



Union
Syndicale
Bruxelles

Février 2026

NEWSLETTER N° 33

Impartialité – enquête
administrative – procédure
disciplinaire – mise en garde
– remboursement des frais de
procédure – indemnité

**L'impartialité objective dans
les enquêtes administratives
et son effet sur les procédures
disciplinaires ultérieures**

Arrêt du 1er octobre 2025 dans l'affaire
T-1047/23, AF/Conseil
Arrêt du 7 mai 2025 dans l'affaire T-159/20
RENV, Hamers/Cedefop



Staff Matters

Legal News from Union Syndicale

Dans un arrêt rendu en octobre 2025, le Tribunal souligne une nouvelle fois l'importance du principe d'impartialité. Les décideurs et les parties à une procédure doivent offrir des garanties suffisantes pour exclure tout doute légitime quant à un éventuel préjugé de leur part. Dans l'affaire en cause, l'impartialité objective n'a pas été respectée, notamment en ce que deux personnes travaillant dans la même unité que la requérante (des collègues) avaient été chargées de mener une enquête administrative à son encontre, laquelle a finalement abouti à une sanction: la mise en garde. Le Tribunal s'est également prononcé sur la question de savoir qui doit supporter les frais exposés par la requérante dans le cadre d'une procédure disciplinaire ayant abouti à une mise en garde. Le Tribunal a décidé que ces frais (d'avocat) devaient être supportés par l'institution. Enfin, le Tribunal a jugé qu'il convenait de verser à la requérante une indemnité de 5000 euros au titre du préjudice moral subi.

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

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.

Les faits

La requérante, à l'époque fonctionnaire au secrétariat général du Conseil, a consulté le grade d'une collègue via Sysper pour des raisons sans lien avec ses fonctions. Elle a alors été soupçonnée d'avoir révélé cette information à une personne extérieure au secrétariat général. L'autorité investie du pouvoir de nomination (AIPN) a ouvert une enquête administrative pour de possibles violations des articles 11, 12 et 17, paragraphe 1, du statut et d'autres règles en matière de protection des données. La cheffe d'unité de la requérante a reçu mandat pour conduire cette enquête, pour laquelle elle a nommé comme enquêteurs deux membres de la même unité afin de mener l'enquête administrative. Les enquêteurs ont indiqué que la requérante avait récupéré des données à caractère personnel figurant dans Sysper en dehors du cadre de ses fonctions et les avait divulguées à une personne extérieure. L'AIPN a mené une procédure disciplinaire sans consultation du conseil de discipline, à l'issue de laquelle elle a adressé une mise en garde à la requérante pour utilisation abusive de l'accès à Sysper, tout en abandonnant l'allégation de divulgation illégale de données. La demande de la requérante tendant au remboursement des frais d'avocat qu'elle a engagés dans le cadre de la procédure disciplinaire a ensuite été rejetée par sa cheffe d'unité, qui a considéré que l'article 21 de l'annexe IX du statut était inapplicable.

Décision du Tribunal

Par son arrêt du 1er octobre 2025, le Tribunal annule la décision du Conseil d'adresser une mise en garde à la requérante. Il annule également la décision du Conseil de refuser le remboursement des frais que la requérante a exposés au cours de la procédure disciplinaire, et le condamne à lui verser la somme de 2 413,95 euros ainsi que les intérêts de retard, de même que la somme de 5000 euros en réparation du préjudice moral qu'elle a subi. Le Tribunal a jugé que l'enquête administrative n'avait pas été menée de manière impartiale et qu'elle avait violé l'article 41, paragraphe 1, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ("Charte"), qui établit le droit à une bonne administration. L'administration a l'obligation d'examiner avec soin et impartialité tous les éléments pertinents du cas d'espèce dont elle est saisie et de réunir tous les éléments de fait et de droit nécessaires à l'exercice de son pouvoir d'appréciation ainsi que d'assurer le bon déroulement et l'efficacité des procédures qu'elle met en œuvre. L'exigence d'impartialité vise à garantir l'égalité de traitement et à éviter des situations de conflits d'intérêts en ce qui concerne les fonctionnaires et les agents agissant pour le compte des institutions.

