

LA FONCTION PUBLIQUE EUROPÉENNE

Laure Levi*

Résumé

La fonction publique européenne est composée à la fois de fonctionnaires européens soumis à un statut et d'agents contractuels de droit public. Le statut, fondement principal de la fonction publique européenne, a pour finalité de régler les relations juridiques entre les institutions et leurs fonctionnaires, en établissant entre ces derniers des droits et des obligations réciproques. Les fonctionnaires et agents sont donc titulaires de droits, prévus par le statut et le droit primaire (tels les droits de la défense, le droit à la motivation, la liberté d'expression, la liberté syndicale, le respect dû à la vie privée et familiale). Mais ils sont également titulaires de devoirs et obligations dont la violation peut conduire à des sanctions disciplinaires et à la rupture du lien d'emploi. Les institutions européennes attendent de leur personnel qu'il respecte des normes professionnelles et éthiques élevées. Le statut énonce et organise les droits et obligations des fonctionnaires. Il organise également le régime disciplinaire, c'est-à-dire le régime qui s'applique lorsqu'un fonctionnaire – ou ancien fonctionnaire – méconnaît ses obligations professionnelles, que ce manquement soit commis volontairement ou par négligence.

Mots clés: fonctionnaire européen; droits fondamentaux; principes généraux; non discrimination; confiance légitime; devoir de sollicitude bonne administration; droits de la défense; droit à la motivation; liberté d'expression liberté syndicale; respect dû à la vie privée et familiale; déontologie; obligations; devoir de loyauté; obligation d'indépendance; respect de la dignité de la fonction; régime disciplinaire; procédure disciplinaire; sanction disciplinaire; suspension.

THE CIVIL SERVICE IN EUROPE

Abstract

The European civil service is made up, on the one hand, of European civil servants who are governed by a statute, and agents working under public law employment contract. The statute, which is the main foundation for the European civil service, is aimed at regulating the legal relations between the institutions and their employees by establishing a set of reciprocal rights and obligations between the two. The civil servants and agents thus have rights that are provided for under the statute and primary law (such as the right to defense, the right to have the grounds for a decision stated, freedom of expression, freedom of association, and the respect for their private and family lives.) However, they also have certain duties and obligations the violation of which can lead to disciplinary sanctions and termination of employment. European institutions expect their staff to abide by a high standard of professional and ethical norms. The statute formulates and organizes civil servants' rights and obligations. In addition, it organizes disciplinary procedures, i.e., the procedures applied when a civil servant, or former civil servant, disregards his professional obligations, regardless of whether this misconduct is voluntary or through negligence.

* Laure Levi, maître de conférences et collaborateur scientifique à l'Institut d'études européennes de l'Université libre de Bruxelles, Avocat au Barreau de Bruxelles.

Article reçu le 29.04.2012. Évaluation en aveugle: 25.05.2012. Date d'acceptation de la version finale: 1.10.2012.

Citation Recommandée: LEVI, Laure. «La fonction publique européenne». *Revista catalana de dret públic*. Núm. 45, 2012, p. 1-20.

Sommaire

1. Introduction
2. Les principes et droits fondamentaux du droit de la fonction publique
 - 2.1 Le principe de non discrimination
 - 2.2 Le principe de confiance légitime
 - 2.3 Le principe de bonne administration et le devoir de sollicitude
 - 2.4 Les droits de la défense
 - 2.5 Le droit à la motivation
 - 2.6 La liberté d'expression
 - 2.7 La liberté syndicale
 - 2.8 Le respect dû à la vie privée et familiale
- 3 Les devoirs et obligations des fonctionnaires et le régime disciplinaire
 - 3.1 Les obligations
 - 3.1.1 Le devoir de loyauté
 - 3.1.2 L'obligation d'indépendance
 - 3.1.3 L'obligation de respect de la dignité de la fonction
 - 3.1.4 Les autres obligations
 - 3.2 Le régime disciplinaire
 - 3.2.1 La procédure disciplinaire
 - 3.2.2 Les sanctions
 - 3.2.3 La suspension
- 4 Conclusions

1. Introduction¹

La fonction publique européenne est composée à la fois de fonctionnaires européens soumis à un statut (le statut des fonctionnaires de l'Union européenne – ci-après, « statut ») et d'agents contractuels de droit public soumis au régime applicable aux autres agents (ci-après « RAA »). Ce régime renvoie, par analogie, à certaines dispositions du statut qui s'appliquent donc également aux agents. La nature juridique de l'engagement de ces derniers est donc mixte, à la fois contractuelle et réglementaire avec renvoi, pour partie, au statut².

Le lien de service peut être statutaire ou contractuel. Si le lien est statutaire, il confère au fonctionnaire une plus grande stabilité d'emploi. Ce lien ne résulte pas d'un contrat mais d'une décision unilatérale, pris par l'autorité compétente, l'autorité investie du pouvoir de nomination (ci-après, « AIPN »)³. La nomination et la titularisation d'un fonctionnaire ne peuvent intervenir que dans les formes et conditions prévues par le statut⁴. Si le lien est contractuel, il peut être à durée déterminée ou à durée indéterminée (avec faculté de résiliation). Le contrat un contrat de droit public, signé par l'agent et l'autorité compétente (l'autorité habilitée à conclure les contrats ou « AHCC »). Le RAA connaît différents types d'agents, dont les régimes diffèrent (les deux principales catégories sont les agents temporaires et les agents contractuels)⁵.

Le fonctionnaire est appelé à faire carrière : l'entrée dans l'administration n'est pas seulement le recrutement pour occuper temporairement un emploi déterminé mais la promesse d'une série d'emplois qui sont organisés et hiérarchisés jusqu'à la date de la retraite, sauf s'il déméritait. La carrière emporte donc la stabilité du lien de fonction. La structure de la carrière classe les emplois, suivant la nature et le niveau des fonctions auxquels ils correspondent, en un groupe de fonctions des administrateurs (AD) et un groupe de

¹ L'auteur se permet de se référer à d'autres publications qu'elle a déjà faites sur le même thème : « Encyclopédie Dalloz (Droit communautaire) » : verbo « Fonction publique communautaire », en collaboration avec le Professeur G. Vandersanden (janvier 2007) ; « Droits fondamentaux et principes généraux de droit de la fonction publique communautaire », in G. Vandersanden et I. Govaere (ed.), La Fonction publique communautaire : nouvelles règles et développements contentieux, collection Pratique du droit communautaire, Bruxelles, Bruylant, 2008 ; « La déontologie au sein de la fonction publique communautaire » in ouvrage collectif sur la « Fonction publique communautaire » édité par le Centre des études européennes de Strasbourg, 2009 ; « Une déontologie particulière à la fonction publique européenne? », en collaboration avec A. Blot, in ouvrage collectif sur la « Fonction publique européenne » édité par le Centre des études européennes de Strasbourg, 2012.

² Par ailleurs, les agents de la Banque européenne d'investissement et de la Banque centrale européenne sont recrutés en vertu de règles du personnel qui leur sont propres et dans le cadre de contrats d'emploi.

³ L'AIPN est définie par chaque institution pour exercer, en son sein, les pouvoirs dévolus par le statut à cette autorité (via délégations ou subdélégations). Les institutions visées par le statut sont, outre les institutions proprement dites prévues par le traité sur le fonctionnement de l'Union (« TFUE »), à savoir le Parlement européen, le Conseil, la Commission, la Cour de justice et la Cour des Comptes, également le Comité économique et social européen, le Comité des régions, le Médiateur de l'Union européenne et le Contrôleur européen de la protection des données qui sont, aux fins de l'application du statut, ainsi assimilés aux institutions de l'UE. Il faut également étendre la définition de « fonctionnaire » citée ci-dessus aux personnes nommées par les organismes communautaires (« agences ») auxquels le statut s'applique en vertu des actes qui les établissent.

⁴ Au titre de l'article 1^{er} bis du statut : « *Est fonctionnaire des Communautés au sens du présent statut toute personne qui a été nommée dans les conditions prévues à ce statut dans un emploi permanent d'une des institutions des Communautés par un acte écrit de l'autorité investie du pouvoir de nomination de cette institution* ». Voy. également, TPI, arrêt du 10 avril 1992, Ventura, T-40/91, Rec. p. II-1697 ; TFP, arrêt du 30 septembre 2010, Jacobs/Commission, F-41/05, non encore publié au Recueil. N'est donc pas justiciable devant le TFP le travailleur, titulaire d'un contrat de travail belge (ordonnance du 12 novembre 2008, Dominguez Gonzalez, F-88/07). Toutefois, non seulement les personnes qui ont la qualité de fonctionnaire ou d'agent autre que local, mais aussi celles qui revendiquent ces qualités, peuvent attaquer devant la juridiction de l'UE une décision leur faisant grief.

