



Cours : Droit de la Fonction publique

Auteur : Frédéric Colin

Leçon n° 8 : Les règles d'accomplissement du service et obligations du fonctionnaire

Table des matières

Section 1. L'obligation d'exercice de la fonction.....	p. 2
§ 1. L'obligation d'effectuer les tâches confiées.....	p. 3
§ 2. Le temps de travail.....	p. 4
A. Régime horaire.....	p. 4
B. Horaires variables.....	p. 5
C. Temps partiel	p. 6
D. Temps de présence et temps de travail.....	p. 6
§ 3. Conséquences juridictionnelles de l'obligation de servir.....	p. 7
§ 4. L'interdiction du cumul d'emplois et de rémunérations.....	p. 7
Section 2. Le devoir général d'obéissance hiérarchique.....	p. 10
§ 1. Le devoir de correction envers les supérieurs.....	p. 10
§ 2. Le cas des ordres illégaux	p. 10
Section 3. Les obligations générales dans l'exercice de la fonction.....	p. 12
§ 1. L'obligation de correction envers les administrés.....	p. 12
§ 2. L'obligation tenant aux conditions d'exercice de la profession.....	p. 12
§ 3. L'obligation de neutralité.....	p. 12
§ 4. L'obligation de loyalisme.....	p. 12
§ 5. Les obligations en matière d'information	p. 13
§ 6. Moralité.....	p. 13
Section 4. Déontologie.....	p. 14
§ 1. Les obligations relevant du Code pénal.....	p. 14
A. L'obligation générale de ne pas commettre une infraction pénale de droit commun.....	p. 14
B. Les infractions intentionnelles propres aux agents publics.....	p. 14
1. Les abus d'autorité	p. 14
2. Les manquements en matière de probité.....	p. 15
3. Obligations sanctionnées pénalement plus sévèrement si le coupable est un agent public.....	p. 16
§ 2. L'obligation de secret professionnel.....	p. 16
§ 3. Obligation de discrétion professionnelle.....	p. 17
§ 4. Obligation de réserve.....	p. 17
§ 5. Le pantouflage.....	p. 18

Si la qualité d'agent public (titulaire ou non), confère des garanties propres à cette qualité (sécurité de l'emploi, droit à rémunération après service fait, garanties procédurales, avancement...), elle implique aussi la soumission à des exigences renforcées (devoir de réserve, principe d'obéissance hiérarchique, pouvoir disciplinaire...).

Ces obligations résultent du fait que l'agent public **participe à une mission de service public**, et poursuit par conséquent un **but d'intérêt général** (pour la liaison de principe entre l'exécution d'une mission de service public et la qualité de fonctionnaire, voir C.E., avis, 18 novembre 1993, France Télécom, E.D.C.E., 1993, p. 320).

Or, l'intérêt général fonde le **pouvoir exorbitant du droit commun** dont bénéficie l'Administration, à travers l'emploi de **prérogatives de puissance publique**. Il faut donc garantir les administrés contre l'usage abusif de ce pouvoir. La meilleure garantie est d'ordre préventif : il s'agit de prévoir, dans la loi, tout d'abord des conditions et procédures d'accès particulièrement strictes en ce qui concerne la fonction publique (cf. item n° 5). Ensuite, il s'agit de s'assurer que **les agents publics eux-mêmes n'abusent pas des pouvoirs** qui leur sont conférés. Les agents publics sont en principe soumis à deux grandes catégories d'obligations :

- les obligations professionnelles sanctionnables juridiquement, par l'autorité hiérarchique (autorité détenant la compétence pour sanctionner professionnellement les agents publics), principalement par le biais des règles disciplinaires. La faute disciplinaire n'étant pas définie par la loi dans le statut (sauf pour la magistrature), c'est au Conseil d'État d'en poser les limites et d'en définir le contenu. Dès lors, *" la question posée est celle de savoir s'il y a eu manquement à une des obligations dont le droit de la fonction publique impose le respect "* (R. Chapus, *Droit administratif général*, Tome 2, n° 382) ;
- les **obligations morales professionnelles, non sanctionnées** juridiquement, mais qui s'imposent aux agents, soucieux du service public : l'éthique (qui concerne la morale, et se distingue de la déontologie, qui elle, est sanctionnée).

