouvoir discrétionnaire –
Erreur manifeste d’appréciation – Droits de la défense –
Article 7 de l’annexe IX du statut»

Texte complet en langue française II - 1197

Objet: Recours ayant pour objet une demande d’annulation de la décision de la Commission du 18 mars 1993 portant révocation du requérant et, en tant que de besoin, de la décision implicite de rejet de sa réclamation.

Résultat: Rejet.

Résumé de l'arrêt

A la date des faits qui sont à l'origine du présent litige, le requérant est fonctionnaire de la Commission de grade B 3. Affecté à la direction générale Information, communication, culture, audiovisuel (DG X), il assume les fonctions de chargé de production.

Le 28 novembre 1990, la SA Newscom, sous-traitante de la Commission, demande à celle-ci le règlement de trois factures, pour un montant total de 450 000 BFR.

Les factures constituent la contrepartie de trois bons de commande datés respectivement du 1^{er} juin, du 15 juin et du 2 juillet 1990. Le premier bon de commande porte la signature, pour ordre, du requérant, les deuxième et troisième bons de commande celle de M. M., à l'époque adjoint d'un chef d'unité à la DG X. Ces deux derniers bons portent respectivement les mentions manuscrites, apposées par le requérant, «reçu le 20/06/1990» et «reçu le 4 07 1990».

Le 3 décembre 1990, M. M. adresse une note à l'attention de son supérieur hiérarchique de l'époque, dans laquelle il signale que sa signature sur les deuxième et troisième bons de commande a été falsifiée. Les trois bons de commande ne concernent aucune prestation demandée à Newscom.

Le 10 avril 1991, M. V., directeur à la direction générale Personnel et administration (DG IX), procède, en application de l'article 87 du statut des fonctionnaires des Communautés européennes (statut), à l'audition du requérant. Celui-ci déclare avoir établi les trois bons de commande. Il dit avoir signé pour

ordre le premier bon de commande et avoir remis les deux autres bons de commande au secrétariat de M. M., qui les aurait signés. Par ailleurs, il affirme avoir reçu la somme de 450 000 BFR de Newscom et avoir remis cette somme à M^{me} Lombaerts, travaillant pour la «Haute définition TV», contre remise de trois reçus encore en sa possession. Il explique que le mot «reçu» sur les bons de commande signifie qu'il a reçu, aux dates indiquées, les sommes mentionnées de Newscom.

Postérieurement à l'audition, le requérant remet aux fonctionnaires de la Commission chargés de l'instruction de l'affaire, trois copies desdits reçus. Ces reçus portent la signature de «Régine Lombaerts, Production HDTV».

Le 7 juin 1991, M. V. informe le requérant qu'il a été impossible de retrouver M^{me} Lombaerts.

Le 18 juillet 1991, le requérant est entendu par M. J., chef d'unité à la DG IX. Celui-ci lui fait savoir que, après vérification, la Commission a dû constater qu'aucune personne du nom de Régine Lombaerts ne travaillait à la Société française de production, à Paris. Le requérant maintient néanmoins sa position. M. J. explique au requérant la gravité de la situation, qui, sauf preuve convaincante contraire, ne laisse guère d'autre possibilité pour la Commission que de conclure qu'il a conservé par-devers lui la somme de 450 000 BFR.

Le 22 juillet 1991, le requérant est entendu par M. R., directeur à la DG IX. Il avoue avoir conservé l'argent, tout en s'engageant à le restituer. Postérieurement à cette audition, il informe M. J. qu'il ne signerait pas le compte rendu de celle-ci, étant donné que cela équivaldrait à une reconnaissance de faux.

Le 20 février 1992, l'autorité investie du pouvoir de nomination (AIPN) saisit le conseil de discipline. Dans le rapport soumis à ce conseil, elle reproche au requérant «d'avoir falsifié trois bons de commande destinés à un sous-traitant de la Commission, la société Newscom, qui, sur la base de ces bons, a été amenée à lui remettre la somme de 450 000 BFR en liquide, et d'avoir gardé cette somme».

