



HAL
open science

Rapport Union européenne “ La déontologie des fonctionnaires ”

Sophie Perez

► **To cite this version:**

Sophie Perez. Rapport Union européenne “ La déontologie des fonctionnaires ”. Annuaire européen d’administration publique, 2016, XXXVIII, pp.231-267. hal-01526906

HAL Id: hal-01526906

<https://univ-tln.hal.science/hal-01526906v1>

Submitted on 23 May 2017

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L’archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d’enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - ShareAlike 4.0 International License

Rapport Union européenne

« La déontologie des fonctionnaires »

Tout comme les fonctionnaires nationaux, les fonctionnaires de l'Union européenne sont soumis à des devoirs relevant de la déontologie, cette science de la moralité forgée par Jeremy Bentham dans un ouvrage paru en 1834¹. Selon cet auteur, la déontologie, qui est la science des devoirs, entretient une proximité avec l'éthique vue comme la science de la morale. Ces règles de comportement ont souvent un contenu moral et appliquées aux fonctionnaires, elles sont à la fois prescriptives et obligatoires. En ce sens, elles sont distinctes de l'éthique qui a une vocation plus réflexive. D'une certaine façon l'éthique est bien présente dans les règles de déontologie, tout comme la morale, mais pas avec les mêmes référentiels : les référentiels éthiques ou moraux sont marqués par des obligations et des interdictions, alors que ceux de la déontologie sont d'avantage gouvernés par l'expérience. C'est donc bien dans le contexte de l'utilisation de ces mots que la déontologie se différencie de l'éthique. Elle se caractérise par un ensemble de devoirs liés à l'exercice d'une profession, publique ou non, un ensemble de normes spécifiques destiné à en organiser la pratique au bénéfice des usagers mais aussi de ceux qui l'exercent². Dans la sphère administrative, ces règles de conduite s'appliquent en général à tous les domaines de l'action publique. Ainsi, le statut des fonctionnaires européens s'applique-t-il à l'ensemble du personnel des Institutions. Pour autant, la déontologie englobe des notions éthiques ou morales, par exemple lorsqu'elle encadre l'acceptation de certaines fonctions ou de certains avantages. Même après la cessation de leur fonction, en vertu de l'article 16 de leur statut, les fonctionnaires européens, quel que soit leur niveau, sont tenus, de respecter des devoirs d'honnêteté et de délicatesse et doivent s'abstenir de divulguer des informations couvertes par le secret professionnel, de même il leur est interdit d'entreprendre une activité de lobbying pour le compte d'une entreprise pendant un certain temps après la cessation de leurs fonctions (y compris les Commissaires conformément au Traité et à un code de conduite spécifique)³. Cette frontière très étroite entre la déontologie, l'éthique et la morale, n'empêche pas que les actions des fonctionnaires soient parfois qualifiées d'immorales, alors même que les règles inscrites dans les statuts ont été (du moins en apparence) respectées. Ainsi, lorsque la

¹ Déontologie, ou Science de la morale (1834), Traduit de l'Anglais par Benjamin Laroche, Paris : Charpentier. John Bowring, Éditeur scientifique. 394 pages, disponible sur le site de la BNF : <http://www.gallica.bnf.fr>.

² Samuel Mercier, Henri Isaac, IX^{ème} Conférence internationale de Management stratégique - « perspective en management stratégique », AIMS 2000, Montpellier Mai 2000.

³ Code de conduite des Commissaires C (2011) 29 04 final.

banque d'affaires américaine Goldman Sachs International recrute un ancien président de la Commission européenne, le principal syndicat de la fonction publique de l'Union européenne « U4U », déplore, dans une lettre ouverte, une nomination qui non seulement place l'ancien président « au service d'intérêts financiers particuliers » mais qui de plus soulève « des questions éthiques » dans la mesure où Monsieur Barroso présidait la Commission durant la crise dite des « subprimes », dans laquelle le groupe Goldman Sachs a joué un rôle que l'on peut qualifier d'important.⁴

Comme toutes les règles ayant pour cadre un statut législatif commun, ce qui est le cas pour la fonction publique européenne, les règles de déontologie s'adaptent avec plus ou moins d'efficacité aux situations très diverses des fonctionnaires, qui tous occupent des emplois permanents, sont titulaires d'un grade qui leur permet d'occuper les emplois qui y correspondent et relèvent d'un corps (ou d'un cadre d'emploi) ... mais pas tous au même niveau. Elles ont aussi la particularité d'évoluer, et de révéler au fil du temps des transformations de la situation du statut de l'agent public, qui iront dans le sens d'une augmentation et d'une modification de la liste des interdits liées à l'exercice de son activité. Car depuis le moyen-âge, les règles de déontologie reposent avant tout sur des exigences sociales et politiques aussi anciennes qu'actuelles, telles que le renforcement de la confiance des citoyens dans leurs gouvernants et les obligations pesant sur tous ceux qui concourent à l'exercice du pouvoir et de l'action publique. Les premiers textes de référence à la déontologie en attestent : deux ordonnances de Saint-Louis et de Charles VI interdisant les délits d'ingérences à ceux qui bénéficiaient de grâces royales. Dans le même sens, l'ordonnance de Philippe le Bel de 1302 prohibait également l'exercice d'une activité privée aux officiers⁵. Depuis toujours donc, les valeurs de probité et d'impartialité sont des conditions mises en exergue pour les personnes qui concourent à l'exercice d'une mission publique, que ce soit sur un plan individuel ou organisationnel. C'est aussi la raison pour laquelle certains auteurs insistent sur le fait que les fonctionnaires n'ont ni droits, ni obligations subjectives, mais seulement des pouvoirs et des devoirs objectifs⁶.

Le développement dans toute la sphère administrative de la notion de « déontologie du fonctionnaire », s'inscrit aussi, dans une forme plus moderne, dans une logique gestionnaire et managériale, qui prévaut depuis quelques années dans la plupart des États membres. En ce sens, la notion est d'avantage appréhendée comme un outil de contrôle préalable des pratiques de l'administration et elle constitue aujourd'hui l'assise même des obligations qui pèsent sur les fonctionnaires ou sur certaines

⁴ U4U, Principal syndicat des Fonctionnaires européen, Lettre ouverte, 11 juillet 2016.

⁵ M. Simon SUTOUR et Jean-Louis LORRAIN†, Rapport d'Information n°67, au nom de la commission des affaires européennes du Sénat Français, sur la prise en compte des questions éthiques à l'échelon européen, 10 octobre 2013.

⁶ L. Duguit, L'État, les gouvernants et les agents, Paris, Albert Fontemoing, 1903, rééd. Dalloz, coll. « Bibl. Dalloz », p. 20.

professions⁷. Cette perception est fondamentale dans le droit français de la fonction publique, qui a fortement inspiré le droit de l'Union européenne. Ainsi il semble aujourd'hui presque indispensable qu'au sein de certaines activités, relevant du secteur public ou privé, on élabore des codes de bonne conduite, ou encore des chartes d'éthique qui contiennent tous des références à des valeurs, des principes et des règles identiques ou quasi identiques concernant la conduite du personnel. Ces textes ont à la fois pour vocation de mobiliser les membres d'une profession autour de valeurs communes et d'afficher ces valeurs à l'attention des clients ou des usagers. Ces différentes formalisations de « bonnes pratiques », sont considérées comme autant d'outils de régulation, de conduites de référence, qui tendent à améliorer les relations entre les différents acteurs d'une profession. Les « bonnes pratiques » peuvent aussi s'avérer normatives en ayant une incidence sur les comportements et les procédures suivies, qui à force de faire consensus seront considérées comme légitimes. Mais en règle générale, leur suivi se fera en fonction de résultats jugés satisfaisants par ceux qui les utilisent⁸. Là encore, l'Union européenne n'échappe pas à ces règles de base : L'Union européenne compte plus de 50 institutions et agences, et environ 40 000 fonctionnaires et agents qui sont soumis à un régime unitaire. Sur le site de la Commission, une rubrique intitulée « éthique et conduite » explique au public qu'un fonctionnaire doit toujours rester impartial et objectif dans l'intérêt de l'Institution et des citoyens. Le fonctionnaire doit donc exercer son travail « dans le cadre de règles qui guident sa vie professionnelle » et qui sont expliquées aux citoyens, le plus simplement possible : « l'indépendance et le sens des responsabilités sont indispensables à la bonne exécution des tâches qui leur sont confiées ». Viennent ensuite deux références aux règles contenues dans le Statut des fonctionnaires (articles 11 à 26 bis) ainsi que dans le code de bonne conduite.

Mais pour les fonctionnaires européens comme pour les fonctionnaires nationaux, les règles déontologiques sont aussi (et surtout) des règles juridiques, des principes contenus dans certains articles du Traité et dans des dispositions de droit dérivé qui viennent compléter les dispositions du Statut. Ainsi, dès sa nomination, le fonctionnaire européen se trouve soumis à un régime juridique particulier qui concerne l'exercice de ses fonctions comme sa vie privée. La référence à la déontologie est présente dès le préambule du statut des fonctionnaires : « La fonction publique européenne est censée adhérer aux normes déontologiques les plus élevées et demeurer indépendante en toutes circonstances »⁹. S'il jouit des libertés reconnues

⁷ Azoulai L. et L. Clément-Wilz, 2014, « La bonne administration », in Traité de droit administratif européen, Aubry J-B. et Dutheil de la Rochère J., 2e ed., 2014, Bruylant, 651-678.

⁸ Chevalier E., 2014, Bonne administration et Union européenne, Bruylant, 2014, 538 p.

⁹ Règlement (UE) no 1023/2013 du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2013 modifiant le statut des fonctionnaires de l'Union européenne et le régime applicable aux autres agents de l'Union européenne (JO L 287 du 29.10.2013, p. 15).

à tout citoyen, il doit les exercer dans le respect de ses obligations à l'égard de l'Union européenne. Le statut, fondement principal de la fonction publique européenne, est, selon une jurisprudence constante, un instrument qui a bien pour finalité « de réglementer les relations juridiques entre les Institutions et leurs fonctionnaires, en établissant un équilibre de droits et d'obligations réciproques, auquel ni les institutions ni les fonctionnaires ne doivent porter atteinte »¹⁰.

I – les sources de la déontologie des fonctionnaires de l'union européenne

La notion de déontologie figurait donc dès le préambule du règlement cadre 31/CEE du 18 décembre 1961 qui faisait du statut l'instrument juridique destiné à doter les Communautés européennes « d'un personnel indépendant, intègre, compétent et efficace »¹¹. Dans son titre II consacrés aux droits et obligations des fonctionnaires et agents, le statut a introduit également des principes indispensables à la bonne exécution des tâches qui incombent aux agents publics européens et nécessaires pour mériter la confiance des citoyens européens. Ils sont fondés sur un certain nombre de valeurs qui fonde l'identité commune de ses membres et qui constituent la spécificité de leur action : « dignité, impartialité, intégrité et probité »¹². Les fonctionnaires sont aussi tenus à une obligation de neutralité dans l'exercice de leurs fonctions, ils appliquent le principe de laïcité et, à ce titre, s'abstiennent de manifester des opinions religieuses. Enfin, ils doivent traiter les usagers à l'aune du principe d'égalité et respecter la liberté de conscience et la dignité¹³, le respect de la dignité humaine, de la liberté, de la démocratie, de l'égalité, de la solidarité et de l'état de droit. Pour parvenir à ce résultat, le statut prévoit un ensemble d'injonctions positives ou négatives qui constituent des obligations dépassant la sphère de l'exercice des fonctions et des relations avec l'Institution pour s'étendre à la vie extraprofessionnelle.

