



Janvier 2022

NEWSLETTER
N°23

Staff Matters

Legal News from Union Syndicale

Dans la présente lettre d'information, nous nous pencherons sur un arrêt récent par lequel le Tribunal a annulé la sanction disciplinaire prononcée par la Commission et consistant à résilier le contrat sans préavis. Compte tenu de l'unicité du dossier individuel, une mesure disciplinaire ne peut prendre en considération les éléments du dossier individuel qui en ont été retirés. Dans le cas d'espèce, la Commission a effectivement intégré dans ses considérations une ancienne sanction de blâme bien que, à la demande du requérant, elle ait été retirée du dossier par l'administration.

Continuez à nous envoyer vos suggestions de sujets à traiter ou vos questions et commentaires à l'adresse: StaffMatters@unionsyndicale.eu.

Dossier individuel – unicité du dossier – sanction disciplinaire – résiliation du contrat sans préavis – article 10, point h) et article 27 de l'annexe IX au Statut – article 26 du Statut

Le Tribunal annule la sanction disciplinaire de résiliation du contrat : les documents retirés du dossier individuel ne peuvent pas y être réintégrés

Affaire T-121/20, IP / Commission, arrêt du 6 octobre 2021

Avertissement

Bien que cette lettre d'informations juridiques ait été préparée avec soin, elle ne peut remplacer un conseil juridique individuel. Chaque situation comporte de nombreux aspects et requiert une analyse juridique complexe et une stratégie d'action individuelle. Plutôt que d'agir uniquement sur la base d'explications génériques ou de précédents, adressez-vous plutôt à nos experts juridiques pour un conseil juridique individuel et/ou pour vous représenter.

Contexte légal

Article 26 du Statut : « Le dossier individuel du fonctionnaire doit contenir : a) toutes pièces intéressant sa situation administrative et tous rapports concernant sa compétence, son rendement ou son comportement ; [...] Il ne peut être ouvert qu'un dossier pour chaque fonctionnaire. »

Article 10, point h) de l'annexe IX du Statut : « La sanction disciplinaire infligée est proportionnelle à la gravité de la faute commise. Pour déterminer la gravité de la faute et décider de la sanction disciplinaire à infliger, il est tenu compte notamment : [...] h) de la récurrence de l'acte ou du comportement fautif ; »

Article 27 de l'annexe IX du Statut : « Le fonctionnaire ayant fait l'objet d'une sanction disciplinaire autre que la révocation peut, après trois ans s'il s'agit d'un avertissement par écrit ou d'un blâme, ou après six ans s'il s'agit d'autres sanctions, introduire une demande visant à ce qu'aucune mention de cette sanction ne subsiste dans son dossier individuel. L'autorité investie du pouvoir de nomination décide s'il peut être fait droit à sa demande. »



Les faits

Le requérant était agent contractuel à la Commission. Il était accusé d'avoir introduit deux demandes de remboursement de frais médicaux qui ne correspondaient pas aux montants réellement payés ou aux soins réellement reçus. Ces faits ont été qualifiés de « tentative de fraude au budget de l'Union européenne », ce qui constituait, selon la Commission, une faute particulièrement grave. En conséquence, la Commission a, en 2019, résilié son contrat sans préavis comme sanction disciplinaire. Pour fixer la sanction, la Commission s'est fondée sur l'existence d'une ancienne sanction disciplinaire, un blâme, datant de l'année 2010. En 2014, le requérant a demandé que tous les éléments liés à ce blâme soient retirés de son dossier, conformément à l'article 27 de l'annexe IX. La Commission a accédé à cette demande.

Compte tenu de la sanction disciplinaire antérieure, la Commission est arrivée à la conclusion que les nouveaux faits étaient comparables à ceux qui avaient donné lieu au blâme et que le requérant avait « ainsi démontré qu'il n'avait pas tiré les enseignements de la sanction disciplinaire infligée en 2010 et qu'il avait continué à privilégier ses intérêts personnels sur ceux de l'institution ».

L'arrêt du Tribunal et son argumentation

Par son arrêt, le Tribunal a annulé la sanction disciplinaire imposée par la Commission et résiliant le contrat du requérant. L'autorité disciplinaire n'aurait pas dû tenir compte de la sanction précédente pour qualifier les faits de récurrence puisque ces éléments avaient été retirés du dossier individuel du requérant. La décision de la Commission violait dès lors l'article 26 du Statut et l'article 10, point h) de l'annexe IX du Statut et devait être annulée.