Généralement, on tient pour établi que les fonctionnaires seraient soumis, du fait qu'ils exercent une activité d'intérêt général, à des obligations professionnelles particulières, en principe plus sévères que dans le secteur privé. Le respect de ces obligations est en effet garanti par une procédure disciplinaire plus rigoureuse que dans le secteur privé. Parallèlement, la *" garantie de l'emploi "* dont ils disposent, peut aussi motiver des charges professionnelles plus strictes (notamment pénalement).

Mais, sur le fond de ces obligations, bien souvent, il n'y a pas de raison pour que leur contenu varie fondamentalement par rapport au privé. Il existe en tout état de cause une différence de taille : les fonctionnaires sont soumis à une **obligation d'obéissance hiérarchique particulièrement forte**.

L'obligation d'exercice de la fonction constitue l'obligation centrale de la carrière de l'agent public.

Ce dernier est par ailleurs soumis à un devoir général d'obéissance hiérarchique, et à des obligations générales dans l'exercice de la fonction. **Des obligations renforcées en matière de déontologie sont aussi consacrées à son encontre.**

Section 1. L'obligation d'exercice de la fonction

Le fonctionnaire a l'obligation de **se consacrer personnellement et exclusivement** à sa fonction.

En savoir plus : Loi portant droits et obligations des fonctionnaires du 13 juillet 1983, article 25

Loi portant droits et obligations des fonctionnaires du 13 juillet 1983 : Article 25 :

" I.-Les fonctionnaires et agents non titulaires de droit public consacrent l'intégralité de leur activité professionnelle aux tâches qui leur sont confiées. Ils ne peuvent exercer à titre professionnel une activité privée lucrative de quelque nature que ce soit.

Sont interdites, y compris si elles sont à but non lucratif, les activités privées suivantes :

1° La participation aux organes de direction de sociétés ou d'associations ne satisfaisant pas aux conditions fixées au b du 1° du 7 de l'article 261 du code général des impôts ;

2° Le fait de donner des consultations, de procéder à des expertises et de plaider en justice dans les litiges intéressant toute personne publique, le cas échéant devant une juridiction étrangère ou internationale, sauf si cette prestation s'exerce au profit d'une personne publique ;

3° La prise, par eux-mêmes ou par personnes interposées, dans une entreprise soumise au contrôle de l'administration à laquelle ils appartiennent ou en relation avec cette dernière, d'intérêts de nature à compromettre leur indépendance.

Les fonctionnaires et agents non titulaires de droit public peuvent toutefois être autorisés à exercer, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, à titre accessoire, une activité, lucrative ou non, auprès d'une personne ou d'un organisme public ou privé, dès lors que cette activité est compatible avec les fonctions qui leur sont confiées et n'affecte pas leur exercice.

II.-L'interdiction d'exercer à titre professionnel une activité privée lucrative et le 1° du I ne sont pas applicables :

1° Au fonctionnaire ou agent non titulaire de droit public qui, après déclaration à l'autorité dont il relève pour l'exercice de ses fonctions, crée ou reprend une entreprise. Cette dérogation est ouverte pendant une durée maximale de deux ans à compter de cette création ou reprise et peut être prolongée pour une durée maximale d'un an. La déclaration de l'intéressé est au préalable soumise à l'examen de la commission prévue à l'article 87 de la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques ;

2° Au dirigeant d'une société ou d'une association ne satisfaisant pas aux conditions fixées au b du 1° du 7 de l'article 261 du code général des impôts, lauréat d'un concours ou recruté en qualité d'agent non titulaire de droit public, qui, après déclaration à l'autorité dont il relève pour l'exercice de ses fonctions, continue à exercer son activité privée. Cette dérogation est ouverte pendant une durée maximale d'un an à compter du recrutement de l'intéressé et peut être prolongée pour une durée maximale d'un an. Sa déclaration est au préalable soumise à l'examen de la commission prévue à l'article 87 de la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 précitée.

III.-Les fonctionnaires et agents non titulaires de droit public peuvent librement détenir des parts sociales et percevoir les bénéfices qui s'y attachent. Ils gèrent librement leur patrimoine personnel ou familial.

La production des œuvres de l'esprit au sens des articles L. 112-1, L. 112-2 et L. 112-3 du code de la propriété intellectuelle s'exerce librement, dans le respect des dispositions relatives au droit d'auteur des agents publics et sous réserve des dispositions de l'article 26 de la présente loi.