¹⁰ Laure Levi, « La fonction publique européenne », *Revista catalana de dret públic*, núm. 45, 2012, p. 2.

¹¹ Statut des fonctionnaires de l'Union européenne, JOCE 45 du 14.6.1962, p. 1385 modifié par le règlement (CEE, Euratom, CECA) 259/68 du Conseil, (JOUE L 56 du 4.3.1968, p. 1) puis 130 fois par la suite, dernière version : Règlement (UE) no 1023/2013 du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2013 modifiant le statut des fonctionnaires de l'Union européenne et le régime applicable aux autres agents de l'Union européenne, JOUE L 287 du 29.10.2013, p. 15.

¹² En vertu de l'article 27 du statut des fonctionnaires des Communautés européennes et de l'article 12 du RAA (régime applicable aux autres agents), le personnel des institutions européennes doit posséder des qualités de compétence, de rendement et d'intégrité.

¹³ Strehlo Imola, « La bonne administration dans l'Union européenne. Vers une culture de service pour les institutions européennes », *Revue de l'OFCE* 3/2014 (N° 134), p. 75-88.

Les valeurs attachées au droit à une « bonne administration » et à la transparence sont aussi présentes dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union¹⁴. Certains droits mentionnés dans la Charte, tel que le droit à l'information et à la consultation des travailleurs, ainsi que le droit de négociation collective (article 27 et 28) sont également susceptibles de s'appliquer dans les rapports entre les Institutions de l'Union et leur personnel¹⁵.

Il appartient à la direction générale du personnel de veiller à la bonne application de ces règles. D'une façon générale, le non-respect des obligations qui pèsent sur les fonctionnaires est sanctionné par l'autorité compétente (autorité investie du pouvoir de nomination – AIPN-). Enfreindre une règle de déontologie peut donc éventuellement conduire à faire l'objet d'une procédure disciplinaire et peut, en fonction de la gravité des faits, donner lieu à des poursuites en justice. C'est la raison pour laquelle, la jurisprudence européenne a précisé aux Institutions et aux fonctionnaires quelles étaient la nature exacte leurs obligations, et qu'elle a défini plus précisément les contours de bon nombre de ces règles.

Le rôle de la jurisprudence dans la détermination de la déontologie des fonctionnaires

Le juge européen a tout d'abord affirmé que l'obligation générale d'indépendance et de probité du fonctionnaire à l'égard de son Institution constituait l'un des piliers de la déontologie de la fonction publique européenne¹⁶. Cela prohibe « d'une manière générale, tout comportement, lié ou non à une violation d'une réglementation particulière, qui (...) montre que le fonctionnaire concerné a entendu favoriser un intérêt particulier au détriment de l'intérêt général communautaire »¹⁷. Ainsi, le fonctionnaire ne peut traiter aucune affaire dans laquelle il a, directement ou indirectement, un intérêt personnel, notamment familial ou financier, de nature à

¹⁴ Article 41 : Droit à une bonne administration 1. Toute personne a le droit de voir ses affaires traitées impartialement, équitablement et dans un délai raisonnable par les institutions et organes de l'Union 2. Ce droit comporte notamment : Le droit de toute personne d'être entendue avant qu'une mesure individuelle qui l'affecterait défavorablement ne soit prise à son encontre ; le droit d'accès de toute personne au dossier qui la concerne, dans le respect des intérêts légitimes et de la confidentialité et du secret professionnel et des affaires; l'obligation pour l'administration de motiver ses décisions. 3. Toute personne a droit à la réparation par la Communauté des dommages causés par les institutions, ou par leurs agents dans l'exercice de leurs fonctions, conformément aux principes généraux communs aux droits des États membres. 4. Toute personne peut s'adresser aux institutions de l'Union dans une des langues des traités et doit recevoir une réponse dans la même langue.

¹⁵ TFP 30 juin 2015, Petsch/Commission, F-124/14, EU:F:2015:69 et TFP 8 juillet 2015, DP/ACER, F-34/14, EU:F:2015:82.

¹⁶ Voir, à propos de l'article 11 du statut, arrêt du Tribunal du 19 mai 1999, Connolly/Commission, T-34/96 et T-163/96, point 111.

¹⁷ TPICE, 9 juillet 2002, Zavvos c/ Commission, aff. T-21/01, ECLI:EU:T:2002:177.

compromettre son indépendance (Art. 11 bis). Lorsqu'il est confronté à une telle situation, il doit en aviser l'AIPN immédiatement. Il appartiendra alors à cette dernière de prendre les mesures nécessaires, notamment de décharger le fonctionnaire de ses responsabilités dans l'affaire en cause. Le statut prévoit donc un véritable dialogue du fonctionnaire avec sa hiérarchie et une éventuelle procédure de « décharge de fonctions » à même de sécuriser l'agent¹⁸.

Interprétant le statut, la Cour a également jugé que le fonctionnaire ou agent devait s'abstenir de conduites attentatoires à la dignité et au respect dû à l'Institution et à ses autorités¹⁹. L'article 12 et 12 bis du statut interdit aussi au fonctionnaire tout acte et tout comportement qui puisse porter atteinte à la dignité de sa fonction, notamment toute forme de harcèlement moral ou sexuel. Le Tribunal de la fonction publique a, dans plusieurs arrêts, qualifié le harcèlement moral comme étant un comportement présentant « objectivement un caractère intentionnel (...) indépendamment de la perception subjective qu'il (le requérant) a pu avoir des faits allégués ». Pour le prouver, le fonctionnaire doit « avancer un ensemble d'éléments permettant d'établir qu'il a subi un comportement qui a visé, objectivement, à le discréditer ou à dégrader délibérément ses conditions de travail »²⁰.

Les règles de déontologie qui ne sont pas respectées peuvent aboutir à des sanctions administratives. Selon l'article 86 du statut, tout manquement aux obligations auxquelles le fonctionnaire (ou l'ancien fonctionnaire) est tenu, l'expose à une sanction disciplinaire. L'AIPN ou l'Office européen de lutte antifraude (OLAF), peuvent ouvrir une enquête administrative s'il leur paraît nécessaire de vérifier l'existence d'un manquement²¹.

Aux termes de l'article 24 du Statut, l'Union doit aussi assister le fonctionnaire, en cas de menaces, outrages, injures, diffamations ou attentats contre le fonctionnaire ou les membres de sa famille pourraient être l'objet en raison de sa qualité et de ses fonctions. L'Union a également dans ce cas une obligation de réparation pour les

¹⁸ TPICE, 9 juillet 2002, *Zavvos c/ Commission*, aff. T-21/01, ECLI:EU:T:2002:177.

¹⁹ TPICE *Williams / Cour des comptes* T-146/89, ECLI:EU:T:1991:61. Voir TPICE du 26 janvier 1995, *D / Commission*, T-549/93, ECLI:EU:T:1995, 15point 76, 4 mai 1999, *Z/Parlement européen*, T-242/97, ECLI:EU:T:1999:92. Voir également Décision de la Commission du 26 avril 2006 relative à la politique en matière de protection de la dignité de la personne et de lutte contre le harcèlement moral et le harcèlement sexuel à la Commission européenne Bruxelles, le 26 avril 2006 C(2006) 1624/3.

²⁰ TPICE du 23 février 2001, *De Nicola/BEI*, T-7/98, T-208/98 et T-109/99, ECLI:EU:T:2001:69; du 8 juillet 2004, *Schochaert/Conseil*, T-136/03, ECLI:EU:T:2004:229 et du 4 mai 2005, *Schmit/Commission*, T-144/03, ECLI:EU:T:2005:158. CJCE du 30 janvier 1974, *Louwage/Commission*, 148/73, ECLI:EU:C:2003:42, CJCE du 1er décembre 1983, *Blomefield/Commission*, 190/82, ECLI:EU:C:1983:358 :16, point 20 ; TPICE du 6 février 2007, *Wunenburger/Commission*, T-246/04 et T-71/05, ECLI:EU:T:2007:34.

²¹ Sur les délais de l'ouverture d'une enquête voir TFP, 8 février 2011, *Carina Skareby contre Commission*, F-95/09, ECLI:EU:C:2011:55.

dommages subis de ce fait par le fonctionnaire. Sur ces questions, la jurisprudence insiste sur l'autonomie du Statut, qui a pour seule finalité de régler les relations juridiques entre les institutions et leurs fonctionnaires, en établissant entre ces derniers un équilibre de droits et d'obligations réciproques « auquel ni les institutions ni les fonctionnaires ne doivent porter atteinte »²² Cet équilibre, tel qu'il est défini par la Cour de justice est 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 institutions »²³.

Des règles de déontologie s'appliquent aussi de façon spécifique en cas de demande d'accès à des documents, tant le principe de transparence peut être considéré comme l'un des fondements de l'administration européenne. Le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) précise à ce titre dans son article 15 que « Chaque institution, organe ou organisme assure la transparence de ses travaux et élabore dans son règlement intérieur des dispositions particulières concernant l'accès à ses documents, en conformité avec les règlements visés au deuxième alinéa ». Pour la Cour et afin d'aller dans le sens du plus grand respect possible de la transparence, l'examen à effectuer par le fonctionnaire doit nécessairement se dérouler en trois temps²⁴. Dans un premier temps, il doit s'assurer que le document dont la divulgation est demandée n'est pas susceptible de tomber dans le champ d'application d'une exception du règlement relatif à l'accès du public aux documents²⁵. Dans un deuxième temps, il doit examiner si la divulgation de tout ou partie du document « porterait atteinte à la protection » d'un intérêt mentionné par le règlement. En effet, le risque d'atteinte à cet intérêt doit, pour pouvoir être invoqué, être raisonnablement prévisible, et non purement hypothétique. Enfin, dans un troisième temps, il se doit de vérifier qu'il n'existe pas un intérêt public supérieur justifiant cette divulgation. Ainsi le juge européen examinera tout d'abord si le motif de refus entre bien dans l'une des catégories visées par les objectifs du règlement, puis cherchera la preuve d'une atteinte effective de l'intérêt protégé en cas de divulgation²⁶. En tout état de cause, même dans la mesure où la divulgation serait susceptible de porter atteinte à l'intérêt ou à la protection de l'indépendance de l'Institution, « ce risque devrait être pondéré par les intérêts publics supérieurs qui sous-tendent le règlement

²² CJCE du 31 mai 1988, *Rousseau/Cour des comptes*, 167/86, point 13, et TPICE du 18 avril 1996, *Kyrpitsis/CES*, T-13/95, point 52 TPICE du 22 février 2006, *Adam/Commission*, T-342/04, ECLI:EU:T:2006:61, point 34.

²³ CJCE du 6 mars 2001, *Connolly/Commission*, C-274/99, ECLI:EU:C:2001:127 points 44 à 47.

²⁴ CJUE, 18 décembre 2007, *Suède/Commission e.a.*, C-64/05, ECLI:EU:C:2007:802 points 38 à 44.

²⁵ Règlement 1049/2001 du 30 mai 2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, JOUE du 31.05.2001, L 145/43.

²⁶ Voir H. Labayle, *Ouverture, transparence et accès aux documents et à l'information dans l'Union européenne*, Professeur à l'Université de Pau et des pays de l'Adour, Parlement européen, Note, PE 493.035, 2013. Disponible à l'adresse suivante : <http://www.europarl.europa.eu/committees/fr/studies.html>.

1049/2001 »²⁷. Le règlement est donc interprété de façon à laisser un maximum d'intensité au principe de l'accès qui seul « est de nature à augmenter la transparence et l'ouverture du processus législatif et à renforcer le droit démocratique des citoyens européens de contrôler les informations qui ont constitué le fondement d'un acte législatif »²⁸.

