

Les fonctionnaires communautaires et l'intérêt général communautaire

par *Nicole Maggi-Germain*
maître de conférences de droit privé, Université de Paris I, Panthéon-Sorbonne,
Membre de l'équipe de recherche Droit et changement social
(UMR CNRS 6028) / MSH Ange Guépin, Nantes.

La relation de travail entre le fonctionnaire communautaire et les Communautés européennes se caractérise ainsi par l'existence d'un lien statutaire noué entre le fonctionnaire et son institution d'appartenance. Ce lien privilégié produit certains effets juridiques devant notamment permettre de garantir l'indépendance du fonctionnaire. Une telle acception de la relation de travail, que l'on pourrait qualifier d' « administrativiste », c'est-à-dire très proche de la logique juridique portée, en France, par le droit administratif, permet aussi de renforcer, au plan juridique, l'intervention des pouvoirs publics. Les fonctionnaires communautaires interviennent à l'appui de la construction de la Communauté européenne, ils en sont l'un des « bras armés ». En dotant ses agents d'un statut comportant des règles spécifiques, l'Union européenne établit un lien entre statut d'emploi et intérêt général communautaire.

INTRODUCTION¹

La construction européenne s'appuie sur la présence d'une fonction publique européenne substantielle, qui constitue en quelque sorte l'assise des institutions communautaires. Il existe en effet un personnel au service des Communautés européennes et régi, de ce fait, par un statut juridique particulier². L'importance de cette fonction publique peut, entre autres, se mesurer à l'aune de l'important contentieux issu du corpus de normes juridiques qui leur est applicable. Il est ainsi publié un recueil des arrêts de Tribunal de première instance des Communautés européennes (TPICE) spécifique au contentieux de la fonction publique communautaire ; le site internet de la CJCE comporte une rubrique consacrée aux fonctionnaires et un Bulletin mensuel du personnel des Communautés permet d'informer les personnels.

Cette fonction publique communautaire est soumise à un statut du personnel, acte unilatéral élaboré en 1968 par la Communauté européenne³. S'il existe ainsi, depuis plusieurs décennies déjà,

¹ Cet article est tiré d'une intervention réalisée dans le cadre d'un séminaire co-animé par Christian-Albert GARBAR (Université de Tours) et Jean-Marc WELLER (LATTS/Ecole des Ponts et Chaussées) portant sur *La conscience professionnelle de l'agent face à l'usager-citoyen-client*. Il était composé de plusieurs Journées d'études parmi lesquelles la cinquième Journée intitulée *Des morales professionnelles en voie de recomposition ?*, 5 mars 2003. Les actes du Séminaire ont été publiés par le LATTS et l'ENPC, novembre 2003, 215 p. (www.enpc.fr/latts).

² Lire A. Pellet et D. Ruzié, *Les fonctionnaires internationaux*, PUF, Que sais je ?, 1993, 128 p. D. Ruzié, *Fonction publique communautaire*, Répertoire de droit communautaire, Dalloz, T. II

³ Règlement (CEE/Euratom, CECA) n° 259/68, JO L 56 du 4 mars 1968, p. 1.

une véritable « fonction publique communautaire » soumise à des règles particulières, dont les membres se voient reconnaître des droits et devoirs exorbitants, on constate, depuis le milieu des années 90, une volonté de réformer les conditions de travail des fonctionnaires communautaires. Certains projets tendent, notamment, à une plus grande transparence. La Commission a ainsi approuvé, le 30 avril 1997, les orientations générales d'un programme de modernisation de l'administration et de la politique du personnel⁴ qui comporte trois volets : décentralisation, modernisation de l'administration et modernisation de la politique du personnel⁵. Il s'agissait d'améliorer le fonctionnement de la Commission sans pour autant modifier le Statut. Soumise à une véritable crise de légitimité⁶, la Commission a présenté, concomitamment à l'élaboration d'un code de bonne conduite⁷, les 1^{er} mars et 5 avril 2000, un Livre blanc en deux parties sur la Réforme de la Commission⁸ visant, entre autres, à « aider les titulaires d'un mandat public et les fonctionnaires à appliquer des règles d'éthique rigoureuses, de manière à renforcer la confiance du public dans le fonctionnement des institutions européennes ». D'autre part, ce texte se veut une réponse à des critiques faisant état d'un accroissement du recours au personnel non-fonctionnaire ainsi que d'une « tendance à la privatisation de certaines activités et à la renationalisation, notamment par le renforcement du poids des influences politiques dans les nominations, surtout pour les postes d'encadrement les plus élevés »⁹. C'est finalement le Statut qu'il est apparu nécessaire de « remanier » « à des fins de modernisation et de simplification »¹⁰, ce qui implique de « revoir les droits et obligations des fonctionnaires, en particulier la liberté d'expression »¹¹ pour tenir compte, notamment, des décisions de justice rendues. Le projet de révision présenté au Parlement européen¹² constitue une actualisation du Statut (il s'agit d'y intégrer certaines réformes concernant, par exemple, le harcèlement sexuel et moral, la non-discrimination, l'aide aux personnes handicapées, du congé parental...) et une remise à plat de certains principes de fonctionnement : il est ainsi prévu la création d'un nouveau système de carrière, sans catégories, accordant une place plus grande au mérite¹³. Un règlement (CE, EURATOM) du Conseil a finalement été adopté le 22 mars 2004, « modifiant le statut des fonctionnaires des Communautés européennes ainsi que le régime applicable aux autres agents de ces Communautés »¹⁴ « [...] dans le respect de la culture et de la tradition de l'administration communautaire fondée sur le principe du service au citoyen »¹⁵.

La relation de travail, qui se caractérise ainsi par l'existence d'un lien statutaire noué entre le fonctionnaire et son institution d'appartenance (à la différence du lien contractuel des agents temporaires¹⁶), produit certains effets juridiques devant notamment permettre de garantir

⁴ *Modernisation de l'Administration et de la politique du Personnel à l'horizon 2000*, Doc. IX/486/97-FR.

⁵ P.-A. Féral, « La fonction publique communautaire en devenir ? », précité, p. 12 et s.

⁶ Lire le Premier rapport sur les allégations de fraude, de mauvaise gestion et de népotisme à la Commission européenne », rédigé par des experts indépendants, Bruxelles, 15 mars 1999, 148 p.

⁷ Code de bonne conduite pour le personnel administratif de la Commission dans ses relations avec le public, approuvé en première lecture par la Commission en novembre 1999.

⁸ Com(2000) 200 final/2, 84 p.

⁹ P.-A. Féral, « La fonction publique communautaire en devenir ? », op. cit., p. 10. Lire le chapitre IV, « Ressources humaines » du Livre blanc, p. 28.

¹⁰ H. Reichenbach, Directeur général de la Direction Générale « Personnel et administration » de la Commission, chargé de préparer la réforme de la politique du personnel, *Une administration au service d'un demi-milliard d'Européens. Les réformes de la politique du personnel à la Commission européenne*, Rapport du 30/09/02 (http://europa.eu.int/comm/reform/2002/staff_reform_2002_fr.pdf), p. 69.

¹¹ Idem.

¹² Cf. Proposition de règlement du Conseil du 19 avril 2002 modifiant le statut des fonctionnaires des Communautés européennes ainsi que le régime applicable aux autres agents de ces Communautés (COM(2002) 213 final – C5-0262/2002 – 2002/0100(CNS), JO C 291 E du 26.11.2002, p. 33. Lire également le rapport : Harbour (M) et Medina Ortega (M), *Rapport du parlement européen sur la proposition de règlement du Conseil modifiant le statut des fonctionnaires des Communautés européennes ainsi que le régime applicable aux autres agents de ces Communautés*, Rapport A5-0069/2003 du 21 mars 2003.

¹³ Chapitre IV du Livre blanc, p. 33 et s. « Plutôt que l'ancienneté de service, ce sont les aptitudes démontrées et les prestations fournies qui compteront pour la carrière des fonctionnaires de l'Union européenne » (p. 4).

¹⁴ Règlement n° 723/2004 du Conseil du 22 mars 2004, JOCE L 124 du 27 avril 2004, p. 1 à 118.

¹⁵ Idem, préambule, (1), p. 1.

¹⁶ Il existe un Règlement des agents contractuels (RAA).

l'indépendance du fonctionnaire. Une telle acception de la relation de travail, que l'on pourrait qualifier d' « administrativiste », c'est-à-dire très proche de la logique juridique portée, en France, par le Droit administratif¹⁷, permet aussi de renforcer, au plan juridique, l'intervention des pouvoirs publics. Les fonctionnaires communautaires interviennent à l'appui de la construction de la Communauté européenne, ils en sont l'un des « bras armés ». En dotant ses agents d'un statut comportant des règles spécifiques (I), l'Union européenne établit un lien entre statut d'emploi et intérêt général communautaire¹⁸ (II).

I- L'OCTROI D'UN STATUT AUX FONCTIONNAIRES COMMUNAUTAIRES

Le statut, qui obéit à certaines conditions quant à son application (A), modèle la relation de travail en produisant des effets juridiques propres (B).

A) LES CONDITIONS D'APPLICATION DU STATUT DU PERSONNEL

Le statut, qui possède une logique juridique spécifique (1), a vocation à s'appliquer aux travailleurs qui se sont vus reconnaître la qualité de fonctionnaire par ce même statut (2).

1) Le concept de statut

Le concept de statut fait, en langue française, référence à plusieurs idées. Il renvoie à l'acte matériel, c'est-à-dire au texte juridique ayant vocation à régir la situation d'une communauté de travailleurs, mais également à un "état juridique" caractérisé par la permanence de ses règles. Il est intéressant de noter que la langue anglaise utilise une double terminologie (statute / status) rendant compte de cette distinction. Le statut du personnel constitue un corpus de norme juridiques édictées unilatéralement, généralement après concertations avec les organisations syndicales¹⁹, par une autorité détentrice de pouvoirs exorbitants du droit commun, généralement la puissance publique. Il permet de sortir le travailleur du régime de droit commun applicable et, corrélativement, de lui appliquer certaines règles dérogatoires. Ce faisant, le statut sert des objectifs précis. C'est ainsi qu'en France, par exemple, le statut du personnel d'entreprises publiques telles EDF-GDF ou la SNCF est né de la volonté des pouvoirs publics de sortir certains travailleurs occupés dans des secteurs alors considérés comme vitaux pour l'économie tout entière, du champ d'application de la législation sur les conventions collectives afin de leur appliquer des règles dérogatoires liées à la présence d'un service public²⁰. En ce sens, le statut constitue le prolongement juridique d'objectifs politiques. Dans le même temps, en imposant unilatéralement un ensemble de règles non-négociables, le statut extrait, suivant son champ d'application, la relation de travail de la

¹⁷ Le fonctionnaire est nommé, généralement après un concours, dans un emploi ; il bénéficie d'un avancement automatique...

