



Octobre 2022

NEWSLETTER N°25

Staff Matters

Legal News from Union Syndicale

Cette lettre d'information est consacrée au principe d'impartialité, une des principales obligations du fonctionnaire européen, ainsi qu'un droit dont jouit tout fonctionnaire. Les institutions doivent respecter les deux manifestations de ce principe, l'impartialité subjective et l'impartialité objective.

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

Impartialité – recours contre un rapport d'évaluation – procédure disciplinaire – obligations du fonctionnaire – commission d'invalidité

L'impartialité dans le droit de la fonction publique

Affaire C-894/19 P, Parlement/UZ, arrêt du 21 octobre 2021, Affaire T-47/18, UZ/Parlement, arrêt du 20 septembre 2019, Affaire T-220/20, Kerstens/Commission, arrêt du 20 octobre 2021, Affaire T-808/17, Pethke/EUIPO, arrêt du 3 décembre 2019, Affaire C-139/18 P, CJ/ECDC, arrêt du 3 avril 2019, Affaire C-680/16 P, Wolff/Commission, arrêt du 27 mars 2019, Affaire C-831/18 P, Commission/RQ, arrêt du 18 juin 2020, Affaire T-567/16, McCoy/Comité des régions, arrêt du 23 octobre 2018

Avertissement

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

L'impartialité et le Statut

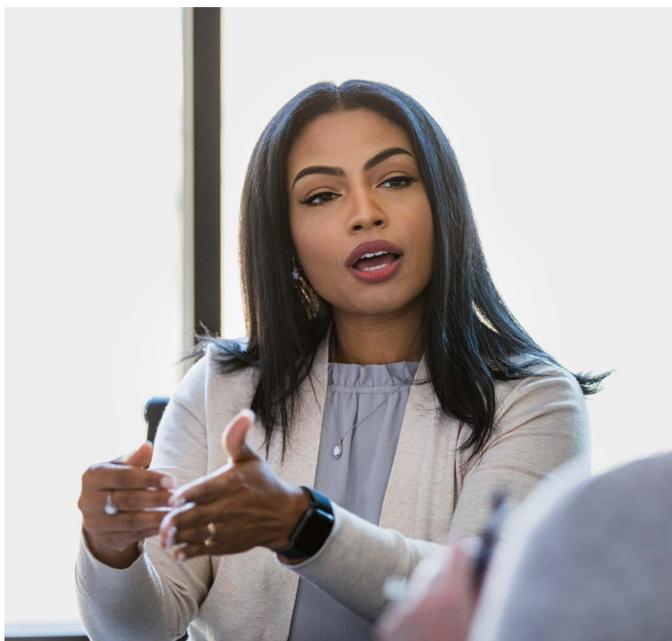
L'article 11 du Statut prévoit que le « fonctionnaire doit s'acquitter de ses fonctions et régler sa conduite en ayant uniquement en vue les intérêts de l'Union. Il ne sollicite ni accepte aucune instruction d'aucun gouvernement, autorité, organisation ou personne extérieure à son institution. Il remplit les fonctions qui lui sont confiées de manière objective et **impartiale** et dans le respect de son devoir de loyauté envers l'Union. »

L'impartialité et la charte des droits fondamentaux

Par ailleurs, tout fonctionnaire peut aussi se référer à l'article 41 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après « la Charte ») car les institutions, organes et organismes de l'Union sont tenus de respecter le droit à une bonne administration figurant à l'article 41 de la Charte. Conformément au paragraphe 1 de cet article, toute personne a le droit de voir ses affaires traitées **impartialement**, [...] par les institutions, organes et organismes de l'Union, y compris dans les domaines liés à la gestion du service public tels que le recrutement, l'évaluation, la promotion et les affaires disciplinaires du personnel.

Qu'est-ce que l'impartialité ?

L'impartialité est un principe d'application générale dans toutes les procédures administratives. La violation du principe d'impartialité est considérée comme une **atteinte aux droits fondamentaux de la défense** et peut mener à



l'annulation de la décision administrative prise en violation de ce droit. L'impartialité s'applique à tous les domaines d'activité de l'administration européenne, y compris la gestion du personnel du service public. La Cour de justice distingue deux manifestations du principe d'impartialité : d'une part **l'impartialité subjective**, qui signifie qu'aucun membre de l'institution concernée ne peut faire preuve de partialité ou de préjugés personnels et, d'autre part, **l'impartialité objective**, en ce sens que l'institution doit offrir des garanties suffisantes pour exclure toute suspicion légitime de l'existence de préjugés. Comme la Cour l'a indiqué dans l'arrêt *Wolff/Commission*, il incombe aux institutions de se conformer à l'exigence d'impartialité dans ses deux composantes que sont l'impartialité subjective et l'impartialité objective. Si la Cour donne à la notion générale d'impartialité un contenu assez général et ouvert à interprétation dans sa jurisprudence, le Code européen de bonne conduite administrative du Médiateur européen cite des cas spécifiques et particulièrement graves de manque d'impartialité tels que des conflits d'intérêt causés par des raisons personnelles, familiales, politiques ou financières.