Le Tribunal ajoute que l'exigence d'impartialité couvre toutes circonstances que le fonctionnaire ou l'agent amené à se prononcer sur une affaire doit raisonnablement comprendre comme étant de nature à apparaître, aux yeux des tiers, comme susceptibles d'affecter son indépendance en la matière. Le Tribunal distingue deux composantes de l'impartialité: 1/l'impartialité subjective, en vertu de laquelle aucun membre de l'institution concernée ne doit manifester de parti pris ou de préjugé personnel, et 2/l'impartialité





objective, conformément à laquelle cette institution doit offrir des garanties suffisantes pour exclure tout doute légitime quant à un éventuel préjugé. Par ailleurs, afin de démontrer que l'organisation de la procédure administrative n'offre pas de garanties suffisantes pour exclure tout doute légitime quant à un éventuel préjugé, il n'est pas requis d'établir l'existence d'un manque d'impartialité. Il suffit qu'un doute légitime à cet égard existe et ne puisse pas être dissipé.

En particulier, l'enquête administrative doit être menée de manière indépendante et approfondie, dans le respect des principes de proportionnalité et de confidentialité. En outre, les enquêteurs doivent examiner les faits de l'affaire de manière impartiale, en tenant dûment compte des points de vue à charge et à décharge. En l'espèce, le Tribunal a accueilli, premièrement, l'argument de la requérante selon lequel l'enquêteur principal n'était pas objectivement impartial. En effet, lors de l'enquête administrative, il était le responsable délégué du traitement des données concernant Sysper, il occupait également la fonction de coordinateur de la protection des données et, face à l'allégation de violation de données qui se serait produite au sein de sa propre unité, il ne pouvait être exclu qu'il ait eu un intérêt personnel à accélérer la procédure et à dissimuler ses manquements. Deuxièmement, le Tribunal a accueilli l'argument de la requérante selon lequel l'impartialité objective des deux enquêteurs était remise en cause par le fait que la cheffe d'unité de la requérante avait nommé comme enquêteurs deux membres de l'unité de la requérante afin de mener l'enquête administrative. Le Tribunal juge que le simple fait que ces deux enquêteurs avaient, avant ainsi qu'au cours de l'enquête, une relation de travail avec la requérante suffit à remettre en cause leur impartialité objective, sans qu'il soit exigé qu'elle apporte la preuve d'indices concrets de partialité: "l'impartialité objective s'apprécie indépendamment du comportement spécifique de la personne concernée".

Le Tribunal examine ensuite la pertinence de l'irrégularité procédurale pour le processus décisionnel. L'annulation d'un acte issu de cette procédure ne peut être justifiée que si, en l'absence de cette irrégularité, la procédure aurait pu aboutir à un résultat différent. À cette fin, le Tribunal établit une distinction entre la première phase d'une

enquête administrative, qui comprend la rédaction d'un rapport d'enquête, et sa seconde phase, constituée par la procédure disciplinaire proprement dite, engagée sur la base de ce rapport d'enquête. L'enquête et le rapport correspondant de la première phase sont de nature à influencer la prise de décision de l'AIPN dans le cadre de la seconde phase de la procédure disciplinaire ainsi que la question de savoir s'il y a lieu ou non de consulter le conseil de discipline. Cette influence de la première phase (entachée d'une irrégularité) sur la seconde phase de la procédure disciplinaire amène le Tribunal à conclure qu'il ne peut être exclu que la procédure aurait conduit à un résultat différent en l'absence de cette irrégularité. La décision d'adresser une mise en garde à la requérante devait donc être annulée.

La seconde décision attaquée portait sur le refus du Conseil de rembourser les frais occasionnés au cours de la procédure disciplinaire. L'article 21 de l'annexe IX du statut prévoit que ces frais restent à la charge de l'intéressé dans le cas où la procédure disciplinaire aboutit à l'une des sanctions prévues à l'article 9 de la même annexe. Le Tribunal interprète cette disposition en ce sens que l'institution doit rembourser les frais engagés par la personne concernée par la procédure disciplinaire lorsque cette procédure n'aboutit pas à l'une des sanctions prévues à l'article 9 de l'annexe IX du statut (parmi lesquelles figure la mise en garde, ou "avertissement") ou qu'elle aboutit seulement "à une mise en garde, soit la sanction minimale prévue par les dispositions statutaires". Sur cette base, le Tribunal a annulé la décision du Conseil refusant de rembourser les frais exposés par la requérante au cours de la procédure disciplinaire. Le Tribunal a ensuite explicitement fixé – dans l'exercice de sa compétence de pleine juridiction dans les litiges à caractère pécuniaire – le montant des frais à rembourser (2 413,95 euros), majoré d'intérêts moratoires à compter de la date de l'arrêt. Enfin, le Tribunal a attribué à la requérante une somme ex æquo et bono de 5 000 euros en réparation du préjudice moral qu'elle avait subi du fait de l'anxiété, de l'injustice et de l'incertitude causées lorsque la mise en garde lui a été infligée à la suite de la procédure entachée d'irrégularité (le manque d'impartialité objective au cours de l'enquête administrative).