Il est vrai que le Statut a été adopté dans les années 50 ; la CEE ne comptait alors que 6 membres parmi lesquels la France jouait un rôle prépondérant ; cf. P.-A. Féral, précité, p. 9.

¹⁸ De la même manière qu'en octroyant au journaliste un statut dérogatoire au droit commun, le Code du travail se donnait pour but de favoriser l'indépendance économique et, corrélativement, intellectuelle, du journaliste (au plan juridique, on assiste à une déformation des critères traditionnels caractérisant le travail salarié, le Code du travail tenant moins compte des conditions d'exercice de la profession de journaliste que de ses qualités intrinsèques. Autrement dit, les critères juridiques déterminant la qualité de journaliste et, dans le même temps, déclenchant l'application du statut légal protecteur du journaliste, s'attachent moins à caractériser la nature juridique de la relation de travail qu'à rechercher ce qui, dans l'exercice de l'activité professionnelle, relève de l'activité journalistique et justifie ainsi, l'octroi de garanties juridiques spécifiques) ; cf. Notre article "La prise en compte, dans le statut juridique du journaliste, de l'intérêt général", in *Le travail au service de l'intérêt général*, PUF, coll. Les voies du droit, 2000, sous la direction de J.-L. Bodiguel, Ch.-A. Garbar et A. Supiot, p. 225 à 251.

¹⁹ Comme c'est le cas en France mais aussi au sein de l'Union européenne.

²⁰ Cf. N. Maggi-Germain, "L'emploi public en voie de disparition ? L'exemple des entreprises de service public", article publié dans les actes du colloque *Le travail en perspectives*, sous la direction de A. Supiot, LGDJ 1998, 640 p., p. 413 à 426.

négociation, c'est-à-dire d'un rapport de forces. Le bénéficiaire se trouve placé sous un statut, ensemble de règles qui lui sont imposées et qu'il ne peut juridiquement négocier. Autrement dit, au strict plan de l'analyse juridique, le statut repose sur une hiérarchisation et non une confrontation des intérêts en présence (comme c'est le cas pour la convention collective). Il constitue l'acte fondateur de la relation de travail, permettant de tisser des droits et devoirs.

Le « Statut des fonctionnaires des Communautés européennes » (ci-après dénommé Statut) date de 1968²¹. En la forme, il s'agit d'un règlement du Conseil, acte juridique unilatéral édicté par la puissance publique après consultation de diverses instances dont le Comité interinstitutionnel²². Si des accords peuvent être conclus avec les organisations syndicales ou professionnelles représentatives, ils ne peuvent pour autant modifier le Statut²³. Son champ d'application est étendu puisqu'il vise l'ensemble des fonctionnaires des institutions communautaires des trois Communautés européennes²⁴. Autrement dit, il s'applique, s'agissant de l'Union européenne, au Parlement européen, au Conseil, à la Commission, à la CJCE, au TPICE et à la Cour des comptes, « institutions » identifiées comme telles dans la cinquième partie du Traité CE²⁵. Les travailleurs qui ne sont pas fonctionnaires sont soumis à un régime spécifique, dénommé le « régime juridique des autres agents », en grande partie calqué sur le Statut. À la différence des fonctionnaires dont la stabilité d'emploi est garantie par le statut, les agents temporaires relèvent d'un régime spécifique à la base duquel se trouve le contrat d'emploi conclu avec l'institution concernée²⁶. C'est « l'autorité investie du pouvoir de nomination »²⁷ qui conditionne l'application du Statut aux fonctionnaires communautaires. Elle est, par conséquent, le relais entre l'Union européenne et les diverses institutions qui la composent. Le lien statutaire se double donc d'un lien institutionnel. Autrement dit l'organisation de la fonction publique permet, dans le même temps, l'institutionnalisation des différentes autorités²⁸. S'il appartient à chaque institution des Communautés de fixer les dispositions générales d'exécution du Statut²⁹, son application fait cependant l'objet d'une consultation régulière entre les administrations des institutions³⁰. Le Statut constitue en quelque sorte l'armature de l'Union européenne : il constitue, selon le tribunal de première instance, un

²¹ Il existait auparavant trois statuts (CECA, CEE et CEEA rédigés au tout début des années 60) qui ont été unifiés le 29 février 1968 (Règlement n° 259/68 du Conseil fixant le Statut des fonctionnaires européens ainsi que le régime des autres agents de ces Communautés (JOCE n° L 56 du 4 mars 1968, p. 1), modifié en son article 52 par le Règlement CE, CACA, EURATOM du Conseil n° 490/2002 du 18 mars 2002 modifiant le régime applicable aux autres agents des Communautés européennes en ce qui concerne la durée des agents auxiliaires, JOCE L 77 du 20/03/2002, p. 1). Il a fait l'objet de modifications dont la plus importante est issu d'un règlement (CE, EURATOM) du Conseil n° 723/2004 du 22 mars 2004, « modifiant le statut des fonctionnaires des Communautés européennes ainsi que le régime applicable aux autres agents de ces Communautés », JOCE L 124 du 27 avril 2004, p. 1 à 118.

²² L'initiative incombe à la Commission qui transmet le projet au Conseil des Ministres qui arrête une position commune à la majorité qualifiée ; le projet est notifié pour avis au Parlement européen. Art. 283.

²³ Art. 10 quater nouveau (issu du Règlement du 22 mars 2004, précité).

²⁴ CECA (Communauté européenne du charbon et de l'acier), CEEA (Communauté européenne de l'énergie atomique, Euratom) et Communauté européenne (CE).

²⁵ Le Comité économique et social européen, le Comité des régions, le Médiateur de l'Union européenne et le contrôleur européen de la protection des données se trouvant assimilés, pour l'application du Statut, aux institutions des Communautés (art. 1^{er} ter du Statut).

²⁶ TPICE 28 janvier 1992, aff. T-45/90, Alicia Speybrouck / Parlement européen, *Recueil de jurisprudence* 1992 page II-33.

²⁷ Il appartient aux institutions de déterminer les autorités qui exercent ce pouvoir (art. 2, § 1 du Statut). Si l'Office de sélection du personnel des Communautés européennes, organisme interinstitutionnel récemment créé (Décision 2002/620/CE du Parlement européen, du Conseil, de la Commission, de la Cour de justice, de la Cour des comptes, du Comité économique et social, du Comité des Régions et du médiateur du 27 juillet 2002) a pour mission d'organiser la sélection des fonctionnaires et autres agents des Communautés européennes, le choix du lauréat ainsi que la décision de nomination demeurent de la compétence des institutions elles-mêmes (article 2 § 2).

²⁸ C'est ainsi que la CJCE distingue l'emploi, qui découle d'une décision de l'autorité budgétaire, de la fonction qui dépend de la décision de l'autorité compétente pour organiser les services d'une institution (CJCE Affaire C-398/93 P. du 9 août 1994, Lars Bo Rasmussen contre Commission des Communautés européennes, *Recueil de jurisprudence* 1994 p. I-4043).

²⁹ Art. 110, 1^{er} al. Il incombe à chaque administration d'adapter les dispositions statutaires par voies internes. C'est ainsi que l'article 5, 1^{er} alinéa, de la décision 1896/75 du Comité économique et social met en oeuvre l'article 1^{er}, deuxième alinéa, de l'annexe II du Statut. Cette disposition confère à l'assemblée générale des fonctionnaires compétence pour déterminer les modalités de l'élection du comité du personnel et compléter ainsi, à l'intérieur de chaque institution, le cadre réglementaire instauré par le statut pour la représentation du personnel. Cf. TPICE 8 mars 1990, Maindiaux e.a. / CES (T-28/89, *Recueil de jurisprudence* p. II-59 ; al. 45)

³⁰ Art. 110, 3^e al.

« instrument autonome des Communautés [qui] doit être interprété dans son propre contexte et selon ses propres finalités »³¹. Ses règles sont impératives, il ne peut y être dérogé³².

Il comporte neuf Titres ayant vocation à couvrir l'ensemble de la relation de travail, du recrutement à la cessation des fonctions en passant par les conditions de travail, le régime disciplinaire, le régime des pensions et la composition et le rôle des instances représentatives³³. Le Titre I^{er} pose les principes de l'organisation de la fonction publique communautaire, en particulier sa division, depuis la réforme de 2004, en deux groupes de fonctions (qui remplacent les quatre grandes catégories d'emplois A, B, C et D). Chaque catégorie est divisée en grades (eux-mêmes divisés en échelons)³⁴. Le passage à l'échelon supérieur est automatique après deux ans d'ancienneté³⁵. Le traitement dépend du grade et de l'échelon³⁶.

Encore faut-il, pour se voir appliquer ces règles, avoir la qualité de fonctionnaire au sens du Statut.

2) La qualité de fonctionnaire

Le Statut définit le fonctionnaire communautaire par référence au lien d'emploi. Selon l'article 1^{er} bis, « Est fonctionnaire des Communautés au sens du présent statut toute personne qui a été nommée dans les conditions prévues à ce statut dans un emploi permanent d'une des institutions des Communautés par un acte écrit de l'autorité investie du pouvoir de nomination de cette institution ». Deux conditions sont donc requises : avoir été nommé par l'autorité compétente dans un emploi permanent d'une des institutions des Communautés. La nomination conditionne l'application du statut. Elle trouve nécessairement son origine dans un acte unilatéral de l'autorité investie du pouvoir de nomination³⁷. On peut y voir une sorte d'investiture de la puissance publique. D'autre part, c'est la nature juridique de l'emploi occupé qui confère la qualité de fonctionnaire³⁸. La condition posée du caractère permanent de l'emploi occupé étaye l'idée de transcendance, médiatisée par le statut, attachée aux Communautés. La permanence de l'emploi permet de renforcer la continuité de l'institution : c'est ce qui justifie d'ailleurs la possibilité de recourir pendant de longues durées (3 ans) au service d'agents auxiliaires³⁹.