⁵ Sur les différences entre les différents contrats et leur possible requalification : Trib. UE, arrêt du 21 septembre 2011, Adjemian e.a./Commission, T-325/09 P, non encore publié au Recueil.

fonctions des assistants (AST). Le groupe de fonctions AD comporte douze grades correspondant à des fonctions de direction, de conception et d'étude ainsi qu'à des fonctions linguistiques ou scientifiques. Le groupe de fonctions AST comporte onze grades correspondant à des fonctions d'application, de nature technique et d'exécution. Chaque groupe de fonctions comprend des emplois-types correspondant à des grades (du moins élevé au plus élevé) allant, pour les AST, d'AST 1 à AST 11 et, pour les AD, d'AD 5 à AD 16.

Le statut et le RAA ont fait l'objet de modifications importantes, à l'issue d'un travail plus large de réforme administrative qui s'est achevée en 2004. Les textes sont entrés en vigueur le 1^{er} mai 2004⁶. Comme tout règlement, l'acte juridique portant création du statut et du RAA a une portée générale et est obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tout Etat membre. Il s'ensuit que, en dehors des effets qu'il déploie dans l'ordre intérieur de l'administration européenne, il oblige également les Etats membres, dans toute la mesure où leur concours est nécessaire à sa mise en œuvre⁷. Le statut comporte XIII annexes contenant, pour certains domaines couverts par le statut, des dispositions complémentaires et des procédures d'application ainsi que des mesures de transition consécutives à l'entrée en vigueur du nouveau statut du 1^{er} mai 2004. Ces annexes font partie intégrante du statut et ont la même valeur juridique que celui-ci.

L'article 110, alinéa 1, du statut confère à chaque institution le droit d'arrêter, après consultation de son comité du personnel et avis du comité du statut, des dispositions générales d'exécution (ci-après, « DGE »). De plus, les institutions peuvent édicter, dans l'exercice de leur pouvoir discrétionnaire, des directives internes de caractère général qui peuvent couvrir des domaines divers. Ces directives internes sont considérées comme des règles de conduite indicative que l'administration s'impose à elle-même et dont elle ne peut s'écarter, le cas échéant, qu'en précisant les raisons qui l'y ont amenée. Il convient également de signaler que, dans le cadre de la « *consultation régulière entre les administrations des institutions* » prévue par l'article 110, alinéa 3, du statut, le collège des chefs d'administration peut adopter des conclusions afin de suivre une pratique administrative uniforme quant à l'interprétation d'une disposition statutaire. D'une manière générale, les institutions n'ont pas compétence pour déroger à une règle explicite du statut.

A l'occasion de la fixation du cadre financier pluriannuel pour 2014-2020, la Commission, sous la pression également d'une situation économique et financière difficile, a pris l'engagement de viser encore plus d'économies que ce que la réforme de 2004 avait déjà permis à l'Union européenne de faire. C'est dans ce cadre que s'inscrit un nouveau travail de réforme importante du statut qui pour l'instant n'a pas encore abouti. La proposition formulée par la Commission repose sur les éléments principaux suivants : des réductions de personnel à concurrence de 5 % dans toutes les institutions, l'augmentation du temps de travail hebdomadaire de 37,5 heures à 40 heures sans compensation salariale, le recul de l'âge de départ à la retraite à 65 ans (au lieu de 63 ans), une modification de la méthode d'ajustement des salaires et des pensions et une restructuration des carrières des assistants⁸. Cette proposition a été soumise par la

⁶ Règlement CE, Euratom n° 723/2004 du Conseil, 22 mars 2004 (*JOCE* L 124, 27 avril). Ce règlement était le 96^{ème} acte réglementaire modificatif du texte de base qui est le Règlement CEE, Euratom, CECA n° 259/68 du Conseil, 29 février 1968 (*JOCE* L 56, 4 mars).

⁷ CJCE, 4 décembre 2003, Kristiansen, C-92/02, *RecFP* p. I-14597.

⁸ Proposition modifiée de la Commission du 13 décembre 2011 – COM(2011)890 final

Commission européenne le 14 décembre 2011 au Conseil et au Parlement européen. Elle n'a toutefois que peu d'incidence sur la question des responsabilités des fonctionnaires européens.

Le statut, fondement principal de la fonction publique européenne, est, selon une jurisprudence constante, un instrument autonome, qui a pour seule finalité de régler les relations juridiques entre les institutions et leurs fonctionnaires, en établissant entre ces derniers des droits et des obligations réciproques. Le statut a ainsi créé, dans les relations entre les institutions et leurs fonctionnaires, un équilibre de droits et d'obligations réciproques, auquel ni les institutions ni les fonctionnaires ne doivent porter atteinte. Cet équilibre de droits et d'obligations réciproques est essentiellement destiné à préserver la relation de confiance qui doit exister entre les institutions et leurs fonctionnaires, aux fins de garantir aux citoyens européens le bon accomplissement des missions d'intérêt général dévolues aux institutions⁹. Ce caractère autonome du statut et, plus généralement, des règles propres à la fonction publique européenne, emporte également l'existence de principes qui soit lui sont propres (p.e. le principe de la vocation à faire carrière, le principe de l'équivalence de l'emploi et du grade et le principe de l'unité de la fonction publique) soit sont communs à d'autres matières du droit de l'UE mais connaissent une illustration particulière (p.e. les principes de non discrimination, de bonne administration ou de sollicitude). Toutefois, le droit de l'UE n'est pas détaché, loin s'en faut, des autres matières du droit de l'UE. C'est par exemple à l'occasion d'affaires de fonction publique¹⁰ que le principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière d'emploi et, corrélativement, l'absence de toute discrimination, directe ou indirecte, fondée sur le sexe a été consacrée clairement pour la première fois, annonçant le fameux arrêt Defrenne¹¹. Le principe dépasse le cadre de l'article 141 du traité CE (157 TFUE). Une employée enceinte ne peut ainsi être licenciée en raison de son état – ce qui ne la met pas à l'abri de tout licenciement fondé sur d'autres motifs valables.

La création d'une juridiction spécialisée, en 2004¹², a emporté également une prise en considération plus marquée ou « *plus réceptive aux avancées du droit social de l'Union* »¹³.

2. Les principes et droits fondamentaux du droit de la fonction publique

Le droit de la fonction publique concerne les individus, dotés de droits fondamentaux. Le juge est le garant des droits fondamentaux, lesquels font partie intégrante des principes généraux du droit, dont le juge assure le respect conformément aux traditions constitutionnelles communes aux Etats membres ainsi qu'aux instruments internationaux concernant la protection des droits de l'homme auxquels les États membres ont

⁹ Trib. UE, arrêt du 12 juillet 2011, Commission/Q, T-80/90 P, non encore publié au Recueil, point 41.

¹⁰ TPI, arrêt du TPI, 28 janvier 1992, Speybrouck /Parlement, T-45/90, *RecFP* p. II-33.

¹¹ Arrêt de la CJCE, 15 juin 1978, Defrenne, 149/77, *RecFP* p. 1365, voir point 29.

¹² Décision 2004/752/CE, EURATOM, *JOCE* L 333/7, du 9 novembre 2004. Les membres du TFPUE sont nommés pour une période de six ans, renouvelable. Par décision du 22 juillet 2005 (décision 2005/577/CE, EURATOM, *JOCE* L 197/28, du 28 juillet 2005), le Conseil a nommé les sept juges composant le TFPUE. Ils ont prêté serment lors de l'audience solennelle tenue à la Cour de justice le 5 octobre 2005. Le transfert de compétences du Tribunal de première instance (ci-après, « TPI ») au TFP est intervenu le 12 décembre 2005, après la publication au Journal Officiel de l'Union européenne de la décision du Président de la Cour constatant que ledit Tribunal était régulièrement constitué (*JOCE* 2005, L 325/1).

¹³ St. Gervasoni, « Le Tribunal de la fonction publique de l'Union européenne : cinq ans de jurisprudence », *CDE*, 2010, p. 731, spéc. p. 733.

coopéré ou adhéré¹⁴. Quant à la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après, « Charte »), alors même que sa force juridique contraignante n'était pas encore formellement établie avant Lisbonne, c'est notamment dans une affaire de fonction publique que le juge de l'Union – le TFP – a souligné qu'en proclamant solennellement la Charte, le Parlement, le Conseil et la Commission ont nécessairement entendu lui reconnaître une signification particulière, dont le juge communautaire estime qu'il doit être tenu compte dans l'interprétation du droit communautaire et, en particulier, des règles relatives à la fonction publique¹⁵.

2.1 Le principe de non discrimination

Le principe de non discrimination est consacré par le statut lui-même (article 1^{er}, *quinquies*). Ainsi « *est interdite toute discrimination, telle qu'une discrimination fondée sur le sexe, la race, la couleur, les origines ethniques ou sociales, les caractéristiques génétiques, la langue, la religion ou les convictions, les opinions politiques ou toute autre opinion, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle* ». Ce principe est compris, en matière de fonction publique, comme en toutes autres matières en droit de l'Union : il y a violation du principe d'égalité de traitement lorsque deux catégories de personnes, dont les situations factuelles et juridiques ne présentent pas de différence, se voient appliquer un traitement différent ou lorsque des situations différentes sont traitées de manière identique¹⁶. Ainsi, la situation d'un fonctionnaire ayant fait enregistrer un partenariat entre personnes de même sexe n'est pas comparable aux fins de l'application du principe de non discrimination à celle d'un fonctionnaire marié¹⁷. En revanche, les partenariats non matrimoniaux sont dorénavant traités au même titre que le mariage sous réserve de certaines conditions (article 1^{er}, *quinquies*, second alinéa)¹⁸. L'une de ces conditions est que le couple n'ait pas accès au mariage civil dans un Etat membre. Le TFP a une approche d'ouverture en réservant une interprétation large de l'impossibilité d'accéder au mariage¹⁹.