L'obligation d'impartialité imposée aux institutions, organes et organismes dans l'exercice de leurs fonctions vise à assurer **l'égalité de traitement**. Elle a en particulier pour objectif de prévenir tout conflit d'intérêt de la part des fonctionnaires et autres agents agissant au nom des institutions, organes et organismes. Compte tenu de l'importance fondamentale que revêtent l'indépendance et l'intégrité, tant pour le fonctionnement interne que pour l'image que donnent les institutions, l'exigence d'impartialité couvre tous les cas dans lesquels le fonctionnaire ou agent doit raisonnablement s'apercevoir que, du point de vue d'un tiers, la situation peut être de nature à porter atteinte à son indépendance. Lorsque différents aspects d'une procédure susceptible d'aboutir à une décision faisant grief à une personne relèvent de la compétence de plusieurs institutions, organes ou organismes de l'UE, chacune de ces entités est tenue, pour l'aspect dont elle est responsable, de respecter l'obligation d'impartialité objective. Par conséquent, même si une seule d'entre elles a violé cette obligation, cette violation pourrait entacher d'irrégularité la décision adoptée par une autre entité à l'issue de la procédure.

Pour illustrer, dans les grandes lignes, cette notion, nous prendrons des exemples d'impartialité dans des procédures disciplinaires, des procédures d'invalidité et des procédures d'appel contre des rapports d'évaluation.

L'impartialité dans les procédures disciplinaires

La requérante dans l'affaire *UZ/Parlement*, une cheffe d'unité, a introduit un recours contre la décision de la rétrograder avec remise à zéro de ses points de mérite en vue de la promotion, à la suite d'accusations de harcèlement. Plusieurs de ses collègues avaient introduit une plainte à son encontre. Elle a contesté la sanction disciplinaire sur la base d'une violation de son droit à

l'impartialité. Une procédure disciplinaire comporte deux phases distinctes. La première phase est constituée par la tenue d'une enquête administrative impartiale, suivie de la rédaction d'un rapport d'enquête, et close, après que l'intéressé a été entendu sur les faits qui lui étaient reprochés, par des conclusions tirées dudit rapport. La seconde phase est constituée par la procédure disciplinaire proprement dite, engagée par l'AIPN sur la base de ce rapport d'enquête, et consiste soit en l'ouverture d'une procédure disciplinaire sans consultation du conseil de discipline, soit en la saisine dudit conseil, sur la base d'un rapport établi par l'AIPN en fonction des conclusions de l'enquête et des observations qu'a présentées la personne concernée à l'égard de celle-ci.

Le Tribunal a estimé dans ce cas qu'un des enquêteurs, au moment de sa nomination à cette fonction, avait déjà rencontré un des plaignants et pouvait déjà avoir une opinion négative de la requérante, ce qui est de nature à remettre en cause son impartialité objective. Le manque d'impartialité est une irrégularité procédurale qui ne peut justifier l'annulation d'un acte que si, en l'absence de cette irrégularité, la procédure aurait pu aboutir à un résultat différent. Mais il n'est pas nécessaire d'en apporter des preuves concrètes : selon le Tribunal, **il ne peut être exclu** que, si l'enquête administrative avait été conduite avec soin et impartialité, ladite enquête aurait pu entraîner une autre appréciation initiale des faits et, ainsi, déboucher sur des conséquences différentes.

Il est particulièrement difficile de remédier à une violation de l'impartialité objective car elle risque de mettre à mal la régularité de toute la procédure administrative. L'affaire *Wolff/Commission* portait sur le rôle d'un rapporteur dans un comité d'évaluation. Dans son arrêt, la Cour n'a pas cherché à savoir si la participation d'un expert avait influencé ou non la décision adoptée mais elle s'est bornée à conclure qu'il existait, sur son impartialité objective, un doute légitime qui ne pouvait être dissipé.

De même, dans l'affaire *Kerstens/Commission*, une enquête qui a abouti à une sanction disciplinaire de blâme avait été organisée sous la responsabilité d'une personne qui avait déjà connaissance des faits faisant l'objet de l'enquête avant le début de la procédure, ce qui soulevait des doutes légitimes sur l'impartialité objective de l'enquête.