Ce lien d'emploi se double d'un lien institutionnel : la personne intègre la fonction publique communautaire par l'occupation d'un emploi permanent au sein d'une des institutions des

³¹ TPICE 6 avril 1990, Gill / Commission (T-43/89, *Recueil de jurisprudence*, p. II-173, al. 20). on ne saurait par conséquent se référer, pour l'interprétation de la notion de maladie professionnelle visée à l'article 78, 2^e al. du Statut, au règlement n 1408/71, lequel se limite à coordonner les législations nationales en matière de sécurité sociale.

³² TPICE 27 mars 1990, Chomel / Commission (T-123/89, *Recueil de jurisprudence*, p. II-131, points al. 26-30).

³³ Titre I : Dispositions générales ; Titre II : Droits et obligations du fonctionnaire ; Titre III : carrière du fonctionnaire ; Titre IV : conditions de travail du fonctionnaire ; Titre V : régime pécuniaire et avantages sociaux du fonctionnaire ; Titre VI : régime disciplinaire ; Titre VII : voies de recours ; Titre VIII : dispositions particulières applicables aux fonctionnaires 92-101 des cadre scientifique ou technique des Communautés ; Titre VIII bis : dispositions particulières et dérogatoires applicables aux fonctionnaires affectés dans un pays tiers ; Titre IX : dispositions transitoires et finales. Soit 92 pages, dont 50 pages d'annexes.

³⁴ Il existe, depuis la réforme de 2004, 78 niveaux de rémunération au lieu des 148 préexistants.

³⁵ Art. 44, 1^{er} al.

³⁶ Le fonctionnaire a « [...] droit à la rémunération afférente à son grade et à son échelon du seul fait de sa nomination » (art. 62, 1^{er} al. du Statut). Pour de plus amples développements, lire l'article de P.-A. Féral, « Droit statutaire : la rémunération des fonctionnaires communautaires », *Revue de la recherche juridique. Droit prospectif* 2000/3, p. 1101 à 1137.

³⁷ TPICE 13 juillet 1989, Jaeger / Commission (161/86, *Recueil de jurisprudence* p. 2467).

³⁸ N'a pas la qualité de fonctionnaire un agent auxiliaire dont le contrat « se caractérise par sa précarité dans le temps, étant donné qu'il ne peut être utilisé que pour assurer un remplacement momentané ou pour permettre d'effectuer des tâches administratives présentant un caractère passager ou répondant à une nécessité urgente ou n'étant pas nettement définies » ; il s'agit de « personnel occasionnel » (CJCE 11 juillet 1985, Aff. 43/84, Heinrich Maag contre Commission des Communautés européennes, *Recueil de jurisprudence* 1985 page 02581).

³⁹ Cf. le Règlement CE, CACA, EURATOM du Conseil n° 490/2002 du 18 mars 2002 modifiant le régime applicable aux autres agents des Communautés européennes en ce qui concerne la durée des agents auxiliaires, JOCE L 77 du 20/03/2002, p. 1 : « Il serait justifié de prévoir la possibilité de prolonger la durée des contrats des agents auxiliaires au-delà d'un an pour permettre aux institutions de répondre, lorsque l'intérêt du service l'exige, à la nécessité de garantir une certaine continuité de service... » (3).

Communautés. Le contentieux en la matière est abondant, mais la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) comme du Tribunal de première instance des Communautés européennes (TPICE) sont constantes : la qualité de fonctionnaire est indissociable de l'appartenance à une institution des Communautés. La nature juridique de l'emploi occupé est donc intimement liée à la nature juridique de l'organisme employeur. Les juridictions communautaires se réfèrent, pour établir une distinction, au critère de l'application d'un droit national. C'est ainsi que l'Association européenne pour la coopération, association internationale régie par le droit belge, «... ne peut, quelles que soient les relations qu'elle entretient avec la Commission, être assimilée à une entité administrative de celle-ci »⁴⁰. Se trouvent assimilés les organismes communautaires que le statut dénomme « agences » et dont une liste est donnée, complétée par le règlement de mars 2004⁴¹.

La filiation juridique avec les Communautés européennes se trouve établie dès lors que l'organisme en question est, au plan juridique, indépendant du droit d'un Etat membre. Le lien statutaire, et non contractuel, qui unit le fonctionnaire aux Communautés⁴² permet de renforcer l'indépendance de l'Union européenne par rapport à un Etat membre⁴³.

B) LES CONSEQUENCES JURIDIQUES : L'EQUATION DES DROITS ET DES DEVOIRS⁴⁴

Il résulte de l'existence du Statut la mise en place d'un corpus de normes juridiques dérogoratoires au droit commun. À cet égard, la Cour de justice des Communautés européennes fait parfois référence au « système de la fonction publique communautaire »⁴⁵. Ce lien statutaire crée un certain nombre d'obligations. Il lie le fonctionnaire à la Communauté européenne en garantissant, au plan juridique, l'indépendance des fonctionnaires à l'égard des Etats membres (1) tout en leur assurant, dans le même temps, une protection (2) au travers, notamment, du devoir d'assistance de la Communauté à l'égard de ses fonctionnaires

1) Le statut : une garantie juridique d'indépendance des fonctionnaires à l'égard des Etats membres

L'article 11 du Statut pose en principe que « le fonctionnaire doit s'acquitter de ses fonctions et régler sa conduite en ayant uniquement en vue les intérêts des Communautés, sans solliciter ni accepter d'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 les Communautés ». Bien que ressortissant d'un Etat membre, le fonctionnaire acquiert, en intégrant le Statut, une indépendance, notamment économique⁴⁶, à l'égard de son pays (ou de toute autre institution extérieure). Cette

⁴⁰ TPICE 13 juillet 1989, Pirzio-Biroli / Commission (80/79 et 205/81, *Recueil de jurisprudence* p. 2441) ; CJCE 13 décembre 1989, Affaire C-100/88, Augustin Oyowe et Amadou Traore contre Commission des Communautés européennes, *Recueil de jurisprudence* 1989 p. 04285.

⁴¹ Il s'agit du Comité économique et social européen, du Comité des régions, du Médiateur de l'Union européenne et du contrôleur européen de la protection des données (art. 1^{er} Ter nouveau).

⁴² TPICE 27 oct. 1994, Mancini / Commission (T-508/93, *Recueil de jurisprudence de la Fonction publique*, p. II-761, point 42). TPICE 19 juillet 1999, Mammarella / Commission (T-74/98, points 25-27). Les agents temporaires sont, quant à eux, liés à l'institution par un « contrat d'emploi » qui fonde le régime juridique applicable. Il peut ainsi être dérogé par contrat aux dispositions générales du régime spécifique aux autres agents (TPICE 28 janvier 1992, aff. T-45/90, Alicia Speybrouck contre Parlement européen, *Recueil de jurisprudence* 1992 page II-00033).

⁴³ Mais aussi par rapport aux juridictions. Il ne leur appartient pas d'adresser à l'administration une injonction de nommer les requérants fonctionnaires (CJCE 26 janvier 1989, Koutchoumoff, aff. 224/87, *Recueil de jurisprudence*, p. 0000).

⁴⁴ Cette idée est présente dans la proposition de Règlement modifiant le statut du 19 avril 2002 (précitée) : le préambule prévoit que « Le statut définit l'ensemble des droits et obligations des fonctionnaires » (p. 34).

⁴⁵ Lire, par exemple, CJCE Affaire C-398/93 P. du 9 août 1994, Lars Bo Rasmussen contre Commission des Communautés européennes, *Recueil de jurisprudence* 1994 p. I-4043.

⁴⁶ Les Communautés rémunèrent les fonctionnaires selon des barèmes établis : le traitement mensuel de base variant (à la date d'adoption du règlement de mars 2004) de 2.325,33 Euros (premier grade, 1^{er} échelon), pour le plus bas, à 16.094,79 Euros (grade 3, 16^e échelon) ; art. 66 du Statut.

« indépendance dans l'exercice de ses fonctions »⁴⁷ se manifeste de plusieurs façons. Par le biais des privilèges et immunités reconnus⁴⁸ aux fonctionnaires communautaires qui, selon le TPICE « [...]visent à éviter qu'une entrave soit apportée au fonctionnement et à l'indépendance des Communautés »⁴⁹, mais aussi par certaines conditions liées au comportement du fonctionnaire. Il est, d'une part, tenu d'une obligation d'abstention : il ne peut accepter d'instruction que de son institution de rattachement. Il obéit, d'autre part, à un principe d'action : le fonctionnaire doit s'acquitter de ses fonctions et régler sa conduite en tenant compte des seuls intérêts des Communautés. Il ne peut ainsi traiter d'une affaire « [...] dans laquelle il a, directement ou indirectement, un intérêt personnel, notamment familial ou financier, de nature à compromettre son indépendance... »⁵⁰ Le champ d'application de la règle est très large : ce n'est pas seulement la vie professionnelle qui est visée mais tous les actes de la vie, le texte faisant référence à la « conduite » du fonctionnaire. Il ne peut, par exemple, exercer d'activité extérieure, rémunérée ou non, ou bien remplir un mandat en dehors des Communautés sans en avoir demandé au préalable l'autorisation. Celle-ci sera refusée « [...] si l'activité ou le mandat est de nature à entraver l'exercice de ses fonctions ou est incompatible avec les intérêts de son institution »⁵¹ ⁵².

Le lien statutaire permet donc de faire peser sur le fonctionnaire communautaire des devoirs (son indépendance vis-à-vis des Etats par exemple) qui transcendent les frontières vie professionnelle / vie privée. L'article 55, 1^{er} alinéa, directement opposable aux fonctionnaires, prévoit ainsi que « les fonctionnaires en activité sont à tout moment à la disposition de leur institution »⁵³. Par conséquent, cette indépendance juridique à l'égard des Etats membres se double d'une dépendance à l'égard des Communautés. Le lien statutaire renforce *a contrario* la dépendance juridique existant avec l'institution d'appartenance. C'est pourquoi le fonctionnaire est tenu, même après la cessation de ses fonctions, de « [...] respecter les devoirs d'honnêteté et de délicatesse, quant à l'acceptation de certaines fonctions ou de certains avantages »⁵⁴. Il 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 »⁵⁵. Les juridictions communautaires ont ainsi pu déduire de ces devoirs l'existence d'une obligation d'allégeance du fonctionnaire⁵⁶. Autrement dit, certaines obligations perdurent par-delà de lien d'emploi : elles ont vocation à s'appliquer tandis que le fonctionnaire n'est plus en fonction. La Statut a vocation à une certaine permanence juridique. L'intérêt personnel disparaît, absorbé par l'intérêt communautaire. Le fonctionnaire « se doit » aux

⁴⁷ Art. 11 bis, 3^e § du nouveau Statut.