Le statut inscrit également le principe de l'égalité de traitement et de l'égalité de chances entre hommes et femmes. L'institution n'a toutefois pas l'obligation de procéder à des discriminations positives à défaut d'instrument juridique contraignant pris en ce sens et de telles discriminations ne peuvent s'envisager que si la femme se trouve à égalité de mérite avec des candidats de sexe masculin²⁰.

Le statut réserve un paragraphe spécifique à la situation des personnes handicapées (article 1^{er}, *quinquies*, § 4). Ainsi, la notion d'aptitude physique, qui est l'une des conditions pour le recrutement comme fonctionnaire, est appréciée de façon plus souple puisqu'elle se fait au regard d'aménagements raisonnables incombant à l'institution. On relèvera toutefois que le handicap est généralement motif de

¹⁴ La Convention européenne des droits de l'homme revêt, à cet égard, une signification particulière (avis de la CJCE, 28 mars 1996, 2/94, *Rec.* p. I-1759).

¹⁵ TFP, arrêt du 26 octobre 2006, Landgren/ETF, F-1/05, points 71 et 72, *RecFP* I-A-1-123et p. II-A-1-459.

¹⁶ CJCE, arrêt du 20 mars 1984, Razzouk et Beydoun/Commission, 75 et 117/82, *Rec.* p. 1509 ; TFP, arrêt du 15 février 2011, Barbin/Parlement, F-68/08, non encore publié au Recueil.

¹⁷ CJCE, arrêt du 31 mai 2001, D et Suède/Conseil, C-122/99 P et C-125/99 P, *Rec.* p. I-4319.

¹⁸ TPI, arrêt du 5 octobre 2009, T-58/08 P, Commission/Roodhuijzen, *Rec.* p. II-3797.

¹⁹ TFP, arrêt du 14 octobre 2010, W/Commission, F-86/09, non encore publié au Recueil.

²⁰ TPI, arrêts du 23 janvier 2003, Hectors /Parlement, T-181/01, *RecFP* p. II-103 ; arrêt du 3 février 2005, Mancini/Commission, T-137/03, *RecFP* p. II-27.

réserve de la part de l'AIPN au moment du recrutement, réserve emportant une suspension des garanties en matière d'invalidité ou de décès pendant une certaine période.

Le paragraphe 5 du même article 1^{er}, *quinquies*, a introduit le principe du renversement de la preuve. En effet, si une personne qui s'estime lésée par le non respect à son égard du principe de l'égalité de traitement établit des faits qui permettent de présumer de l'existence d'une discrimination directe ou indirecte, c'est à l'institution de prouver qu'il n'y a pas de violation de ce principe. L'établissement d'une présomption de discrimination – et non l'établissement de la discrimination elle-même – suffit donc à mettre à charge de l'institution la preuve de la non existence de cette dernière.

2.2 Le principe de confiance légitime

Le droit de réclamer la confiance légitime appartient à tout particulier qui se trouve dans une situation de laquelle il ressort que l'administration communautaire, en lui fournissant des assurances précises, inconditionnelles et concordantes, émanant de sources autorisées et fiables, a fait naître dans son chef des espérances fondées²¹. Les assurances ainsi données doivent être conformes aux normes applicables²².

2.3 Le principe de bonne administration et le devoir de sollicitude

En vertu du principe de bonne administration et du devoir de sollicitude, l'administration a l'obligation, lorsqu'elle statue à propos de la situation d'un fonctionnaire, de prendre en considération l'ensemble des éléments qui sont susceptibles de déterminer sa décision et, ce faisant, elle doit tenir compte non seulement de l'intérêt du service, mais aussi de celui du fonctionnaire concerné²³.

Ce principe est un principe large et qui s'inscrit dans le droit à une bonne administration consacré par l'article 41 de la Charte. Le principe de bonne administration ne confère toutefois pas, par lui-même, de droits aux particuliers, sauf lorsqu'il constitue l'expression de droits spécifiques comme le droit de voir ses affaires traitées impartialement, équitablement et dans un délai raisonnable, le droit d'être entendu, le droit d'accès au dossier, le droit à la motivation des décisions, au sens de l'article 41 de la Charte²⁴. De même, le principe de bonne administration et le devoir de sollicitude ne sont pas reconnus comme des principes généraux du droit car, selon le TFP, ils n'ont pas une intensité de force obligatoire supérieure à celle d'un règlement de sorte qu'ils ne peuvent ni fonder une exception d'illégalité ni, lorsque l'administration est en situation de compétence liée, permettre au requérant d'obtenir un résultat différent que celui issu de l'application d'un acte de droit dérivé²⁵.

²¹ TFP, arrêt du 1^{er} décembre 2010, Nolin/Commission, F-82/08, non encore publié au Recueil.

²² TFP, arrêt du 28 juin 2006, Grünheid /Commission, F-101/05, non encore publié au Recueil.

²³ CJCE, arrêt du 29 octobre 1981, Arning /Commission, C-125/81, *Rec.* p. 2539 ; TPI, arrêt du 16 mars 2004, Afari / BCE, T-11/03, *RecFP* p. II-267 ; TFP, arrêt du 30 septembre 2010, Toth/Commission, F-107/05, non encore publié au Recueil.

²⁴ TFP, arrêt du 22 mai 2007, Lopez Teruel/OHMI, F-99/06, non encore publié au Recueil, point 92.

²⁵ TFP, arrêts du 14 décembre 2010, Bleser/Cour de justice, F-25/07, non encore publié au Recueil et du 30 septembre 2010, Torijano Montero/Conseil, F-76/05, non encore publié au Recueil – cités par A. Masson et V. Cador, *Application du droit de l'Union européenne par le Tribunal de la fonction publique de l'Union européenne*, *Europe*, Octobre 2011, p. 11, spéc. p. 13.

Le principe de bonne administration garde un contenu utile puisqu'il suppose notamment que la répartition des compétences au sein de tout organisme ou institution communautaire soit clairement définie et dûment publiée²⁶, à défaut de quoi elle peut être déclarée inopposable.

2.4 Les droits de la défense

Il s'agit d'un droit fondamental dans toute procédure ouverte à l'encontre d'une personne et susceptible d'aboutir à un acte faisant grief à celle-ci, compte tenu également de la gravité des conséquences que cette décision est susceptible d'emporter sur la situation de cette personne est avérée²⁷. C'est vrai en matière disciplinaire²⁸ mais c'est vrai aussi en toute autre matière²⁹. Le respect des droits de la défense répond aux exigences d'une bonne administration et il impose que la personne visée soit mise en mesure de faire connaître utilement son point de vue au sujet des éléments retenus à sa charge pour fonder un tel acte³⁰, ce qui suppose un accès au dossier. Le fonctionnaire doit de même bénéficier de l'égalité des armes ou de la présomption d'innocence³¹.

C'est notamment pour servir les droits de la défense que le statut prévoit, en son article 26, le principe de l'existence d'un dossier individuel pour chaque fonctionnaire, dossier qui a un caractère confidentiel. Ce dossier doit comporter toutes les pièces intéressant la situation administrative du fonctionnaire et tous ses rapports de notation ainsi que les observations formulées par le fonctionnaire à l'égard des pièces. Le but poursuivi par l'article 26 est d'assurer au fonctionnaire le respect de ses droits de la défense – en particulier le droit d'être entendu - en évitant que des décisions prises par l'AIPN et qui affectent sa situation administrative et sa carrière ne soient fondées sur des faits concernant son comportement, non mentionnés dans son dossier individuel³².

2.5 Le droit à la motivation

Le droit à la motivation et l'obligation réciproque de l'administration de motiver les actes qu'elle prend résulte du devoir général de motivation consacré par l'article 206 TFUE (ex-253 du traité CE) ainsi que par le droit à une bonne administration (cf. *supra*). Par ailleurs, il est consacré de façon explicite par le statut qui prévoit, en son article 25, que « *Toute décision faisant grief doit être motivée* ».

Selon la jurisprudence constante, l'obligation de motiver une décision faisant grief a pour but de fournir à l'intéressé(s) une indication suffisante pour savoir si la décision est bien fondée ou si elle est entachée d'un

²⁶ TFP, arrêt du 11 juillet 2008, Kuchta/BCE, F-89/07, non encore publié au Recueil.

²⁷ TFP, arrêt du 28 septembre 2011, AZ/Commission, F-26/10, non encore publié au Recueil.