Si des instruments juridiques – les uns à caractère prescriptif, les autres à caractère incitatif sont élaborés en parallèle avec ceux régissant les statuts des fonctionnaires, c'est sans doute parce que les normes contraignantes qui détaillent les conduites à suivre sont parfois insuffisantes ou inadaptées pour promouvoir réellement des valeurs telles que l'indépendance la probité ou l'impartialité.

Si la jurisprudence a pu préciser un certain nombre de points concernant l'interprétation du Statut des fonctionnaires, l'administration européenne n'a pas pour autant échappée à l'inflation des textes de soft Law en matière de déontologie, pour les mêmes raisons que ceux qui sont élaborés dans les cadre nationaux.

Le développement du « droit souple » ou soft law en matière de déontologie : chartes et codes de déontologie et de bonne conduite.

Aux normes contraignantes, s'adjoignent donc des règles déontologiques plus souples. En effet, si les titulaires de charges publiques sont censés ne pas ignorer les obligations qui s'imposent à eux eu égard à leurs responsabilités, le rappel des principes éthiques au travers de textes d'accès plus faciles permet de les justifier sur un plan moral et forger grâce à eux une sorte de conscience propre aux fonctions attachées à l'intérêt général. Le plus souvent les normes obligatoires sont donc complétées par des codes, au regard des besoins propres des services et des Institutions en termes de fonctionnement et d'activité. La hiérarchie qui les produit (en l'occurrence la direction du personnel de l'Institution concernée), veille à ce que ces textes exposent les principes à connaître et les normes à respecter, tout en les assortissant d'avis, de conseils et autres recommandations, ainsi que d'exemples. L'objectif est d'expliquer les obligations professionnelles en leur donnant la lecture de l'interprétation que l'Institution fait de leurs statuts et de leurs règles de déontologie. Ces codes sont destinés à fournir une référence éthique aux fonctionnaires et autres détenteurs d'un mandat public, un « vade mecum » des dispositions applicables en la matière, mais aussi d'une référence aux principes

²⁷ CJUE, 1 juillet 2008, Royaume de Suède et Maurizio Turco c. Conseil, C-39/05 P et C-52/05 P, ECLI:EU:C:2008:374, points 65.

²⁸ CJUE, 1 juillet 2008, Royaume de Suède et Maurizio Turco c. Conseil, C-39/05 P et C-52/05 P, ECLI:EU:C:2008:374, point 67.

essentiels que tout membre de la fonction publique européenne doit appliquer²⁹. Des initiatives existent aussi de la part des institutions notamment la Commission, qui organise des « journées de l'éthique », afin de favoriser l'application de règles communes de déontologie, ainsi qu'un certain niveau d'autoréflexion de la part des fonctionnaires quant à la meilleure façon de mettre activement en oeuvre les principes de bonne administration au quotidien, plutôt que de simplement éviter les cas de mauvaise administration. Toutes ces initiatives ont aussi la particularité est d'être plébiscitées et parfois initiées par des associations professionnelles. On peut citer à titre d'exemple la signature, le 12 décembre 2012, par les représentants des employeurs publics européens (EUPAE) et des agents (TUNED) réunis au sein du comité sectoriel européen de dialogue social, d'un accord-cadre pour un service de qualité dans les administrations des gouvernements centraux de l'Union européenne, ou encore signaler l'existence au sein du Bureau des Conseillers de Politique européenne de la Commission, d'un Groupement européen d'éthique (GEE).

Ces textes sont si nombreux dans la sphère administrative de l'Union européenne qu'il est difficile d'en fournir une liste exhaustive : du code de bonne conduite du Médiateur européen, en passant par le code de conduite des Commissaires, le guide sur les obligations des fonctionnaires et agents du Parlement européen, le code de bonne conduite administrative pour le secrétariat général du Conseil de l'UE et de son personnel, Code de déontologie et de conduite de la Banque centrale, Guide sur les obligations des fonctionnaires et agents du Parlement européen ou de la Commission européenne, ou encore le code de déontologie financière applicable à tous les agents quel que soit leur statut, le code de bonne conduite administrative du centre de traduction des organes de l'Union européenne : tous les agents de tous les organes ont leur code de conduite³⁰.

L'ensemble de ces textes évoque la qualité première et le leitmotiv de l'administration publique européenne : être à la fois transparente et accessible aux citoyens.

²⁹ Guide sur les obligations des fonctionnaires et agents du Parlement européen, Code de bonne conduite (2000/C 97/01).

³⁰ Centre de traduction des organes de l'Union européenne. Décision du 10 février 2000 relative de bonne conduite administrative.

II – une déontologie spécifique

Depuis longtemps, les institutions en effet, la culture administrative et le mode de gestion de l'administration européenne, est fondée sur la transparence, l'accès aux documents, ainsi que sur l'interdiction des discriminations (sur la nationalité, le sexe, la race ou l'origine ethnique, la culture, la religion, l'âge, la langue, l'orientation sexuelle ou l'état physique). De même, quel que soit le rôle et les objectifs de l'Institution pour laquelle il travaille, le fonctionnaire doit veiller à ne pas privilégier l'intérêt particulier par rapport à l'intérêt général. La réunion des obligations juridiques des fonctionnaires sous la bannière de la déontologie a introduit progressivement une certaine préséance des obligations sur les droits des fonctionnaires dans leur action quotidienne. La pression qui pèse sur les fonctionnaires européens est d'ailleurs à peu près la même que celle qui pèse sur les fonctionnaires nationaux, de même que la volonté d'une affirmation de valeurs fondamentales communes des fonctionnaires et agents publics nationaux et européen.

C'est l'article 11 du statut qui définit, de façon générale et plus classique, les obligations de loyauté du fonctionnaire européen : « Le fonctionnaire doit s'acquitter de ses fonctions et régler sa conduite en ayant uniquement en vue les intérêts de l'Union. Il ne sollicite ni n'accepte aucune instruction d'aucun gouvernement, autorité, organisation ou personne extérieure à son institution. Il remplit les fonctions qui lui sont confiées de manière objective et impartiale et dans le respect de son devoir de loyauté envers l'Union. Le fonctionnaire ne peut accepter d'un gouvernement ni d'aucune source extérieure à l'institution à laquelle il appartient, sans autorisation de l'autorité investie du pouvoir de nomination, une distinction honorifique, une décoration, une faveur, un don, une rémunération, de quelque nature qu'ils soient, sauf pour services rendus soit avant sa nomination, soit au cours d'un congé spécial pour service militaire ou national, et au titre de tels services ». Selon la jurisprudence, l'obligation de loyauté constitue un devoir fondamental, qui incombe à tout fonctionnaire vis-à-vis de l'institution dont il relève et de ses supérieurs.

Le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne fait également peser sur les fonctionnaires une obligation générale de réserve³¹. La Cour de justice de l'Union européenne s'est fondée sur cette disposition pour juger que la Commission était

³¹ L'article 339 du TFUE dispose en effet que : Les membres des institutions de l'Union, les membres des comités ainsi que les fonctionnaires et agents de l'Union sont tenus, même après la cessation de leurs fonctions, de ne pas divulguer les informations qui, par leur nature, sont couvertes par le secret professionnel, et notamment les renseignements relatifs aux entreprises et concernant leurs relations commerciales ou les éléments de leur prix de revient.

tenue d'en assurer le respect³². L'article 17 du statut des fonctionnaires de l'Union européenne contient également cette obligation générale et indique que le fonctionnaire doit 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. Plus contraignante encore est l'obligation faite au fonctionnaire de ne pas faire état en justice (sauf s'il s'agit de témoigner devant la Cour de justice ou devant le conseil de discipline d'une institution), à quelque titre que ce soit, des constatations qu'il a pu faire dans le cadre de ses fonctions, sans l'autorisation de l'AIPN. La Cour a considéré au regard de ces textes qu'un fonctionnaire avait l'obligation de demander une autorisation à sa hiérarchie, avant d'aller témoigner devant une juridiction nationale³³. Cette autorisation ne peut cependant être refusée que si les intérêts de l'Union l'exigent et si elle n'est pas susceptible d'entraîner des conséquences pénales pour le fonctionnaire intéressé.

Les fonctionnaires qui ne se trouvent plus en activité ne peuvent pas être raisonnablement considérés comme étant liés à leur qualité de fonctionnaires, et ils ne sont donc plus concernés par les obligations déontologiques du statut. Ils continueront cependant à être soumis à certaines obligations, notamment en ce qui concerne le devoir de réserve et les devoirs d'honnêteté et de délicatesse.

1 – Les obligations de service du fonctionnaire européen

Il incombe donc à tous les membres du personnel d'adopter une conduite qui soit respectueuse des règles du Statut à la fois dans la lettre et l'esprit.

De la notion d'obligation de service découlent plusieurs devoirs pour le fonctionnaire européen : devoir d'exercer ses fonctions bien sûr mais aussi un devoir de délicatesse, de disponibilité, devoir de subordination, d'assistance et de conseil à l'égard des supérieurs hiérarchiques, devoir de coopération, devoir de s'acquitter des obligations privées et d'observer les lois et les règlements de police en vigueur³⁴.

³² CJUE 1^{er} juillet 2008, Chronopost et La Poste/UFEX e.a., C-341/06 P et C-342/06 P, Rec. p. I-4777, point 109.

³³ CJCE, 18 février 1992, Weddel et Co BV/Commission, aff. C-54/90, ECLI:EU:C:1992:75

³⁴ Voir Statut des fonctionnaires de l'Union européenne, fixé par le règlement (CEE, Euratom, CECA) no 259/68 du Conseil (JO L 56 du 4.3.1968, p. 1). Règlement (CE) no 45/2001 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2000 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les institutions et organes communautaires et à la libre circulation de ces données (JO L 8 du 12.1.2001, p. 1). Règlement (CECA, CEE, Euratom) no 300/76 du Conseil du 9 février 1976 déterminant les catégories de bénéficiaires, les conditions d'attribution et les taux des indemnités qui peuvent être accordées aux fonctionnaires appelés à exercer leurs fonctions

L'obligation générale de s'acquitter de ses fonctions

L'article 11 traite tout d'abord de l'élémentaire obligation pour le fonctionnaire de s'acquitter de ses fonctions. Le devoir d'exercer ses fonctions implique également un devoir de collaboration entre collègues et de sens du travail en équipe. Le devoir d'exercer ses fonctions est parfois assorti de l'obligation de porter un uniforme. Dans ce cas, l'uniforme est choisi et payé par l'institution.

Le fonctionnaire est aussi responsable de l'exécution des tâches qui lui sont confiées (article 21). L'article 51 indique consacre à l'exécution des travaux afférents à l'emploi occupé sans pouvoir s'en décharger sur ses collègues, si ce n'est au risque d'un licenciement pour insuffisance professionnelle (article 51). Même s'il estime que cet emploi ne lui convient pas, le fonctionnaire reste tenu d'exercer ses fonctions dans son lieu d'affectation en attendant d'obtenir, le cas échéant, une mutation.

Logiquement, s'il ne fait pas ou mal ce pourquoi il est rémunéré, il s'expose à des sanctions. Un système disciplinaire s'applique pour tous les cas de manquement à ses obligations, qu'il soit intentionnel ou dû à la négligence. Il pourra également tenu de réparer, en totalité ou en partie, le préjudice subi par l'Union en raison de fautes personnelles graves, ou de graves négligences qu'il aurait commises dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions.