Le 14 mai 1992, le conseil de discipline tient deux réunions. Au cours de la seconde, le requérant est entendu. Il affirme avoir établi lui-même le premier bon de commande sur proposition de M. M. Il déclare que l'établissement des bons de commande et la remise de l'argent à M^{me} Lombaerts ont fait l'objet de deux opérations successives, et que, après chaque opération, il a demandé des reçus à M^{me} Lombaerts.

Le 20 novembre 1992, le conseil de discipline tient une troisième réunion. M. M. déclare que la signature apposée au bas des deux derniers bons de commande n'est pas la sienne. Par ailleurs, il signale que les numéros des bons de commande ne correspondent pas à la numérotation utilisée par la Commission.

Lors de la même réunion, le conseil de discipline entend le requérant, qui est assisté d'un avocat. Le requérant dit avoir remis l'argent à M^{me} Lombaerts. Il affirme qu'il supposait avoir reçu instruction de remettre l'argent à M^{me} Lombaerts.

Le 18 février 1993, le conseil de discipline tient une quatrième réunion. Au cours de celle-ci, il entend d'abord M^{me} C., laquelle indique que la présentation des bons de commande en question était celle habituellement retenue, mais que leur numérotation avait déjà été utilisée pour d'autres commandes.

Lors de cette quatrième réunion, le conseil de discipline entend également M. R. Celui-ci déclare que, lors de l'audition du 22 juillet 1991, le requérant a avoué avoir conservé des sommes appartenant à l'institution.

A l'occasion du témoignage de M. R., le requérant, assisté d'un avocat, admet avoir avoué, lors de son audition du 22 juillet 1991, qu'il a conservé la somme en cause. Toutefois, il soutient que cet aveu ne correspond pas à la vérité et que, en réalité, il n'a pas conservé l'argent en question.

Le jour même de sa quatrième réunion, le conseil de discipline rend son avis. Il considère que la falsification des bons de commande par le requérant n'est pas établie et qu'il n'est pas en mesure d'écarter la possibilité que la somme d'argent en question ait effectivement été remise au prestataire de services indiqué par le requérant. Il conclut néanmoins que ce dernier, en ne vérifiant pas préalablement l'identité de ce prestataire et en ne s'assurant pas de sa légitimité, a gravement manqué à ses obligations de fonctionnaire des Communautés européennes. En conséquence, il recommande à l'AIPN d'infliger au requérant la sanction de la rétrogradation au grade B 5, échelon 1.

Le 4 mars 1993, le requérant adresse à l'AIPN une lettre dans laquelle il fait valoir, notamment, que la sanction proposée par le conseil de discipline est, à son avis, lourde et injuste. Il souligne avoir vu M^mc Lombaerts dans le bureau de M. M., en présence de M. Dewalcke, producteur.

A la suite de cette lettre, M. M. est de nouveau interrogé. Il déclare n'avoir jamais rencontré ni M^mc Lombaerts ni M. Dewalcke.

Le 18 mars 1993, l'AIPN adopte la décision litigieuse, qui se lit comme suit:

«considérant que le grief retenu à l'encontre de M. Daffix consiste à la fois en l'établissement de manière falsifiée de trois bons de commande destinés à la société Newscom, sous-traitant de la Commission dans le secteur 'culture' et à la fois en l'utilisation desdits bons de commande pour amener la société Newscom à lui remettre, au nom et pour compte de la Commission, en trois tranches, aux mois de juin et juillet 1990, une somme importante en liquide;

considérant que M. Daffix a admis lors de l'audition du 10 avril 1991 avoir établi les trois bons de commande, dont un signé par lui personnellement, 'pour ordre' de son supérieur hiérarchique sans que celui-ci ait donné une instruction à cet égard;

considérant que M. Daffix a nié lors de la même audition avoir falsifié la signature de son supérieur hiérarchique sur les deux autres bons de commande;

considérant que M. Daffix s'est servi des trois bons de commande pour obtenir le paiement en liquide de la somme précitée par la société Newscom sans avoir obtenu des instructions quelconques à cet égard;