²⁸ CJCE, arrêt du 17 décembre 1981, Demont/Commission, 115/80, *Rec.* p. 3147 ; TPI, arrêt du 15 juin 2000, F/Commission, T-211/98, *RecFP* p. II-271.

²⁹ TPI, arrêt du TPI du 23 avril 2002, Campolargo/Commission, T-372/00, *RecFP* p. II-223 ; TFP, arrêt du 12 mai 2010, Bui Van/Commission, T-491/08 P, non encore publié au Recueil.

³⁰ CJCE, arrêt du 1^{er} juillet 1964, Pistojs /Commission, 26-63, *Rec.* p. 673 ; arrêt Lopez Teruel, précité, point 93.

³¹ TPI, arrêt du 8 juillet 2008, Franchet et Byk/Commission, T-48/05, *Rec.* p. II-1585 (points 209-213 et 310-313 et 326-331. Sur les fuites, lien avec le principe de bonne administration et le devoir de sollicitude (point 214)).

³² CJCE, arrêt du 28 juin 1972, Brasseur /Parlement, T-88/71, *Rec.* p. 499 ; TPI, arrêt du 5 décembre 1990, Marcato/Commission, T-82/89, *Rec.* p. II-735.

vice permettant d'en contester la légalité et de permettre au juge communautaire d'exercer son contrôle sur la légalité de la décision attaquée³³. L'obligation de motivation constitue un principe essentiel du droit communautaire auquel il ne saurait être dérogé qu'en raison de considérations impérieuses³⁴. Les pures clauses du style et les énonciations abstraites, dépourvues de liens directs avec les détails de l'affaire, ne satisfont pas aux exigences de motivation³⁵.

2.6 La liberté d'expression

Le statut (article 17bis³⁶) consacre le droit à la liberté d'expression. La liberté d'expression du fonctionnaire comprend celle d'exprimer verbalement ou par écrit, des opinions discordantes ou minoritaires par rapport à celles défendues par l'institution qui l'emploie. La liberté d'expression peut trouver à s'exercer à toutes occasions de l'exercice du lien de fonction (par exemple, lors de l'exercice de notation³⁷).

La liberté d'expression doit s'exercer dans le strict respect des principes de loyauté et d'impartialité. Des restrictions spécifiques à l'exercice de la liberté d'expression pourront trouver leur justification dans un but légitime qui peut être celui de protéger les droits d'autrui au sens de l'article 10, §2, de la Convention européenne des droits de l'homme. Cet « autrui » peut être les institutions chargées de mission d'intérêt général sur le bon accomplissement desquels les citoyens doivent pouvoir compter. C'est ainsi qu'un fonctionnaire ne pourrait, par l'exercice qu'il ferait de sa liberté d'expression, violer ses obligations statutaires telles qu'elles résultent notamment des articles 11, 12 et 17 du statut à l'égard de l'institution qu'il est censé servir, en rompant ainsi la relation de confiance qui l'unit à cette institution et en rendant ultérieurement plus difficile, voire impossible, l'accomplissement, en collaboration avec ce fonctionnaire, des missions dévolues à ladite institution. L'administration se voit ainsi conférer par la jurisprudence une « certaine marge d'appréciation » pour apprécier donc si l'ingérence à la liberté d'expression est proportionnée avec le but légitime poursuivi³⁸.

Par ailleurs, l'article 17 du statut impose aux fonctionnaires de s'abstenir de toute divulgation non autorisée d'informations portées à sa connaissance dans l'exercice de ses fonctions, à moins que ces informations n'aient déjà été rendues publiques ou ne soient accessibles au public. Cette obligation, de réserve ou de discrétion, incombe également aux fonctionnaires après la cessation de ses fonctions³⁹. Le fonctionnaire, sollicité à communiquer une information par un citoyen, devra veiller au respect de certaines règles qui limitent le droit du public à accéder à l'information sollicitée – ce qui emporte de nouvelles limites à sa liberté d'expression. Ces limites résultent⁴⁰ des règles relatives à la protection de la vie privée

³³ CJCE, arrêt du 26 novembre 1981, Michel /Parlement, C-195/80, *Rec.* p. 2861 ; TPI, arrêt du 4 mai 2005, Schmidt/ Commission, T-144/03, *RecFP* p. II-465.

³⁴ TPI, arrêt du 29 septembre 2005, Napoli Buzzanca /Commission, T-218/02, *RecFP* p. II-1221.

³⁵ TPI, arrêt du 20 février 2002, Parra /Commission, T-117/01, *RecFP* p. II-121.

³⁶ Cet article 17bis n'est pas applicable aux anciens fonctionnaires : arrêt du TFP du 20 janvier 2011, Strack/Commission, F-132/07 (arrêt frappé d'un pourvoi T-119/11 P).

³⁷ CJCE, arrêt du 16 décembre 1999, CES /E, C-150/98 P, *Rec.* p. I-8877

³⁸ CJCE, arrêt du 6 mars 2001, Connolly /Commission, C-274/99 P, *Rec.* p. I-1611.

³⁹ TFP, arrêt du 20 janvier 2011, Strack/Commission, précité.

⁴⁰ Comme le rappellent le Code de bonne conduite administrative de la Commission (titre 5) ou, dans une mesure moins précise, le code du Médiateur européen (article 21).

et des données à caractère personnel⁴¹ ; des obligations prévues à l'article 339 TFUE, et notamment celles qui concernent le secret professionnel ; des règles relatives au secret des enquêtes pénales ; de la confidentialité des sujets relevant des divers comités et instances visés à l'article 9 et aux annexes II et III du statut.

2.7 La liberté syndicale

L'article 24^{ter} du statut consacre la liberté syndicale : « *Les fonctionnaires jouissent du droit d'association ; ils peuvent notamment être membres d'organisations syndicales ou professionnelles de fonctionnaires européens* ». La liberté syndicale implique, selon les principes généraux du droit du travail, non seulement le droit, pour les fonctionnaires et agents, de constituer librement des associations de leur choix, mais encore celui, pour ces associations, de se livrer à toute activité licite dans la défense des intérêts professionnels de leurs membres. Cela signifie que les institutions et organismes ne peuvent interdire les membres de leur personnel d'adhérer à une organisation syndicale ou professionnelle (OSP) ni les sanctionner d'une quelconque façon en raison de leur affiliation ou de leur participation aux activités de ces dernières⁴². D'autre part, les institutions et organismes doivent accepter que toutes les OSP jouent le rôle qui leur appartient de représenter les membres du personnel auprès d'eux et de participer à la concertation avec eux dans toutes les matières qui intéressent le personnel⁴³. Les modalités pratiques de l'exercice du droit syndical par les OSP font l'objet de conventions ou accords cadres entre ces dernières et les institutions.

Les OSP se distinguent du comité du personnel. Le rôle du comité du personnel est de représenter les intérêts du personnel auprès de l'institution. Le droit de consultation qui lui est en principe reconnu doit être de nature à pouvoir exercer une influence sur le contenu de l'acte adopté, ce qui implique qu'elle doit engagée en temps utile et de bonne foi⁴⁴.

2.8 Le respect dû à la vie privée et familiale

Le statut comporte de nombreuses limitations à ce droit⁴⁵ qui inclut le droit de tenir son état de santé secret. En effet, les fonctionnaires doivent communiquer à l'administration une série d'éléments qui relèvent de la sphère de leur vie privée et ce afin d'obtenir le bénéfice d'un droit déterminé. L'AIPN a ainsi le droit de vérifier si les conditions d'octroi de diverses allocations sont satisfaites⁴⁶. Il n'y a, ce faisant, pas d'atteinte

⁴¹ Règlement n° 45/2001 du Parlement et du Conseil du 18 décembre 2000 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement de données à caractère personnel par les institutions et les organes communautaires et à la libre circulation de ces données (*JOCE* L 8 du 12 janvier 2002, p. 1).

⁴² Ainsi, les fonctionnaires peuvent faire grève mais, selon le principe reconnu dans le droit du travail des Etats membres, les salaires et traitements afférant aux jours de grève ne sont pas dus à ceux qui ont participé à celles-ci : CJCE, arrêt du 18 mars 1975, *Acton e.a./ Commission*, 44, 46 et 49-74, *Rec.* p. 383.

⁴³ CJCE, arrêts du 8 octobre 1974, *Union syndicale e.a./Conseil*, 175-73, *Rec.* p. 917 ; *Syndicat général du personnel des organismes européens /Commission*, 18-74, *Rec.* p. 933 ; du 18 janvier 1990, *Maurissen et Union syndicale /Cour des Comptes*, C-193/87 et C-194/87, *Rec.* p. I-95 ; TPI, arrêt du 10 décembre 1992, *Williams /Cour des Comptes*, T-33/91, *Rec.* p. II-2499.

⁴⁴ TPI, arrêt du 20 novembre 2003, *Cerafogli et Poloni/BCE*, T-63/02, *RecFP* p. IA-291 et p. II-1405.

⁴⁵ inscrit à l'article 8 de la convention européenne des droits de l'homme ainsi qu'à l'article 7 de la Charte.