⁴⁸ Dans des conditions définies au Protocole du 8 avril 1965 sur les privilèges et immunités des Communautés européennes.

⁴⁹ TPICE 19 novembre 1992, Campogrande / Commission (T-80/91, Recueil de jurisprudence, p. II-2459, point 42). Est interdite toute imposition nationale, quelles que soit sa nature ou ses modalités de perception, qui a pour effet de grever, directement ou indirectement, les fonctionnaires ou autres agents des Communautés, en raison du fait qu'ils sont bénéficiaires d'une rémunération versée par les Communautés, même si l'impôt en cause n'est pas calculé en proportion du montant de cette rémunération (CJCE 25 mai 1993, Kristoffersen / Skatteministeriet, C-263/91, Recueil de jurisprudence, p. I-2755, points 14-16).

⁵⁰ Art. 11 bis, 1^{er} § du nouveau Statut.

⁵¹ Dans son ancienne rédaction, l'article utilisait l'expression « nuire à l'indépendance du fonctionnaire ou à porter préjudice à l'activité des Communautés ».

⁵² Art. 12 Ter du nouveau Statut.

⁵³ CJCE 21 avril 1994. Anna-Maria Campogrande contre Commission des Communautés européennes, aff. C-22/93 P, *Recueil de jurisprudence* 1994 page I-1375. L'article 55, 1^{er} al. Il suppose que l'institution en question dispose de toutes les informations nécessaires pour lui permettre d'entrer en relation avec ceux-ci à leur domicile. Dès lors, le refus opposé par un fonctionnaire de communiquer à l'administration son adresse personnelle constitue un manquement aux obligations qui découlent de cette disposition, susceptible de justifier une sanction disciplinaire.

⁵⁴ Art. 16, 1^{er} al. du Statut.

⁵⁵ Art. 11, 2^e al.

⁵⁶ CJCE 13 déc. 1989, Augustin Oyowe et Amadou Traore / Commission des Communautés européennes, *Recueil de jurisprudence* 1989, p. 4285 ; CJCE 16 décembre 1999, Comité économique et social des Communautés européennes contre E., aff. C-150/98 P., *Recueil de jurisprudence* 1999 page I-08877.

Communautés. Les relations ainsi nouées favorisent la continuité de la Communauté européenne. On constate cependant que les libertés fondamentales se voient aujourd'hui reconnaître, par le nouveau Statut, une place plus importante. Si un fonctionnaire ne pouvait être candidat à des fonctions publiques électives qu'à condition de solliciter un congé de convenance personnelle pour une période ne pouvant excéder trois mois⁵⁷, il lui est aujourd'hui possible de se voir accorder un congés annuel, ou même de continuer à exercer son activité à temps partiel ou à temps plein, la décision incombant à l'autorité investie du pouvoir de nomination qui tient compte « de l'intérêt du service »⁵⁸.

2) Le statut : une protection accordée aux fonctionnaires communautaires

Dans son mode d'élaboration comme dans son contenu, le Statut permet d'assurer une certaine protection aux fonctionnaires communautaires.

Il met en effet en place un certain nombre de garanties processuelles censées limiter l'arbitraire des institutions. Instituant des règles générales et impersonnelles liant, dans leurs principes, les institutions dont dépendent les fonctionnaires, il crée une barrière juridique garantissant le plein exercice des droits statutaires. Par conséquent, l'autorité investie du pouvoir de nomination ne peut déroger aux règles impératives du Statut en restreignant, par exemple, l'accès des agents temporaires aux concours internes, de telles mesures n'ayant pas été prises dans l'exercice des pouvoirs expressément prévus à l'article, « [...] mais de manière générale, en dehors de l'organisation d'un concours spécifique, par des instructions arrêtées en cette matière par le bureau élargi du Parlement ». La Cour se réserve alors le droit de « déqualifier » de telles mesures : « il s'agit de directives internes qui n'ont pas la qualité de règles de droit. [...] Elles ont la valeur d'une simple règle de conduite indicative quant à la pratique à suivre par l'institution »⁵⁹.

Il permet également, par les procédures consultatives qu'il institue, de garantir les fonctionnaires contre l'arbitraire de la Commission européenne. L'article 10, 2^e alinéa du Statut prévoit que toute modification statutaire, par la Commission, doit être soumise à la consultation du Comité du statut⁶⁰. Cette obligation s'étend, outre aux propositions formelles, également aux modifications substantielles de propositions déjà examinées auxquelles elle procède, à moins que, dans ce dernier cas, les modifications correspondent pour l'essentiel à celles proposées par le comité du statut. Une telle solution⁶¹ se justifie par le rôle assumé par la Commission du statut, organe paritaire regroupant des représentants des institutions des Communautés et des représentants de leurs comités du personnel⁶², destinés à exprimer les intérêts des fonctionnaires. Le Tribunal de première instance a ainsi pu décider que le devoir des institutions d'assurer à leurs fonctionnaires la possibilité de désigner leurs représentants en toute liberté et dans le respect des règles établies ne se limitait pas à sanctionner des irrégularités commises ou à empêcher des irrégularités imminentes. La Cour de justice a reconnu aux institutions le droit d'intervenir d'office au cas où elles éprouveraient un doute sur la régularité de l'élection⁶³. Par conséquent, « Les pouvoirs qui appartiennent aux institutions en vertu de leur devoir d'assurer la régularité des élections comprennent donc celui de prendre des mesures préventives »⁶⁴.

⁵⁷ Art. 15, 1^{er} al.

⁵⁸ Nouvel article 15, 1^{er} §.

⁵⁹ TPICE 8 novembre 1990, Brigitte Bataille e.a. contre Parlement européen, aff. T-56/89, Recueil de jurisprudence 1990 page II-00597.

⁶⁰ Il ne dispose plus, depuis la réforme de mars 2004, du pouvoir de « formuler toute suggestion en vue de la révision du statut » (ancien article 10, 2^e al.).

⁶¹ CJCE 5 octobre 2000, Conseil de l'Union européenne contre Silvio Busacca e.a. et Cour des comptes des Communautés européennes, aff. C-434/98 P, Recueil de jurisprudence 2000 page I-08577.

⁶² Ils sont élus par les fonctionnaires de l'institution pour une durée de trois ans (pouvant être réduite par les institutions) ; art. 1^{er} de l'annexe II du Statut.

⁶³ CJCE 29 septembre 1976 (aff. 54/75).

⁶⁴ TPICE 8 mars 1990, Maindix e.a. / CES (T-28/89, Recueil de jurisprudence p. II-59 ; al. 32).

Parallèlement, le Statut offre aux fonctionnaires une protection liée à l'exercice de leurs fonctions. Les Communautés lui sont redevables d'une rémunération qui comprend un traitement de base, des allocations familiales et des indemnités⁶⁵. Le statut garantit également une certaine pérennité dans l'emploi. La CJCE a ainsi pu reconnaître l'existence d'un principe de la « vocation à la carrière » des fonctionnaires⁶⁶ qui implique, par exemple, que, «[...] lorsque l'autorité investie du pouvoir de nomination envisage de pourvoir aux vacances d'emplois, elle doit, d'abord, selon l'article 29 du statut, examiner les possibilités de promotion ou de mutation au sein de l'institution et, ensuite, après cet examen, les possibilités d'organisation de concours internes à l'institution. L'ordre de préférence ainsi établi est l'expression même du principe de la vocation à la carrière des fonctionnaires recrutés »⁶⁷. Le principe de la « vocation à la carrière » justifie également qu'il soit procédé à un examen comparatif régulier des candidatures à un poste et le droit de l'intéressé de faire connaître son point de vue ainsi que celui de voir motiver la décision de façon suffisante⁶⁸. La reconnaissance juridique de tels principes les rend opposables à l'administration.

Il existe, d'autre part, un devoir d'assistance prévu à l'article 24 du Statut. Il dispose que « les communautés assistent le fonctionnaire, notamment dans toute poursuite contre les auteurs de menaces, outrages, injures, diffamations ou attentats ». L'assistance s'étend aux biens et couvre non seulement le fonctionnaire, mais également les membres de sa famille. Elle s'applique dès lors qu'un lien existe avec sa qualité et ses fonctions. C'est donc la protection de la fonction et, par-delà, de l'intérêt communautaire qui est visée à travers le fonctionnaire qui n'en est que le représentant, le rôle de garant incombant aux Communautés.

Il existe, par conséquent, des principes qui, issus du lien statutaire, ont vocation à couvrir, par-delà la relation de travail, la vie du fonctionnaire. Le Statut tisse des relations d'interdépendance⁶⁹. Les liens ainsi institués par le droit permettent de nouer des devoirs réciproques au service de l'intérêt général communautaire.

II- DES FONCTIONNAIRES AU SERVICE DE L'INTERET GENERAL COMMUNAUTAIRE

La construction du droit communautaire a permis de faire progressivement émerger un intérêt général communautaire, c'est-à-dire distinct des intérêts des différents Etats membres. Ses fondements juridiques sont multiples, mais contribuent, au fil des différents textes et décisions de justice, à en dessiner les contours (A). S'agissant du Statut des fonctionnaires communautaires, il contribue à assurer la protection de cet intérêt général communautaire (B).

⁶⁵ Art. 62, 3^e al. du Statut.

⁶⁶ CJCE 13 décembre 1984, Vlachos/Cour de Justice, aff. 20/83 et 21/83, point 19.

⁶⁷ TPICE 19 février 1998, Campogrande / Commission (T-3/97, *Recueil de jurisprudence de la Fonction publique* p. II-215, point 65)..

⁶⁸ TPI 12 février 1992, Cornelis Volger contre Parlement européen, aff. T-52/90, *Recueil de jurisprudence* 1992 page II-00121.

⁶⁹ C'est l'idée que l'on retrouve exprimée par le Proposition de modification du Statut des fonctionnaires communautaires du 19 avril 2002 (op. cit.) : « un système de carrière fixé par le statut est le meilleur moyen de préserver l'indépendance de la fonction publique européenne et d'assurer l'intégration des différentes cultures de travail » (préambule, p. 34)

A) LES FONDEMENTS JURIDIQUES DE L'INTERET GENERAL COMMUNAUTAIRE

À l'inverse du droit français, le droit communautaire n'identifie pas l'intérêt général à une catégorie juridique de rattachement. Autrement dit, l'intérêt général peut exister indépendamment de la création d'un service public communautaire. Il est, de ce fait, présent « en substance » dans les différents textes et au sein de la jurisprudence communautaire (1) mais aussi dans le Statut du fonctionnaire communautaire (2).