considérant que les déclarations de M. Daffix relatives, d'une part, à la remise à une personne externe à l'institution de la somme qu'il a obtenue auprès de la société Newscom et, d'autre part, quant à l'identité de cette personne ont été divergentes et souvent contradictoires de sorte qu'elles ne peuvent être prises en considération, notamment au vu des autres témoignages recueillis au cours de la procédure disciplinaire;

considérant qu'il est donc légitime de conclure que M. Daffix a gardé la somme de 450 000 BFR qu'il a reçue en liquide de la société Newscom;

considérant que cette conclusion est d'ailleurs corroborée par la déclaration de M. Daffix lui-même lors de l'audition du 22 juillet 1991;

considérant que M. Daffix a lui-même reconnu devant le conseil de discipline qu'il avait effectivement fait cette déclaration le 22 juillet 1991, même si, par la suite, il a refusé de signer le compte rendu de l'audition;

considérant que les faits reprochés à M. Daffix constituent un manquement extrêmement grave à ses obligations, qui, en effet, mettent en cause les bases mêmes des relations de confiance qui doivent exister entre l'institution et chacun des membres de son personnel et qu'un tel comportement justifie l'imposition d'une sanction allant au-delà de la mesure recommandée par le conseil de discipline;

décide:

Article 1^{er}: la sanction disciplinaire visée à l'article 86, paragraphe 2, sous f), du statut, à savoir la révocation sans réduction ou suppression du droit à pension d'ancienneté est infligée à M. Frédéric Daffix;

Article 2: la présente décision prend effet au 1^{er} avril 1993.»

Postérieurement à sa notification au requérant, le 29 mars 1993, l'article 2 du dispositif de la décision est modifié, la date d'effet de la décision étant reportée au 1^{er} juillet 1993.

Le 18 juin 1993, le requérant introduit une réclamation, au sens de l'article 90, paragraphe 2, du statut, à l'encontre de cette décision.

Le 18 octobre 1993, la réclamation du requérant est implicitement rejetée.

Procédure

Par requête déposée au greffe du Tribunal le 18 janvier 1994, le requérant introduit un recours visant à l'annulation de la décision de l'AIPN du 18 mars 1993 (décision litigieuse).

Par arrêt du 28 mars 1995, Daffix/Commission (T-12/94, RecFP p. II-233), le Tribunal annule la décision litigieuse pour insuffisance de motivation.

Par requête déposée au greffe de la Cour le 30 mai 1995, la Commission forme un pourvoi contre cet arrêt.

Par arrêt du 20 février 1997, Commission/Daffix (C-166/95 P, Rec. p. I-983), la Cour annule l'arrêt du Tribunal, en tant qu'il a annulé la décision litigieuse pour insuffisance de motivation. Elle renvoie l'affaire devant le Tribunal pour qu'il statue sur les autres moyens invoqués par le requérant en première instance. Elle réserve enfin les dépens.

Sur le fond

A l'appui de son recours, le requérant invoque quatre moyens, le premier tiré de l'illégalité de la sanction infligée, le deuxième d'un abus du pouvoir discrétionnaire et d'une erreur manifeste d'appréciation, le troisième d'une violation des droits de la défense et le quatrième d'une violation de l'article 7 de l'annexe IX du statut.

Sur le premier moyen, tiré de l'illégalité de la sanction infligée

Lorsque la réalité des faits retenus à la charge d'un fonctionnaire est établie, le choix de la sanction disciplinaire adéquate appartient à l'AIPN. Le juge communautaire ne saurait substituer son appréciation à celle de cette autorité, sauf en cas d'erreur manifeste ou de détournement de pouvoir (point 63).

Référence à: Cour 29 janvier 1985, F./Commission, 228/83, Rec. p. 275, point 34; Tribunal 15 mai 1997, N/Commission, T-273/94, RecFP p. II-289, point 147

Il ressort de cette jurisprudence que toute sanction disciplinaire présuppose que la réalité des faits retenus à la charge du fonctionnaire concerné soit établie (point 64).

La décision litigieuse doit être lue en ce sens que l'AIPN a considéré comme établi, premièrement, que le requérant avait falsifié un bon de commande destiné à la société Newscom, laquelle, sur la base de ce bon, ainsi que de deux autres bons, avait ensuite été amenée à lui remettre une somme de 450 000 BFR, et, deuxièmement, qu'il avait conservé cette somme (point 65).