⁴⁶ TPI, arrêt du 11 juillet 2000, *Skrzyppek /Commission*, T-134/99, *RecFP* p. II-633.

insupportable, en principe, à la sphère de la vie privée car si tel était le cas, il y aurait une atteinte insupportable au fonctionnement même de l'Union. Toutefois, l'AIPN ne peut, sans porter atteinte au droit au respect du domicile et de la vie privée et du domicile, accéder au logement de service d'un fonctionnaire sans respecter certaines formalités⁴⁷. De même, l'examen médical d'embauche ne peut conduire à ce que l'on procède à un test contre la volonté de l'intéressé, la réciproque étant le droit pour l'institution de ne pas être obligée de supporter le risque de l'engager⁴⁸. Mais l'AIPN ne peut, sans porter atteinte à la protection du secret médical, utiliser des pièces de nature médicale pour développer une argumentation susceptible de démontrer le défaut d'intérêt d'un fonctionnaire à demander l'annulation d'une décision rejetant sa candidature à un emploi⁴⁹.

3. Les devoirs et obligations des fonctionnaires et le régime disciplinaire

Les règles déontologiques destinées aux agents trouvent leur source, d'abord, dans le statut des fonctionnaires et le RAA. Toutefois, les institutions, et la Commission en particulier, envisagent les règles d'éthique comme un système reposant sur des principes de déontologie plutôt que sur une réglementation, laquelle ne peut couvrir toutes les situations possibles⁵⁰. C'est ainsi que le statut et le RAA sont complétés par un code de bonne conduite administrative. Ces codes énoncent en réalité une série de principes ou de préceptes, qui composent le droit à une bonne administration⁵¹ qui doivent naturellement guider le fonctionnaire dans l'exécution de son lien de service, en particulier lorsqu'il est amené à être en relation avec « l'extérieur », c'est-à-dire le public. La vocation de ces codes n'est donc pas de créer du droit nouveau mais de consacrer et de rappeler ce qui est⁵².

Ainsi que la Commission le rappelle régulièrement, « *la déontologie, l'intégrité et la bonne gouvernance sont des principes fondamentaux pour l'administration et la fonction publique européennes* »⁵³. Elle attend de son personnel qu'il respecte des normes professionnelles et éthiques élevées⁵⁴.

Le 5 mars 2008, le Vice-Président Kallas, chargé des affaires administratives, de l'audit et de la lutte antifraude, a fait une communication relative à la promotion de l'éthique professionnelle à la Commission⁵⁵. Cette communication, qui est le fruit du travail d'un groupe inter-directions générales,

⁴⁷ TFP, arrêt du 9 juin 2010, Marcuccio/Commission, F-56/09, non encore publié au Recueil.

⁴⁸ CJCE, arrêt du 5 octobre 1994, X/Commission, C-404/92 P, *Rec.* p. I-4737.

⁴⁹ TFP, arrêt du 28 juin 2011, AS/Commission, F-55/10, non encore publié au Recueil.

⁵⁰ http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/sefcovic/administration/ethics/index_fr.htm

⁵¹ Consacré par l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Ce droit est reconnu à « toute personne » entrant en relation avec l'administration de l'Union.

⁵² Le code de bonne conduite de la Commission date, plus précisément, du 13 septembre 2000 et est entré en vigueur le 1^{er} novembre 2000 (*JOCE*, L 267 du 20 octobre 2000 et http://ec.europa.eu/civil_society/code/index_en.htm). Ce code vise à offrir au public un « *service de qualité et d'administration ouverte, accessible et gérée correctement* ». Ce code reprend essentiellement ce qui figurera, ensuite, dans le code du Médiateur européen (http://ombudsman.europa.eu/code/pdf/fr/code2005_fr.pdf). L'objectif déclaré du code est « *d'expliquer de manière plus détaillée ce que le droit à la bonne administration mentionné dans la Charte – la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne – signifie en pratique* ». Les Codes de bonne conduite applicables par exemple aux membres de la Commission européenne ou encore aux juges et avocats généraux de la Cour de justice de l'UE ne sont pas examinés dans le cadre de la présente contribution.

⁵³ http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/sefcovic/administration/ethics/index_fr.htm

⁵⁴ Par exemple, la déclaration de gouvernance de la Commission européenne du 30 mai 2007, p. 9, (http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/doc/governance_statement_fr.pdf).

⁵⁵ SEC (2008) 301 final (http://ec.europa.eu/archives/commission_2004-2009/kallas/doc/com2008_0305_ethic_fr.pdf).

incluant l'Office de lutte anti-fraude (OLAF), repose sur trois axes : la sensibilisation et éthique professionnelle, les infrastructures en matière d'éthique et la clarification de certaines dispositions du statut relatives aux conflits d'intérêts potentiels. On notera notamment l'idée de désigner, au sein de chaque direction générale, un correspondant « éthique », chargé de travailler de façon confidentielle et retrouvant ses pairs au sein d'un réseau. Ces trois axes ont été maintenus par la Commission Barroso II⁵⁶.

Le statut énonce et organise les droits et obligations des fonctionnaires sous son titre II (articles 11 à 26bis). Il organise également le régime disciplinaire, c'est-à-dire le régime qui s'applique lorsqu'un fonctionnaire – ou ancien fonctionnaire – méconnaît ses obligations professionnelles, que ce manquement soit commis volontairement ou par négligence. Ce manquement expose le fonctionnaire à une sanction disciplinaire⁵⁷.

3.1 Les obligations

3.1.1 Le devoir de loyauté

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 autorités⁵⁸. L'obligation de loyauté s'impose de façon générale et objective. La constatation d'un manquement à ces obligations n'est pas subordonnée à la condition que le fonctionnaire concerné ait profité de ce manquement ou que ce dernier ait causé un préjudice à l'institution⁵⁹. Le respect du devoir fondamental de loyauté s'étend à toute la sphère des relations qui existe entre le fonctionnaire et l'institution dont il relève⁶⁰ et il vise non seulement les supérieurs du fonctionnaire mais aussi l'institution elle-même dont ce dernier relève⁶¹. Ainsi, l'inexécution volontaire de plusieurs décisions judiciaires peut être considérée comme inconciliable avec les obligations d'intégrité et de loyauté vis-à-vis de l'administration pesant sur tout fonctionnaire⁶². Il en sera évidemment de même pour des faits de corruption⁶³. Ce devoir de loyauté va s'apprécier de façon d'autant plus contraignante que le grade du fonctionnaire est élevé et ce de manière à ce que les liens de confiance existant entre l'institution et le fonctionnaire soient toujours préservés⁶⁴.

3.1.2 L'obligation d'indépendance

L'obligation d'indépendance trouve son fondement dans les articles 11 et 11bis (anciennement 14) du statut qui constituent les « *pilliers de la déontologie de la fonction publique communautaire* »⁶⁵. L'article

⁵⁶ http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/sefcovic/administration/ethics/index_fr.htm

⁵⁷ Le régime disciplinaire est visé par l'article 86 du statut et l'annexe IX.

⁵⁸ TPI, arrêt du 26 novembre 1991, Williams/Cour des Comptes, T-146/89, *Rec p.* II-1293

⁵⁹ TPI, arrêt du 3 juillet 2001, E / Commission, T-24/98 et T-241/99, *RecFP p.* II-681

⁶⁰ Par exemple, une campagne électorale en vue de l'élection du comité du personnel (arrêt du TPI du 7 mars 1996, Williams /Cour des Comptes, T-146/94, *RecFP p.* II-329).

⁶¹ CJCE, arrêt du 12 septembre 2000, Teixeira Neves /Cour de Justice, T-259/97, *RecFP p.* II-773

⁶² CJCE, arrêt du 19 avril 1988, M./Conseil, 175/86 et 209/86, *RecFP p.* 1891

⁶³ TPI, arrêt du 30 mai 2002, Onidi / Commission, T-197/00, *RecFP p.* II-325

⁶⁴ TPI, arrêt du 15 mai 1997, N /Commission, T-273/94, *RecFP p.* II-289

⁶⁵ TPI, arrêts du TPI du 9 juillet 2002, Zavvos /Commission, T-21/01, *RecFP p.* II-483 ; du 11 septembre 2002, Willeme /Commission, T-89/01, *RecFP p.* II-803.