1) Le Traité de la Communauté européenne (CE) et la jurisprudence

Libérale dans ses fondements juridiques⁷⁰, la construction du Marché intérieur n'a cependant pas eu pour effet de limiter l'intervention des pouvoirs publics communautaires. Elle a même permis d'asseoir et de légitimer, au plan juridique, une intervention accrue. Si, par exemple, l'ouverture des monopoles publics nationaux à la concurrence s'est traduite, dans un premier temps, par un mouvement de déréglementation, elle s'inscrit, au bout du compte, dans un processus de "re-réglementation". Ouverts à la concurrence, ces secteurs n'en demeurent pas moins réglementés⁷¹. ; on commence à évoquer la création d'instances communautaires de régulation⁷². Autrement dit, la politique communautaire de décloisonnement des marchés a progressivement permis une passation de pouvoirs des Etats membres vers l'Union européenne, légitimant un transfert de compétence normative des Etats membres vers les institutions communautaires. Dans le même temps, l'Union européenne assoit un peu plus sa présence, en tant qu'organisation, par la création d'établissements publics communautaires⁷³. Le droit est donc un moyen parmi d'autres aidant à « l'amarrage » de l'Union européenne. L'émergence d'un intérêt général communautaire participe de cette même logique : il constitue un médiateur juridique permettant de faire prévaloir, dans certaines décisions, l'intérêt communautaire sur les intérêts des Etats membres. Ce faisant, le droit sert l'institutionnalisation de l'Union européenne en tant qu'organisation autonome. Cet intérêt général est porté par des actions communautaires : il peut s'agir de « projets d'intérêt communautaire » (PIC), prévus notamment à l'article 155 du Traité CE⁷⁴, dont le but est de permettre, par le biais de financements communautaires, que des Etats membres soient les relais d'objectifs fixés au niveau communautaire⁷⁵, ou encore « d'objectifs communautaires » tels que « la cohésion économique et

⁷⁰ L'article 98 du Traité CE énonce que "les Etats membres et la Communauté agissent dans le respect du principe d'une économie de marché ouverte où la concurrence est libre".

⁷¹ Les différentes directives adoptées dans les secteurs des télécommunications, de la poste, des transports ferroviaires ou encore de l'électricité ou du gaz forment un corpus de normes juridiques contraignantes qui organisent ces secteurs (cf. Nicole MAGGI-GERMAIN et Christian-Albert GARBAR, "L'articulation entre la loi, le statut et la convention collective dans le secteur public, in *Quelle démocratie dans le monde du travail ?* Sous la direction de Jocelyne Barreau, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2003, 222p.

⁷² À cet égard, il est intéressant de remarquer qu'à l'initiative des gestionnaires nationaux du transport de gaz, a été créé en mai 2000, une instance européenne, le TSO (Transport system operator), chargée "dévaluer, pour les Etats membres, les réglementations nationales et pour la Commission européenne, le degré de réalisation du marché intérieur du gaz" (Actualité des services publics en Europe n° 68, juin 2000). Ne peut-on y voir les prémices d'une instance communautaire de régulation du secteur gazier ?

⁷³ L'institut d'études de sécurité et le Centre satellitaire, mis en place au 1^{er} janvier 2002, dotés de la personnalité juridique et de l'autonomie financière (cf. V. Konenberger, « La naissance d'établissements publics de l'Union européenne : réflexions à propos de l'Institut d'études de sécurité et du Centre satellitaire », *Europe* n°3, 2002, p. 5 à 7).

⁷⁴ "-1. Afin de réaliser les objectifs visés à l'article 154, la Communauté :
- établit un ensemble d'orientations couvrant les objectifs, les priorités ainsi que les grandes lignes des actions envisagées dans le domaine des réseaux transeuropéens ; ces orientations identifient des projets d'intérêt commun [...]"

⁷⁵ La Décision n° 1254/96/CE du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 1996, établissant un ensemble d'orientations relatif aux réseaux transeuropéens dans le secteur de l'énergie (JOCE n° L 161 du 29 juin 1996) détermine les conditions posées à la mise en œuvre, par les Etats, de projets d'intérêt commun visant à assurer l'interopérabilité des réseaux. S'ils doivent présenter "une viabilité économique potentielle" (art. 155, § 1, dernier al.), celle-ci se trouve largement "tempérée" par les objectifs sociaux déterminés par l'Union européenne (fiabilité et sécurité de l'approvisionnement énergétique, renforcement de la cohésion économique et sociale et protection de l'environnement de la Communauté). Cf. N. Maggi-Germain, "L'apport du concept de statut du personnel dans la construction juridique de la notion de réseaux transeuropéens", in G. Hénaff (dir.), *Concurrence et services publics : enjeux et perspectives*, Presses universitaires de Rennes, 2002, 350 p., p. 241 à 261, également publié dans la *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, avril 2002, p. 256 à 268.

sociale »⁷⁶. La notion d'objectifs communautaires recouvre deux réalités : la création de cette catégorie juridique permet, d'une part, aux instances communautaires de valider des projets d'intérêts communs, "c'est-à-dire couvrant des domaines d'intérêt commun"⁷⁷ ; mais, elle sert aussi à mettre en avant l'intérêt général communautaire, par le biais notamment d'un soutien financier accordé aux projets qui renforcent la cohésion économique et sociale⁷⁸. On voit ainsi se dessiner les contours d'un intérêt général communautaire propre, qui ne se limite pas à la somme des intérêts particuliers des Etats membres. La Cour de justice des communautés européennes se réfère ainsi parfois à la notion "d'objectif d'intérêt général"⁷⁹. Dans certains textes, l'intérêt général peut ne pas être identifié en tant que tel mais n'en être pas moins présent : ce sont des considérations de "sécurité routière en général" qui, selon le préambule de la proposition de directive du 18 novembre 1998⁸⁰ relative à l'aménagement du temps de travail des travailleurs mobiles exécutant des activités de transport routier ainsi que des conducteurs indépendants, justifient que soient limitées les "[...] longues périodes de travail de nuit". Par conséquent, en organisant les activités économiques, l'Union européenne y intègre des préoccupations d'intérêt général communautaire.

Plus largement, l'intérêt communautaire constitue un principe d'action. Il appartient ainsi à la Commission d'apprécier la suite à donner à une plainte déposée par Etat, pour violation par un autre Etat des règles du Traité relatives à la libre concurrence⁸¹, en se basant sur une évaluation de la nature et de l'importance de l'affaire en vue de déterminer s'il existe un intérêt communautaire suffisant⁸². La mise en avant d'un intérêt communautaire autorise une mise à l'écart des droits nationaux et, corrélativement, légitime l'intervention de l'Union européenne.

2) Le Statut des fonctionnaires

Le Statut des fonctionnaires renforce la « fabrication » de cet intérêt général communautaire. Le Règlement de mars 2004 énonce ainsi, en son point 14, que « L'impartialité est un principe de base du service public reconnu par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Il est donc essentiel de clarifier les obligations du fonctionnaire dans les situations de conflit d'intérêt réel ou potentiel, tant pendant la période d'activité qu'après la cessation des fonctions ». C'est ainsi que le Statut prévoit, s'agissant du régime juridique applicable à la relation de travail, la mise à l'écart du droit national. L'article 11, 1^{er} alinéa dispose en effet que « le fonctionnaire doit s'acquitter de ses fonctions et régler sa conduite en ayant uniquement en vue les intérêts des Communautés, sans solliciter ni accepter d'instructions 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 les Communautés⁸³ ». Le droit communautaire est donc d'application exclusive. Il vise à extraire les fonctionnaires de leur régime juridique national afin de leur appliquer des règles spécifiques servant les intérêts des Communautés. Les privilèges et immunités sont ainsi consentis aux fonctionnaires dans « l'intérêt

⁷⁶ Directive 96/92/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 décembre 1996, concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité. Il peut s'agir de "faciliter le développement et le désenclavement de ses régions moins favorisées" ou encore de "renforcer la sécurité d'approvisionnement énergétique" (article 3 de la décision n° 1254/96 CE du PE et du Conseil, précitée).

⁷⁷ Cf. Rapport spécial de la Cour des comptes n° 9/2000 relatif aux réseaux transeuropéens (RTE)-Télécommunications, JOCE n° C/166 du 15 juin 2000, point 26.

⁷⁸ Art. 154 paragraphe 1 du Traité CE et, à titre d'exemple, le point 2 de Décision n° 1254/96 CE du Parlement européen (PE) et du Conseil du 5 juin 1996, établissant un ensemble d'orientations relatif aux réseaux transeuropéens dans le secteur de l'énergie, précitée.

⁷⁹ En l'espèce, la protection de l'environnement (CJCE 7 fév. 1985, aff. 240/83, Ass. de défense des brûleurs d'huile usagées, Rec. p.531).

⁸⁰ Proposition n° 98/0319 (SYN), JOCE COM(1998) 662 final.

⁸¹ Art. 81 et s.

⁸² TPICE 15 janvier 1997, SFEI e.a./Commission, T-77/95, *Recueil de jurisprudence* 1997, p. II-1, points 29 et 46 ; TPICE 31 janvier 2001, Weyl Beef Products BV, Exportslachterij Chris Hogeslag BV et Groninger, affaires jointes T-197/97 et T-198/97, *Recueil de jurisprudence* 2001 page II-00303

⁸³ Cette dernière phrase est issue du Règlement n° 723/2004 du Conseil du 22 mars 2004, JOCE L 124 du 27 avril 2004, p. 1 à 118, modifiant le statut des fonctionnaires des Communautés européennes ainsi que le régime applicable aux autres agents de ces Communautés.

exclusif des Communautés », en l'espèce, la garantie de l'indépendance Communautés⁸⁴. S'ils ne peuvent être invoqués dans des relations juridiques privées avec d'autres particuliers (le droit national ayant alors vocation à s'appliquer), c'est à la condition que « [...] l'institution considère qu'il n'est pas contraire aux intérêts de la Communauté de ne pas invoquer ses privilèges et immunités »⁸⁵. L'Etat se trouve *de jure* exclu de la relation de travail. Statut et les règles de droit qu'ils comportent transcendent les droits nationaux. L'article 7, § 1 prévoit ainsi que « l'autorité investie du pouvoir de nomination affecte, par voie de nomination ou de mutation, dans le seul intérêt du service et *sans considération de nationalité*⁸⁶, chaque fonctionnaire à un emploi de son groupe de fonction correspondant à son grade⁸⁷ ». C'est la même logique qui prévaut à l'article 4, 1^{er} al. selon lequel « toute nomination ou promotion ne peut avoir pour objet que de pourvoir à la vacance d'un emploi dans les conditions prévues au présent statut ». L'article 27, 2^e alinéa du Chapitre Ier relatif au recrutement précise, pour sa part, que « aucun emploi ne doit être réservé aux ressortissants d'un Etat membre déterminé ».