Le Tribunal a noté que l'article 26 prévoyait un ensemble de garanties visant à protéger le fonctionnaire en évitant que des décisions affectant sa situation administrative ne soient fondées sur des faits qui n'ont pas été versés à son dossier individuel.

Eu égard au rôle essentiel du dossier individuel dans la protection et dans l'information du fonctionnaire, le Tribunal a conclu qu'une décision de sanction, alors même qu'elle a été précédemment versée au dossier individuel d'un fonctionnaire, ne saurait être opposée à celui-ci ou invoquée contre lui lorsqu'il ne subsiste plus aucune mention de cette décision dans ledit dossier. Se fonder sur une décision de sanction qui a été retirée du dossier individuel d'un fonctionnaire pour conclure à une récurrence au sens de l'article 10 de l'annexe IX du Statut reviendrait à priver d'effet utile l'article 27 de cette annexe. Cet article permet au fonctionnaire de demander le retrait d'une décision de sanction de son dossier individuel et laisse à l'administration le soin de décider s'il y a lieu de faire droit



à une telle demande. En se fondant sur une décision de sanction qu'elle a pourtant décidé, en faisant usage de son large pouvoir d'appréciation, de retirer du dossier individuel du fonctionnaire, l'administration tend, en réalité, à réintégrer une telle décision dans ce dossier.

Le Tribunal se réfère ensuite au caractère unique du dossier individuel, qui interdit l'existence, sous quelque forme que ce soit, de tout autre ensemble de pièces comportant des documents relatifs à sa situation administrative. Certes, l'administration peut constituer un dossier relatif à une enquête et, le cas échéant, à la procédure disciplinaire afférente à cette enquête. Toutefois, un tel dossier est constitué aux seules fins de la procédure en cause. Par conséquent, les documents qu'il contient, notamment l'éventuelle décision de sanction clôturant cette procédure, ne peuvent être invoqués contre un fonctionnaire en dehors de ladite procédure, sauf à être versés au dossier individuel dudit fonctionnaire.

La Commission a également avancé qu'il existait une base juridique interne (la « Liste commune de conservation des dossiers de la Commission européenne ») permettant la conservation des dossiers disciplinaires pendant 20 ans. Le Tribunal a toutefois conclu, en premier lieu, que cette disposition interne n'était pas susceptible de remettre en cause les dispositions du Statut (qui est un règlement au titre de l'article 288 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne) et, en deuxième lieu, que les dispositions de cette liste commune n'avaient pas pour objet de fixer les conditions dans lesquelles des documents sont invocables contre un fonctionnaire. La Commission ne peut donc pas, sur la base de cette réglementation, se fonder, au titre de la récidive, sur une sanction antérieurement prononcée contre un fonctionnaire, mais dont aucune mention ne subsiste plus dans son dossier individuel.

Le Tribunal conclut que l'erreur de droit dans l'application de l'article 10 de l'annexe IX du Statut (ne pas avoir correctement déterminé si les faits reprochés au requérant constituaient une récidive) a joué un rôle décisif dans la décision de l'administration de résilier le contrat du requérant sans préavis, car la Commission a fait largement référence à la sanction disciplinaire antérieure (retirée du dossier) et l'a considérée comme une circonstance aggravante.

Commentaires:

1. Le Tribunal fonde son arrêt sur un principe central du droit de la fonction publique européenne, à savoir **l'unicité du dossier individuel** résultant de l'article 26, paragraphe 4, du Statut. Afin de protéger le fonctionnaire, les décisions qui l'affectent ne peuvent se fonder que sur des faits figurant dans son dossier individuel (voir affaires 88/71, Brasseur/Parlement européen, point 10 et suivants, et T-86/97, Apostolidis/Cour de justice, point 33). Pour pouvoir être opposable à un fonctionnaire et invocable contre lui, tout élément doit lui avoir été communiqué et avoir été versé à son dossier. Une décision qui ne repose pas sur des éléments figurant dans le dossier individuel viole les garanties offertes par le Statut (voir la présente affaire, point 56 et l'affaire T-109/92, Lacruz Bassols/Cour de justice, point 68).