11, 1^{er} alinéa, exige du fonctionnaire qu'il adopte, en toute circonstance, une attitude guidée exclusivement par les intérêts de l'Union. Est donc interdit dès tout comportement, qu'il soit lié ou non à une violation d'une réglementation particulière, qui, au vu des éléments de l'espèce, montre que le fonctionnaire concerné a entendu favoriser un intérêt particulier au détriment de l'intérêt général de l'Union. En ce qui concerne l'article 11*bis*, paragraphe 1^{er}, il impose au fonctionnaire de remplir les fonctions qui lui sont confiées de manière objective et impartiale. Il a un champ d'application large qui couvre toute circonstance dont le fonctionnaire doit raisonnablement comprendre, au vu de la fonction qu'il exerce et les circonstances propres de l'affaire, qu'il est de nature à apparaître aux yeux de tiers, comme une source possible d'altération de son indépendance⁶⁶. Le contenu donné à ces dispositions est donc particulièrement large et contraignant pour le fonctionnaire. Toutefois, il faut que le risque de conflit d'intérêts soit réel et non purement abstrait. Ainsi, la participation d'un membre d'un jury de concours à l'évaluation d'un candidat travaillant ou ayant travaillé au sein de la même unité ou de la même direction que lui n'amène pas, en soi, ce membre à se prononcer sur une affaire au traitement ou à la solution de laquelle il a un intérêt personnel de nature à compromettre son indépendance⁶⁷. Dans le même sens, un risque purement abstrait de conflit personnel dans lequel aurait été placé le directeur d'une agence européenne, du fait de divergences de vue entre la direction de cette agence et la représentation du personnel de celle-ci sur des questions relevant de la sphère du dialogue social, ne suffit pas à fonder une prétendue violation de l'article 11*bis* du statut⁶⁸.

3.1.3 L'obligation de respect de la dignité de la fonction

L'obligation de respect de la dignité de la fonction, duquel découle un devoir de réserve, signifie que le fonctionnaire est tenu d'adopter un comportement qui présente une image de dignité conforme à la conduite particulièrement correcte et respectable que l'on est en droit d'attendre des membres d'une fonction publique internationale⁶⁹. Le fonctionnaire ne peut ainsi recourir à des termes injurieux ou même agressif⁷⁰. Quant à la forme desdites allégations, elle n'importe pas puisqu'il peut s'agir d'attaques directes ou d'allégations faites sous forme dubitative, indirecte, déguisée, par voie d'insinuation ou visant une personne non expressément mentionnée mais dont l'identification est rendue possible.⁷¹ Le fait que les injures ne soient pas rendues publiques n'évite pas le manquement à l'obligation de la dignité de la fonction⁷². Bien évidemment, il y aura *a fortiori* atteinte à la dignité de la fonction si les injures sont proférées publiquement⁷³.

⁶⁶ TFP, arrêts du 25 septembre 2008, Strack/Commission, précité ; du 28 mars 2012, BD/Commission, F-36/11, non encore publié au Recueil.

⁶⁷ TPI, arrêt du 12 mars 2008, Giannini/Commission, T-100/04, non encore publié au Recueil. Cet arrêt a été confirmé par l'ordonnance de la CJCE du 3 février 2009, C-231/08 P, 2009 I-11* ; TFP, arrêt du 30 avril 2008, Dragoman/Commission, F-16/07, non encore publié au Recueil.

⁶⁸ TFP, arrêt du 4 mai 2010, Fries Guggenheim/Cedefop, F-47/09, non encore publié au Recueil.

⁶⁹ TPI, arrêt du 17 février 1998, E/CES, T-183/96, *RecFP* p. II-159 ; arrêt du TPI du 19 mars 1998, Tzoanos/Commission, T-74/96, *RecFP* p. II-343 ; arrêt du TFP du 8 novembre 2007, Andreassen/Commission, F-40/05, non encore publié au Recueil ; TPI, arrêt du 13 mars 2008, Maison de l'Europe Avignon Méditerranée/Commission, T-43/03, *Rec.* p. II-37.

⁷⁰ TFP, arrêt du 13 janvier 2011, Nijss/Cour des comptes, F-77/09, non encore publié au Recueil.

⁷¹ TFP, arrêt du 8 novembre 2007, Andreassen/Commission, précité.

⁷² TPI, arrêt du 17 février 1998, E/CES, précité ; du 26 novembre 1991, Williams/Cour des comptes, précité.

⁷³ CJCE, ordonnance du 21 janvier 1997, Williams/Cour des comptes, C-156/96 P, *Rec.* p. I-239.

Le devoir de respect de la dignité de la fonction pourra s'apprécier de façon plus souple lorsque le fonctionnaire exerce sa liberté d'expression en vue d'une assemblée générale du personnel. Dans ce cas, l'obligation de réserve ne saurait être considérée comme violée qu'en présence d'expressions gravement injurieuses ou gravement attentatoires au respect dû aux personnes visées⁷⁴.

De l'obligation de respect de la dignité de la fonction découle l'obligation, pour le fonctionnaire, de s'abstenir de toute forme de harcèlement moral et sexuel. Une définition de ces deux formes de harcèlement est donnée à l'article 12*bis* du statut. Ainsi, le harcèlement sexuel s'entend de tout comportement à connotation sexuelle non désiré par la personne à l'égard de laquelle il s'exerce ayant « *pour objet ou pour effet* » de l'atteindre dans sa dignité, alors que le harcèlement moral est défini comme la « *conduite abusive se manifestant de façon durable, répétitive ou systématique par des comportements, des paroles, des actes, des gestes et des écrits qui sont intentionnels et qui portent atteinte à la personnalité, la dignité ou l'intégrité physique ou psychique d'une personne* ».

En ce qui concerne le harcèlement moral, dont la définition pouvait, semble-t-il, prêter à confusion, le juge a précisé que l'intention malveillante du responsable présumé ne constituait pas un élément nécessaire de la qualification de harcèlement moral⁷⁵. Ainsi, « *il peut y avoir harcèlement moral au sens de l'article 12 bis, paragraphe 3, du statut sans que le harceleur ait entendu, par ses agissements, discréditer la victime ou dégrader délibérément ses conditions de travail. Il suffit seulement que ses agissements, dès lors qu'ils ont été commis volontairement, aient entraîné objectivement de telles conséquences* »⁷⁶. Cette jurisprudence est en ligne avec la directive 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail⁷⁷, qui prévoit, dans son article 2, paragraphe 3, que « *[le] harcèlement est considéré comme une forme de discrimination [...] lorsqu'un comportement indésirable lié à l'un des motifs visés à l'article 1^{er} se manifeste, qui a pour objet ou pour effet de porter atteinte à la dignité d'une personne et de créer un environnement intimidant, hostile, dégradant, humiliant ou offensant* » (nous soulignons). Retenir l'intentionnalité comme critère de qualification du harcèlement moral aurait conduit à admettre que les fonctionnaires de l'Union ne bénéficiaient pas, au sein de leurs institutions, du même niveau de protection que les citoyens de l'Union⁷⁸.

3.1.4 Les autres obligations

Le fonctionnaire doit, en vertu de l'article 12*ter*, disposer d'une autorisation préalable de son AIPN pour l'exercice d'une activité extérieure, rémunérée ou non, ou pour remplir un mandat en dehors des institutions de l'Union. L'autorisation n'est refusée que si l'activité ou le mandat est de nature à entraver l'exercice de ses fonctions ou est incompatible avec les intérêts de son institution. L'obligation de requérir

⁷⁴ TPI, arrêt du 12 septembre 2000, Teixeira Neves /Cour de justice, T-259/97, *RecFP* p. II-773.

⁷⁵ TFP, arrêt du TFP du 9 décembre 2008, Q/Commission, F-52/05, non encore publié au Recueil. Cet arrêt a fait l'objet d'un pourvoi mais le Trib. de l'UE était invité à porter son jugement sur d'autres aspects que l'interprétation de la notion de harcèlement moral (arrêt du Trib. de l'UE du 12 juillet 2011, T-80/09 P, non encore publié au Recueil).

⁷⁶ TFP, arrêt du 9 décembre 2008, Q/Commission, précité, point 135.

⁷⁷ JOCE L 303, p. 16

⁷⁸ Sur le contrôle judiciaire, voy. S. Van Raepenbusch, Le juge face au harcèlement moral dans le cadre du contentieux de la fonction publique européenne, *CDE*, 2010, p. 121

l'autorisation préalable s'impose de façon générale sans qu'une distinction doive être faite quant à la nature ou à l'importance des activités ou du mandat concerné⁷⁹.

L'article 13 impose au fonctionnaire d'informer son AIPN, par la voie d'une déclaration, de l'activité lucrative exercée par son conjoint. L'AIPN peut apprécier que l'activité est incompatible avec celle du fonctionnaire et si elle est maintenue, l'AIPN appréciera, après avis de la commission paritaire, si le fonctionnaire doit être maintenu dans ses fonctions ou muté dans un autre emploi. Il s'agit d'une simple déclaration et non d'une autorisation préalable⁸⁰.

Le fonctionnaire qui se propose d'être candidat à des fonctions publiques doit, ainsi que le prévoit l'article 15, en aviser l'AIPN qui apprécie si ces fonctions publiques peuvent être exercées en parallèle avec le service auprès de l'institution à temps plein ou à temps partiel ou au contraire si elles doivent s'exercer dans le cadre d'un congé de convenance personnelle ou d'un congé annuel.

L'article 16 définit les obligations qui incombent aux fonctionnaires après la cessation de ses fonctions. L'ancien fonctionnaire est tenu de respecter les devoirs d'honnêteté et de délicatesse quant à l'acceptation de certaines fonctions et de certains avantages. S'il se propose d'exercer une activité professionnelle, rémunérée ou non, dans les deux années qui suivent la cessation de ses fonctions, il est tenu de le déclarer à son institution. L'examen de l'institution se fera au regard de la compatibilité de l'activité envisagée avec les intérêts légitimes de l'institution.

