

ARRÊT DU TRIBUNAL (quatrième chambre)
26 novembre 1991 *

Dans l'affaire T-146/89,

Calvin Williams, fonctionnaire de la Cour des comptes des Communautés européennes, demeurant à Luxembourg, représenté par M^e Jean-Paul Noesen, avocat au barreau de Luxembourg, ayant élu domicile à Luxembourg en son étude, 18, rue des Glacis,

partie requérante,

contre

Cour des comptes des Communautés européennes, représentée par MM. Marc Ekelmans, Michel Becker et Jean-Marie Stenier, membres du service juridique, tous en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg au siège de la Cour des comptes, 12, rue Alcide de Gasperi, Kirchberg,

partie défenderesse,

ayant pour objet l'annulation de tous les actes de procédure pris par le conseil de discipline qui a eu à connaître des faits reprochés au requérant; l'annulation de la décision du président de la Cour des comptes, du 13 février 1989, lui infligeant la sanction disciplinaire de la suspension d'avancement d'échelon; l'annulation de la décision implicite de rejet opposée à la réclamation introduite par le requérant le 28 mars 1989; subsidiairement, la réduction de la sanction infligée à un simple avertissement,

LE TRIBUNAL (quatrième chambre),

composé de MM. R. Schintgen, président, D. A. O. Edward et R. García-Valdecasas, juges,

greffier: M^{me} B. Pastor, administrateur

* Langue de procédure: le français.

vu la procédure écrite et à la suite de la procédure orale du 28 novembre 1990,
rend le présent

Arrêt

Les faits à l'origine du recours

- 1 M. Williams a été engagé, en octobre 1974, par la Commission de contrôle, organisme de contrôle financier relevant du Conseil des Communautés européennes, comme agent temporaire de grade A 7 puis, par décision du Conseil, du 16 décembre 1976, il a été nommé fonctionnaire de cette Commission avec effet au 1^{er} octobre 1976 et classement au grade A 7. Avec effet au 1^{er} mai 1978, le requérant a été transféré dans ce grade à la Cour des comptes des Communautés européennes (ci-après « Cour des comptes »), à la suite de la création de celle-ci. Le requérant a ensuite été promu au grade A 6 avec effet au 1^{er} mai 1979. A la suite du concours interne n° CC/A/17/82 et de l'arrêt rendu par la Cour de justice des Communautés européennes (ci-après « Cour ») le 16 octobre 1984 (Williams/Cour des comptes, 257/83, Rec. p. 3547), le requérant a été nommé administrateur principal, avec classement au grade A 5, échelon 3, par décision du président de la Cour des comptes, en qualité d'autorité investie du pouvoir de nomination (ci-après « AIPN »), du 18 octobre 1984.
- 2 Le 3 février 1987, M. Williams a envoyé à M. Carey, membre de la Cour des comptes, et au Premier ministre du Royaume-Uni, M^{me} Thatcher, un télex contenant de graves accusations contre le président et d'autres membres de la Cour des comptes. Le requérant a transmis une copie de ce télex à au moins un quotidien diffusé à Luxembourg et l'a fait circuler parmi le personnel de la Cour des comptes. Le 16 février 1987, le président de la Cour des comptes, en sa qualité d'AIPN, a décidé d'engager une procédure disciplinaire, en vertu de l'article 87, deuxième alinéa, du statut des fonctionnaires des Communautés européennes (ci-après « statut »), à l'encontre de M. Williams. Considérant que le comportement de ce dernier constituait une faute grave au sens de l'article 88 du statut, le président de la Cour des comptes, par décision du même jour, a suspendu immédiatement M. Williams de ses fonctions et lui a infligé une retenue égale à 50 % de son traitement de base. Contre cette décision, M. Williams a formé, le 28 février

1987, une réclamation au sens de l'article 90, paragraphe 2, du statut et, le 24 mars 1987, un recours en annulation devant la Cour, accompagné d'une demande en référé visant à obtenir un sursis à son exécution. Par ordonnance du 13 avril 1987, W./Cour des comptes (90/87 R, Rec. p. 1801), le président de la quatrième chambre de la Cour a partiellement suspendu l'exécution de la décision attaquée en ramenant la retenue opérée sur la rémunération de l'intéressé à 25 % de son traitement de base et a rejeté la demande en référé pour le surplus. L'affaire a été radiée du registre de la Cour le 8 décembre 1987.

- 3 A l'issue de la procédure disciplinaire engagée le 16 février 1987, le président de la Cour des comptes, au vu des rapports médicaux en sa possession, a décidé de n'infliger aucune sanction disciplinaire au requérant. Celui-ci a bénéficié d'un congé médical d'office en application de l'article 59, paragraphe 2, du statut pour la période du 12 juin 1987 au 12 juin 1988.
- 4 Le 29 février 1988, M. Cuesta de la Fuente, supérieur hiérarchique du requérant, a établi le rapport de notation de ce dernier pour la période allant du 1^{er} janvier 1986 au 31 décembre 1987. Par note du 20 juin 1988, le requérant a demandé au notateur de lui accorder un entretien à ce propos.
- 5 Par note du 24 août 1988, le requérant a saisi M. Angioi, membre de la Cour des comptes, d'un appel dirigé contre son rapport de notation, tel qu'il avait été établi le 29 février 1988. Sous la rubrique « publications » dudit rapport, devant être complétée par le fonctionnaire noté, le requérant avait indiqué « one telex ».
- 6 Le 2 septembre 1988, le requérant a saisi le président de la Cour des comptes, en sa qualité d'AIPN, d'une réclamation au sens de l'article 90, paragraphe 2, du statut, dans laquelle il demandait à être nommé au grade A 4 en application de l'article 3 de la décision n° 81-5 de la Cour des comptes, du 3 décembre 1981, relative aux critères applicables à la nomination en grade et au classement en échelon du personnel. Il faisait valoir, en substance, que, au vu des critères différents appliqués au classement d'autres fonctionnaires de la Cour des comptes, en

particulier de MM. Ruppert et B., lors de leur promotion, son propre classement, tel qu'il avait été fixé dans la décision de nomination du 18 octobre 1984, était incorrect. Il ajoutait, en outre, un certain nombre de considérations sur la régularité des procédures suivies au sein de la Cour des comptes.