En ce qui concerne le niveau de compétence, il existe des exercices d'évaluation annuels qui permet de mesurer les prestations, les compétences et la conduite des fonctionnaires. L'AIPN dispose d'un pouvoir important pour ces évaluations. Elle peut procéder à l'examen comparatif des mérites selon la procédure ou la méthode qu'elle estime la plus appropriée, dans la mesure où il n'existe pas d'obligation, pour les Institutions, d'adopter un système particulier d'évaluation et de promotion. Elles

dans le cadre d'un service continu ou par tours (JO L 38 du 13.2.1976, p. 1). Règlement (CEE, Euratom, CECA) no 260/68 du Conseil du 29 février 1968 portant fixation des conditions et de la procédure d'application de l'impôt établi au profit des Communautés européennes (JO L 56 du 4.3.1968, p. 8). Règlement (CEE, Euratom, CECA) no 259/68 du Conseil du 29 février 1968 fixant le statut des fonctionnaires des Communautés européennes ainsi que le régime applicable aux autres agents de ces Communautés, et instituant des mesures particulières temporairement applicables aux fonctionnaires de la Commission (JOCE L 56 du 4.3.1968, p. 1). Règlement (Euratom, CECA, CEE) no 2530/72 du Conseil, du 4 décembre 1972 instituant des mesures particulières et temporaires concernant le recrutement de fonctionnaires des Communautés européennes en raison de l'adhésion de nouveaux États membres ainsi que la cessation définitive des fonctions de fonctionnaires de ces Communautés (JOCE L 272 du 5.12.1972, p. 1). Règlement (CECA, CEE, Euratom) no 1543/73 du Conseil du 4 juin 1973 instituant des mesures particulières temporairement applicables aux fonctionnaires des Communautés européennes rémunérés sur les crédits de recherches et d'investissement (JOCE L 155 du 11.6.1973, p. 1). Règlement (CE) no 223/2009 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2009 relatif aux statistiques européennes et abrogeant le règlement (CE, Euratom) no 1101/2008 du Parlement européen et du Conseil relatif à la transmission à l'Office statistique des Communautés européennes d'informations statistiques couvertes par le secret, le règlement (CE) no 322/97 du Conseil relatif à la statistique communautaire et la décision 89/382/CEE, Euratom du Conseil instituant un comité du programme statistique des Communautés européennes (JO L 87 du 31.3.2009, p. 164). Règlement (UE) no 1023/2013 du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2013 modifiant le statut des fonctionnaires de l'Union européenne et le régime applicable aux autres agents de l'Union européenne (JOUE L 287 du 29.10.2013, p. 15).

peuvent donc les organiser en fonction de leurs propres besoins d'organisation et de gestion de leur personnel³⁵. Ces exercices peuvent conduire, dans le pire des cas, à une procédure de licenciement ou de rétrogradation en vertu de l'article 51 du Statut des fonctionnaires³⁶.

L'Office d'investigation et de discipline (IDOC) de la Commission est susceptible de mener des enquêtes administratives et de préparer les procédures disciplinaires dans ce type de situation³⁷. S'agissant du respect des droits de la défense dans une procédure disciplinaire régie par le statut, le Tribunal de la fonction publique a jugé que l'article 2, paragraphe 2, et l'article 3 de l'annexe IX du statut font obligation à l'AIPN lorsqu'elle envisage d'ouvrir une procédure disciplinaire sur la base d'un rapport établi à l'issue d'une enquête administrative, de communiquer au préalable les conclusions du rapport d'enquête ainsi que toutes les pièces du dossier au fonctionnaire concerné afin que celui-ci puisse, en disposant d'un délai raisonnable pour préparer sa défense, formuler toute observation utile³⁸. Enfin, la décision motivée doit être prise par l'AIPN, après observation des formalités prescrites en matière disciplinaire³⁹.

L'IDOC traite toutes les affaires qui ne relèvent pas de la compétence de l'Office européen de lutte antifraude (l'OLAF traitant des cas de fraude ou de la corruption) ou qui ne font pas déjà l'objet d'une enquête de la part de celui-ci. Le Statut tel qu'il fut issu de la réforme de 2004, a davantage tenu compte des risques de corruption liés au jeu des intérêts personnels des fonctionnaires. L'article 11 bis prévoit que « 1. Dans l'exercice de ses fonctions, le fonctionnaire ne traite aucune affaire dans laquelle il a, directement ou indirectement, un intérêt personnel, notamment familial ou financier, de nature à compromettre son indépendance, sous réserve du paragraphe 2 ». De même, le fonctionnaire auquel échoit, dans l'exercice de ses fonctions, le traitement d'une affaire telle que visée au paragraphe 1 doit en aviser l'AIPN. Celle-ci prendra les mesures qui s'imposent et peut notamment décharger le fonctionnaire de ses responsabilités dans cette affaire.

L'article 22 du statut reconnaît aussi la responsabilité pécuniaire des fonctionnaires ou agents en cas de fautes personnelles graves et attribue au juge de l'Union une

³⁵ Voir TFP 18 mars 2015, Ribeiro Sinde Monteiro/SEAE, F-51/14, EU:F:2015:11, 22 septembre 2015, Silvan/Commission, F-83/14, EU:F:2015:106, et du 15 décembre 2015, Bonazzi/Commission (F-88/15, EU:F:2015:150).

³⁶ Dans le cadre de ces procédures, le Fonctionnaire peut exercer certains droits, notamment celui d'être entendu. Voir TFP 9 septembre 2015, De Loecker/SEAE, F-28/14, EU:F:2015:101 et 8 octobre 2015, DD/FRA, F-106/13 et F-25/14, EU:F:2015:118.

³⁷ Voir T. du 13 juin 2012, BL/Commission, F-63/10, ECLI:EU:F:2012:81.

³⁸ TFP 8 octobre 2015, DD/FRA, F-106/13 et F-25/14, EU:F:2015:118.

³⁹ Sur l'importance de la motivation, voir TFP 18 novembre 2015, Diamantopoulos/SEAE, F-30/15, EU:F:2015:138.

compétence de pleine juridiction pour statuer sur les recours introduits à la suite de l'application de cette disposition.

L'article 22 bis prévoit également que le fonctionnaire qui, dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions, a « la connaissance de faits 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, en informe immédiatement son supérieur hiérarchique direct ou son directeur général ou encore, s'il le juge utile, le secrétaire général, ou toute personne de rang équivalent, ou directement l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) »⁴⁰. Le fonctionnaire lanceur d'alerte peut aussi en faire état aux autres institutions.

Devoir de disponibilité

Le fonctionnaire est à tout moment à la disposition de « son » Institution (article 55 du statut). Il observe l'horaire de service, respecte la durée légale du travail et le régime des congés. Il ne peut s'absenter sans autorisation ni justification. L'Institution peut donc pour des raisons de service et dans les limites prévues à l'article 56 du statut, lui demander d'effectuer des heures supplémentaires, le rappeler lorsqu'il se trouve en congé annuel et même lui refuser ses congés ou annuler l'autorisation qui lui avait été accordée.

Afin de mieux garantir le devoir de disponibilité, il a été institué une obligation de résidence : le fonctionnaire doit résider à une distance telle qu'il n'en soit pas gêné dans l'exercice de ses fonctions (article 20). Ainsi il ne peut se soustraire à l'obligation de transmettre son adresse personnelle à son Institution. Cette information est traitée de manière confidentielle. De même, l'article 60 renforce ce dispositif en imposant au fonctionnaire ou à l'agent d'obtenir l'autorisation préalable de l'autorité compétente pour passer un congé de maladie en dehors du lieu d'affectation. Elle sera accordée par l'autorité compétente, après avis du médecin-conseil, pour une durée déterminée et une adresse précise. À tout moment, le fonctionnaire ou agent en congé de maladie peut être soumis à un contrôle médical organisé par l'institution. Il engagerait sa responsabilité disciplinaire s'il refusait au médecin qui doit le contrôler la possibilité de le faire ou s'il le retardait sans raison médicale impérieuse. De même l'absence à son lieu d'affectation sans autorisation, serait considérée comme irrégulière. Ces dispositions doivent être conciliées avec le respect du secret médical.

⁴⁰ Le règlement de 1999 qui avait créé l'OLAF sera abrogé par le Règlement (UE, Euratom) 883/2013 du Parlement et du Conseil du 11 septembre 2013, JOUE 18/09/2013, L. 248, p. 1.

En effet, le droit à sa protection est l'un des aspects du droit au respect de la vie privée et il constitue un droit fondamental protégé par l'ordre juridique de l'Union. Il couvre, notamment, les informations connues par un professionnel de santé dans l'exercice de ses fonctions et communiquées à ce dernier par la personne qu'il a prise en charge. À cet égard, et par référence à l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme, l'ingérence d'une autorité publique dans le droit au respect de la vie privée, qui comporte le droit de tenir son état de santé secret, peut être justifiée pour autant qu'elle soit « prévue par la loi », qu'elle poursuive un des objectifs prévus au paragraphe 2 de cet article, tels que « le bien-être économique » et la « protection de la santé », et qu'elle soit « nécessaire » pour atteindre ces objectifs. Ces deux droits peuvent comporter des restrictions à condition que celles-ci répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général poursuivis par l'Union et ne constituent pas, au regard du but poursuivi, une intervention démesurée et intolérable qui porterait atteinte à la substance même des droits ainsi garantis⁴¹. Ainsi le Tribunal de la fonction publique a-t-il jugé que l'utilisation de documents couverts par le secret médical à l'appui d'une fin de non-recevoir tirée du défaut d'intérêt à agir, constituait une ingérence d'une autorité publique dans le droit au respect de la vie privée d'une requérante. En l'espèce, l'ingérence ne poursuivait aucun des objectifs limitativement énoncés au paragraphe 2 de l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CESDH) dans la mesure où le litige ne portait pas sur la légalité d'une décision à caractère médical⁴².

Devoir de subordination, d'assistance, de sollicitude et de conseil à l'égard des supérieurs hiérarchiques

Le fonctionnaire ou agent exerce ses fonctions conformément aux instructions reçues. Il s'agit de donner aux fonctionnaires et agents une sécurité pour le présent et l'avenir, dans le but de leur permettre, dans l'intérêt général du service, de mieux remplir leurs fonctions. Quel que soit son rang, le fonctionnaire (ou agent) « est tenu d'assister et de conseiller ses supérieurs » (article 21.1), ce qui implique de collaborer activement et loyalement avec eux, de les informer et de les éclairer, de leur suggérer initiatives et solutions et de leur donner avec netteté son avis⁴³. Dans l'exercice de ses fonctions, il fait abstraction de ses intérêts personnels. En corollaire à ce devoir d'assistance et de conseil, s'ajoute un devoir de déférence et de correction à l'égard de ceux auxquels l'institution a conféré un pouvoir hiérarchique. Le deuxième alinéa dispose que "le fonctionnaire chargé d'assurer la marche d'un service est responsable de l'autorité qui lui a été conférée et de l'exécution des ordres qu'il a donnés. La

⁴¹ CJCE, 28 février 2008, Neirinck/Commission, C-17/07 P, ECLI:EU:C:2008:134.

⁴² TFP 28 juin 2011, AS/Commission, F-55/10, ECLI:EU:F:2014:235.

⁴³ TFP 15 juillet 2015, De Esteban Alonso/Commission, F-35/15, EU:F:2015:87.

responsabilité propre de ses subordonnés ne le dégage d'aucune des responsabilités qui lui incombent". Le fonctionnaire ou agent investi de l'autorité hiérarchique a le pouvoir de donner des ordres et l'obligation d'en répondre, tant au niveau du contenu que de l'exécution, sans possibilité de se dégager de cette responsabilité. Le fonctionnaire ou agent ne peut pas omettre d'appliquer l'ordre, ni le déformer en l'appliquant. Cependant le pouvoir d'autorité implique également, de la part du supérieur hiérarchique, le devoir d'écoute et de sollicitude à l'égard de ses subordonnés⁴⁴. Le devoir d'assistance d'une institution vise donc tant à la protection de son personnel qu'à la sauvegarde de ses propres intérêts et repose donc « sur le postulat d'une communauté d'intérêts »⁴⁵.