L'impartialité dans les procédures d'invalidité

L'affaire *McCoy* portait sur les procédures décisionnelles d'une commission d'invalidité. Le requérant avait émis des doutes sur l'impartialité du médecin désigné par l'institution. Ces doutes étaient fondés sur le fait que ce médecin s'était déjà prononcé défavorablement à son égard lors d'une réunion de la commission d'invalidité intervenue alors qu'aucun examen médical, et encore moins un examen médical « approfondi » n'avait pu être effectué. En outre, l'institution n'avait pas, dans cette affaire, consulté le dossier médical et les avis des trois médecins qui faisaient

partie de la commission d'invalidité afin d'avoir une vision plus complète du dossier. La décision de l'institution (fondée sur les conclusions de la commission d'invalidité) refusant de reconnaître l'origine professionnelle de la maladie du requérant a été annulée par le Tribunal.

L'impartialité dans les procédures d'appel contre un rapport d'évaluation

Dans l'affaire *Pethke/EUIPO*, le Tribunal a examiné la question de savoir si un supérieur constituait un organe de recours impartial pour la révision du rapport de notation d'un membre du personnel, alors que ce supérieur avait déjà contribué de manière décisive, en tant que notateur, à la rédaction dudit rapport de notation. La connaissance préalable des faits ne rend pas de facto une personne partielle. Ainsi, les notateurs ne doivent pas être considérés





comme partiaux et non-objectifs du simple fait que, en tant que supérieurs, ils participent aux activités professionnelles de leur équipe. Au contraire, c'est cette participation même qui leur permet d'évaluer le plus correctement possible les activités de leurs collaborateurs. Dans le cas présent, toutefois, l'ancien supérieur du requérant (pendant les trois-quarts de la période de notation) avait rédigé l'évaluation pour cette période. Le fait qu'il lui appartienne à nouveau de statuer dans le cadre de la procédure interne d'appel a soulevé des doutes sur son impartialité en tant que notateur d'appel. Le Tribunal a conclu que l'obligation d'impartialité constituait une garantie fondamentale qui doit être respectée, sauf à vider de sa substance le droit pour le requérant d'obtenir un véritable réexamen de son rapport. C'est un rappel important pour le fonctionnement des institutions : une procédure interne d'appel contre un rapport d'évaluation peut contribuer à l'impartialité de l'évaluation et, dès lors, prévenir les litiges.

D'une manière plus générale, dans l'affaire *CJ/ECDC*, la Cour a indiqué que l'évaluation d'appel ne pouvait être confiée à un subordonné de l'évaluateur. L'agent qui conteste son rapport d'évaluation doit avoir l'assurance qu'un véritable réexamen sera effectué, ce qui suppose que l'évaluateur d'appel puisse apprécier librement le bien-fondé de la réclamation de l'agent et, le cas échéant, y faire droit en remettant en cause l'appréciation de l'évaluateur. Il est permis de douter que ce soit le cas d'un évaluateur d'appel qui est le subordonné de l'évaluateur et qui, de ce fait, est lui-même évalué par ce dernier.

L'impartialité, découlant de la Charte, s'impose également au personnel

Régulièrement, la Cour fonde le droit à une procédure impartiale à la fois sur l'obligation faite aux fonctionnaires d'agir de manière impartiale (article 11, premier alinéa,

du Statut) et sur le droit fondamental à une bonne administration consacré à l'article 41 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Cette construction est particulièrement importante car elle entraîne une obligation de la part du supérieur hiérarchique envers son subordonné, détenteur du droit. Le supérieur est tenu à l'impartialité et le subordonné peut se prévaloir de ce droit découlant de la Charte bien qu'il s'agisse d'un litige administratif interne.

Garanties procédurales et marge d'appréciation

Ainsi qu'il a été mentionné au début de cette lettre d'information, l'impartialité d'une procédure est un des droits fondamentaux de la défense. La grande marge d'appréciation dont disposent les institutions dans de larges pans du droit de la fonction publique doit être compensée par une observation scrupuleuse des règles régissant la procédure en question (cf. arrêts dans l'affaire T-92/01, Girardot / Commission, point 24 et dans l'affaire T-336/02, Christensen / Commission, point 38). La jurisprudence indique que, dans les cas où une institution de l'Union dispose d'un large pouvoir d'appréciation, le respect des garanties procédurales conférées par l'ordre juridique de l'Union revêt une importance d'autant plus fondamentale. (affaire C-269/90, Technische Universität München, point 14). Parmi ces garanties figurent, notamment, l'obligation pour l'institution d'examiner, avec soin et impartialité, tous les éléments pertinents du cas d'espèce. En d'autres termes, dans les domaines administratifs où existe une large marge d'appréciation, une éventuelle violation des règles procédurales (qui comprennent l'impartialité) fait l'objet d'un examen particulièrement attentif de la part du juge de l'Union.