Il y a lieu d'examiner si l'AIPN pouvait effectivement considérer ces faits comme établis au moment où elle a pris la décision litigieuse (point 66).

Sur la preuve de la falsification, par le requérant, d'un bon de commande destiné à Newscom, laquelle, sur la base de ce bon, ainsi que de deux autres bons, a été amenée à lui remettre une somme de 450 000 BFR en liquide

Le requérant a établi les trois bons de commande en cause. En effet, il l'a déclaré à plusieurs reprises, notamment lors de son audition du 10 avril 1991, sans jamais le contester par la suite (point 67).

Il a signé lui-même le premier de ces bons et, se servant des trois bons, a obtenu de Newscom le paiement en liquide d'une somme de 450 000 BFR (point 68).

En ce qui concerne la question de savoir si le requérant a obtenu des instructions afin d'obtenir le paiement en liquide de Newscom de la somme de 450 000 BFR, il y a lieu d'observer que les affirmations du requérant ne sont pas cohérentes. M. M. et M^mc C., supérieurs hiérarchiques du requérant, ont toujours nié lui avoir donné les instructions qu'il invoque (point 69).

Dans ces circonstances, l'AIPN a pu légitimement considérer que le requérant n'avait pas reçu d'instructions à l'effet de percevoir la somme en cause (point 70).

Par ailleurs, il y a lieu de constater que tant M. M. que M^mc C. ont souligné que la numération des bons de commande utilisés pour obtenir la remise de la somme de 450 000 BFR par Newscom n'était pas correcte (point 71).

Dans ces conditions, l'AIPN était fondée à considérer que le requérant avait falsifié un bon de commande destiné à la société Newscom (point 73).

Sur la preuve de la conservation par le requérant de la somme qu'il avait reçue de Newscom

Le requérant a admis lors de l'audition du 10 avril 1991 avoir reçu la somme de 450 000 BFR de Newscom, «au nom et pour compte de la Commission». Cette somme n'a donné lieu à aucune prestation en faveur de la Commission (point 74).

Ces faits ayant été démontrés, l'AIPN pouvait, en l'absence d'une justification valable, considérer que le requérant avait conservé l'argent de la Commission (point 75).

En appliquant ce raisonnement, l'AIPN n'a pas méconnu le principe de la présomption d'innocence. En effet, si, au début de la procédure disciplinaire, elle devait présumer que le requérant était innocent, elle a pu légalement se départir de cette présomption après établissement des faits susvisés (point 76).

A l'effet de démontrer qu'il n'a pas conservé l'argent, le requérant ne peut se contenter d'affirmer qu'il l'a remis à une tierce personne (point 77).

Il y a d'abord lieu de constater que ses déclarations sur ce point ont été divergentes et souvent contradictoires, plus particulièrement en ce qui concerne l'activité de M^{me} Lombaerts, la localisation de ses bureaux et l'endroit où le requérant lui aurait remis l'argent (point 78).

Il convient ensuite d'observer que plusieurs recherches effectuées par la Commission pour retrouver M^{me} Lombaerts sont restées infructueuses (point 79).

Le requérant ne saurait davantage prétendre que l'AIPN ne pouvait pas l'accuser d'avoir conservé le montant inscrit sur les trois reçus tout en reconnaissant l'authenticité de ceux-ci (point 80).

En toute hypothèse, les reçus ne pouvaient être considérés comme crédibles, dès lors qu'ils n'avaient été établis ni sur du papier à en-tête d'une société ou d'une dame Lombaerts, ni sur du papier à en-tête de la Commission et que, en outre, ils n'étaient pas numérotés et ne faisaient référence à aucune facture ou demande de paiement (point 81).

Dans ces circonstances, l'AIPN a pu légitimement estimer que les reçus signés «RéGINE Lombaerts» ne constituaient pas des éléments à décharge (point 82).

Il ressort de ce qui précède qu'elle était fondée à considérer que le requérant avait conservé la somme qu'il avait reçue de Newscom (point 83).