- 7 Par réponse en date du 13 septembre 1988, l'AIPN a rejeté la demande du requérant, en réservant les suites disciplinaires qu'appelleraient, selon elle, les accusations portées par le requérant, dans sa note, contre le collège de la Cour des comptes et ses agents.
- 8 Par requête déposée au greffe de la Cour le 13 novembre 1988, M. Williams a introduit un recours visant à l'annulation de la décision de rejet opposée à sa demande. Cette affaire a été renvoyée devant le Tribunal de première instance des Communautés européennes, qui a rejeté le recours comme irrecevable par arrêt du 7 février 1991, Williams/Cour des comptes (T-58/89, Rec. p. II-77).
- 9 Par décision n° 88-26 du 5 octobre 1988, l'AIPN a désigné M. Medderich comme président du conseil de discipline pour l'année 1988 et, par décision n° 89-4 du 24 janvier 1989, M. Muller comme président du même conseil pour l'année 1989.
- 10 Par note du 13 octobre 1988, transmise au président du conseil de discipline le 17 octobre 1988, le président de la Cour des comptes, en sa qualité d'AIPN, a informé le président du conseil de discipline qu'il avait décidé d'engager à l'encontre du requérant la procédure disciplinaire prévue à l'annexe IX du statut. Dans l'exposé des faits reprochés au requérant, l'AIPN se référait, en particulier, en premier lieu, à trois notes rédigées par le requérant, en second lieu, à une tentative de chantage à laquelle se serait livré l'intéressé auprès de l'AIPN et enfin, en troisième lieu, à des propos qu'il aurait tenus publiquement au sujet d'un fonctionnaire de la Cour des comptes.

(*omissis*)

- 16 Dans son rapport, l'AIPN a émis l'opinion que le contenu des trois notes rédigées par le requérant, ainsi que tous les actes qui lui étaient reprochés — y compris la mention, sous la rubrique « publications » de son rapport de notation, du télex du 3 février 1987 — constituaient un manquement à ses obligations statutaires et particulièrement à celles inscrites à l'article 12, premier alinéa (obligation d'avoir une conduite conforme à la dignité de la fonction), et à l'article 21, premier alinéa, du statut (obligations d'assister et de conseiller les supérieurs).
- 17 Après avoir procédé à l'enquête prévue à l'article 7, premier alinéa, de l'annexe IX du statut, le conseil de discipline a émis, à la majorité de ses membres, le 16 janvier 1989, un avis selon lequel les faits reprochés au requérant devaient entraîner une suspension temporaire de l'avancement d'échelon jusqu'au 16 octobre 1995. Le conseil de discipline continuait à être présidé par M. Hedderich, bien que ce dernier ait été admis à la retraite pour cause d'invalidité le 31 décembre 1988.
- 18 Dans son appréciation des faits et des manquements statutaires imputables au requérant, le conseil de discipline s'est rallié à celle portée dans le rapport de l'AIPN sauf sur les points suivants:
- quant à la référence faite par le requérant, dans sa note du 24 août 1988, ainsi que dans son rapport de notation, au télex du 3 février 1987, le conseil de discipline a estimé que ce fait ne pouvait être retenu à charge du requérant dès lors qu'il ne s'agissait que d'une simple allusion;
 - quant à la tentative de chantage reprochée au requérant, le conseil de discipline a considéré qu'elle n'était pas établie dès lors qu'aucune menace directe contre la Cour des comptes, ses membres ou son président n'avait été proférée; M. Carey avait, en outre, envoyé une déposition écrite au conseil de discipline, dans laquelle il déclarait que la phrase imputée au requérant au sujet de la persistance de ses attaques contre la Cour des comptes et ses membres, spécialement son président, n'avait pas été prononcée par le requérant;

— quant au manquement à l'article 21 du statut, le conseil de discipline a considéré qu'il ne pouvait être retenu à la charge du requérant dès lors que les écrits qui lui étaient imputés ne s'inscrivaient pas dans le cadre de l'exécution normale des tâches qui lui étaient confiées.

- 19 Le conseil de discipline a considéré que la diffusion des trois notes rédigées par le requérant, respectivement les 20 juin, 24 août et 2 septembre 1988, apparaissait comme certaine et avait pu « très sérieusement porter atteinte et causer dommage aux personnes qui s'y trouvaient dénommées », dès lors que, « s'il avait réellement voulu leur conserver un caractère confidentiel, M. Williams n'aurait pas insisté pour qu'elles fussent dactylographiées et enregistrées par le secrétariat de la division à laquelle il était attaché, mais aurait déposé sous pli cacheté des notes manuscrites à chaque stade de la procédure ».
- 20 M. Williams a été entendu par le président de la Cour des comptes, en sa qualité d'AIPN, le 7 février 1989.
- 21 Par décision du 13 février 1989, l'AIPN a infligé au requérant la sanction de suspension d'avancement d'échelon pour la période du 13 février 1989 au 16 octobre 1995.
- 22 L'AIPN a suivi l'avis du conseil de discipline sauf en ce qui concerne l'appréciation portée par celui-ci sur la mention, dans la note du 24 août 1988 et dans le rapport de notation, du télex du 3 février 1987 et en ce qui concerne la conclusion selon laquelle un manquement à l'article 21 du statut ne pouvait être retenu. Pour ce qui est du télex, l'AIPN a relevé, d'une part, que M. Williams, dans ladite note du 24 août 1988, avait affirmé avoir pris une excellente initiative en l'envoyant et, d'autre part, que la simple référence à un écrit comme celui-ci est manifestement incompatible avec la dignité d'un fonctionnaire européen et constitue une réaffirmation et une revendication, cette fois en pleine connaissance de cause, de propos exceptionnellement graves. Quant à la question de savoir s'il y avait eu ou non manquement à l'article 21 du statut, l'AIPN a estimé que l'obligation d'assister et

de conseiller ses supérieurs constitue l'expression d'un devoir de loyauté auquel est également tenu un fonctionnaire lorsqu'il rédige des documents qui concernent sa procédure de notation ou sa carrière. L'AIPN a souligné que, compte tenu de la gravité des manquements imputables à M. Williams et eu égard au fait que celui-ci avait le rang d'administrateur principal, les sanctions de l'avertissement par écrit et du blâme étaient inadaptées et insuffisantes.