Les membres du personnel enseignant, technique ou scientifique des établissements d'enseignement et les personnes pratiquant des activités à caractère artistique peuvent exercer les professions libérales qui découlent de la nature de leurs fonctions.

IV.-Les fonctionnaires, les agents non titulaires de droit public, ainsi que les agents dont le contrat est soumis aux dispositions du code du travail en application des articles 34 et 35 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, occupant un emploi à temps non complet ou exerçant des fonctions impliquant un service à temps incomplet pour lesquels la durée du travail est inférieure ou égale à 70 % de la durée légale ou réglementaire du travail des agents publics à temps complet peuvent exercer, à titre professionnel, une activité privée lucrative dans les limites et conditions fixées par décret en Conseil d'Etat.

V.-Sans préjudice de l'application de l'article 432-12 du code pénal, la violation du présent article donne lieu au reversement des sommes indûment perçues, par voie de retenue sur le traitement. "

L'agent public a l'obligation d'effectuer les tâches qui lui sont confiées, personnellement, et correctement. Il est soumis, dans ce cadre, à des obligations horaires de travail. Cette mission, qui lui interdit largement de contester les ordres qui lui sont donnés, doit occuper l'intégralité de sa vie professionnelle.

§ 1. L'obligation d'effectuer les tâches confiées

Tout fonctionnaire, quel que soit son rang dans la hiérarchie, est responsable de l'exécution des tâches qui lui sont confiées.

Il n'est dégagé d'aucune des responsabilités qui lui incombent par la responsabilité propre de ses subordonnés (cf. Art. 28 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 : Titre I).

La justification de cette obligation naturelle se trouve dans le **principe de continuité du service public** (ou la permanence de la puissance publique).

En cas de défaillance, l'agent encourt une sanction disciplinaire ainsi que des retenues pour absence de service fait (l'administration a même compétence liée pour retenir le traitement d'un agent qui n'a pas accompli son service : C.E., 15 janvier 1997, Institut national de recherche en informatique et en automatique, T. p. 903 - cf. aussi leçon n° 11).

- L'obligation d'exercice des fonctions est personnelle (sous réserve des règles relatives à la délégation de fonctions).

Il s'agit bien entendu d'une obligation d'exécution correcte des fonctions : il y a faute en cas de négligence (ex : manque ponctualité et assiduité : C.E., 13 février 1987, Albert ; C.E., 7 novembre 1979, Mme Boury-Naudon, T.p. 781 ; mauvaise manière de servir : mauvaise volonté : C.E., 8 avril 1987, Gigou) ou méconnaissance des règles applicables à l'emploi, mais pas en cas d'inaptitude (C.E., 27 avril 1994, CHR Bordeaux). L'agent peut encourir, à défaut, dans certains cas, la radiation des cadres pour abandon de poste (cf. leçon 12).

- L'obligation d'exercice des fonctions peut entraîner une obligation de résidence (obligation du statut particulier imposée à certains corps ou cadres d'emplois de résider à leur lieu d'affectation ou à une distance telle que le rappel inopiné soit possible en toutes circonstances et dans les délais les plus brefs) , qui doit figurer explicitement dans le statut (donc par décret en Conseil d'État).

En réalité, le lieu de résidence doit seulement être **compatible** avec le bon fonctionnement du service (C.E., 25 mars 1936, Amoyal).

§ 2. Le temps de travail

Le fonctionnaire a l'obligation de **respecter les horaires de travail**, sauf justification, sous peine de sanction disciplinaire (C.E., 5 juillet 1939, Pujol).

Certaines obligations peuvent par ailleurs être imposées **en dehors des horaires normaux, dans l'intérêt de la continuité du service**, C.E. 4 mai 1981(Ressource complète disponible dans la version en ligne), Fédération aut. Synd. police, p. 203. Des **astreintes** sont aussi envisageables (cf. F. Colin, Le temps d'astreinte dans la fonction publique, Actualité juridique Fonction Publique, mars-avril 2000, p. 12). Une période d'astreinte s'entend comme une période pendant laquelle l'agent, sans être à la disposition permanente et immédiate de son employeur, a l'obligation de demeurer à son domicile ou à proximité afin d'être en mesure d'intervenir pour effectuer un travail au service de l'administration, la durée de cette intervention étant considérée comme un temps de travail effectif.