Sur le deuxième moyen, tiré d'un abus du pouvoir discrétionnaire et d'une erreur manifeste d'appréciation

Il y a lieu d'observer que le régime disciplinaire mis en place par le statut n'établit pas un rapport fixe entre la sanction et le manquement commis (point 89).

Référence à: Tribunal 26 janvier 1995, D/Commission, T-549/93, RecFP p. II-43, point 98;
Tribunal 7 mars 1996, Williams/Cour des comptes, T-146/94, RecFP p. II-329, point 107

En l'espèce, il apparaît que, eu égard à la gravité des faits retenus, la sanction infligée par l'AIPN au requérant n'était pas disproportionnée et n'était pas de nature à démontrer que l'AIPN avait abusé de son pouvoir discrétionnaire ou commis une erreur manifeste d'appréciation (point 90).

S'il est vrai que, en statuant sur la sanction adéquate, l'AIPN doit prendre en considération l'ancienneté du fonctionnaire au sein de la Commission et ses états de service, il ne ressort pas des éléments du dossier que, dans le cas d'espèce, l'AIPN ait commis une erreur manifeste d'appréciation en infligeant au requérant la sanction de la révocation (point 93).

Enfin, le requérant n'a pas démontré l'existence d'indices objectifs, pertinents et concordants de nature à établir que la décision litigieuse a été adoptée à des fins autres que la sanction du manquement dont il s'est rendu coupable, comme le requiert la jurisprudence pour établir, dans un cas comme celui de l'espèce, un détournement de pouvoir dans le chef de l'AIPN (point 94).

Référence à: Tribunal 12 juillet 1990, Scheuer/Commission, T-108/89, Rec. p. II-411, points 49 et 50; D/Commission, précité, point 88

Sur le troisième moyen, tiré d'une violation des droits de la défense

Le troisième moyen soulevé par le requérant s'articule en deux branches, tirées respectivement d'une méconnaissance du devoir d'instruction de la Commission et d'une violation du droit d'être entendu (point 96).

Sur la première branche du moyen, tirée d'une méconnaissance du devoir d'instruction

Aux termes de l'article 4 de l'annexe IX du statut, dans le cadre d'une procédure disciplinaire, le fonctionnaire incriminé a le droit de citer des témoins devant le conseil de discipline. Il appartient à ce conseil d'apprécier la pertinence des témoignages proposés par rapport à l'objet du litige et la nécessité de procéder à l'audition des témoins cités (point 103).

Référence à: Cour 11 juillet 1968, Van Eick/Commission, 35/67, Rec. p. 481, 501; Tribunal 28 juin 1996, Y/Cour de justice, T-500/93, RecFP p. II-977, point 43

Toutefois, pour exercer son droit de citer des témoins, le fonctionnaire incriminé doit demander que la personne de son choix soit appelée à témoigner. A défaut d'une demande en ce sens, l'intéressé ne saurait invoquer ensuite le fait qu'il n'y a pas eu d'audition d'une personne dont il aurait souhaité qu'elle fût entendue (point 104).

Référence à: N/Commission, précité, point 88

En l'espèce, le dossier ne révèle pas que le requérant ait demandé l'audition de M. De Valck au cours de la procédure disciplinaire et notamment devant le conseil de discipline (point 105).

En tout état de cause, lorsque M. De Valck a finalement été entendu par le groupe interservice, après l'achèvement de la procédure disciplinaire, son témoignage s'est avéré accablant pour le requérant (point 106).

Quant au grief tiré de l'absence de M. M. aux réunions du groupe interservice, il y a lieu de constater que la consultation de ce groupe ne fait pas partie de la procédure disciplinaire susceptible d'aboutir à une sanction disciplinaire (voir annexe IX du statut). Par ailleurs, le groupe interservice n'est intervenu qu'après l'achèvement de la procédure disciplinaire et l'adoption de la décision sur la sanction adéquate. Dans ces conditions, une éventuelle irrégularité en ce qui concerne sa consultation ne pourrait pas avoir d'incidence sur la régularité et la validité de la procédure disciplinaire elle-même (point 109).