La jurisprudence a eu aussi maintes fois l'occasion de préciser les obligations de l'administration à l'égard de ses agents au regard du devoir de sollicitude. IL apparaît que ce principe doit garantir un équilibre des droits et des obligations réciproques dans les relations entre l'autorité publique et les agents du service public. Cela implique notamment que, lorsqu'elle statue à propos de la situation d'un fonctionnaire ou d'un agent, l'autorité prenne en considération l'ensemble des éléments qui sont susceptibles de déterminer sa décision et que, ce faisant qu'elle tienne compte non seulement de l'intérêt du service, mais aussi de l'intérêt du fonctionnaire concerné. Néanmoins, le Tribunal de la fonction publique a également rappelé que la protection des droits et des intérêts des fonctionnaires doit toujours trouver sa limite dans le respect des normes en vigueur⁴⁶: « au cas où un ordre reçu lui paraîtrait entaché d'irrégularité ou s'il estime que son exécution peut entraîner des inconvénients graves, le fonctionnaire doit exprimer, au besoin par écrit, son opinion à son supérieur hiérarchique. Si celui-ci le confirme par écrit, le fonctionnaire doit l'exécuter à moins que cet ordre ne soit contraire à la loi pénale ou aux normes de sécurité applicables » (article 21 du Statut). Ainsi, en vertu de cette disposition, le respect de la hiérarchie prime sauf si l'ordre irrégulier constitue une infraction pénale ou met en péril la sécurité des biens et des personnes.

Devoir de respect à l'égard des collègues

Dans le service, le fonctionnaire ne doit en aucun cas porter atteinte à la dignité de ses collègues (de tout grade) par un comportement déplacé ou des propos agressifs

⁴⁴ CJCE du 12 juin 1986, Sommerlatte/Commission, 229/84, Voir également sur le devoir de sollicitude, TFP (première chambre) du 9 décembre 2008, Q contre Commission des Communautés européennes, aff. F-52/05, T. 23 novembre 2010, Wenig/Commission, F-75/09. TFP (deuxième chambre) du 11 juillet 2013, ECLI:EU:F:2010:150, TFP 11 juillet 2013, ECLI:EU:F:2012:139, Marie Tzirani contre Commission européenne, aff. F-46/11, ECLI:EU:F:2013:115.

⁴⁵ TFP 15 juillet 2015, De Esteban Alonso/Commission, F-35/15, EU:F:2015:87 et 26 mars 2015, CW/Parlement, F-124/13, EU:F:2015:23.

⁴⁶ Voir notamment TFP 18 mai 2015, Bischoff/Commission, F-36/14, EU:F:2015:48.

ou diffamatoires. De tels agissements ou propos sont passibles de sanctions disciplinaires.

Le fonctionnaire doit par ailleurs se montrer respectueux des personnes, tant à l'égard de ses chefs que de ses collègues ou de ses subordonnés. Ne peuvent être en aucun cas tolérées des attitudes montrant un manque total de respect tel que le refus d'exécuter les instructions reçues, le refus d'apporter sa collaboration ou son assistance à un collègue surchargé de travail, ou encore de se présenter dans son service dans un état non compatible avec la dignité liée à l'exercice des fonctions.

Devoir d'assurer ses responsabilités de fonctionnaire

La responsabilité de tout fonctionnaire n'est pas seulement individuelle, mais également générale. La solidarité et l'esprit de corps doivent prévaloir car chacun est responsable à son niveau du bon fonctionnement du secrétariat général. Nul ne peut s'abriter derrière sa description des fonctions pour éviter de se préoccuper d'un dysfonctionnement dont il aurait eu connaissance. Par exemple, la constatation de l'état défectueux d'un élément du bâtiment doit être immédiatement signalée.

Devoir de coopération

Dans le cadre du respect des droits de la personne, l'Institution garantit l'environnement et la transparence qui permettent d'examiner les problèmes éventuels de manière interne dès leur apparition. Si une enquête administrative est dûment diligentée, tout fonctionnaire ou agent est appelé à coopérer pleinement et à produire tous les éléments dont il dispose nécessaires à l'enquête ainsi que des explications utiles.

Ainsi, tout fonctionnaire ou agent est appelé à collaborer étroitement aux opérations de contrôle menées officiellement par les institutions et organismes habilités, notamment la Cour des comptes, le Médiateur ou l'Office de lutte antifraude (OLAF). Il devra alors prêter toute l'assistance nécessaire, en fournissant les éléments d'information demandés en rapport avec l'investigation ou le contrôle.

Il convient de souligner que l'obligation d'information présuppose la connaissance par le fonctionnaire ou l'agent lui-même, "d'éléments de fait" laissant présumer l'existence d'éventuels cas susceptibles d'être examinés par l'OLAF. Or, les rumeurs et les supputations ne sont pas des éléments de fait⁴⁷. De plus, il va de soi qu'une dénonciation mal intentionnée engage la responsabilité personnelle de son auteur. L'accord interinstitutionnel prévoit également que, dans le cas où il est révélé la possibilité d'une implication personnelle d'un fonctionnaire ou d'un agent, l'intéressé doit être informé rapidement lorsque cela ne risque pas de nuire à l'enquête. En tout

⁴⁷ TFP 18 mai 2015, Bischoff/Commission, F-36/14, EU:F:2015:48

état de cause, des conclusions visant nominativement un fonctionnaire ou un agent ne peuvent être tirées à l'issue de l'enquête sans que l'intéressé n'ait été mis à même de s'exprimer sur tous les faits qui le concernent.

Devoir de s'acquitter des obligations privées et d'observer les lois et les règlements de police en vigueur

Les privilèges et immunités dont bénéficient les fonctionnaires (ou agents) sont conférés exclusivement dans l'intérêt de l'Union. Sous réserve des dispositions du protocole sur les privilèges et immunités, les intéressés ne sont pas dispensés de s'acquitter de leurs obligations privées, ni d'observer les lois et les règlements de police en vigueur (article 23).

Protection des fonctionnaires et agents

En contrepartie des obligations qui s'imposent aux fonctionnaires et agents, l'Institution a un devoir de protection tel que prévu par les articles 24 et 26 du statut.

Elle doit non seulement assister et défendre le fonctionnaire ou agent menacé, outragé ou insulté dans sa personne ou celle de sa famille ou de ses biens, mais également, dans le cadre du devoir de sollicitude, prendre en considération dans toutes ses décisions les intérêts légitimes des fonctionnaires et agents⁴⁸. Sur ce point, le nombre d'affaires de harcèlement moral et sexuel qui arrivent devant le Tribunal de la Fonction publique démontre que les administrations nationales n'ont rien à envier (malheureusement sur ce point) à l'administration de l'Union européenne⁴⁹. Dans le cadre de sa jurisprudence sur cette question, la jurisprudence assimile facilement les agents (au sens large du terme, incluant par exemple les assistants parlementaires) aux fonctionnaires afin d'étendre une protection à ses derniers⁵⁰. De même, le Tribunal de la fonction publique a jugé que l'envoi par des supérieurs hiérarchiques de messages qui contiendraient des formules diffamatoires ou malveillantes peut être regardé comme la manifestation d'un harcèlement du fonctionnaire au sens de l'article 12 bis du statut⁵¹. En revanche, la reconnaissance d'une responsabilité de L'Union pour ces faits est toujours jugée à l'aune de conditions relativement restrictives de la responsabilité non contractuelle : le droit à réparation n'est reconnu que si trois conditions sont réunies, à savoir l'illégalité du

⁴⁸ TFP 2008, Suède et Turco/Conseil, C-39/05 P et C-52/05 P, ECLI:EU:C:2008:374. T. 12 juillet 2011, Commission européenne contre Q., ECLI:EU:T:2011:347.

⁴⁹ Voir TPI 14 juin 1979, V./Commission, 18/78; TPI 26 janvier 1989, Koutchoumoff/Commission, aff. 224/87, TPI 21 avril 1993, Tallarico/Parlement, aff. T-5/92 ; TFP 27 novembre 2008, Klug/EMEA aff. F-35/07, TFP 28 avril 2009, Violetti e.a. / Commission, aff. F-5/05 et F-7/05, F-71/10, TFP du 5 juin 2012, Cantisani / Commission, aff. F-71, Ordonnance du 2 février 2012, Makaronidis / Commission aff. F-96/11, 6 octobre 2015, CH/Parlement, F-132/14, EU:F:2015:115.

⁵⁰ TFP, 1ère ch., 26 mars 2015, CN contre Parlement européen, aff. F-26/14, TFP, 2 juin 2016, Moises Bermejo Garde contre CESE aff. F-41/10 RENV

⁵¹ TFP 26 mars 2015, CW/Parlement, F-124/13, EU:F:2015:23.

comportement reproché, la réalité du dommage et l'existence d'un lien de causalité entre le comportement et le préjudice invoqué⁵². Le Tribunal de la Fonction publique considère que l'institution « ne saurait prendre des sanctions à l'encontre de la personne visée par une plainte pour harcèlement que si les mesures d'instruction établissent avec certitude l'existence, dans le chef de la personne accusée, d'un comportement portant atteinte au bon fonctionnement du service ou à la dignité et à la réputation de la victime »⁵³. L'Institution doit, par ailleurs, préserver le caractère confidentiel des dossiers individuels et des données informatisées existantes dans le cadre des systèmes de gestion du personnel.

Le devoir de transparence et d'accessibilité

Le principe de l'accès du public aux documents de l'Union européenne s'applique à l'ensemble des Institutions et organes de l'Union en application de l'article 15 TFUE et du Règlement 1049/2001⁵⁴. Il s'impose aux fonctionnaires avec certaines conditions et limites :

Ce droit s'applique uniquement aux documents achevés et non confidentiels et il ne vise pas les documents préparatoires à une décision. Il ne s'exerce plus lorsque les documents font l'objet d'une diffusion publique et ne s'applique pas aux documents réalisés dans le cadre d'un contrat de prestation de service exécuté à des fins purement internes à un ou plusieurs services de l'Institution.

Toute demande écrite adressée par une personne étrangère à l'Institution à un service administratif du Parlement européen doit rapidement faire l'objet d'un accusé de réception avec mention des noms, prénoms, qualités et adresse administrative du fonctionnaire ayant été chargé de la traiter. Ces éléments figurent sur toute correspondance adressée au demandeur. Le fonctionnaire ne peut pas abuser des pouvoirs qui lui sont confiés dans l'exercice de ses fonctions mais il n'est pas non plus tenu d'accuser réception des demandes abusives, notamment par leur nombre, ou si elles ont un caractère répétitif ou systématique. Le fonctionnaire doit clairement énoncer les raisons à l'origine d'une décision défavorable. Si une décision peut faire l'objet d'un recours, cela doit être clairement indiqué avec toutes les informations nécessaires pour le dépôt d'un tel recours.

Dans un délai de quarante-cinq jours après réception de la demande, le fonctionnaire concerné doit informer l'auteur, soit d'une suite positive, soit de l'intention du service compétent de proposer à l'Institution de lui donner une réponse négative. Dans ce dernier cas, le demandeur est informé des motifs du refus et du fait qu'il dispose d'un

⁵² TFP, 1^{ère} ch., 26 mars 2015, CN contre Parlement européen, aff. F-26/14

⁵³ TFP 6 octobre 2015, CH/Parlement, F-132/14, EU:F:2015:115.

