



Obligation de réserve et de neutralité

La liberté d'expression est un droit fondamental dont disposent tous les employés. Mais cette liberté ne doit pas nuire à l'employeur. Un devoir de réserve s'impose à tous les agents de la fonction publique européenne. Plus le niveau hiérarchique d'un fonctionnaire est élevé, plus son obligation de réserve est stricte.

Concrètement, l'obligation de réserve interdit au salarié d'adopter une attitude nuisible ou critique à l'encontre de son employeur, à l'intérieur comme à l'extérieur des institutions.

Il est par exemple interdit de divulguer des informations confidentielles qui porteraient préjudice à l'employeur (documents internes, documents comptables), qu'il y ait ou non intention de nuire. Vous ne pouvez pas non plus tenir des propos qui mettent en cause la compétence professionnelle de vos supérieurs hiérarchiques, sur Internet notamment.

Tout agent public doit faire preuve de réserve et de mesure dans l'expression écrite et orale de ses opinions personnelles. Cette obligation ne concerne pas le contenu des opinions (la liberté d'opinion est reconnue aux agents publics), mais leur mode d'expression. En d'autres termes, une opinion exprimée de façon mesurée et nuancée, étayée par des arguments solides et des faits établis, reste dans la limite de la liberté d'expression.

Il est interdit au fonctionnaire de faire de sa fonction l'instrument d'une propagande quelconque ou de tenir publiquement des propos outranciers, insultants ou diffamatoires dévalorisant l'administration.

Cette obligation impose aussi aux agents publics d'éviter en toutes circonstances les comportements susceptibles de porter atteinte à la considération du service public par les usagers.

A noter : un mandat syndical autorise toutefois des critiques vives puisque les fonctionnaires bénéficient de droits syndicaux, si ces critiques restent dans le champ d'une action syndicale.

En conclusion, la clef est dans une expression raisonnable, mesurée, étayée.

Liberté d'expression

Arrêt du Tribunal de première instance (première chambre) du 19 mai 1999. Affaires jointes [T-34/96 et T-163/96](#)

123 Aux termes de l'article 12, premier alinéa, du statut, «le fonctionnaire doit s'abstenir de tout acte et, en particulier, de toute expression publique d'opinions qui puisse porter atteinte à la dignité de sa fonction».

124 Selon une jurisprudence constante, cette disposition vise, tout d'abord, à garantir que les fonctionnaires communautaires présentent, dans leur comportement, 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 (arrêts du Tribunal Williams/Cour des comptes II, point 65, N/Commission, point 127, et du 17 février 1998, E/CES, [T-183/96, RecFP p. II-159, point 39](#), ci-après «arrêt E/CES»). Il en résulte, notamment, que des injures exprimées publiquement par un fonctionnaire, et portant atteinte à l'honneur des personnes auxquelles elles se réfèrent, constituent en soi une atteinte à la dignité de la fonction au sens de l'article 12, premier alinéa, du statut (ordonnance de la Cour du 21 janvier 1997, Williams/Cour des comptes, [C-156/96 P, Rec. p. I-239, point 21](#); arrêts Williams/Cour des comptes I, point 76 et 80, et Williams/Cour des comptes II, point 66).

125 En l'espèce, il ressort du dossier et des extraits du livre cités par la Commission que l'ouvrage litigieux contient de nombreuses affirmations agressives, dénigrantes, et souvent injurieuses, portant atteinte à l'honneur des personnes et des institutions auxquelles elles se réfèrent, et qui ont connu une publicité importante, notamment par voie de presse. Contrairement à ce que prétend le requérant, les propos cités par la Commission, et visés dans le rapport de l'AIPN portant saisine du conseil de discipline, ne sauraient être qualifiés de simples «légèretés de plume», mais doivent être considérés comme étant constitutifs, en soi, d'une atteinte à la dignité de la fonction.

127 Il y a lieu, ensuite, de souligner que l'article 12, premier alinéa, du statut constitue, au même titre que les articles 11 et 21, l'une des expressions spécifiques de l'obligation de loyauté qui s'impose à tout fonctionnaire (voir l'arrêt N/Commission, point 129, confirmé sur pourvoi par l'ordonnance de la Cour du 16 juillet 1998, N/Commission, [C-252/97 P, Rec. p. I-4874](#)). Contrairement à ce que fait valoir le requérant, il ne saurait être déduit de l'arrêt Williams/Cour des comptes que cette obligation découle du seul article 21 du statut, le Tribunal ayant souligné, dans cet arrêt, que l'obligation de loyauté constitue un devoir fondamental, qui incombe à tout fonctionnaire vis-à-vis de l'institution dont il relève et de ses supérieurs, «dont l'article 21 du statut est une manifestation particulière». [...]