- 23 Par note datée du 23 mars 1989, remise à son supérieur hiérarchique le 28 mars 1989, le requérant a introduit une réclamation au sens de l'article 90, paragraphe 2, du statut, contre la décision du 13 février 1989.
- 24 Le président de la Cour des comptes, saisi en sa qualité d'AIPN, étant d'avis que cette réclamation comportait à nouveau des propos injurieux, a décidé de ne pas y répondre explicitement. Par note du 13 juillet 1989, l'AIPN déléguée en a informé le requérant.

La procédure

- 25 C'est dans ces conditions que, par requête déposée au greffe de la Cour, le 20 octobre 1989, M. Williams a introduit le présent recours contre la Cour des comptes. Le recours a été inscrit sous le numéro 323/89.
- 26 En vertu de l'article 14, paragraphe 1, de la décision du Conseil du 24 octobre 1988 instituant un Tribunal de première instance des Communautés européennes, la Cour, par ordonnance du 15 novembre 1989, a renvoyé l'affaire devant le Tribunal, où elle a été enregistrée sous le numéro T-146/89.
- 27 Sur rapport du juge rapporteur, le Tribunal (quatrième chambre), s'estimant suffisamment éclairé par l'examen des pièces du dossier, a décidé d'ouvrir la procédure orale sans procéder à des mesures d'instruction préalables.

28 La procédure orale s'est déroulée le 28 novembre 1990. Les représentants des parties ont été entendus en leur plaidoirie et en leurs réponses aux questions posées par le Tribunal.

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

— dire le recours recevable;

— annuler tous les actes de procédure pris par le conseil de discipline pour violation des règles de forme, violation des droits de la défense et interprétation fallacieuse de l'article 12 du statut;

— annuler, en toute sa forme et teneur, la décision de l'AIPN du 13 février 1989 pour violation des articles 12 et 21 du statut;

— annuler la décision implicite de rejet opposée à la réclamation déposée le 28 mars 1989;

— en cas d'annulation, ordonner tous devoirs de droit;

— subsidiairement, réduire la sanction prononcée à un simple avertissement écrit;

— en tout état de cause, condamner la partie défenderesse à tous les dépens.

30 La défenderesse conclut à ce qu'il plaise au Tribunal:

- rejeter le recours comme irrecevable en tant qu'il vise, à titre subsidiaire, à obtenir une réduction de la sanction;

- rejeter le recours comme non fondé pour le surplus;

- laisser à chacune des parties la charge de ses propres dépens.

Sur la recevabilité

- 31 La défenderesse ne conteste pas la recevabilité du recours dans son ensemble, mais elle oppose une exception d'irrecevabilité à la demande subsidiaire, visant à ce que le Tribunal réduise la sanction prononcée par l'AIPN à un avertissement par écrit. A cet égard, elle invoque la jurisprudence de la Cour selon laquelle le choix de la sanction adéquate appartient à l'AIPN, la réalité des faits retenus à charge du fonctionnaire étant établie. La défenderesse en conclut que le recours doit donc être rejeté comme irrecevable pour autant que le requérant demande la réformation de la décision litigieuse.
- 32 Le requérant rétorque qu'il ne considère pas cette jurisprudence comme applicable aux motifs, en premier lieu, que les faits qui ont donné lieu à la sanction ne sont pas établis et, en second lieu, que, à supposer même que tel soit le cas, la peine imposée resterait tellement énorme par rapport aux faits reprochés que son choix constituerait en soi un détournement, ou sinon, un excès de pouvoir, et qu'elle tiendrait plus d'un règlement de comptes que d'une sanction.
- 33 A cet égard, il convient de rappeler que la Cour a jugé à plusieurs reprises que le choix de la sanction adéquate appartient à l'AIPN, la réalité des faits retenus à charge du fonctionnaire étant établie. Le Tribunal ne saurait substituer son appré-

ciation à celle de l'autorité disciplinaire, sauf en cas d'erreur manifeste ou de détournement de pouvoir (arrêts du 19 avril 1988, M./Conseil, point 9, 175/86 et 209/86, Rec. p. 1891; du 29 janvier 1985, F./Commission, point 34, 228/83, Rec. p. 275). S'il est vrai que le Tribunal peut, dans l'exercice de ce contrôle, annuler, le cas échéant, la décision de l'AIPN, il ne saurait cependant y substituer sa propre décision. Il s'ensuit que les conclusions subsidiaires du requérant, tendant à ce que le Tribunal réduise la sanction qui lui a été infligée à un simple avertissement écrit, doivent être rejetées comme irrecevables.

Sur le fond

34 A l'appui de sa demande en annulation, le requérant soulève une série de moyens ayant trait, d'une part, à la régularité de la procédure disciplinaire et, d'autre part, au bien-fondé de la décision du 13 février 1989, qui, en substance, peuvent être résumés ainsi :

- le conseil de discipline aurait été composé de manière irrégulière;
- la déclaration d'un des témoins entendus par le conseil de discipline aurait été entachée de partialité;
- le conseil de discipline aurait rendu son avis tardivement;
- la procédure disciplinaire se serait déroulée et la décision aurait été prise en méconnaissance du principe de l'indépendance et de l'impartialité du juge;
- la décision aurait été prise en violation du principe non bis in idem;
- la décision reposerait sur une qualification inadéquate des faits par référence au droit pénal;

- la décision serait entachée d'erreurs de droit quant à la qualification juridique des faits au regard des articles 12 et 21 du statut;
- la décision aurait été prise en violation du principe de proportionnalité;
- la décision serait entachée d'un détournement de pouvoir.