L'article 19 du statut impose au fonctionnaire de demander, et d'obtenir, une autorisation pour faire état de constatations qu'il a faites en raison de ses fonctions devant un juge et cette autorisation est requise même après la cessation des fonctions. Cette obligation ne vise pas le témoignage devant la Cour de justice ou devant le Conseil de discipline d'une institution. L'institution ne peut s'opposer au témoignage qu'en raison d'intérêts d'une importance considérable et présentant un caractère vital pour les Communautés⁸¹.

L'article 21 du statut prévoit un devoir, pour le fonctionnaire, d'assister et de conseiller ses supérieurs, ce devoir ne s'imposant pas seulement dans la réalisation des tâches spécifiques qui sont confiées au fonctionnaire, mais s'étendant à toutes les relations existant entre le fonctionnaire et l'institution⁸². Le fonctionnaire est par ailleurs responsable de l'exécution des tâches qui lui sont confiées. Inversement, le fonctionnaire chargé d'assurer la marche d'un service est responsable de la bonne exécution de la mission qui lui a été confiée à l'égard de sa hiérarchie et il est responsable de ses subordonnés. Le fonctionnaire devra en particulier démontrer qu'il a tout fait pour parvenir à exécuter la mission qui lui a été confiée⁸³. Cette obligation est tempérée par un droit à la désobéissance ainsi que le prévoit l'article 21*bis* lorsque l'ordre reçu paraît entaché d'irrégularités ou lorsque son exécution peut entraîner de graves inconvénients.

Ainsi que le prévoit l'article 22 du statut, le fonctionnaire encourt une responsabilité personnelle pour les fautes personnelles graves commises dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions et peut être tenu de réparer en totalité ou en partie le préjudice qu'il a causé à l'Union. Cette disposition peut être

⁷⁹ TPI, arrêt du 19 mars 1998, Tzoanos/Commission, précité ; TFP, arrêt du 28 mars 2012, BD/Commission, précité.

⁸⁰ TPI, arrêt du 11 septembre 2002, Willeme/Commission, précité.

⁸¹ TPI, arrêt du 13 juin 2002, Ferrer de Moncada/Commission, T-74/01, *RecFP* p. II-411 ; TFP, arrêt du 20 janvier 2011, Strack/Commission, F-132/07, non encore publié au recueil. Cet arrêt fait l'objet d'un pourvoi – affaire T-199/11 P.

⁸² TPI, arrêt du 17 février 1998, E/CES, précité.

⁸³ Arrêt du TPI du 19 mars 1998, Tzoanos/Commission, précité.

mise en parallèle avec la responsabilité particulière qui incombe aux fonctionnaires qui se voient confier des responsabilités financières⁸⁴.

Les articles 22bis et 22ter ont instauré l'obligation d'information. Cette obligation vise tous les faits dont un fonctionnaire peut avoir connaissance, « *dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions* » et « *qui peuvent laisser présumer une activité illégale éventuelle, notamment une fraude ou une corruption, préjudiciable aux intérêts des Communautés, ou une conduite en rapport avec l'exercice de ses fonctions pouvant constituer un grave manquement aux obligations des fonctionnaires des Communautés* ». Il peut s'agir également d'un manquement grave à une obligation similaire « *commis par un membre d'une institution, toute autre personne au service d'une institution ou tout prestataire de services agissant pour le compte d'une institution* » (article 22bis, paragraphe 1^{er}, du statut). Ces dispositions organisent les media de « communication » de l'information, qui va de la hiérarchie directe, au Directeur général ou encore, si le fonctionnaire le juge utile, le Secrétaire général, ou toute personne de rang équivalent, ou directement⁸⁵ voire le Président de la Commission, le Président de la Cour des Comptes, le Président du Conseil, le Président du Parlement européen ou le Médiateur. Bref, à peu près toutes les strates du pouvoir ... Le risque de dérives que cette obligation d'information peut susciter a conduit le juge à préciser les conditions dans lesquelles il peut être fait usage des articles 22bis et 22ter du statut – et, par voie de conséquence, les conditions dans lesquelles les lanceurs d'alerte (ou *whistleblowers*) bénéficient d'une protection. Ainsi a-t-il indiqué que ces dispositions visent uniquement la communication de « *faits concrets dont une première appréciation a pu conduire le fonctionnaire qui les communique à présumer raisonnablement l'existence d'une activité illégale ou d'un manquement grave* »⁸⁶. C'est seulement si la divulgation respecte cette condition et « *la réserve commandée par les devoirs d'objectivité et d'impartialité, du respect de la dignité de la fonction, du respect de l'honneur des personnes et de la présomption d'innocence* », que le fonctionnaire sera protégé contre le risque de poursuites disciplinaires⁸⁷. De même, ces dispositions n'offrent pas au fonctionnaire une protection contre toute décision susceptible de lui faire grief, « *mais seulement contre les décisions qui seraient adoptées en raison d'une telle communication* »⁸⁸. Enfin, le juge a précisé le contenu de l'exigence de bonne foi prévue à l'article 22bis, paragraphe 3, du statut selon lequel le fonctionnaire « *ne subit aucun préjudice de la part de l'institution, pour autant qu'il ait agi de bonne foi* »⁸⁹.

3.2 Le régime disciplinaire

3.2.1 La procédure disciplinaire

⁸⁴ Cf. articles 64 à 68 du règlement n° 1605/2002 du Conseil du 25 juin 2002 portant règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes (*JOCE* L 248 du 16 septembre 2002, p. 1).

⁸⁵ La responsabilité de l'OLAF ne concerne, en effet, pas seulement la protection des intérêts financiers des Communautés, mais s'étend à « *l'ensemble des activités liées à la sauvegarde d'intérêts communautaires contre des comportements irréguliers susceptibles de poursuites administratives ou pénales* » (Règlement (CE) n° 1073/1999 du Parlement européen et du Conseil du 25 mai 1999 relatif aux enquêtes effectuées par l'Office européen de lutte anti-fraude (OLAF), (*JOCE*, L 136 du 31 mai 1999).

⁸⁶ TFP, arrêt du 13 janvier 2011, Nijs/Cour des comptes, F-77/09, non encore publié au Recueil, point 66 (cet arrêt fait l'objet d'un pourvoi – affaire T-184/11P).

⁸⁷ TFP, arrêt du 13 janvier 2011, Nijs/Cour des comptes, précité, point 70.

⁸⁸ TFP, arrêt du 24 février 2010, Menghi / ENISA, F-2/09, non encore publié au Recueil, point 139.

⁸⁹ TFP, ordonnance du 23 mai 2011, Y/Commission, T-493/09 P, non encore publiée au Recueil, point 62.

L'annexe IX au statut règle la procédure disciplinaire. Cette procédure n'est pas judiciaire mais administrative. Elle n'est pas publique et l'institution appelée à se prononcer sur une éventuelle sanction n'est pas un « tribunal » au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'Homme⁹⁰. Toutefois, même si cette procédure revêt un caractère administratif, elle doit se dérouler de manière telle que les droits de la défense sont respectés de la façon la plus complète possible en raison des sanctions – qui peuvent être graves – susceptibles d'être imposées à l'intéressé (cf. *supra*, les droits fondamentaux).

Une procédure disciplinaire débute en principe par une enquête administrative, laquelle vise à établir la réalité des faits et des circonstances. Sauf cas de nécessité absolue de garantir la confidentialité, le fonctionnaire doit être informé des enquêtes le concernant. L'article 86, paragraphe 2, du statut prévoit que l'OLAF peut également ouvrir une enquête administrative en vue de vérifier un éventuel manquement aux obligations professionnelles susceptible d'une sanction disciplinaire. Ceci est précisé à l'article 1^{er} de l'annexe IX au statut qui établit, en son paragraphe 3, que si, à la suite d'une enquête de l'OLAF, aucune charge ne peut être retenue contre un fonctionnaire faisant l'objet d'allégations, l'enquête le concernant est classée sans suite. La compétence générale d'enquête en matière disciplinaire d'une institution est donc résiduelle par rapport à la compétence d'enquête de l'OLAF.

Sur la base du rapport d'enquête, l'AIPN aura le choix entre l'une des options suivantes : soit décider qu'aucune mesure disciplinaire ne s'impose, soit infliger la sanction de l'avertissement par écrit ou du blâme, soit engager une procédure disciplinaire devant le Conseil de discipline.

Le Conseil de discipline, saisi par l'AIPN, est un organe consultatif chargé d'épuiser l'examen des faits après débat contradictoire et de proposer, sous forme d'avis, une éventuelle sanction à la décision de l'AIPN. Il existe un Conseil de discipline dans chaque institution. Le Conseil de discipline est un organe paritaire, l'AIPN et le comité du personnel désignent chacun, en même temps, deux membres permanents et deux suppléants. Le Président et son suppléant sont désignés par l'AIPN. Le fonctionnaire concerné, ainsi que l'AIPN, ont le droit de récuser un des membres du Conseil. Le Président et les membres du Conseil jouissent d'une indépendance totale dans l'exercice de leurs fonctions. Les délibérations et les travaux du Conseil sont secrets.