128 De même, doit être rejetée la thèse selon laquelle le devoir de loyauté n'impliquerait pas la préservation d'un lien de confiance personnel entre le fonctionnaire et son institution, mais seulement une loyauté à l'égard des traités. En effet, l'obligation de loyauté impose non seulement que le fonctionnaire concerné s'abstienne de conduites attentatoires à la dignité de la fonction et au respect dû à l'institution et à ses autorités (voir, par exemple, l'arrêt Williams/Cour des comptes I, point 72, et l'arrêt du Tribunal du 18 juin 1996, Vela Palacios/CES, [T-293/94, RecFP p. II-893, point 43](#)), mais également qu'il fasse preuve, d'autant plus s'il a un grade élevé, d'un comportement au-dessus de tout soupçon, afin que les liens de confiance existant entre cette institution et lui-même soient toujours préservés (arrêt N/Commission, point 129). Or, en l'espèce, il convient de rappeler que l'ouvrage litigieux, outre le fait qu'il comportait des propos portant en soi atteinte à la dignité de la fonction, exprimait publiquement, ainsi que l'AIPN l'a constaté, une opposition fondamentale du requérant à la politique de la Commission qu'il avait pour fonction de mettre en œuvre, à savoir la réalisation de l'Union économique et monétaire, objectif, par ailleurs, assigné par le traité.

129 Le requérant ne saurait utilement invoquer, dans ce contexte, une violation du principe de la liberté d'expression. Il ressort en effet de la jurisprudence en la matière que, si la liberté d'expression constitue un droit fondamental dont jouissent également les fonctionnaires communautaires (arrêt de la Cour du 13 décembre 1989, Oyowe et Traore/Commission, [C-100/88, Rec. p. 4285, point 16](#)), il n'en demeure pas moins que l'article 12 du statut, tel qu'interprété ci-dessus, ne constitue pas une entrave à la liberté d'expression des fonctionnaires, mais impose des limites raisonnables à l'exercice de ce droit dans l'intérêt du service (arrêt E/CES, point 41).

130 Il y a lieu de souligner, enfin, que cette interprétation de l'article 12, premier alinéa, du statut ne saurait être mise en cause au motif que, en l'espèce, la publication de l'ouvrage litigieux est intervenue lors d'une période de congé de convenance personnelle. A cet égard, il résulte de l'article 35 du statut que le congé de convenance personnelle constitue l'une des positions dans lesquelles peut être placé un fonctionnaire, de sorte que, pendant cette période, l'intéressé demeure soumis aux obligations découlant du statut, sauf dispositions contraires expresses. L'article 12 du statut visant tous les fonctionnaires, sans distinguer selon leur position, une telle circonstance ne pouvait, dès lors, exonérer le requérant des obligations que lui imposent cet article. Il en est d'autant plus ainsi 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 à lui en toute circonstance (arrêt Williams/Cour des comptes II, point 68). Il en va de même de l'obligation de loyauté, laquelle, selon la jurisprudence, ne s'impose pas seulement dans la réalisation de tâches spécifiques, mais s'étend aussi à toute la sphère des relations existant entre le fonctionnaire et l'institution (arrêts Williams/Cour des comptes I, point 72, et E/CES, point 47).

Devoir de loyauté

Arrêt du 10 juin 2016, HI / Commission ([F-133/15](#)) (cf. points 187-190)

L'article 17 bis, paragraphe 1, du statut, selon lequel le fonctionnaire a droit à la liberté d'expression dans le strict respect des principes de loyauté et d'impartialité, constitue, au même titre que les articles 11, 12 et 12 ter du statut, l'une des expressions spécifiques de l'obligation de loyauté qui s'impose à tout fonctionnaire. En vertu de ce devoir, le fonctionnaire doit notamment s'abstenir de conduites attentatoires à la dignité et au respect dû à l'institution et à ses autorités.