Sur le moyen tiré de la composition irrégulière du conseil de discipline

- 35 Selon le requérant, compte tenu du fait qu'au moment où le conseil de discipline a rendu son avis, son président, M. Hedderich, n'était plus fonctionnaire en exercice depuis le 1^{er} janvier 1989 — ayant été admis à la retraite pour cause d'invalidité avec effet au 31 décembre 1988 — et qu'en outre, en vertu de la décision n° 89-4 de la Cour des comptes, le conseil de discipline aurait dû être présidé, pendant toute l'année 1989, par M. Muller, la composition du conseil était irrégulière.
- 36 La défenderesse rappelle que le conseil de discipline doit être composé, en vertu de l'article 4 de l'annexe II du statut, d'un président et de quatre membres. Le président de ce conseil est désigné chaque année par l'AIPN (article 5, paragraphe 1, de l'annexe II du statut). Il ne participe pas aux décisions du conseil, sauf lorsqu'il s'agit de questions de procédure ou en cas de partage égal des voix (article 8, premier alinéa, de l'annexe IX du statut). De l'avis de la défenderesse, dès lors que l'avis du conseil de discipline a été rendu en l'espèce à la majorité des voix et sans intervention du président, même si on admet qu'il y ait eu une irrégularité en ce qui concerne la personne du président, une telle irrégularité ne suffirait pas à entacher la validité de la décision adoptée ultérieurement par l'AIPN.
- 37 La défenderesse fait également valoir qu'aucune disposition statutaire n'exige que le président du conseil de discipline soit un fonctionnaire en activité. C'est pourquoi le fait que le conseil de discipline ait été présidé par un fonctionnaire qui avait été admis à la retraite seize jours avant que le conseil n'émette son avis ne serait pas de nature à entacher la régularité de la procédure.

- 38 Le requérant estime que, développé jusqu'au bout, l'argument de la défenderesse revient à défendre l'idée que l'AIPN peut désigner comme président du conseil de discipline non seulement un fonctionnaire en retraite, mais même une personne n'ayant jamais eu la qualité de fonctionnaire.
- 39 En ce qui concerne le fait qu'un nouveau président avait été désigné pour 1989, la défenderesse soutient qu'il ressort des dispositions qu'elle a arrêtées que, lorsqu'une procédure disciplinaire a été introduite durant l'année 1988, le conseil de discipline est présidé jusqu'à la remise de l'avis par le président désigné pour cette même année, c'est-à-dire par M. Hedderich, et, de même que lorsqu'une procédure disciplinaire a été introduite durant l'année 1989, le conseil de discipline est présidé par M. Muller jusqu'à la remise de l'avis. Selon la défenderesse, cette interprétation est commandée par le principe de bonne administration, qui fait obstacle à ce que l'on remplace, sans nécessité, en cours de procédure, le président d'un organe paritaire, ainsi que par les principes généraux relatifs à l'application des lois de procédure dans le temps.
- 40 Le Tribunal considère que, dans le cas d'espèce, le fait que la personne qui a présidé le conseil de discipline pendant l'année 1988 a continué de présider le conseil pendant les seize premiers jours de janvier 1989 ne constitue pas un vice de nature à rendre irrégulière la composition du conseil. En effet, le conseil a reçu le rapport de l'AIPN le 17 octobre 1988 et la presque totalité de l'enquête s'est déroulée pendant l'année 1988 et sous la présidence de la même personne. Le fait que cette même personne a continué de présider le conseil jusqu'à ce que celui-ci émette son avis le 16 janvier 1989 non seulement ne constitue pas un vice de procédure mais, bien au contraire, constitue une application correcte du principe de bonne administration. En effet, une telle solution garantit les droits du fonctionnaire faisant l'objet de poursuites disciplinaires dans la mesure où elle permet que les personnes qui ont examiné les documents, entendu les témoins et, de manière générale, effectué toutes les démarches dans le cadre de l'enquête destinée à établir les faits et la responsabilité du fonctionnaire concerné soient les mêmes que celles qui émettent l'avis prévu à l'article 7 de l'annexe IX du statut. En outre et en tout état de cause, l'identité du président n'a pas joué, en l'espèce, un rôle décisif lors de l'adoption, par le conseil de discipline, de son avis. Celui-ci ayant été émis à la majorité des membres du conseil, le président n'a pas participé à la décision.

41 Dès lors, ce moyen doit être rejeté.

Sur le moyen tiré de la partialité d'un témoin

42 Le requérant soutient que la conviction du conseil de discipline a été fondée en large partie sur les déclarations faites par M. B., témoin récusable puisqu'il avait un intérêt né et actuel à l'issue de l'affaire. Cet intérêt aurait résidé dans le fait que ce témoin, classé au même grade que le requérant, pouvait, et peut toujours, espérer bénéficier d'une promotion qui risque d'échapper au requérant.

43 Selon la défenderesse, ce fait, en l'absence de tout autre indice, ne permet pas d'accuser ce témoin de partialité ni, à plus forte raison, d'alléguer une atteinte à la régularité de la procédure disciplinaire.

44 Le Tribunal constate que le moyen tiré de la prétendue partialité d'un témoin, tel qu'il a été présenté par le requérant, n'est assorti d'aucun élément permettant d'en apprécier le bien-fondé. En effet, il s'appuie sur la seule constatation que le témoin en cause détient le même grade que le requérant. Cette circonstance, à elle seule, ne saurait suffire à établir l'existence, dans le chef de ce témoin, d'un intérêt personnel incompatible avec l'impartialité requise de tout témoin. Au surplus et à supposer même que cette circonstance ait pu influencer la déposition du témoin en cause, il appartenait au conseil de discipline d'apprécier ladite déposition selon les règles de saine critique.