2. Dans la présente affaire, le requérant avait effectué une démarche importante pour protéger ses intérêts en introduisant sa demande de suppression de toute référence dans son dossier individuel au blâme reçu antérieurement (article 27 de l'annexe IX du Statut). De manière générale, on peut **recommander** d'introduire une telle demande de suppression dès que la période de trois ans (en cas d'avertissement ou de blâme) ou de six ans (en cas d'autre sanction disciplinaire) est écoulée.

3. Il s'agit alors de savoir si l'AIPN fait droit à cette demande. Elle doit prendre sa décision en faisant usage de son **large pouvoir d'appréciation**, afin que les dispositions du Statut ne soient pas privées d'effet utile et en prenant en considération son devoir de sollicitude envers le fonctionnaire. Dans la mesure où l'article 27 de l'annexe IX indique clairement et inconditionnellement les délais après lesquels une telle suppression peut être demandée, on peut avancer que toute décision refusant une demande visant à supprimer la mention d'une sanction disciplinaire devrait être dûment motivée comme relevant d'un cas exceptionnel. Toute exception doit être interprétée de manière restrictive.

4. L'argument supplémentaire avancé par la Commission, à savoir que la liste commune de conservation des dossiers permettait de conserver certains éléments pendant une durée de 20 ans a été rejeté par le Tribunal tant sur la base de la hiérarchie des normes que parce que ces deux dispositions poursuivent des objectifs différents. La liste commune de conservation des dossiers est un outil interne visant à rendre le travail de l'institution transparent et à pouvoir en rendre compte et n'a donc nullement pour objectif de déroger aux délais spécifiquement prévus dans le Statut (article 27 de l'annexe IX). Cet argument trouverait aussi à s'appliquer dans d'autres cas où des règles internes de la Commission seraient susceptibles de modifier les garanties protégeant le personnel au titre de règles de droit supérieures telles que le Statut.

Addendum au StaffMatters n° 22

À titre de supplément au StaffMatters n° 22, consacré à l'affaire T-571/17, UG/Commission, ajoutons quelques mots à propos de l'arrêt sur pourvoi rendu le 20 novembre 2021 par la Cour de justice dans l'affaire C-249/20 P, Commission/UG

Par son arrêt dans l'affaire C-249/20 P, la Cour a annulé l'arrêt rendu par le Tribunal dans l'affaire T-571/17 UG/Commission et a renvoyé l'affaire devant le Tribunal. Notre lettre d'information juridique n° 22 était consacrée à cet arrêt par lequel le Tribunal avait annulé la décision de la Commission consistant à résilier un contrat à durée indéterminée. Le Tribunal avait considéré que la requérante ne s'était pas vu offrir une chance de restaurer une relation de confiance au sein du service dans le bref laps de temps disponible (trois mois). La Cour a maintenant conclu que le Tribunal avait mal interprété la période de trois mois laissée par la Commission à la requérante pour restaurer la relation de confiance et que le Tribunal avait aussi failli à son obligation de motivation de l'arrêt qu'il avait rendu en première instance.

Dans notre commentaire sur l'arrêt rendu en première instance, nous avons souligné que savoir si une période de trois mois est suffisante pour que l'agent concerné puisse faire preuve d'améliorations pouvait aussi faire l'objet d'une appréciation différente. La Cour a quant à elle considéré dans son arrêt que la Commission n'avait nullement fixé à la requérante un délai de trois mois pour faire preuve d'améliorations ou restaurer la



confiance et qu'elle ne lui avait, ni de manière générale, ni de manière spécifique, reproché de ne pas avoir accompli dans ce délai de trois mois l'ensemble des objectifs qui lui avaient été assignés. Par conséquent, si la Commission n'a pas fixé de délai (et encore moins de délai trop court) dans lequel la requérante devait faire preuve d'améliorations et restaurer la confiance au sein de son service, l'argument retenu par le Tribunal selon lequel la requérante ne s'était pas vu offrir une chance suffisante devient caduc.

Sur cette base, et compte tenu également du fait que le Tribunal n'a pas motivé à suffisance son arrêt, la Cour a annulé l'arrêt du Tribunal.

Nous maintenons toutefois la recommandation que nous faisons dans le StaffMatters n° 22 de bien vérifier que la motivation d'une décision de licenciement fait matériellement et correctement référence aux faits et que ces faits constituent effectivement des éléments justifiant un licenciement. Ensuite, il convient toujours de vérifier attentivement si l'agent a disposé d'un délai pour restaurer la confiance et si ce délai a été suffisant pour donner à l'agent suffisamment de possibilités pour ce faire.