De plus, un fonctionnaire ne pourrait, par une expression verbale ou écrite ou des actions de toute autre nature, violer ses obligations statutaires, résultant notamment des articles 11, 12, 12 ter et 17 bis du statut, à l'égard de l'Union qu'il est censé servir, en rompant ainsi la relation de confiance qui l'unit à elle et en rendant ultérieurement plus difficile, voire impossible, l'accomplissement, en collaboration avec lui, des missions dévolues à l'Union. Par ailleurs, il ressort notamment des références de l'article 11, premier alinéa, du statut à "ses fonctions" et à "sa conduite", de l'article 12 du statut à "tout acte" et de l'article 12 ter à "une activité extérieure", que la préservation de la relation de confiance ne s'impose pas seulement dans la réalisation de tâches spécifiques confiées au fonctionnaire, mais s'étend aussi à toute la sphère des relations existant entre le fonctionnaire et l'Union.

À cet égard, des affirmations dénigrantes, portant atteinte à l'honneur de toutes les personnes qui occupent une position hiérarchique dans les institutions européennes et subséquentement aux institutions elles-mêmes, incluses dans un article à publier par un fonctionnaire suggérant, d'une part, un comportement gravement répréhensible de la part de la hiérarchie des institutions européennes, tel que le harcèlement, et, d'autre part, l'absence de mesures appropriées des institutions pour y remédier, sont de nature à affecter l'image, la dignité et le respect dû, en général, à toutes les personnes qui occupent une position hiérarchique dans les institutions et, par conséquent, aux institutions elles-mêmes. Ces affirmations constituent donc une violation du devoir de loyauté.

Devoir des fonctionnaires de notifier au préalable leur intention de publier un texte dont l'objet se rattache à l'activité de l'Union, tel que prévu par l'article 17 bis, paragraphe 2, du statut des fonctionnaires de l'Union européenne

Arrêt du 15 septembre 2017, Skareby / SEAE ([T-585/16](#)) (cf. points 88, 89)

S'agissant du droit à la liberté d'expression, le Tribunal a rappelé, tout d'abord, qu'il s'agit d'un droit dont jouissent les fonctionnaires et les agents de l'Union, y compris dans les domaines couverts par l'activité des institutions de l'Union, qui leur permet d'exprimer, verbalement ou par écrit, des opinions discordantes ou minoritaires par rapport à celles défendues par l'institution qui les emploie. Néanmoins, l'exercice de cette liberté peut être soumis à certaines restrictions nécessaires dans une société démocratique, telle que l'obligation de notification préalable imposée aux fonctionnaires en vertu de l'article 17 bis, paragraphe 2, du statut, qui est, quant à elle, destinée à préserver la relation de confiance qui doit exister entre l'institution et ses fonctionnaires ou agents.

S'agissant, ensuite, de la portée de l'article 17 bis, paragraphe 2, du statut, le Tribunal a jugé que la procédure à suivre au titre de cette disposition est composée de deux étapes distinctes. La première prévoit l'obligation, à la charge du fonctionnaire, de notifier à l'AIPN son intention de procéder à la publication de tout texte dont l'objet se rattache à l'activité de l'Union, alors que la seconde prévoit l'obligation, à la charge de l'AIPN, d'informer le fonctionnaire concerné par écrit de ses éventuelles objections à une telle publication dans un délai de 30 jours, lorsqu'elle est en mesure de démontrer que ce texte est susceptible de porter gravement atteinte aux intérêts légitimes de l'Union. Ainsi, la notification préalable de l'intention du fonctionnaire de publier tout texte dont l'objet se rattache à l'activité de l'Union permet aux institutions d'exercer le contrôle qu'elles sont tenues de réaliser au titre de l'article 17 bis, paragraphe 2, deuxième alinéa, du statut. Au regard des modalités différentes caractérisant chacune de ces deux étapes, le Tribunal a conclu que la capacité d'un texte à porter gravement atteinte aux intérêts légitimes de l'Union n'est pas un critère pertinent à prendre en compte au stade de la notification de l'intention de le publier.

Devoir de loyauté et dignité des fonctions

Arrêt du 26 juin 2014, Marcuccio / Commission ([T-20/13 P](#)) (cf. point 103)

L'article 11 du statut constitue l'une des expressions spécifiques de l'obligation de loyauté, laquelle impose au fonctionnaire non seulement de s'abstenir de conduites attentatoires à la dignité de ses fonctions et au respect dû à l'institution et à ses autorités, mais également de faire preuve, d'autant plus s'il a un grade élevé, d'un comportement au-dessus de tout soupçon, afin que les liens de confiance existant entre l'institution et lui-même soient toujours préservés.