45 Il y a donc lieu de rejeter ce moyen.

Sur le moyen tiré de la tardiveté de l'avis du conseil de discipline

- 46 Le requérant soutient que l'avis du conseil de discipline a été manifestement émis tardivement, dès lors que le rapport de l'AIPN a été soumis au conseil le 13 octobre 1988 et que ce n'est que le 17 janvier 1989 que ce dernier a émis un avis antidaté au 16 janvier 1989. Il y aurait ainsi eu violation de l'article 7 de l'annexe IX du statut, selon lequel le conseil de discipline émet son avis dans le délai d'un mois à compter du jour où il a été saisi.
- 47 La défenderesse rétorque que lorsque le conseil fait procéder à une enquête, le délai est porté à trois mois et que, dans le cas d'espèce, le conseil de discipline a précisément fait procéder à une enquête. En outre, le rapport de l'AIPN visé par l'article 1^{er} de l'annexe IX du statut et daté du 13 octobre 1988 (un jeudi) aurait été transmis au président du conseil de discipline le 17 octobre 1988 (un lundi) et, par conséquent, même si l'avis avait été rendu en réalité le 17 janvier 1989, ce jour aurait encore été compris dans les délais prévus par le statut.
- 48 Ce moyen est manifestement mal fondé. Le conseil de discipline a émis son avis dans le délai prévu par l'article 7 de l'annexe IX du statut. En effet, compte tenu du fait que le conseil a fait procéder à une enquête, ce délai était de trois mois. Selon la mention portée dans les visas de l'avis, le rapport de l'AIPN a été transmis au président du conseil de discipline le 17 octobre 1988, ce qui correspond, au vu des explications fournies par la défenderesse, à un délai de transmission raisonnable. Le délai de trois mois est donc venu à expiration le 17 janvier 1989, date à laquelle, selon le requérant, l'avis a été émis.
- 49 Au surplus, il convient de rappeler qu'il résulte d'une jurisprudence constante de la Cour que les délais prévus à l'article 7 de l'annexe IX du statut ne constituent pas des délais péremptoires, sanctionnés par la nullité des actes pris après leur expiration, mais qu'ils constituent des règles de bonne administration. La Cour a expressément reconnu que le conseil de discipline peut avoir besoin d'un délai plus long que le délai prescrit à l'article 7 pour procéder à une enquête suffisamment complète et présentant pour l'intéressé toutes les garanties voulues par le statut (arrêts du 19 avril 1988, M./Conseil, point 16, 175/86 et 209/86, Rec. p. 1891; et du 29 janvier 1985, F./Commission, point 30, 228/83, Rec. p. 275).

50 Il découle de ce qui précède que ce moyen doit être rejeté.

Sur le moyen tiré de la violation du principe de l'indépendance et de l'impartialité du juge

51 Selon le requérant, M. Mart, président de la Cour des comptes à l'époque des faits considérés, exerçant la fonction d'AIPN, cumulait quatre qualités:

— celle de prétendue victime d'un des faits reprochés au requérant, à savoir la référence au télex du 3 février 1987;

— celle d'« accusateur » saisissant le conseil de discipline;

— celle d'instance prenant la décision disciplinaire;

— celle de juge de première instance sur la base de l'article 90 du statut.

52 Le requérant, sans vouloir aller jusqu'à remettre en question la validité de la procédure disciplinaire telle que prévue par le statut, et tout en reconnaissant qu'une procédure disciplinaire n'est pas une procédure pénale au sens de l'article 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme, considère que ce cumul viole un des principes généraux de droit établis par cette convention et également applicables à une affaire disciplinaire, consistant dans l'exigence d'une juridiction indépendante et impartiale.

53 La défenderesse rétorque que le cumul des fonctions d'AIPN, celle de partie prenant l'initiative des poursuites disciplinaires et celle d'instance prenant la décision disciplinaire, est voulu par les dispositions statutaires et que c'est d'ailleurs une

caractéristique du droit de la fonction publique internationale que le pouvoir disciplinaire soit une des branches du pouvoir hiérarchique. La défenderesse souligne de plus que, s'il est vrai qu'en l'espèce la personne exerçant les pouvoirs dévolus à l'AIPN était, en outre, la personne visée par les « attaques » du requérant, celui-ci est particulièrement mal placé pour tirer argument de ce cumul de qualités dans le chef du président de la Cour des comptes, puisque c'est lui-même qui a cru bon d'impliquer l'AIPN dans ses attaques et a donc créé le cumul de qualités qu'il prétend dénoncer.

54 Dans son mémoire en réplique, le requérant considère que l'AIPN aurait dû avoir la décence de charger une AIPN déléguée d'exercer les poursuites disciplinaires et que le quadruple cumul mis en exergue dans la requête introductive d'instance n'est certainement pas « voulu par les statuts ».

55 La défenderesse relève que, en tout état de cause, le moyen tiré de la violation du principe de l'indépendance et de l'impartialité du juge doit être considéré comme nouveau dans la mesure où il ne figurait pas dans la réclamation précontentieuse et, partant, doit être déclaré irrecevable.

56 Il convient de relever, comme l'a fait à juste titre la défenderesse, que le présent moyen n'a pas été invoqué dans la réclamation administrative et que le requérant ne l'a fait valoir pour la première fois qu'au cours de la procédure écrite devant le Tribunal. Or, il résulte d'une jurisprudence établie que « dans les recours de fonctionnaires, les conclusions devant la Cour ne peuvent avoir que le même objet que celles exposées dans la réclamation et ne contenir que des chefs de contestation reposant sur la même cause que ceux invoqués dans la réclamation. Ces chefs de contestation peuvent, devant la Cour, être développés par la présentation de moyens nouveaux et arguments ne figurant pas nécessairement dans la réclamation, mais s'y rattachant étroitement » (arrêts de la Cour du 20 mai 1987, Geist/Commission, point 9, 242/85, Rec. p. 2181; du 26 janvier 1989, Koutchoumoff/Commission, point 10, 224/87, Rec. p. 99; et du 14 mars 1989, Casto del Amo Martínez/Parlement, point 10, 133/88, Rec. p. 689; voir également arrêt du 7 mai 1986, Rihoux e.a./Commission, point 13, 52/85, Rec. p. 1555).