Observations:

1. Le point central de cet arrêt est qu'il confirme l'importance de l'**impartialité objective**, conformément à laquelle une institution doit offrir des garanties suffisantes pour exclure tout doute légitime quant à un éventuel préjugé. En outre, une partie requérante n'est pas tenue d'apporter la preuve d'indices concrets de partialité, car l'*impartialité objective* s'apprécie indépendamment du comportement spécifique de la personne concernée. Pour les aspects généraux de l'impartialité, consultez notre newsletter Staff Matters n° 25 (octobre 2022), et la newsletter à venir qui sera consacrée à la décision concernant l'affaire Colombani, T-158/23, dans le contexte du rapport d'évaluation.

2. Un membre du personnel n'a pas besoin de prouver un manque d'impartialité; il suffit qu'un **doute légitime** à cet égard existe et "ne puisse pas être dissipé". Le fait que les deux enquêteurs travaillaient dans la même unité que la requérante suffisait pour conclure à une violation du principe d'impartialité, constituée également par l'autre manque d'impartialité que le Tribunal a constaté en ce que l'enquêteur principal, de son côté, a été considéré comme n'ayant pas respecté une règle relative à la protection des données à caractère personnel au cours de l'enquête.

3. Le contexte de l'affaire en cause conduit à une situation dans laquelle l'existence d'une impartialité objective pourrait dépendre d'un manquement de la personne chargée de la supervision de l'enquête administrative concernée – à tout le moins lorsque ce manquement porte sur le même sujet (comme c'était le cas en l'espèce, à savoir le domaine de la protection des données à caractère personnel).

4. Il est important de noter que la procédure disciplinaire proprement dite (qui a abouti à la mise en garde) n'a pas elle-même été entachée d'une erreur, mais uniquement de l'impartialité objective détectée lors de la phase

d'enquête administrative qui la précède. Cette phase a eu un effet "contagieux" sur la procédure disciplinaire qui a suivi. Lors de l'appréciation de la légalité de la sanction dans le cadre d'une procédure disciplinaire, la **phase antérieure** d'enquête administrative doit donc être prise en considération.

5. Une autre affaire, tranchée le 7 mai 2025 (affaire T-159/20 RENV, Hamers/Cedefop), a également confirmé l'importance de l'*impartialité objective* pour une bonne prise de décision d'une institution. Le Cedefop n'avait pas respecté l'*impartialité objective* en ce que le fonctionnaire qui avait refusé d'ordonner le paiement d'une demande d'indemnisation introduite par la requérante avait auparavant été un témoin à charge essentiel de l'accusation à son encontre. Le Tribunal a estimé qu'il s'agissait d'une situation objectivement compromettante qui amènerait tout observateur raisonnable à douter de l'impartialité du fonctionnaire ayant refusé le paiement. Le Cedefop n'a pas mis en place de garanties procédurales suffisantes pour remédier à ce conflit ou le maîtriser, violant ainsi le droit de voir ses affaires traitées impartialement. Dans cette affaire également, le Tribunal a annulé la décision de refus, et l'institution a été condamnée à verser 5 000 euros en réparation du préjudice moral.

6. Le Tribunal applique un **critère de caractère décisif** (pertinence) de l'irrégularité procédurale pour le processus décisionnel, c'est-à-dire qu'il estime que "l'annulation d'un acte ne peut être justifiée que si, en l'absence de cette irrégularité, la procédure aurait pu aboutir à un résultat différent". Toutefois, un tel critère ne s'applique que si l'irrégularité procédurale n'est pas une *forme substantielle*; en effet, dans ce cas, il ne serait pas nécessaire de vérifier l'éventualité d'un résultat différent dans l'hypothèse où l'erreur ne s'était pas produite. Il reste à voir si le Tribunal (ou la Cour) développera encore ce concept et établira une distinction cohérente entre les irrégularités procédurales

qui requièrent un critère hypothétique de résultat différent et les autres irrégularités qui n'exigent pas un tel critère, parce qu'elles sont considérées comme des "**formes substantielles**". Comme indiqué dans une prochaine newsletter (concernant l'affaire T-613/23, James Flett/Commission), une règle interne de la Commission précisant par qui un entretien doit être mené constituait une forme substantielle, tandis que dans l'affaire AF, le Tribunal ne s'est même pas penché sur cette question.