Parallèlement, le Statut produit des effets sur les Etats, leur imposant de prendre en compte l'intégration de leur ressortissant dans l'administration communautaire. Certaines de ses dispositions les lient ainsi directement au travers du régime juridique applicable aux fonctionnaires. Il leur impose, par exemple, une reconnaissance et une prise en compte des emplois occupés au sein de la Communauté par leur ressortissant. Aux termes de l'article 11, paragraphe 2, de l'annexe VIII du statut: «Le fonctionnaire qui entre au service des Communautés après avoir:

- cessé ses activités auprès d'une administration, d'une organisation nationale ou internationale

ou

- exercé une activité salariée ou non salariée,

a la faculté, entre le moment de sa titularisation et le moment où il obtient le droit à une pension d'ancienneté au sens de l'article 77 du statut, de faire verser aux Communautés le capital, actualisé jusqu'à la date du transfert effectif, représentant les droits à pension qu'il a acquis au titre des activités visées ci-dessus ».

Les Etats membres sont donc tenus, en vertu de l'article 10 du Traité CE⁸⁸, de prendre « [...] toutes mesures générales ou particulières propres à assurer l'exécution des obligations découlant du présent traité ou résultant des actes des institutions de la Communauté... ». Ils risquent, faute d'avoir pris les mesures nécessaires pour permettre le transfert des droits à pension des fonctionnaires au régime communautaire, d'être condamnés⁸⁹.

Dans le même temps, l'intérêt général va servir à légitimer un encadrement des droits fondamentaux des fonctionnaires. Le TPICE a ainsi pu décider, dans l'affaire Connolly, que « l'exercice de droits fondamentaux tels que le droit de propriété peut être soumis à des restrictions, à condition que celles-ci répondent à des objectifs d'intérêt général poursuivis par la Communauté et ne constituent pas une intervention démesurée et intolérable portant atteinte à la substance même

⁸⁴ TPICE 29 mars 1995, Hogan / Cour de justice (T-497/93, Recueil de jurisprudence 1995, p. II-703, II-77 et p. II-251, points 38, 48-51, 60).

⁸⁵ TPICE 26 octobre 1993, Reinartz / Commission (T-6/92 et T-52/92, Recueil de jurisprudence 1993, p. II-1047, points 103-107).

⁸⁶ Nous soulignons.

⁸⁷ Avant la réforme de mars 2004, les emplois d'une même spécialité professionnelle pouvaient être constitués en cadres groupant un certain nombre de grades d'une ou plusieurs catégories (A : 8 grade, B : 5 grades, C : 5 grades, D : 4 grades) ; ancien art. 5, 6^e al. du Statut.

Les emplois sont aujourd'hui classés en deux groupes de fonction : celui des administrateurs (« AD ») et celui des assistants (« AST »), comportant respectivement 12 grades correspondant à des fonctions de direction, de conception et d'étude ainsi qu'à des fonctions linguistiques ou scientifiques, et 11 grades correspondant à « des fonctions d'application, de nature technique et d'exécution » (art. 5 dans sa nouvelle rédaction).

⁸⁸ Cf., à titre d'illustration, CJCE 20 octobre 1981, Commission/Belgique, 137/80, Recueil de jurisprudence 1981, p. 2393, point 9.

⁸⁹ CJCE 17 juillet 1997, Commission des Communautés européennes contre Royaume d'Espagne, aff. C-52/96, Recueil de jurisprudence 1997 page I-4637.

des droits garantis »⁹⁰. Il résulte en effet d'une jurisprudence constante que les droits fondamentaux ne constituent pas des prérogatives absolues, mais peuvent comporter des restrictions, à condition que celles-ci répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général et ne constituent pas, au regard du but poursuivi, une intervention démesurée et intolérable dans une société démocratique, qui porterait atteinte à la substance même des droits protégés⁹¹. L'intérêt général peut donc justifier une restriction à l'exercice d'un droit, qualifié par les juridictions de fondamental, tel que le droit d'expression (au travers de la publication d'un ouvrage)⁹², désormais inscrit, en tant que tel, dans le Statut à l'article 17 bis, § 1⁹³. Le Statut participe ainsi à la fabrication d'un intérêt général des Communautés distinct de l'intérêt des Etats membres de l'Union européenne ; il en constitue l'un des médiateurs juridiques dont l'intérêt du service constitue la déclinaison.

B) LA DECLINAISON DE L'INTERET GENERAL COMMUNAUTAIRE PAR L'INTERET DU SERVICE

L'intérêt du service a été érigé en principe organisant la relation de travail (1). Les libertés des fonctionnaires se trouvent, de ce fait, circonscrites (2).

1) L'intérêt du service organisant la relation de travail

La relation de travail au sein de la fonction publique est, en grande partie, organisée autour de « l'intérêt du service ». Il conditionne le recrutement des fonctionnaires⁹⁴, la manière dont le fonctionnaire doit s'acquitter de ses fonctions⁹⁵ ainsi que l'éventuelle rupture de la relation de travail. L'article 50 prévoit ainsi la possibilité d'un « retrait d'emploi dans l'intérêt du service », non motivé par une faute disciplinaire : « Tout membre du personnel d'encadrement supérieur [...] peut se voir retirer cet emploi dans l'intérêt du service par décision de l'autorité investie du pouvoir de nomination ». Le bon fonctionnement du service justifie également qu'il puisse être, dans certains cas et sous certaines conditions, démis d'office⁹⁶. Des « difficultés relationnelles internes » peuvent justifier, lorsqu'elles causent des « [...] tensions préjudiciables au bon fonctionnement du service » la mutation du fonctionnaire dans l'intérêt du service⁹⁷. En l'espèce, M. Ojha, fonctionnaire de grade A 5 à la direction générale Emplois, relations industrielles et affaires sociales de la Commission à Bruxelles (DG V), avait été affecté, le 15 août 1991, à la délégation de la Commission à Dacca (Bangladesh) afin d'y remplir les fonctions de conseiller et de superviseur de projets de développement et d'aide. Par note du 8 mai 1992, le directeur de la direction "Asie" de la direction générale Relations extérieures de la Commission (DG I), a fait part au requérant de quatre plaintes, émanant respectivement du gouvernement du Bangladesh, de la Banque mondiale et de deux firmes européennes, aux termes desquelles il lui était reproché d'avoir fait preuve d'un

⁹⁰ TPICE 19 mai 1999, Connolly / Commission (T-34/96 et T-163/96, *Recueil de jurisprudence de la Fonction publique* 1999, p. II-463, point 111) ; lire également la note de D. Simon., *Europe* 1999 n° 241, juillet, comm., p. 12 et J.-M. Bêlorgey, S. Gervasoni et C. Lambert, « Actualité du droit communautaire », *AJDA*, Chron., 2001, p. 941 et 942.

⁹¹ CJCE 5 octobre 1994, X/Commission, C-404/92 P, *Recueil de jurisprudence* p. I-4737, point 18, *Dalloz*, 1995, Jp., p. 421 à 426, note Clergerie ; TPICE 15 mai 1997, N/Commission, T-273/94, *Recueil de jurisprudence de la Fonction publique*, p. I-A-97 et II-289, point 73

⁹² TPICE 14 juillet 2000, Michaël CWIK / Commission des Communautés européennes (aff. T-82/99).

⁹³ « Le fonctionnaire a droit à la liberté d'expression dans le strict respect des principes de loyauté et d'impartialité ».

⁹⁴ Art. 7, §1, 1^{er} al. : « L'autorité investie du pouvoir de nomination affecte, par voie de nomination ou mutation, dans le seul intérêt du service et sans considération de nationalité, chaque fonctionnaire à un emploi de son groupe de fonction correspondant à son grade ». L'article 34 pose quant à lui en principe l'obligation, pour les fonctionnaires, d'effectuer un stage d'une durée de neuf mois avant de pouvoir être titularisé.

⁹⁵ *Infra*, point 2).

⁹⁶ Art. 49. La démission d'office est prévue dès lors que le fonctionnaire ne satisfait plus aux conditions posées lors du recrutement ou bien lorsqu'il a refusé, pour la deuxième fois consécutive, à l'issue d'un détachement, d'un congé pour convenances personnelles, l'emploi de sa catégorie ou de son cadre correspondant à son grade.

⁹⁷ CJCE 12 novembre 1996, Girish Ojha contre Commission des Communautés européennes, aff. C-294/95 P, *Recueil de jurisprudence* 1996, page I-05863.

comportement inapproprié dans l'exercice de ses fonctions. La Cour de justice approuve le TPICE de ne pas avoir annulé la décision qui « [...] peut être décidée en considération de la simple existence de plaintes, lorsque l'intérêt du service l'exige » ; « cette règle s'impose à plus forte raison dans le domaine des relations extérieures d'un service, tout particulièrement lorsque celui-ci est investi de missions diplomatiques ». La décision est dès lors justifiée : « afin que les reproches qui lui sont faits ne s'étendent pas à l'ensemble du service concerné, il est de bonne administration que l'institution prenne à son égard, dans les meilleurs délais, une mesure d'éloignement »⁹⁸. Il ne peut, par conséquent, être fait grief à l'autorité investie du pouvoir de nomination de s'être prononcée sans avoir ouvert, au préalable, d'enquête. Mu par l'intérêt du service, le pouvoir de l'administration communautaire est très important (à la condition que soient respectés les droits de la défense et que la mesure ne porte pas atteinte à la position statutaire du fonctionnaire ou au principe de correspondance entre le grade et l'emploi)⁹⁹. La décision prise « dans l'intérêt du service » est juridiquement distincte de la mesure disciplinaire ; elles mettent en œuvre des procédures distinctes. Les tribunaux font parfois référence aux « nécessités du service » dès lors que la sujétion imposée au fonctionnaire apparaît plus importante. Ce sont les nécessités du service qui fondent juridiquement le report de congés¹⁰⁰.