- 57 A cet égard, il y a lieu de constater que, dans la présente espèce, la réclamation administrative, non seulement ne se réfère pas à ce moyen, mais ne contient aucun élément dont la défenderesse aurait pu déduire, même par une interprétation extensive des termes de la réclamation, que le requérant entendait se prévaloir d'une violation du principe de l'indépendance et de l'impartialité du juge.
- 58 Dans ces conditions, ce moyen doit être rejeté comme irrecevable.
- 59 Au surplus, il convient de relever qu'un cumul de fonctions dans le chef de l'AIPN est expressément voulu par le statut. En effet, l'article 87 du statut et l'article 1^{er} de l'annexe IX du statut prévoient que c'est l'AIPN qui doit saisir le conseil de discipline du rapport qui engage la procédure disciplinaire; l'article 87 du statut et l'article 7, troisième alinéa, de l'annexe IX disposent que c'est l'AIPN qui prend la décision d'infliger la sanction et enfin, l'article 90, paragraphe 2, du statut, déclare que c'est l'AIPN qui doit répondre à la réclamation. Dans le cas d'espèce, il s'avère que la personne qui exerçait les fonctions dévolues à l'AIPN était aussi celle contre laquelle étaient dirigés les propos reprochés à M. Williams, mais il faut relever qu'elle n'était pas la seule personne visée par ces propos, puisque ceux-ci mettaient en cause la Cour des comptes comme institution, ses membres et leurs chefs de cabinets, son secrétaire général et certains de ses fonctionnaires. Il s'ensuit que le requérant ne saurait reprocher à l'AIPN d'avoir exercé les prérogatives qui lui étaient dévolues par le statut et que celle-ci a agi de façon correcte en conservant l'intégralité de ses fonctions.

Sur le moyen tiré de la violation du principe non bis in idem

- 60 Le requérant fait grief à la décision du 13 février 1989 d'avoir été prise en violation du principe non bis in idem, dans la mesure où elle le sanctionne une seconde fois pour des faits liés au télex du 3 février 1987, alors que le conseil de discipline, dans son avis, avait précisément refusé de retenir à sa charge les références qu'il avait faites audit télex.

61 Selon la défenderesse, ce qui est très exactement reproché au requérant, c'est d'avoir prétendu qu'il avait pris une excellente initiative le 3 février 1987 en vue de sauver « notre institution moribonde d'une faillite morale complète », c'est-à-dire, d'avoir réaffirmé ce télex dans sa note du 24 août 1988 et dans son rapport de notation, où il l'a mentionné sous la rubrique « publications ». Selon la défenderesse, le principe non bis in idem n'est pas applicable en l'espèce, dès lors que les faits reprochés sont clairement distincts de ceux qui ont motivé l'ouverture de la précédente procédure disciplinaire.

62 Au surplus, la défenderesse fait valoir que le moyen tiré de la violation du principe non bis in idem n'a pas été invoqué dans la réclamation précontentieuse mais seulement, pour la première fois, dans la requête. Dans ces conditions, ce moyen doit, de l'avis de la défenderesse, être déclaré irrecevable.

63 A cet égard, il y a lieu de constater, comme l'a fait à juste titre la défenderesse que, dans la présente espèce, la réclamation administrative, non seulement ne se réfère pas à la violation du principe non bis in idem, mais ne contient aucun élément dont la défenderesse aurait pu déduire, même par une interprétation extensive des termes de la réclamation, que le requérant entendait s'en prévaloir, ce qu'il n'a fait, pour la première fois, qu'au cours de la procédure écrite devant le Tribunal.

64 Il s'ensuit que, pour les mêmes considérations que celles qui ont été exposées ci-avant (voir point 56), ce moyen doit être déclaré irrecevable.

65 Au surplus, le Tribunal estime que la référence faite par le requérant, tant dans sa note du 24 août 1988 que dans son rapport de notation, au télex du 3 février 1987 constitue, en soi, un acte clairement différencié de l'envoi de ce télex, puisque d'une manière consciente et responsable, le requérant en a à nouveau pleinement pris à son compte le contenu et que, en conséquence, il n'y a pas eu, en l'espèce, violation du principe non bis in idem.

Sur le moyen tiré d'une qualification inadéquate des faits par référence au droit pénal

- 66 Le requérant estime que le rapport de l'AIPN, l'avis du conseil de discipline et la décision attaquée se sont attardés à rechercher une qualification des faits au regard du droit pénal, dont ils ont emprunté la terminologie (diffamation, menace, chantage). Le requérant souligne que les instances concernées se sont ainsi arrogées un rôle qui appartient, en principe, aux juridictions répressives de l'État membre où les faits reprochés se sont produits ou le cas échéant, de l'État membre dont l'auteur des faits est originaire, dans la mesure où le droit pénal de cet État reconnaît compétence à ses tribunaux pour des délits commis par ses ressortissants à l'étranger. Selon lui, il aurait été loisible à l'AIPN de saisir les juridictions répressives luxembourgeoises des faits qui lui étaient reprochés. Le conseil de discipline et l'AIPN se seraient livrés à une démarche fallacieuse en considérant qu'une infraction pénale constituerait ipso facto une infraction disciplinaire.
- 67 La défenderesse fait valoir que c'est dans un souci de clarification des faits reprochés à l'intéressé qu'elle a fait référence à des notions empruntées au droit pénal d'un État membre et que la motivation de la décision attaquée ne vise nullement à établir une violation du code pénal luxembourgeois, mais une violation des articles 12 et 21 du statut.
- 68 A cet égard, il suffit de rappeler que la Cour a jugé que « rien n'empêche les autorités disciplinaires de faire usage de rapprochements avec les notions du droit pénal en vue de définir et éventuellement qualifier les faits soumis à leur appréciation (et) que, compte tenu de la répartition organique entre le régime disciplinaire et les poursuites pénales, il n'existe de ce fait aucun risque de confusion préjudiciable au fonctionnaire poursuivi disciplinairement » (arrêt du 30 mai 1973, De Greef/Commission, points 30 et 31, 46/72, Rec. p. 543).
- 69 Ce moyen ne peut donc être accueilli.