Le rapport de l'AIPN qui saisit le Conseil de discipline doit indiquer clairement les faits reprochés et, s'il y a lieu, les circonstances dans lesquelles ils ont été commis, y compris toutes les circonstances aggravantes ou atténuantes. Ce rapport est également transmis au fonctionnaire concerné. Dès la réception de ce rapport, le fonctionnaire a le droit d'obtenir la communication intégrale de son dossier individuel et de prendre copie de toutes les pièces de la procédure. Le fonctionnaire a le droit de déposer des observations écrites en réfutation aux griefs qui lui sont reprochés. Il peut être assisté d'une personne de son choix, y compris d'un avocat. Après avoir déposé ses observations et d'éventuelles observations complémentaires, le fonctionnaire est entendu par le Conseil de discipline, éventuellement assisté d'une autre personne ou d'un conseil. L'institution est aussi représentée par un fonctionnaire mandaté à cet effet par l'AIPN et disposant de droits équivalents à ceux du fonctionnaire concerné. Le Conseil de discipline peut faire citer des témoins et poser tout acte d'instruction qu'il estime utile.

⁹⁰ TPI, arrêts du 19 mars 1998, Tzoanos/Commission, précité ; du 17 octobre 1991, de Compte/Parlement, T-26/89, *RecFP* p. I-781 ; du 2 avril 1998, Apostolidis/Cour de justice, T-86/97, *RecFP* p. II-52.

Le Conseil émet, à la majorité, un avis motivé quant à la réalité des faits incriminés et, le cas échéant, quant à la sanction que les faits reprochés devraient selon lui entraîner. Le Conseil transmet l'avis à l'AIPN et au fonctionnaire concerné dans un délai de deux mois à compter de la date de réception du rapport de l'AIPN pour autant que ce délai soit adapté à la complexité du dossier.

L'AIPN, sur la base de l'avis motivé du Conseil de discipline et après avoir entendu le fonctionnaire intéressé, prend sa décision dans un délai de deux mois (ce délai, comme les précédents, n'est pas d'ordre public) à compter de la réception de l'avis du Conseil. Cette décision doit être motivée. Si l'AIPN décide de classer l'affaire sans prononcer de sanction disciplinaire, elle en informe le fonctionnaire concerné par écrit et sans délai. Le fonctionnaire concerné peut demander que cette décision figure dans son dossier individuel. La décision de l'AIPN imposant une sanction est un acte faisant grief susceptible d'être contesté.

3.2.2 Les sanctions

L'AIPN dispose d'un choix parmi une panoplie de sanctions pouvant prendre, de la moins sévère à la plus grave, l'une des formes suivantes (cf. article 9 de l'annexe IX du statut) : l'avertissement par écrit ; le blâme ; la suspension de l'avancement d'échelon pendant une période comprise entre un mois et vingt-trois mois ; l'abaissement d'échelon ; la rétrogradation temporaire pendant une période comprise entre quinze jours et un an ; la rétrogradation dans le même groupe de fonctions ; le classement dans un autre groupe de fonctions inférieur, avec ou sans rétrogradation ; la révocation avec, le cas échéant, la réduction *pro tempore* de la pension ou une retenue, pour une durée déterminée, sur le montant de l'allocation d'invalidité, sans que les effets de cette sanction puissent s'étendre aux ayants droit du fonctionnaire. Si une telle réduction est opérée, elle doit respecter le minimum vital garanti au fonctionnaire. Le contrat de l'agent peut également être résilié sans préavis pour motif disciplinaire (article 49 du RAA).

Cette variété dans le choix de la sanction a pour objet de permettre à l'AIPN d'infliger la sanction qui est en relation 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 de la nature de la faute et des circonstances dans lesquelles elle a été commise, de l'importance du préjudice porté à l'intégralité, à la réputation ou aux intérêts des institutions en raison de la faute commise, du degré d'intentionnalité ou de négligence dans la faute commise, des motifs ayant amenés le fonctionnaire à commettre la faute, du grade et de l'ancienneté du fonctionnaire, du degré de responsabilité personnelle du fonctionnaire, du niveau des fonctions des responsabilités du fonctionnaire, de la récidive de l'acte ou du comportement fautif et de la conduite du fonctionnaire tout au long de sa carrière (cf. article 10 de l'annexe IX du statut).

En vertu du principe selon lequel « le pénal tient le disciplinaire en état », l'article 25 de l'annexe IX au statut établit que : « *Lorsque le fonctionnaire fait l'objet de poursuites pénales pour les mêmes faits, sa situation n'est définitivement réglée qu'après que la décision rendue par la juridiction saisie est devenue définitive* ». Cette disposition se justifie notamment par le fait que les juridictions pénales nationales disposent de pouvoirs d'investigation plus importants que l'AIPN. Dès lors, dans le cas où les mêmes faits peuvent être constitutifs d'une infraction pénale et d'une violation des obligations statutaires du fonctionnaire, l'administration est liée par les constatations factuelles réalisées par la juridiction pénale dans

le cadre de la procédure répressive. Une fois que cette dernière a constaté l'existence des faits de l'espèce, l'administration peut procéder ensuite à leur qualification juridique au regard de la notion de faute disciplinaire, en vérifiant notamment si ceux-ci constituent des manquements aux obligations statutaires⁹¹.

3.2.3 La suspension

En cas de faute grave alléguée à l'encontre d'un fonctionnaire par l'AIPN, qu'il s'agisse d'un manquement à ses obligations professionnelles ou d'une infraction de droit commun, celle-ci peut à tout moment suspendre l'auteur de cette faute pour une période déterminée ou indéterminée. L'AIPN prend sa décision après avoir entendu le fonctionnaire concerné, sauf circonstances exceptionnelles⁹². Pendant la période de sa suspension, le fonctionnaire peut conserver l'intégralité de sa rémunération ou celle-ci peut être frappée d'une retenue dont le montant doit être fixé par la décision de suspension. Le montant versé au fonctionnaire ne peut en aucun cas être inférieur au minimum vital prévu par l'article 6 de l'annexe VIII du statut, augmenté, le cas échéant, des allocations familiales.

La situation du fonctionnaire suspendu doit être définitivement réglée dans un délai de six mois à compter du jour où la décision de suspension a pris effet. Lorsque aucune décision n'est intervenue à l'expiration de ce délai, l'intéressé reçoit à nouveau l'intégralité de sa rémunération, sauf s'il a fait l'objet de poursuites pénales pour les mêmes faits et qu'il se trouve détenu en raison de ces poursuites.

4. Conclusions

Le fonctionnaire européen, ou l'« autre » agent, est soumis, à l'instar de tout membre d'une administration publique, à des règles de déontologie qui sont strictes. C'est évidemment normal et nécessaire. Toutefois, l'appréciation du respect par le fonctionnaire ou l'« autre » agent de ses devoirs ne doit pas conduire, après peut-être une période d'une certaine souplesse, voire d'une souplesse certaine, à un régime où la règle de raison est oubliée. L'on peut constater une approche à plusieurs égards trop stricte de la part de l'AIPN, toujours dans une quête, par définition non atteignable, de la tolérance zéro. Une telle quête n'est probablement pas de nature à assurer un juste équilibre entre les obligations des fonctionnaires et le respect de leurs droits fondamentaux ainsi que d'une indulgence parfois utile. L'administration n'a probablement pas davantage intérêt à mobiliser des ressources à enquêter sur des possibles infractions qui sont minimales, ou à les sanctionner, et qui, de la sorte, devrait relever, comme par exemple en matière de concurrence, d'une règle de *de minimis*. Une telle quête peut également être source d'immobilisme porté par la peur de se rendre éventuellement coupable de certaines violations d'obligations, dont l'existence pourrait faire l'objet d'informations par des lanceurs d'alertes (*whistleblowers*). Bref, tout ceci ne semble pas toujours œuvrer à rassurer une fonction publique dont l'Europe a pourtant grand besoin. Dans tout ceci, il faut saluer la vigilance du juge qui, dans la plupart des cas, est et reste le gardien des droits fondamentaux. Le

⁹¹ TPI, arrêt du 10 juin 2004, François, T-307/01, *RecFP* p. II-1669. Ce n'est pourtant pas ce que la Cour a décidé pour les anciens Commissaires (CJCE, arrêt du 11 juillet 2006, Commission/Cresson, C-423/04, *Rec.* p. I-6387).

⁹² TPI, arrêt du 15 juin 2000, F./Commission, 211/98, *RecFP* p. II-471 ; TFP, arrêt du 30 novembre 2009, Wenig/Commission, F-80/08, non encore publié au Recueil.

TFP a en outre montré qu'il se voulait encore plus progressiste à cet égard que le Tribunal de Première Instance des CE dans des contentieux de nature certes administrative mais emprunts de droit social.