⁵⁴ JOCE L 145 du 31.5.2001

délai de quarante-cinq jours pour formuler une demande confirmant la première, faute de quoi il sera considéré comme ayant renoncé à sa demande initiale. En cas de refus par l'organe compétent de permettre l'accès à un document (dans les quarante-cinq jours suivant l'introduction de la confirmation de la demande), le fonctionnaire ou agent doit répondre dans les meilleurs délais et par écrit au demandeur. La décision doit être motivée et indiquer les voies de recours possibles (recours juridictionnel ou la plainte auprès du médiateur).

Les obligations concernant la collecte de données et la conservation des informations

Si les Institutions sont appelées à collecter des informations ou des données auprès du public, ces informations, sauf accord exprès des intéressés, ne peuvent être conservées qu'en vue de leur traitement à des fins historiques, statistiques ou juridiques, une fois atteinte la finalité pour laquelle elles ont été collectées.

2 – Les obligations des fonctionnaires européens en dehors du service

Les fonctionnaires européens demeurent liés, même en dehors de leur service, par des obligations de réserve, d'honnêteté et de délicatesse qui se prolongent après la cessation de leur activité.

L'obligation générale d'honnêteté et de délicatesse

En règle générale, les membres du personnel ne doivent accepter aucun cadeau direct ou indirect, ni aucune offre d'hospitalité de la part de tiers. Ils doivent se conformer à leurs obligations légales lorsqu'ils reçoivent des cadeaux et des offres d'hospitalité. On entend par cadeaux une somme d'argent ou un objet, mais aussi la possibilité de participer à titre gracieux à des événements qui sont ouverts au public ou qui sont de nature privée et qui ne sont accessibles qu'en contrepartie d'un paiement, représentant donc une certaine valeur (comme les billets gratuits pour des manifestations sportives, des pièces de théâtre, des concerts, des conférences, etc.), ou tout autre avantage ayant une valeur pécuniaire, comme le coût d'un transport. En toutes hypothèses, ils ne doivent pas être acceptés sauf si les usages sociaux et diplomatiques ou les règles de courtoisie l'exigent. Leur acceptation peut donc être exceptionnellement autorisée mais seulement lorsqu'il est évident que cela ne compromettra pas l'objectivité et l'indépendance du membre du personnel.

Le code de conduite des Commissaires de l'Union européenne interdit aussi les cadeaux d'une valeur supérieure à 150 euros et le service du protocole tient un registre public des cadeaux d'une valeur supérieure à ce montant, qui ne peuvent être refusés dans le cadre de missions officielles et qui sont donc remis à ce service. Les

textes distinguent cependant les cadeaux mettant en cause l'agent ou la mission exercée, de « l'hospitalité conventionnelle » ou des cadeaux « mineurs », ce qui laisse place à une interprétation assez subjective.

L'article 11 du statut fait aussi référence aux faveurs. Il pourra s'agir d'une offre de denrée alimentaire, de boisson, d'hébergement et/ou de divertissement émanant de toute source extérieure à l'Institution. Là encore, l'autorisation préalable de l'autorité investie du pouvoir de nomination est présumée accordée dans l'intérêt du bon déroulement des pratiques administratives si l'hospitalité se résume à des déjeuners ou des diners liés strictement à la fonction de l'agent, qui ne portent pas préjudice aux intérêts de l'Institution et auxquels le fonctionnaire participe avec l'accord de sa hiérarchie.

Cette approche est conforme à celle de l'OCDE qui a dégagé des comportements individuels et des «pratiques organisationnelles» destinés à permettre la reconnaissance et le traitement des conflits d'intérêts potentiels. Cette organisation prône en effet la promotion par les États d'une véritable « culture » de la déontologie et de la prévention des conflits d'intérêts. Ainsi elle distingue trois formes de conflit d'intérêts : Le conflit potentiel » qui désigne la situation dans laquelle, une personne dépositaire de la puissance publique, serait placée à la suite d'une nomination dans une situation de conflit d'intérêts au regard de ses intérêts privé ; le conflit apparent qui relève d'une situation dans laquelle les intérêts privés du fonctionnaire seraient susceptibles d'influencer sa façon d'exercer sa tâche sans que ce soit nécessairement le cas; enfin, « le conflit réel » qui désigne une situation dans laquelle il est avéré qu'un intérêt personnel a influencé le comportement de la personne exerçant ses fonctions professionnelles⁵⁵. Elle vise aussi à éviter que le fonctionnaire n'avantage, « par anticipation» une entreprise dans laquelle il peut espérer être recruté et de la faire bénéficier d'avantages indus liés à sa fonction (informations, contacts...)⁵⁶.

⁵⁵ Cette définition rejoint celle du Conseil de l'Europe, qui, dans sa recommandation n° R (2000)10 du Comité des ministres sur les codes de conduite pour les agents publics du 11 mai 2000 a retenu la définition suivante : « Un conflit d'intérêts naît d'une situation dans laquelle un agent public a un intérêt personnel de nature à influencer ou paraître influencer sur l'exercice impartial et objectif de ses fonctions officielles. L'intérêt personnel de l'agent public englobe tout avantage pour lui-même ou elle-même ou en faveur de sa famille, de parents, d'amis ou de personnes proches, ou de personnes ou organisations avec lesquelles il ou elle a ou a eu des relations d'affaires ou politiques. Il englobe également toute obligation financière ou civile à laquelle l'agent public est assujéti. ».

⁵⁶ Voir code de conduite de la Commission européenne et des membres de la Commission européenne adossé à l'article 245 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (SEC (2004) 1487/2, approuvé le 24 novembre 2004 et en cours de modification).

L'obligation d'honnêteté et de délicatesse après la cessation de l'activité

En vertu de l'article 16 du statut, les fonctionnaires sont également tenus après la cessation de leurs fonctions, de respecter les devoirs d'honnêteté et de délicatesse, quant à l'acceptation de certaines fonctions ou de certains avantages. Ainsi les anciens fonctionnaires qui se proposent d'exercer une activité professionnelle dans les deux années suivant la cessation de leurs fonctions sont tenus de le déclarer à leur Institution, qui doit prendre une décision adéquate en la matière. Le fonctionnaire fait sa demande au moyen d'un formulaire spécifique. La direction générale des ressources humaines et de la sécurité reçoit la déclaration et recueille l'avis du ou des anciens services dans lesquels le fonctionnaire à la retraite a travaillé au cours des trois dernières années de service, de(s) cabinet(s) concerné(s), du Secrétariat général, du service juridique et de la commission paritaire. C'est sur la base de ces différents avis que la décision finale est rendue par l'AIPN. S'il apparaît que cette activité a un lien avec l'activité exercée par l'intéressé durant les trois dernières années de service et risque d'être incompatible avec les intérêts légitimes de l'Institution, l'AIPN peut, en fonction de l'intérêt du service, soit interdire au fonctionnaire l'exercice de cette activité, soit le subordonner à toute condition qu'elle juge appropriée. Après avis de la commission paritaire, elle notifiera sa décision dans un délai de trente jours ouvrables à compter de la réception de la déclaration. À l'expiration de ce délai, l'absence de notification de décision vaut décision implicite d'acceptation.

L'article 16, troisième alinéa, du statut dispose aussi que, dans le cas des anciens membres du personnel d'encadrement supérieur⁵⁷, l'AIPN leur interdit, en principe pendant les douze mois suivant la cessation de leurs fonctions, d'entreprendre une activité de lobbying ou de défense d'intérêts vis-à-vis du personnel de leur ancienne institution pour le compte de leur entreprise, de leurs clients ou de leurs employeurs concernant des questions qui relevaient de leur compétence pendant leurs trois dernières années de service. L'article 16, quatrième alinéa, du statut prévoit que, conformément au règlement (CE) n° 45/2012 du Parlement européen et du Conseil,

⁵⁷ La Commission a donné une définition des catégories de personnels concernées :

- les directeurs généraux ou directeurs généraux adjoints (y compris les fonctionnaires qui ont été appelés à occuper, par intérim, ces emplois conformément à l'article 7, paragraphe 2, du statut) et les conseillers hors classe, ayant exercé cette fonction à tout moment au cours des trois dernières années précédant la cessation de leurs fonctions ;
- les directeurs (y compris les fonctionnaires qui ont été appelés à occuper, par intérim, ces emplois conformément à l'article 7, paragraphe 2, du statut) et les conseillers principaux, ayant exercé cette fonction à tout moment au cours des trois dernières années précédant la cessation de leurs fonctions ;
- les chefs de cabinet, ayant exercé une telle fonction à tout moment au cours des trois dernières années précédant la cessation de leurs fonctions.

chaque institution publique, chaque année, des informations sur la mise en œuvre du troisième alinéa, y compris une liste des cas examinés⁵⁸.

De plus, les anciens Commissaires européens, sont soumis à des obligations spécifiques en vertu de l'article 245 TFUE. Cet article précise qu'ils demeurent soumis aux « obligations découlant de leur charge, notamment les devoirs d'honnêteté et de délicatesse quant à l'acceptation, après cette cessation, de certaines fonctions ou de certains avantages ». En cas de violation de ces obligations le même article prévoit que la Cour de justice, saisie par le Conseil, statuant à la majorité simple, ou par la Commission, peut, selon le cas, prononcer la déchéance du droit à pension de l'intéressé ou d'autres avantages en tenant lieu. De même, le code de conduite des Commissaires prescrit que les anciens Commissaires ont l'obligation de notifier à la Commission, dans les dix-huit mois qui suivent la cessation de leurs fonctions, les activités qu'ils entendraient mener après leurs fonctions dans l'institution. La Commission décide d'autoriser ou non ces nouvelles fonctions dans le privé, après avis du comité d'éthique ad hoc. Passé cette période de 18 mois, ils ne sont plus tenus de notifier leurs nouvelles fonctions. Ils demeurent cependant soumis aux obligations de réserve de l'article 339 TFUE donc de respecter le secret professionnel, et notamment les renseignements relatifs aux entreprises et concernant leurs relations commerciales ou les éléments de leur prix de revient.

Ces dispositions n'ont jamais empêché que certains passages de Commissaires du public au privé ne défrayent la chronique européenne: Jim Currie, en charge du dossier de l'énergie nucléaire à la DG énergie et transport puis à la DG environnement devenant directeur chez British Nuclear Fuels, ou encore l'ancien commissaire au commerce extérieur, Sir Leon Brittan, devenant tout à la fois conseiller aux affaires relatives à l'OMC au sein de la firme d'avocats Herbert Smith, vice-président de la banque d'affaires UBS Warburg, membre du conseil d'administration d'Unilever, et président du comité LOTIS de l'International Financial Services London⁵⁹, enfin, l'ancien Président de la Commission José Manuel Barroso devenant président non exécutif de Goldman Sachs International.

Au sein de la Commission européenne, l'ensemble des membres sont également tenus, dès leur prise de fonctions, de déclarer tout intérêt financier et élément de patrimoine (immobilier et mobilier) qui pourrait créer un conflit d'intérêts dans l'exercice de leurs fonctions (détention d'actions ou d'obligations convertibles, les parts de fonds communs de placements étant exclues du champ). Cette déclaration, qui est rendue publique et doit être actualisée en cas de modification des intérêts en

⁵⁸ Voir le premier rapport annuel de la Commission sur ces questions, Bruxelles, 4.12.2015 C (2015) 8473 final.

⁵⁹ Siim Kallas, Communication du 5 mars 2008 (SEC (2008) 301 final).

question s'étend également aux participations détenues par les conjoints, en cas de risque de conflit d'intérêts⁶⁰. Dans le cas où il s'avère que les activités envisagées sont en relation avec le contenu du portefeuille du membre de la Commission pendant la durée complète de son mandat, la Commission saisit un comité d'éthique ad hoc, composé d'un ancien directeur juridique de la Commission, d'un ancien membre du Parlement européen et d'un ancien juge de la Cour de justice de l'Union européenne. Sur la base de cet examen, la Commission pourra décider de la compatibilité des fonctions envisagées avec l'article 245 TFUE⁶¹.