Sur le moyen tiré d'une qualification juridique erronée des faits au regard des articles 12 et 21 du statut

- 70 Le requérant conteste avoir manqué aux obligations que lui impose l'article 21 du statut. Selon lui, il ne ressort d'aucun élément du dossier qu'il aurait manqué d'assister ou de conseiller ses supérieurs ou qu'il n'aurait pas exécuté les tâches qui lui ont été confiées. Selon le requérant, l'obligation de loyauté et de coopération incombant à tout fonctionnaire est une obligation liée spécifiquement à l'exécution de ses tâches et existant envers l'institution, et le devoir d'assistance n'est pas une obligation de servilité à l'égard de la personne physique des supérieurs hiérarchiques. Il considère que l'on ne peut reprocher à un fonctionnaire, qui prend des initiatives destinées à sauver son institution d'une faillite morale complète, un manque de loyauté à l'égard de son institution.
- 71 La défenderesse estime que l'obligation d'assistance aux supérieurs établie par l'article 21 du statut n'est que l'expression particulière du devoir général de loyauté qui pèse sur chaque fonctionnaire et que la Cour a justement qualifié de devoir fondamental de loyauté et de coopération, incombant à tout fonctionnaire vis-à-vis de l'autorité dont il relève. Elle est d'avis que c'est à bon droit que la décision attaquée fait reproche au requérant d'avoir manqué à cette obligation de loyauté en tenant, sans relation avec l'objet des documents dans lesquels ils sont contenus et de manière totalement détachable de celui-ci, des propos injurieux à l'égard des membres de la Cour des comptes et notamment d'un ancien président de celle-ci, en qualifiant, par exemple, leur comportement de « shady, disgusting and criminal ».
- 72 Le Tribunal considère que les termes contenus dans les trois notes dont le requérant est l'auteur ainsi que dans le télex du 3 février 1987, qui mettent en cause l'institution, ses membres et certains fonctionnaires nommément désignés sont, de par leur nature, constitutifs d'une grave violation du devoir fondamental de loyauté qui incombe à tout fonctionnaire vis-à-vis de l'institution dont il relève et de ses supérieurs (arrêt de la Cour du 14 décembre 1966, Alfieri/Parlement, 3/66, Rec. p. 634, 650), dont l'article 21 du statut est une manifestation particulière. L'observation de ce devoir de loyauté ne s'impose pas seulement dans la réalisation des tâches spécifiques qui sont confiées au fonctionnaire, mais s'étend aussi à toute la sphère des relations existant entre le fonctionnaire et l'institution et, en vertu de ce devoir, le fonctionnaire doit s'abstenir, de manière générale, de conduites attentatoires à la dignité et au respect dû à l'institution et à ses autorités. Dans ces

circonstances, le Tribunal estime que c'est à juste titre que l'AIPN a considéré que la conduite du requérant constituait une violation de l'article 21 du statut.

- 73 Partant, ce grief ne peut être accueilli.
- 74 Le requérant conteste également avoir manqué aux obligations découlant de l'article 12 du statut parce que ses expressions d'opinion n'auraient pas répondu au critère de publicité exigé par cet article pour constituer une violation de ce même article. Il considère que la circulation d'une réclamation au sein des services chargés de la traiter ne constitue pas une mesure de publicité. Il serait abusif de considérer un texte confidentiel comme une manifestation publique d'opinion, alors que son auteur ne faisait qu'exercer son droit d'appel.
- 75 La défenderesse fait valoir que l'article 12 du statut prévoit en son premier alinéa que le « fonctionnaire doit s'abstenir de tout acte et, en particulier, de toute expression publique d'opinion qui puisse porter atteinte à la dignité de sa fonction ». Il ressortirait de ce texte que c'est à tort que le requérant excipe d'un prétendu défaut de publicité de ses actes pour contester tout manquement à cette disposition. Celle-ci viserait, en effet, d'une manière générale « tout acte qui puisse porter atteinte à la dignité de la fonction » et seulement en particulier l'expression « publique » d'opinions. La défenderesse estime que les développements consacrés par le requérant à la notion de publicité apparaissent, dès lors, sans pertinence, que la diffusion de ces notes est certaine et que les propos tenus par M. Williams n'étaient pas nécessaires compte tenu de l'objet de ses demandes et peuvent en être détachés, sans que les notes en cause ne perdent leur sens.
- 76 Le Tribunal relève que l'article 12 du statut interdit, en général, tout acte qui puisse porter atteinte à la dignité de sa fonction et, en particulier, toute expression publique d'opinion qui puisse aussi porter atteinte à la dignité de sa fonction. En l'espèce, les trois notes du requérant constituent, de par leur nature, des actes qui portent atteinte à la dignité de sa fonction, sans qu'il soit nécessaire d'examiner la publicité qu'elles ont eue. Au surplus, les trois notes du requérant ont connu une

publicité indubitable. Le fait que les notes en question constituaient des recours administratifs n'implique pas qu'elles aient eu un caractère confidentiel. En l'espèce, les notes ont suivi la voie normale de la procédure administrative et, ainsi que l'avis du conseil de discipline l'a reconnu, leur diffusion a été certaine à l'intérieur de l'institution et a pu très sérieusement porter atteinte et porter dommage à l'institution et aux personnes qui s'y trouvent nommément désignées. Il en est de même pour les propos tenus en public à l'égard de M. Ruppert, qui ont été confirmés par ceux qui les ont entendus.

77 Dès lors, ce grief ne peut être accueilli.

78 Le requérant oppose à la qualification de ses propos comme propos diffamatoires et injurieux que lesdits propos ne sauraient certainement pas constituer une diffamation, puisque leur contenu est conforme à la réalité.

79 La Cour des comptes estime que les manquements reprochés au requérant ne consistent non pas à avoir écrit ou dit des choses inexactes, mais à avoir manqué à ses devoirs de loyauté et de dignité en injuriant plusieurs personnes.

80 Ce grief doit aussi être rejeté. Les opinions exprimées par le requérant contiennent effectivement des éléments à tout le moins injurieux et constituent en soi une violation des devoirs que les articles 12, premier alinéa, et 21, premier alinéa, du statut imposent à tout fonctionnaire. Si le requérant estimait que certaines des mesures arrêtées par la Cour des comptes avaient été prises en violation des dispositions des traités, il était libre de recourir à toutes les voies de droit qui lui étaient ouvertes ou d'entamer les actions appropriées, mais ce, dans le respect des principes inscrits dans le statut, c'est-à-dire en observant, tant dans ses écrits que dans ses propos, l'obligation de réserve et de modération exigible de tout fonctionnaire.