7. En général, les irrégularités procédurales ont un impact plus important lorsque l'autorité décisionnelle dispose d'un plus large pouvoir d'appréciation. Dans de telles circonstances, les garanties procédurales servent de contrepoids à ce large pouvoir d'appréciation. Dans notre affaire AF, le Tribunal commence par souligner le droit à une bonne administration consacré à l'article 41, paragraphe 1, de la Charte, en tant qu'important droit fondamental, en parlant de la valeur hiérarchique du droit primaire. Il aurait donc paru plus cohérent que le Tribunal affirme que le principe d'impartialité (qui figure à l'article 41 de la Charte) **constitue une forme substantielle**. Cela aurait signifié que le critère n'exige pas de vérifier si la procédure aurait pu donner lieu à un résultat différent en l'absence d'irrégularité. Dans ces conditions, il y a lieu de conclure que le Tribunal – jusqu'à présent – ne considère pas l'*impartialité* comme une *forme substantielle*. Néanmoins, le Tribunal l'a jugée suffisamment importante pour annuler la décision au motif qu'un résultat différent ne pouvait être exclu.

8. Concernant le **remboursement des frais** exposés par la personne faisant l'objet de la procédure disciplinaire, le Tribunal indique que les frais exposés par la requérante doivent être remboursés lorsque la procédure aboutit seulement à une mise en garde (article 3(1) b de l'annexe IX du statut). Cette interprétation des règles de remboursement des frais constitue une clarification positive et bienvenue pour les membres du personnel faisant (seulement) l'objet d'une mise en garde dans le cadre d'une procédure disciplinaire: ils seraient en mesure d'obtenir le remboursement de leurs frais (de conseil juridique/d'avocat).

9. Cependant, le Tribunal aurait pu parvenir au même résultat en appliquant le paragraphe 2 de l'article 21 de l'annexe IX du statut, libellé comme suit: "Toutefois, l'autorité investie du pouvoir de nomination peut en décider autrement dans les cas exceptionnels où cette charge serait inéquitable pour le fonctionnaire concerné". La clause aurait pu être appliquée si le Tribunal avait considéré que le fait de supporter les frais constituait une charge inéquitable lorsque seule une mise en garde avait été infligée. Enfin, indépendamment de cela, étant donné que le Tribunal annule la sanction de mise en garde prise par le Conseil, il aurait pu immédiatement lier sa décision sur les coûts afférents à la procédure de sanction à la décision sur les coûts remboursables de la procédure juridictionnelle.

10. Le Tribunal a accordé une somme de 5 000 euros en **indemnisation** du préjudice moral subi par la requérante. Cette indemnisation est justifiée (et parfois également

octroyée d'office par les juges, c'est-à-dire sans même que la partie requérante ne le demande) dans les cas où l'annulation de l'acte illégal de l'administration *ne saurait* constituer *en soi* une réparation intégrale du préjudice moral. On peut distinguer les **quatre catégories** ci-après, qui justifient une telle indemnisation parallèlement à l'annulation de l'acte (pour plus de détails, voir *Mader*, EU civil service law (Droit de la fonction publique de l'UE), 2024, pages 41 et suivantes):

1) lorsque l'acte entaché d'illégalité comporte une appréciation explicitement négative des capacités ou du comportement de l'intéressé susceptible de le blesser (arrêt PT/BEI, T-571/16, EU:T:2019:301, point 233)

2) lorsque le comportement de l'AIPN au cours de la phase précontentieuse, ainsi que le temps écoulé, ont engendré des sentiments d'injustice, d'anxiété, d'incompréhension ou de frustration (Hamers/Cedefop, T-159/20 RENV, EU:T:2025:444, point 73, et affaire AF)

3) lorsque l'illégalité commise est d'une gravité particulière

4) lorsque l'annulation d'un acte illégal est privée d'effet utile (L/Parlement, T-59/17, EU:T:2019:140, point 59).



Dr. Oliver Mader M.A. (KCL) est un expert de premier plan en droit de la fonction publique européenne. Il conseille, donne des conférences et publie de nombreux articles sur le statut des fonctionnaires de l'UE, le droit collectif de la fonction publique européenne, le droit constitutionnel européen, les recours, les marchés publics, les relations extérieures et d'autres aspects liés au droit européen. En tant qu'avocat, Me Mader est le fondateur du cabinet [Kanzlei Mader | Mader Law](#), un cabinet qui promeut l'excellence en droit de l'Union européenne ainsi que dans les domaines liés au droit international et national. Le cabinet fournit des conseils juridiques et représente également des fonctionnaires européens devant la Cour.