L'obligation de réserve des fonctionnaires

L'article 339 TFUE prévoit que les membres des institutions de l'Union, sont tenus, même après la cessation de leurs fonctions, de ne pas divulguer des informations qui « par leur nature, sont couvertes par le secret professionnel, et notamment les renseignements relatifs aux entreprises et concernant leurs relations commerciales ou les éléments de leur prix de revient ». L'article 17 du statut prévoit également que le fonctionnaire doit s'abstenir de toute divulgation non autorisée d'informations portées à sa connaissance dans l'exercice de ses fonctions, à moins que ces dernières aient été rendues publiques ou soient accessibles au public. Le fonctionnaire est donc libre de s'exprimer, sous réserve qu'il respecte les principes de loyauté et d'impartialité. Il peut publier un texte en rapport avec son travail au sein des institutions mais il est tenu d'en informer son employeur à l'avance. Dans ce contexte, il ne pourra évidemment pas divulguer des informations restreintes et bénéficiera de l'immunité de juridiction pour tout ce qui concerne ses activités dans l'Institution.

Des aménagements ont été insérés dans l'article 17 bis afin de tenir compte de la possibilité pour eux de publier des textes en rapport avec leur activité. Mais si l'autorité investie du pouvoir de nomination (AIPN) est en mesure de démontrer qu'une publication est susceptible de porter gravement atteinte aux intérêts légitimes de l'Union, elle en informe le fonctionnaire par écrit dans un délai de 30 jours ouvrables à compter de la réception de l'information. Si aucune décision n'est notifiée dans ce délai, l'AIPN est réputée ne pas soulever d'objection. Là encore, il reste soumis à cette obligation même après la cessation de ses fonctions. À la suite d'un

⁶⁰ Voir Code de conduite de la Commission européenne et des membres de la Commission européenne adossé à l'article 245 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (SEC (2004) 1487/2, approuvé le 24 novembre 2004 et en cours de modification).

⁶¹ Voir par exemple : déc. n° 1999/494/CE, 9 Juillet. 1999, relative à une saisine de la Cour de justice du cas de M. Langemann, s'agissant de fonctions au sein de la société Telefonica que souhaitait exercer un ancien commissaire en charge des télécommunications; ou la démission de Mr. Mc Creevy d'une banque irlandaise a la suite d'un avis défavorable du comité d'éthique. Par ailleurs, et bien que ce point ne ressorte pas du code de conduite, les commissaires sont invités à s'abstenir d'exercer une activité liée à leurs anciennes fonctions pendant toute la durée pendant laquelle ils bénéficient de l'allocation de départ (durée dite de « cooling off »), soit 3 ans.

refus, un recours administratif peut être formé sur la base de l'article 90 du statut : tout agent peut saisir l'AIPN d'une demande de décision. Celle-ci devra être donc motivée afin de permettre au fonctionnaire d'apprécier sa légalité⁶².

Le Tribunal de la fonction publique (TFP), a développé une jurisprudence concernant la liberté d'expression⁶³. Celle-ci est en effet susceptible de faire l'objet de limitations (au sens de l'article 10. 2 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme), dans la mesure où son exercice comporte des devoirs et des responsabilités, elle peut donc être soumise à « certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions, prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique »⁶⁴. Ainsi, dans plusieurs affaires la Cour et le Tribunal de la fonction publique ont estimé que des obligations comme celles résultant des articles 17 et 19 du statut sont certes des restrictions à l'exercice de la liberté d'expression, mais qu'elles peuvent être admises car « destinées à préserver la relation de confiance qui doit exister entre l'institution et ses fonctionnaires » et « trouver leur justification dans le but légitime de protéger les droits d'autrui au sens de l'article 10, paragraphe 2, de la CEDH »⁶⁵.

En outre, le fonctionnaire européen est susceptible d'être soumis aux mêmes règles que les autres citoyens européens en cas d'action en justice devant une juridiction nationale (civile ou pénale) pour une affaire relevant du domaine de la vie privée.

III – Les déontologues de l'Union européenne

Au sein des Institutions, le Médiateur européen est l'organe administratif chargé principalement à l'occasion de plaintes, d'identifier, au nom de l'intérêt général, les cas de mauvaise administration au sein des Institutions et de contribuer à leur élimination. Mais tandis qu'il tente de mettre en place une véritable culture de la déontologie par la prévention et la moralisation de la vie administrative⁶⁶, l'OLAF est chargé lui aussi d'une mission analogue, mais basée sur la répression des fonctionnaires en cas de mauvaise administration due à la fraude ou à la corruption.

⁶² Voir J. Rideau, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 6^{ème} édition, L.G.D.J., p 345.

⁶³ CJUE 6 mars 2001, Connolly/Commission, C-274/99 P, ECLI:EU:C:2001:127

⁶⁴ CJUE 6 mars 2001, Connolly/Commission, C-274/99 P, ECLI:EU:C:2001:127.

⁶⁵ CJCE 13 décembre 1989, Oyowe et Traore/Commission, C-100/88, Rec. p. 4285, CJUE 6 mars 2001, Connolly/Commission, C-274/99 P, ECLI:EU:C:2001:127, Tnl 13 décembre 2012, Guido Strack contre Commission européenne, ECLI:EU:T:2012:691T-199/11 P et 12 décembre 2012, Strack/Commission et TFP (deuxième chambre) 20 janvier 2011 F-132/07, ECLI:EU:T:2013:487.

⁶⁶ Azoulai L. et L. Clément-Wilz, 2014, « La bonne administration », in *Traité de droit administratif européen*, Auby J-B. et Dutheil de la Rochère J., eds, 2014, 2e ed., Bruylant, 651-678.

Le Médiateur Vecteur d'une culture de la déontologie

L'institution du médiateur est l'un des instruments à l'aide desquels le Traité concrétise la notion de citoyenneté de l'Union. Un citoyen victime d'un acte de mauvaise administration d'une institution ou d'un organe de l'Union a le droit d'adresser une plainte au médiateur. Historiquement cette Institution a été conçue comme l'un des mécanismes destinés à protéger les droits spécifiques du citoyen européen. Il est significatif, compte tenu de cette mission, que le médiateur soit nommé par le Parlement et qu'il soit tenu de présenter tous les ans un rapport à ce dernier concernant les enquêtes effectuées.

Le Médiateur est détenteur d'une double fonction au sein de l'Union européenne, il est un protecteur attentif des citoyens face à l'administration européenne d'une part, il est, d'autre part, promoteur d'une bonne administration au sein de celle-ci⁶⁷.

L'article 228 TFUE l'habilite à enquêter sur des cas de mauvaise administration dans l'action des institutions, organes ou organismes de l'Union, à l'exclusion de la Cour de justice de l'Union européenne dans l'exercice de ses fonctions juridictionnelles. Tout citoyen de l'Union a le droit d'adresser une plainte au Médiateur. Il s'agit de l'un des droits fondamentaux de la citoyenneté de l'Union, consacré par la Charte des droits fondamentaux (article 43). Il n'est pas nécessaire que le plaignant soit personnellement concerné par le cas de mauvaise administration ou qu'il ait un intérêt particulier dans l'affaire. Le Médiateur mène également des enquêtes de sa propre initiative.

En 2012, le Médiateur européen a codifié un ensemble de principes du service public destiné à compléter le Code européen de bonne conduite administrative qui avait été adopté en 2001⁶⁸.

Ces normes ont pris la forme de cinq principes de service public, dont l'intérêt est de contribuer à améliorer la qualité de l'administration publique, à renforcer l'État de droit et à réduire la probabilité qu'un pouvoir discrétionnaire soit utilisé de manière arbitraire. Le pari est que le fonctionnaire n'applique pas ces principes parce qu'ils sont obligatoires mais parce qu'il les a intégrés dans sa pratique par une meilleure compréhension. Si nécessaire, le Médiateur se réfère à ces principes lors de ses enquêtes sur des cas de mauvaise administration éventuelle dans les actions des institutions :

L'engagement envers l'Union européenne et ses citoyens : Les fonctionnaires sont conscients que les institutions de l'Union ont été mises en place pour servir les

⁶⁷ TPICE, 10 avril 2002, Franck Lamberts c. Médiateur européen, T-209/00, Rec. p. II-2203.

⁶⁸ Disponible sur le site du médiateur : <http://www.ombudsman.europa.eu>

intérêts de l'Union et de ses citoyens, conformément aux objectifs des traités. Ils formulent des recommandations et prennent des décisions uniquement pour servir ces intérêts. Les fonctionnaires exercent leurs fonctions de leur mieux et aspirent à faire preuve d'un professionnalisme irréprochable en toutes circonstances. Ils sont conscients de leur mission d'intérêt public et donnent le bon exemple.

L'Intégrité : Les fonctionnaires adoptent à tout moment un comportement adéquat qui résisterait à l'examen public le plus minutieux ; pour s'acquitter de cette obligation, il ne suffit pas simplement d'observer la loi. Les fonctionnaires ne se soumettent pas à des obligations financières ou autres qui pourraient les influencer dans l'exercice de leurs fonctions, notamment en acceptant des cadeaux. Ils font état promptement de tout intérêt privé en rapport avec leurs fonctions. Les fonctionnaires prennent des mesures afin d'éviter tout conflit d'intérêts ou l'apparence d'un conflit d'intérêts. Ils prennent des mesures rapides pour résoudre les éventuels conflits. Ils continuent de remplir cette obligation après avoir quitté leurs fonctions.

L'Objectivité : Les fonctionnaires sont impartiaux et ouverts d'esprit. Ils s'appuient sur des preuves et sont disposés à écouter différents points de vue. Ils sont prêts à reconnaître leurs erreurs et à y remédier. Dans des procédures comportant des évaluations comparatives, les fonctionnaires basent leurs recommandations et décisions sur le mérite uniquement et sur tout autre facteur prévu expressément par la loi. Les fonctionnaires ne font pas de distinction ni ne se laissent influencer dans leur conduite professionnelle par le fait qu'ils apprécient ou non une personne en particulier.

Le respect d'autrui : Les fonctionnaires agissent en se respectant mutuellement et en respectant les citoyens. Ils sont courtois, serviables, coopératifs et font preuve de diligence. Ils s'efforcent véritablement de comprendre le discours de leurs interlocuteurs et s'expriment dans un langage clair et simple.

La transparence : Les fonctionnaires sont disposés à expliquer leurs activités et à justifier leurs actions. Ils tiennent des registres adéquats et accueillent favorablement le droit de regard des citoyens sur leur conduite, y compris le respect des présents principes du service public.

Lorsqu'il lui semble que ces principes ne sont pas respectés, le médiateur (en l'occurrence la Médiatrice Emily O'Reilly) ouvre chaque année un certain nombre d'enquêtes, dont douze pour cent environ concerne les fonctionnaires et leur Statut. Le plus grand nombre porte sur le refus des Institutions d'accorder l'accès à des documents de l'Union, mais il y a aussi des plaintes liées à des questions d'éthique, telles que les conflits d'intérêts ou la pratique des « portes tambour » (autrement dit

le départ, déjà évoqué, d'un fonctionnaire pour un poste du secteur privé étroitement lié à son activité passée). Par rapport à ce qui est tout de même un problème récurrent, elle a identifié plusieurs lacunes. Elle a notamment observé qu'il n'était pas toujours facile de déterminer si les fonctionnaires sortants avaient réellement fourni à la Commission des précisions suffisantes pour lui permettre de prendre des décisions pleinement motivées, ni comment la Commission a pris en compte les commentaires émanant de ses services. Devant le scandale suscité par l'affaire Barroso, Madame O'Reilly, qui avait ouvert une enquête sur les agissements de Monsieur Barroso depuis le 10 avril 2014 (clôturée en ... juin 2016)⁶⁹, a demandé officiellement à la Commission européenne, de renforcer les règles sur les postes que les présidents de la Commission et les anciens commissaires occupent après avoir quitté l'Institution⁷⁰.