Sur le moyen tiré de la violation du principe de proportionnalité

- 81 Le requérant fait valoir qu'il existe une disproportion flagrante entre les faits qui ont été retenus à son encontre par le conseil de discipline et la sanction proposée par ce dernier et infligée par l'AIPN. Il considère que la sanction imposée équivaut, en valeur économique, à un montant approximatif de 6 543 150 LFR. Selon les critères appliqués en droit pénal luxembourgeois, ce montant correspondrait à 6 543 jours d'emprisonnement, soit 17 ans, 11 mois et 34 jours.
- 82 La défenderesse répond que la suspension d'avancement d'échelon figure dans l'article 86 du statut au troisième rang d'une échelle qui comporte sept types de sanctions et au premier rang des cinq sanctions qui ne peuvent être prises par l'AIPN qu'après avis du conseil de discipline. Il s'agit, d'après le statut, de la plus légère des sanctions applicables aux manquements graves. Or, la gravité des manquements imputables au requérant et la circonstance que celui-ci a le rang d'administrateur principal auraient rendu inadaptées et insuffisantes les sanctions plus légères que sont l'avertissement par écrit et le blâme.
- 83 Il y a lieu de rappeler que, selon la jurisprudence de la Cour, le choix de la sanction adéquate appartient à l'AIPN, la réalité des faits retenus à charge du fonctionnaire étant établie. Le Tribunal ne saurait substituer son appréciation à celle de cette autorité sauf en cas d'erreur manifeste ou de détournement de pouvoir (arrêts du 29 janvier 1985, F./Commission, point 34, 228/83, Rec. p. 275; et du 30 mai 1973, De Greef/Commission, points 44 à 46, 46/72, Rec. p. 543). En ce qui concerne, plus spécifiquement, la question de savoir si la sanction infligée au requérant est disproportionnée par rapport à la gravité des faits qui ont été retenus à sa charge, il convient de souligner que la Cour a aussi jugé que la détermination de la sanction est fondée sur une évaluation globale par l'AIPN de tous les faits concrets et circonstances propres à chaque cas individuel, les articles 86 à 89 du statut ne prévoyant pas de rapports fixes entre les différentes sortes de manquements commis par les fonctionnaires (arrêt du 5 février 1987, F./Commission, point 26, 403/85, Rec. p. 645). En l'espèce, le Tribunal a déjà jugé (ci-avant points 72 et 76) que les faits retenus dans la décision, dont la réalité n'est pas contestée, concernent des manquements graves à des obligations fondamentales incombant à tout fonctionnaire. Dans ces conditions, le Tribunal ne s'estime pas en

mesure de qualifier de sanction manifestement disproportionnée la suspension d'avancement d'échelon infligée au requérant.

84 Il y a donc lieu de rejeter ce moyen.

Sur le moyen tiré du détournement de pouvoir

85 Le requérant considère qu'il faut se demander si le dessein de l'AIPN, dans la présente affaire, se limitait réellement à vouloir sanctionner un fonctionnaire et si la sanction énorme qui lui a été infligée n'est pas plutôt l'expression d'autres motifs difficilement avouables. Il souligne que, bien que son avancement d'échelon reprendra normalement au terme de la période de suspension, cette sanction bloquera le déroulement ultérieur de sa carrière au grade A 5.

86 La défenderesse rétorque que le requérant n'a pas apporté d'éléments de nature à établir le détournement de pouvoir qu'il invoque. Il n'aurait pas produit non plus d'indices objectifs, pertinents et concordants pour prouver que la peine prononcée serait énorme, compte tenu des griefs retenus à son encontre, et qu'elle constituerait en soi un détournement de pouvoir.

87 A cet égard, il y a lieu de rappeler que la notion de détournement de pouvoir a une portée bien précise et qu'elle se réfère au fait pour une autorité administrative d'avoir usé de ses pouvoirs dans un but autre que celui en vue duquel ils lui ont été conférés (voir arrêt de la Cour du 4 février 1982, Buyl/Commission, point 28, 817/79, Rec. p. 245; et arrêt du Tribunal du 12 juillet 1990, Scheuer/Commission, point 49, T-108/89, Rec. p. II-411).

88 Au surplus, il est de jurisprudence constante qu'une décision n'est entachée de détournement de pouvoir que si elle apparaît, sur la base d'indices objectifs, perti-

nents et concordants, avoir été prise pour atteindre des fins autres que celles excipées (arrêt de la Cour du 21 juin 1984, *Lux/Cour des comptes*, 69/83, Rec. p. 2447, et arrêt du Tribunal du 12 juillet 1990, *Scheuer/Commission*, point 50, T-108/89, Rec. p. II-411).

- ⁸⁹ A cet égard, il y a lieu, tout d'abord, de relever que le requérant, à l'appui du présent moyen, développe pour l'essentiel les mêmes arguments que ceux avancés au soutien du moyen tiré de la violation du principe de proportionnalité et que le Tribunal a précédemment rejetés. Pour le reste, les suppositions auxquelles se livre, en termes généraux et imprécis, le requérant ne sauraient constituer la preuve de ce que l'AIPN, en lui infligeant la sanction prononcée, a poursuivi un but autre que celui de sauvegarder l'ordre interne de la fonction publique européenne.
- ⁹⁰ Il résulte de ce qui précède que ce moyen ne saurait être accueilli.
- ⁹¹ De toutes les considérations qui précèdent, il résulte que le recours doit être rejeté dans son ensemble.

Sur les dépens

- ⁹² Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure de la Cour, applicable mutatis mutandis à la procédure devant le Tribunal, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. Toutefois, selon l'article 70 du même règlement, les frais exposés par les institutions dans les recours des agents des Communautés restent à la charge de celles-ci.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (quatrième chambre)

déclare et arrête:

- 1) Le recours est rejeté.
- 2) Chacune des parties supportera ses propres dépens.

Schintgen

Edward

García-Valdecasas

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 26 novembre 1991.

Le greffier

H. Jung

Le président

R. García-Valdecasas