Sur la seconde branche du moyen, tirée d'une violation du droit d'être entendu

Les fonctionnaires sont censés connaître le statut. Le déroulement de la procédure disciplinaire fait l'objet de l'annexe IX du statut, laquelle fait partie intégrante du statut. Les fonctionnaires sont donc également censés connaître le déroulement de la procédure disciplinaire (point 116).

Référence à: Cour 17 janvier 1989, Stempels/Commission, 310/87, Rec. p. 43, point 10;
Tribunal 1^{er} février 1996, Chabert/Commission, T-122/95, RecFP p. II-63, point 32

Par conséquent, la Commission pouvait légalement supposer que le requérant connaissait le déroulement de la procédure disciplinaire. Dès lors, celui-ci ne saurait tirer argument de sa prétendue ignorance à cet égard (point 117).

Ce raisonnement vaut d'autant plus que le requérant était assisté d'un avocat à partir de la deuxième audition devant le conseil de discipline. Il est en effet légitime de supposer que l'avocat choisi par un fonctionnaire pour l'assister lors d'une procédure disciplinaire connaît le statut ou, en tout état de cause, les règles régissant le déroulement de la procédure disciplinaire (point 118).

De surcroît, il convient de constater que le requérant a été en mesure de faire connaître utilement son point de vue (point 119).

S'agissant du grief tiré d'une violation du devoir de sollicitude, il y a lieu d'observer que les conclusions des recours de fonctionnaires doivent avoir le même objet que celui de la réclamation administrative préalable et contenir des chefs de conclusions reposant sur la même cause que celle de la réclamation (point 120).

Référence à: Tribunal 29 mars 1990, Alexandrakis/Commission, T-57/89, Rec. p. II-143, point 9; Tribunal 11 juin 1996, Anacoreta Correia/Commission, T-118/95, RecFP p. II-835, point 43

Or, dans la présente espèce, ni la réclamation ni même la requête ne se réfèrent à une violation du devoir de sollicitude. Dans ces circonstances, le grief tiré d'une violation du devoir de sollicitude doit être déclaré irrecevable (point 121).

Sur le quatrième moyen, tiré d'une violation de l'article 7 de l'annexe IX du statut

Aux termes de l'article 7, premier alinéa, de l'annexe IX du statut, le conseil de discipline transmet son avis à l'AIPN «dans le délai d'un mois à compter du jour où il a été saisi. Le délai est porté à trois mois lorsque le conseil a fait procéder à une enquête» (point 129).

Les délais prévus à l'article 7 de l'annexe IX du statut, et notamment celui dans lequel le conseil de discipline doit émettre son avis, ne sont pas péremptoires, mais constituent des règles de bonne administration dont le but est d'éviter, dans l'intérêt tant de l'administration que des fonctionnaires, un retard injustifié dans l'adoption de la décision qui met fin à la procédure disciplinaire. Il en découle que les autorités disciplinaires ont l'obligation de mener avec diligence la procédure disciplinaire et d'agir de sorte que chaque acte de poursuite intervienne dans un délai raisonnable par rapport à l'acte précédent. La non-observation de ce délai – qui ne peut être appréciée qu'en fonction des circonstances particulières de l'affaire – peut non seulement engager la responsabilité de l'institution, mais est également susceptible d'entraîner la nullité de l'acte pris hors délai (point 130).

Référence à: Tribunal 17 octobre 1991, de Compte/Parlement, T-26/89, Rec. p. II-781, point 88

Le conseil de discipline peut avoir besoin d'un délai plus long que celui prescrit à l'article 7 pour procéder à une enquête suffisamment complète et présentant pour l'intéressé toutes les garanties voulues par le statut (point 131).

Référence à: F./Commission, précité, point 30; Tribunal 26 novembre 1991, Williams/Cour des comptes, T-146/89, Rec. p. II-1293, point 49

Les délais ainsi écoulés entre les différents actes du conseil de discipline n'ont pas été déraisonnables. Étant confronté à un dossier complexe au plan des faits, en raison notamment des déclarations contradictoires du requérant, le conseil de discipline a instruit l'affaire d'une façon intensive et complète (point 133).

Le recours doit être rejeté dans son ensemble (point 135).

Dispositif:

Le recours est rejeté.