À l'opposé de cette démarche de prévention, se situe l'action de l'OLAF, qui exerce toutes les compétences d'enquête conférées à la Commission par la réglementation de l'Union, lorsque les atteintes aux règles de déontologie confinent à contre la fraude aux intérêts financiers de l'Union mais aussi à la corruption ou à toute autre activité illégale portant ou non atteinte aux intérêts financiers de l'Union européenne⁷¹.

L'OLAF vecteur de la répression contre les atteintes des fonctionnaires à la déontologie

Les enquêtes de l'OLAF ne concernent pas seulement les comportements fautifs des fonctionnaires de l'Union mais aussi ceux des fonctionnaires nationaux lorsqu'ils utilisent les fonds de l'Union et qu'il y a un soupçon d'atteintes à ses intérêts financiers. À ce titre, et conformément à l'article 1^{er} de l'annexe IX Procédures disciplinaire du statut des fonctionnaires, cet organe peut mener des enquêtes internes⁷². Les enquêtes doivent être conduites conformément aux Traités et au protocole numéro 7 sur les privilèges et immunités de l'Union européenne, dans le respect du statut des fonctionnaires de l'Union et du régime applicable aux autres agents fixés dans le règlement, et dans le plein respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Dans ce cadre, doivent être notamment garantis le principe d'équité, le droit pour les personnes impliquées de s'exprimer sur les faits qui les

⁶⁹ Médiateur européen, « Decision of the European Ombudsman closing her own-initiative inquiry into the European Commission's handling of a former Commissioner's occupational activities after leaving office » (OI/2/2014/PD). Cette plainte a été traitée de façon confidentielle, car reposant sur une lettre anonyme. La décision a par conséquent été rendue anonyme, elle évoque la conclusion d'un contrat avec une entreprise privée moyennant rémunération.

⁷⁰ Médiateur européen, « Ombudsman calls for strengthened ethics rules for ex-Commissioners », Press release no. 8/2016, 12 July 2016

⁷¹ JOCE L 136 du 3 mai 1999, p. 15

⁷² L'Office est entré en fonction le premier juin 1999, jour d'entrée en vigueur du Règlement (CE) n°1073/1999 du Parlement européen et du Conseil, du 25 mai 1999, et du Règlement (Euratom) n°1074/1999 du Conseil, du 25 mai 1999, relatifs aux enquêtes effectuées par l'OLAF. Il a succédé à la Task Force "Coordination de la lutte anti-fraude" (UCLAF) du Secrétariat Général de la Commission, créée en 1988.

concernent, et le principe selon lequel seuls les éléments ayant une valeur probante peuvent fonder les conclusions d'une enquête.⁷³

Pourtant, malgré la mise en place dès ses origines, d'un Comité de surveillance dont l'objectif était de veiller au respect des droits et libertés individuelles dans le cadre de ces enquêtes, la conduite des enquêtes menées par OLAF a fait l'objet de nombreuses polémiques⁷⁴.

C'est la raison pour laquelle, une réforme mise en œuvre en 2012 et 2013, a apporté d'importantes améliorations dans l'organisation et les activités d'enquête de l'Office⁷⁵. Dans le cadre de ces nouvelles règles, les garanties procédurales ont été formalisées dans la législation qui régit ses activités, et une procédure interne a été établie au sein de l'Office afin de contrôler la protection des droits fondamentaux tout au long de chaque enquête⁷⁶.

Ce texte adopté le 1^{er} octobre 2013 définit notamment des orientations pratiques au personnel de l'Office sur la conduite des enquêtes et les garanties de procédure et les droits des personnes concernées ou des témoins, ainsi que des informations détaillées sur les procédures internes de conseil et de contrôle à respecter⁷⁷. Le règlement insiste sur la nécessité « *d'assurer une plus grande transparence en ce qui concerne la conduite des enquêtes* »⁷⁸. Les lignes directrices qui s'imposent à ses enquêteurs et qui ont été publiées par l'OLAF (uniquement en anglais) sont relativement explicites⁷⁹. En 2014, la Commission a également proposé de compléter

⁷³ Règlement (UE, EURATOM) N° 883/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 septembre 2013 relatif aux enquêtes effectuées par l'Office européen de lutte antifraude (OLAF).

⁷⁴ Voir entre autre: Special Report from the European Ombudsman to the European Parliament following the draft recommendation to the European Anti-Fraud Office in complaint 2485/2004/GG. Voir également CEDH arrêt Tillack c. Belgique du 27 novembre 2007, (requête no 20477/05).

⁷⁵ Règlement (UE, EURATOM) No 883/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 septembre 2013 relatif aux enquêtes effectuées par l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) et abrogeant le règlement (CE) no 1073/1999 du Parlement européen et du Conseil et le règlement (Euratom) no 1074/1999 du Conseil, JOUE du 18/09/2013, L 248, p. 1.

⁷⁶ Voir entre autres le rapport d'évaluation d'avril 2003 de la Commission pour les premières mises en garde et les rapports spéciaux no 1/2005 JOUE C 202 du 18.8.2005, p. 1.5 et no 2/2011 de la Cour des comptes relatifs à la gestion de l'Office, JOUE C 124 du 27.4.2011, p. 9.

⁷⁷ Voir Proposition de Règlement modifiant le règlement (UE, Euratom) n° 883/2013 en ce qui concerne la mise en place d'un contrôleur des garanties de procédure COM 2014/0340 final - 2014/0173 (COD) et Communication de la Commission, Améliorer la gouvernance de l'OLAF et renforcer les garanties procédurales dans le cadre des enquêtes : une approche graduelle destinée à accompagner la création du Parquet européen. COM/2013/0533 final.

⁷⁸ ec.europa.eu/anti_fraud/index_fr.htm

⁷⁹ « The investigation unit gathers evidence using inter alia the following means: a. Collecting documents and information in any format which can be used as evidence b. Gathering evidence in the framework of operational meetings c. Taking statements from any person able to provide relevant information d. Carrying out fact-finding missions in Member States e. Taking samples for scientific examination f. Conducting interviews with persons concerned or witnesses g. Carrying out inspections of premises h. Carrying out on-the-spot checks (Council Regulation (Euratom, EC) n° 2185/96) i. Carrying out digital forensic operations j. Carrying out investigative missions in third countries .2 Members of the investigation unit carry out the following investigative activities upon production of the Director-General's written act showing their

ce dispositif avec des mesures venant compléter la proposition relative au Parquet européen⁸⁰. Cette proposition a pour base un avis rendu en 2013 par le comité de surveillance de l'OLAF, qui avait estimé que les voies de recours offertes aux personnes concernées par les enquêtes de l'OLAF contre d'éventuelles violations de leurs droits et garanties de procédure devraient être renforcées et qu'une procédure de plainte transparente et efficace devrait être instaurée au sein de l'OLAF⁸¹. C'est la raison pour laquelle le Comité a proposé la création d'un nouveau contrôleur des garanties procédurales. Le contrôleur des garanties procédurales sera recruté en dehors des institutions européennes et jouira d'une indépendance totale dans l'exercice de ses fonctions. Il sera nommé par la Commission, le Parlement européen et le Conseil pour un mandat de 5 ans non renouvelable. Il serait chargé de superviser une procédure formelle à laquelle les personnes concernées par des enquêtes de l'OLAF pourraient, si elles le souhaitent, faire appel afin d'introduire une plainte. Ces plaintes devraient ainsi être traitées plus rapidement et plus efficacement par une personne indépendante de l'OLAF et des institutions européennes⁸². Le contrôleur permettra à la fois au plaignant et à l'OLAF d'exposer leurs arguments avant de tirer des conclusions et de formuler une recommandation. Si le directeur général ne suit pas la recommandation du contrôleur, il devra clairement justifier son choix dans le rapport d'enquête final. Le contrôleur jouerait aussi un rôle au niveau de l'autorisation des inspections menées par l'OLAF, dans le cadre des enquêtes internes⁸³.

La part des enquêtes de l'OLAF impliquant des fonctionnaires de l'Union européenne n'est pas négligeable : en moyenne sur une année, les manquements des fonctionnaires ou agents est la sixième cause d'ouverture d'enquête⁸⁴. Lorsque l'OLAF envoie une recommandation disciplinaire à une autorité investie du pouvoir de

identity and capacity, and the investigative activity they are authorized to carry out: a. Interviews with persons concerned and witnesses b. Inspections of premises c. On-the-spot checks d. Digital forensic operations e. Carrying out investigative missions in third countries ».

⁸⁰ IP/19/709

⁸¹ Avis n° 2/2013 du Comité de surveillance de l'OLAF.

⁸² Cette nouvelle fonction ne remplacerait pas l'actuel système de contrôle judiciaire sur les enquêtes de l'OLAF. Elle pourrait toutefois le compléter utilement : les personnes concernées par des enquêtes de l'OLAF pourraient invoquer un nouveau droit de recours, ce qui signifie que les irrégularités de procédure qui auraient été commises par l'OLAF seraient moins souvent soumises au contrôle d'un juge national au stade contentieux, ou du Tribunal dans le cadre d'une action en dommages et intérêts. Sur la période 2006/2013, l'Office européen de lutte anti-fraude (OLAF) a formulé 430 recommandations judiciaires aux États membres, en sachant qu'il revient ensuite à ces États le choix d'ouvrir et de conduire une enquête. Mais, sur ces 430 recommandations, seules 140 ont été suivies par les États membres. Le Contrôleur serait chargé de veiller au respect des règles dans l'ensemble des enquêtes menées de manière indépendante par l'OLAF, quelle que soit leur nature (interne/externe, qu'il y ait ou non atteinte aux intérêts financiers de l'Union).

⁸³ Commission européenne, communiqué, « La Commission propose une dernière étape dans le processus de réforme de l'OLAF », Bruxelles, le 11 juin 2014.

⁸⁴ Voir Rapport OLAF 2014 et 2015. Au cours de l'année 2014, sur 474 enquêtes en cours, 43 concernaient des fonctionnaires.

nomination, cette dernière doit rendre compte des décisions prises dans un délai de six mois. Il est possible pour une autorité investie du pouvoir de nomination d'associer à une seule mesure plusieurs recommandations résultant de différentes enquêtes visant la même personne afin d'imposer par la suite une sanction unique. Il pourra s'agir d'une révocation, de la résiliation de son contrat, de l'inscription sur la liste noire pour un futur emploi, d'une rétrogradation, d'une suspension de son avancement ou encore d'un simple avertissement. En tant qu'Institution employant le plus grand nombre d'agents et de fonctionnaires européen, la Commission européenne est la principale destinataire de ces recommandations disciplinaires⁸⁵.

Le travail de l'OLAF peut s'exercer au plus niveau des Institutions afin de dissuader les fonctionnaires peu scrupuleux de transgresser certaines règles déontologiques : ainsi le Commissaire européen chargé de la consommation et de la santé, le Maltais John Dalli, a ainsi été contraint à la démission le mardi 16 octobre 2013, à la suite d'une enquête de l'Office sur la base d'un simple soupçon de trafic d'influence lié à l'industrie du tabac⁸⁶.

⁸⁵ Voir Rapport OLAF 2014, p. 23.

⁸⁶ Tribunal Union européenne, arrêt du 12 mai 2015, T-562/12 Dalli / Commission, ECLI:EU:T:2015:270.