L'intérêt du service justifie également, au plan juridique, le recours à des règles exorbitantes : un règlement¹⁰¹ peut ainsi valablement prévoir des mesures de cessation définitive des fonctions, mesures dites de « dégageant des cadres ». De telles dispositions « [...] ne trouvent pas leur origine légale dans le statut [...] mais doivent au contraire être analysées comme une pratique à laquelle la Communauté a eu recours de façon ponctuelle dans l'intérêt du bon fonctionnement de ses institutions »¹⁰². Il peut aussi, à titre exceptionnel et dès lors que « [...] le but à atteindre l'exige et lorsque la confiance légitime des intéressés est dûment respectée », être dérogé au principe de sécurité juridique « [...] afin que la portée dans le temps d'un acte communautaire voie son point de départ fixé à une date antérieure à sa publication¹⁰³. A l'inverse, le « principe de bonne administration » justifie une application étendue de dispositions statutaires à des agents temporaires : c'est ainsi que le TPICE a pu décider que « même si l'article 31 du statut, relatif aux critères de classement en grade des fonctionnaires lors de leur recrutement, n'est pas expressément déclaré applicable aux agents temporaires par le régime applicable aux autres agents, le critère dont il s'inspire - selon lequel le recrutement doit normalement avoir lieu au grade de base de la catégorie ou du cadre - peut raisonnablement être appliqué aux agents temporaires, en vertu du principe de bonne administration »¹⁰⁴.

Dans le même temps, c'est l'intérêt du service qui permet de circonscrire les pouvoirs de l'institution et, ce faisant, d'éviter d'éventuels détournements de pouvoirs : a ainsi été jugée illégale, parce qu'incompatible avec le principe de l'égalité de traitement et l'article 27, 1^{er} alinéa du Statut¹⁰⁵, la condition figurant dans un avis de concours, et partant la décision du jury fondée sur cette condition, qui interdit l'accès à un concours visant des emplois relevant de la catégorie C à des candidats titulaires d'un diplôme universitaire. En effet, même si l'autorité investie du pouvoir de nomination dispose, lorsqu'elle décide des conditions d'accès à un concours, d'un large pouvoir

⁹⁸ Idem.

⁹⁹ CJCE 7 mars 1990, Hecq/Commission, C-116/88 et C-149/88, *Recueil de jurisprudence* 1990, p. I-599, point 14.

¹⁰⁰ CJCE 5 novembre 1991, Parlement européen contre Gabriella Virgili-Schettini, aff. C-348/90 P, *Recueil de jurisprudence* 1991 page I-5211.

¹⁰¹ En l'espèce le Règlement n° 2688/95 du Conseil.

¹⁰² CJCE 5 octobre 2000, Conseil de l'Union européenne contre Christiane Chvatal et autres, Antoinette Losch et Cour de justice des Communautés européennes, aff. jointes C-432/98 P et C-433/98 P, *Recueil de jurisprudence* 2000 page I-8535.

¹⁰³ TPICE 11 décembre 1996, Barraux e.a. / Commission (T-177/95, *Recueil de jurisprudence de la Fonction publique* 1996, p. II-1451, points 45-54).

¹⁰⁴ TPICE 17 novembre 1998, Fabert-Goossens / Commission (T-217/96, *Recueil de jurisprudence de la Fonction publique* 1998 p. II-1841, point 41). Lire également TPICE 6 juillet 1999, Forvass / Commission (T-203/97, point 42).

¹⁰⁵ Qui prévoit en particulier que le recrutement doit viser à assurer à l'institution le concours de fonctionnaires possédant les plus hautes qualités de compétence, de rendement et d'intégrité.

d'appréciation, c'est en fonction des exigences liées aux emplois à pourvoir et, plus généralement, de l'intérêt du service. Or, en l'espèce, « il n'existe aucun lien entre la condition contestée et ces exigences et cet intérêt »¹⁰⁶.

Par conséquent, « l'intérêt du service » ou encore les « nécessités du service » constituent les fondements juridiques et, ce faisant, légitime, en même temps qu'ils en fixent les limites, les pouvoirs exorbitants accordés à l'administration communautaire. Ils servent de médiateur en même temps qu'ils institutionnalisent le pouvoir des autorités publiques.

De tels pouvoirs constituent autant de limites aux libertés des fonctionnaires.

2) Des libertés circonscrites

« Nul ne peut être nommé fonctionnaire [...] s'il n'offre les garanties de moralité requises pour l'exercice de ses fonctions », telle est l'une des conditions impératives posées par l'article 28 du Statut, non modifié par le Règlement de mars 2004. Le fonctionnaire entre dans la fonction publique communautaire (de la même manière qu'un novice entrerait dans les ordres) en réglant « [...] sa conduite en ayant uniquement en vue les intérêts des Communautés »¹⁰⁷. L'article 21, 1^{er} al. du Statut met d'ailleurs à la charge du fonctionnaire une obligation positive : il est tenu, quel que soit son rang, d'assister et de conseiller ses supérieurs. Ce « devoir d'allégeance »¹⁰⁸ irrigue la relation de travail, faisant peser sur lui de larges contraintes liées non pas à l'emploi, mais à la fonction¹⁰⁹. L'article 12 du Statut se réfère à la « dignité de la fonction »¹¹⁰. Tandis que l'emploi fait référence à l'exercice d'une tâche, la fonction désigne un rapport, une relation ; elle ne renvoie pas au résultat mais à l'exécution, à l'accomplissement ; elle ne désigne pas le travail accompli mais englobe la manière dont il l'est. Dans un arrêt de 1991, le TPICE se réfère au « [...] respect du devoir fondamental de loyauté qui incombe à tout fonctionnaire vis-à-vis de l'institution qui l'emploie et de ses supérieurs [...] qui ne s'impose pas seulement dans la réalisation des tâches spécifiques confiées au fonctionnaire, mais s'étend aussi à toute la sphère des relations existant entre ce fonctionnaire et l'institution dont il relève. En vertu de ce devoir, le fonctionnaire doit s'abstenir, de manière générale, de conduites attentatoires à la dignité et au respect dû à l'institution et à ses autorités »¹¹¹. C'est ainsi que l'envoi, par un fonctionnaire, à ses supérieurs hiérarchiques d'une note qui, de par sa nature (elle contenait des « affirmations caractérisées par un ton agressif et dénuées de la bienséance requise »), porte atteinte à la dignité de sa fonction constitue, en soi, une infraction à l'article 12 du statut, sans qu'il soit nécessaire d'examiner la publicité qui a pu être donnée à une telle note. Un fonctionnaire doit en effet, selon le Tribunal « adopter [...] un comportement présentant une image de dignité conforme à la conduite particulièrement correcte et respectable que l'on est en droit d'attendre des membres d'une fonction publique internationale »¹¹². Ce sont ces mêmes obligations statutaires liées à la fonction qui fondent le devoir de désobéissance du fonctionnaire qu'il doit faire valoir dès lors que « [...] l'ordre reçu lui paraît entaché d'irrégularité

¹⁰⁶ TPICE 28 mars 1996, Noonan / Commission (T-60/92, *Recueil de jurisprudence* 1996, p. II-215, *Recueil de jurisprudence de la Fonction publique* p. II-443, points 31-34, 43-46).

¹⁰⁷ Art. 11, 1^{er} al.

¹⁰⁸ Supra, 1^{ère} partie.

¹⁰⁹ Art. 11 bis, § 3, par exemple : « Le fonctionnaire ne peut conserver ou acquérir, directement ou indirectement, dans les entreprises soumises au contrôle de l'institution à laquelle il appartient, ou en relation avec celle-ci, des intérêts de nature et d'importance telles qu'ils seraient susceptibles de compromettre son indépendance dans l'exercice de ses fonctions ».

¹¹⁰ « Le fonctionnaire s'abstient de tout acte et de tout comportement qui puisse porter atteinte à la dignité de sa fonction ». C'est ainsi que manque à la dignité de sa fonction et contrevient, à son obligation prévue à l'article 12 du statut, le fonctionnaire qui profère publiquement des injures graves portant atteinte à l'honneur des personnes auxquelles elles se réfèrent (Ordonnance de la CJCE 21 janvier 1997, Calvin Williams / Cour des comptes des Communautés européennes, aff. C-156/96 P, *Recueil de jurisprudence* 1997 page I-239).

¹¹¹ TPICE 26 novembre 1991, Williams / Cour des comptes (T-146/89, *Recueil de jurisprudence* 1991, p. II-1293, point 72).

¹¹² TPICE 17 février 1998, E / CES (T-183/96, *Recueil de jurisprudence de la Fonction publique* 1998, p. II-159, points 38-39).

ou s'il estime que son exécution peut entraîner de graves inconvénients¹¹³ » ou bien si le fonctionnaire « [...] a connaissance de faits qui peuvent laisser présumer une activité illégale éventuelle »¹¹⁴

La conduite du fonctionnaires est, par conséquent, déterminante dans la relation de travail. Elle fait d'ailleurs l'objet d'évaluations périodiques : un mois au plus tard avant l'expiration de la période de stage, le fonctionnaire stagiaire fait l'objet d'un rapport sur « [...] ses aptitudes à s'acquitter des attributions que comportent ses fonctions, ainsi que sur son rendement et sa conduite dans le service »¹¹⁵. Au moins tous les deux ans, dans les conditions fixées par chaque institution, « la compétence, le rendement et la conduite dans le service de chaque fonctionnaire font l'objet d'un rapport [...] »¹¹⁶. Il est intéressant de noter que de tels devoirs continuent à peser sur le fonctionnaire après la cessation de ses fonctions. En effet, l'article 16 prévoit qu'il demeure tenu « [...] de respecter les devoirs d'honnêteté et de délicatesse, quant à l'acceptation de certaines fonctions ou certains avantages ». Le deuxième alinéa de l'ancien Statut, supprimé par le Règlement de mars 2004, prévoyait même que certains emplois, dont la liste était fixée par chaque institution, ne pouvaient être exercés, durant trois ans après la cessation des fonctions, sans accord préalable de l'institution après avis de la Commission paritaire. Le lien statutaire permet d'étendre le champ d'application des devoirs du fonctionnaire ainsi que les sanctions éventuellement applicables. Selon le TPICE, les obligations découlant de l'article 12 (limites à la liberté d'expression) et du devoir de loyauté continuent à s'appliquer lors d'une période de congé pour convenance personnelle, dès lors que « [...] le respect dû par le fonctionnaire à la dignité de sa fonction ne se limite pas au moment particulier où il exerce telle ou telle tâche spécifique mais s'impose en toute circonstance »¹¹⁷. Suivant l'article 86, § 1, « tout manquement aux obligations auxquelles le fonctionnaire ou l'ancien fonctionnaire est tenu, au titre du présent statut, commis volontairement ou par négligence, l'expose à une sanction disciplinaire » pouvant constituer en une réduction du droit à pension (la possibilité de prononcer une déchéance totale a été supprimée par la réforme de 2004)¹¹⁸..

Ces devoirs se traduisent par des contraintes d'ordre matériel¹¹⁹ et moral. Sa liberté d'expression s'en trouve, de par la volonté des textes réduite mais non entravée : il est non seulement tenu, en vertu du Traité CE, au secret professionnel¹²⁰, mais plus largement à un devoir de discrétion qui s'étend aux informations dont il aurait eu connaissance : « Le fonctionnaire

¹¹³ Art. 21 bis : « Lorsqu'un ordre reçu lui paraît entaché d'irrégularité, ou s'il estime que son exécution peut entraîner de graves inconvénients, le fonctionnaire en avise son supérieur hiérarchique direct, qui, si l'information est transmise par écrit, répond également par écrit. Sous réserve du paragraphe 2, si ce dernier confirme l'ordre, mais que le fonctionnaire juge cette confirmation insuffisante au regard de ses motifs de préoccupation, il en réfère par écrit à l'autorité hiérarchique immédiatement supérieure. Si celle-ci confirme l'ordre par écrit, le fonctionnaire est tenu de l'exécuter, à moins qu'il ne soit manifestement illégal ou contraire aux normes de sécurité applicables ».

¹¹⁴ Art. 22 bis nouveau : « Le fonctionnaire qui, dans l'exercice ou à l'occasion de ses fonctions, a connaissance de faits qui peuvent laisser présumer une activité illégale éventuelle, et 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 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 » (§ 1). Ce paragraphe s'applique aussi en cas de manquement grave à une obligation similaire commis par un membre d'une institution ou un prestataire de services agissant pour le compte d'une institution (§ 2). Le fonctionnaire ne peut alors subir aucun préjudice (§ 3).

¹¹⁵ Art. 34, § 3, 1^{er} al. du Statut.

¹¹⁶ Art. 43, 1^{er} al.

¹¹⁷ TPICE affaire Connolly, précitée, points 123-124, 127-130..

¹¹⁸ Sanctions prévues à l'article 9 de l'annexe IX du Statut portant « Procédure disciplinaire ». Il peut s'agir de : a) Avertissement par écrit ; b) blâme ; c) suspension de l'avancement d'échelon pendant une période comprise entre un mois et vingt-trois mois ; d) l'abaissement d'échelon ; e) la rétrogradation temporaire pendant une période comprise entre 15 jours et un an ; f) la rétrogradation dans le même groupe de fonctions ; g) le classement dans un groupe de fonctions inférieur, avec ou sans rétrogradation ; h) la révocation avec, le cas échéant, la réduction pro tempore de la pension [...] », la réduction ne pouvant alors conduire le fonctionnaire à percevoir un revenu inférieur au minimum vital prévu à l'annexe VIII augmenté, le cas échéant, des allocations familiales (traitement d'un fonctionnaire au premier échelon du grade 1).

¹¹⁹ Le fonctionnaire, tenu d'un devoir d'allégeance à l'égard des Communautés, ne peut exercer une activité professionnelle lucrative ; son conjoint ne doit pas exercer d'activité professionnelle incompatibles avec l'intérêt des Communautés (supra) ; il est tenu de résider au lieu de son affectation « [...] ou à une distance telle de celui-ci qu'il ne soit pas gêné dans l'exercice de ses fonctions » (art. 20).

¹²⁰ Art. 287 : « Les membres des institutions de la Communauté, des membres des comités ainsi que les fonctionnaires et agents de la Communauté 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 ».

s'abstient 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 »¹²¹. Il reste soumis à cette obligation même après la cessation de ses fonctions. Par ailleurs, le fonctionnaire ne peut témoigner en justice sans accord préalable de l'autorité investie du pouvoir de nomination. Il peut se voir interdire de publier dès lors que « [...] la publication est susceptible de porter gravement atteinte aux intérêts légitimes des Communautés »¹²². Autrement dit, le Statut permet de concilier les droits fondamentaux du fonctionnaire, dont la Cour et le Tribunal assurent le respect en vertu de l'article 220 du Traité CE¹²³ (au travers de la liberté d'expression, par exemple¹²⁴) avec les intérêts des Communautés. C'est du moins le raisonnement suivi par la Cour lorsqu'elle énonce que « L'obligation d'allégeance aux Communautés, telle qu'elle est imposée aux fonctionnaires par le statut, ne peut être entendue dans un sens contraire à la liberté d'expression »¹²⁵. L'obligation de réserve peut, de ce fait, connaître certains « tempéraments »¹²⁶.

Si le non-respect de ces obligations est passible de sanctions disciplinaires prévues par le Statut, il peut également s'accompagner d'une mise en cause de la responsabilité du fonctionnaire. L'article 21, 1^{er} alinéa prévoit en effet « [qu'] il est responsable de l'exécution des tâches qui lui sont confiées » tandis que l'article 22, 1^{er} alinéa pose en principe « [qu'il] peut être tenu de réparer, en totalité ou en partie, le préjudice subi par les Communautés en raison de fautes personnelles ou graves qu'il aurait commises dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions ».

Conclusion

A l'aune de l'élargissement de l'Union européenne, le statut apparaît d'autant plus comme un moyen de s'assurer, pour reprendre les termes du règlement de mars 2004 modifiant le statut, « [...] l'unicité de la fonction publique des Communautés européennes et l'application de règles communes à toutes les institutions et agences »¹²⁷. De telles perspectives doivent imbriquer, tout en les articulant, droits et libertés individuels et intérêt général. Le nouveau Statut accroît sans conteste les garanties fondamentales reconnues aux fonctionnaires, tant dans les procédures mises en place¹²⁸ qu'au niveau d'un encadrement plus drastique des possibilités d'attenter aux libertés fondamentales des fonctionnaires. La logique d'allégeance qui imprégnait l'ancien Statut semble progressivement laisser place à une logique de coopération.

¹²¹ Art. 17, 1^{er} al.

¹²² Art. 17 bis § 2 nouveau. L'ancien article 17, 2^e alinéa se montrait plus restrictif en prévoyant que « le fonctionnaire ne doit ni publier ni faire publier, seul ou en collaboration, un texte quelconque dont l'objet se rattache à l'activité des Communautés sans l'autorisation de l'autorité investie du pouvoir de nomination. Cette autorisation ne peut être refusée que si la publication envisagée est de nature à mettre en jeu les intérêts des Communautés »

¹²³ « La Cour de justice assure le respect du droit dans l'interprétation et l'application du présent traité » ; lire TPICE 28 janvier 1992, aff. T-45/90, Alicia Speybrouck contre Parlement européen, *Recueil de jurisprudence* 1992 page II-33.

¹²⁴ « L'obligation d'allégeance aux Communautés, telle qu'elle est imposée aux fonctionnaires par le statut, ne peut être entendue dans un sens contraire à la liberté d'expression, droit fondamental dont la Cour doit assurer le respect dans le domaine du droit communautaire » (CJCE 13 décembre 1989, Oyowe et Traore / Commission (C-100/88, *Recueil de jurisprudence* 1989, p. 4285, point 16).

¹²⁵ CJCE 16 décembre 1999, Comité économique et social des Communautés européennes contre E, aff. C-150/98 P, *Recueil de jurisprudence* 1999 page I-8877.

¹²⁶ Elle « [...] ne saurait être interprétée avec rigueur lorsqu'un fonctionnaire exerce le droit qui lui est reconnu par l'article 43, second alinéa, du statut et ne saurait donc être considérée comme violée qu'au cas où le fonctionnaire emploie des expressions gravement injurieuses ou gravement attentatoires au respect dû au notateur ». *Idem*.

¹²⁷ Point (5) du Règlement (CE/EURATOM) n° 723/2004 du Conseil du 22 mars 2004 modifiant le statut des fonctionnaires des Communautés européennes ainsi que le régime applicable aux autres agents de ces Communautés, précité, p. 1.

¹²⁸ Les sanctions qui peuvent être prononcées à l'encontre du fonctionnaire se trouvent, par exemple, définies de manière plus précise.

D'autre par, cette unicité passe également par l'appartenance à un corps commun et la conscience qu'ont les personnels d'appartenir à une communauté qui poursuit des objectifs propres. La volonté de parvenir à une plus grande individualisation des relations de travail, en particulier des rémunérations¹²⁹, tout comme la généralisation du recours à un personnel non titulaire, les agents contractuels, « dont la responsabilité est plus limitée » et qui « seront employés en particulier en vue de remplacer à terme les agents auxiliaires et fonctionnaires de catégorie D »¹³⁰ risquent, s'ils sont systématisés, de mettre à mal cet objectif.

¹²⁹ Suivant le règlement de mars 2004, « Il est manifestement nécessaire de confirmer le principe d'évolution de carrière fondée sur le mérite et de renforcer le lien entre performance et rémunération en offrant davantage d'incitations en récompense des bonnes prestations au moyen de modifications structurelles du système de carrières, tout en assurant l'équivalence des profils de carrière moyens entre la nouvelle et l'ancienne structure dans le respect du tableau des effectifs et de la discipline budgétaire » (point 10 du Règlement)

¹³⁰ On peut voir dans cette réforme la création d'une « sous-fonction publique » communautaire, certes beaucoup plus flexible mais qui risque aussi de se sentir moins investie. « Est considéré comme 'agent contractuel', aux fins du présent régime, l'agent non affecté à un emploi prévu dans le tableau des effectifs annexé à la section du budget afférente à l'institution concerné... » et engagé pour des tâches manuelles ou « d'appui administratif » (art. 3 bis du « régime applicable aux autres agents des Communautés européennes » tel que modifié par le Règlement de mars 2004, précité, p. 93). La durée du contrat varie entre trois et cinq ans, renouvelable une fois pour une durée déterminée n'excédant pas cinq ans. « Tout renouvellement ultérieur ne peut être que pour une durée indéterminée » (art. 85, § 1 du « régime applicable aux autres agents des Communautés européennes »).

Se trouve également créé la catégorie de « l'agent local » « engagé dans des lieux situés en dehors de l'Union européenne conformément aux usages locaux en vue d'exécuter des tâches manuelles ou de service [...] autres que celles indiquées ci-dessus et qu'il ne serait pas justifié, dans l'intérêt du service, de faire exécuter par un fonctionnaire ou un agent ayant une autre qualité au sens de l'article 1^{er} » (art. 4).