Et bien évidemment, il n'est pas possible pour l'administration de soumettre à une astreinte une personne dont elle n'est pas l'employeur (CE, 17 février 2010, M. Henny, n° 308852).

Toute absence nécessite une autorisation préalable expresse ; une simple demande ne suffit pas, C.E. 5 février 1996(Ressource complète disponible dans la version en ligne), Lacombe. Les absences pour raison de santé (Décret du 30 juillet 1987) doivent être justifiées par un certificat médical : agent de plein droit en congé de maladie dès la demande formulée fondée sur certificat médical : C.E., 12 juillet 1995(Ressource complète disponible dans la version en ligne), Mazo ; C.E., 31 mars 1989(Ressource complète disponible dans la version en ligne), Cté urbaine de Bordeaux. Des absences pour exercice d'activités syndicales (art. 100 Titre I ; Décret 3 avril 1985, et circulaire 25 septembre 1985) ou pour exercice d'un mandat de conseiller municipal sont possibles (cf. Item 7).

A. Régime horaire

- La durée du **travail effectif** est fixée à 35 heures par semaine (Décret n° 200-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'État ; loi du 3 janvier 2001 pour la fonction publique territoriale ; protocole d'accord du 14 mars 2000 pour la fonction publique hospitalière).

Le décompte du temps de travail est réalisé sur la base d'une

- **durée annuelle de travail effectif de 1 607 heures maximum**, heures supplémentaires non comprises.

Cette durée annuelle peut être réduite, par arrêté du ministre intéressé, du ministre chargé de la fonction publique et du ministre chargé du budget, pris après avis du comité technique paritaire ministériel, et le cas échéant du comité d'hygiène et de sécurité, pour tenir compte des sujétions liées à la nature des missions et à la définition des cycles de travail qui en résultent, et notamment en cas de travail de nuit, de travail le dimanche, de travail en horaires décalés, de travail en équipes, de modulation importante du cycle de travail, ou de travaux pénibles ou dangereux.

- La durée hebdomadaire du travail effectif, heures supplémentaires comprises, ne peut excéder ni quarante-huit heures au cours d'une même semaine, ni quarante-quatre heures en moyenne sur une période

quelconque de douze semaines consécutives et le repos hebdomadaire, comprenant en principe le dimanche, ne peut être inférieur à trente-cinq heures.

Jurisprudence

Le refus du fonctionnaire de travailler un samedi, constitue une faute professionnelle passible de sanction disciplinaire, et non comme une inexécution des obligations de service passible de retenue pour absence de service fait, dès lors que l'agent était présent à son poste pendant une durée correspondant à son service hebdomadaire normal du lundi au vendredi et avait accompli l'ensemble des obligations de service inhérentes à son affectation. La retenue sur traitement est donc illégale (CE, 23 mai 2007, France Télécom, n° 287394).

Le décompte de la durée du temps de travail dans les services déconcentrés de l'Etat s'effectue, sauf sujétions particulières, sur une base annuelle (laquelle constitue à la fois un plancher et un plafond) et non par référence à un nombre de jours travaillés dans l'année (CE, 9 juillet 2010, Ministre de l'agriculture et de la pêche, n° 310904).

Le décret n° 2002-634 du 29 avril 2002 (Ressource complète disponible dans la version en ligne) porte par ailleurs création du **compte épargne temps**. Le décret n° 2008-1136 du 3 novembre 2008 porte création du compte épargne-temps (CET) dans la fonction publique de l'État et la magistrature et indemnisation des jours accumulés sur le CET (décret n° 2010-531 du 20 mai 2010 pour la fonction publique territoriale). Il prévoit que le chef de service peut fixer des dates de prise de jours de congé pour l'organisation du service. L'agent peut utiliser à cette fin des jours épargnés sur son CET. Le titulaire d'un CET peut opter pour l'indemnisation des jours inscrits sur son compte, dans la limite de la moitié de ces jours. Le montant de l'indemnité due est calculé en valorisant chaque jour à un taux forfaitaire par catégorie statutaire fixé par arrêté du même jour : catégorie A et assimilés : 125 € ; catégorie B : 80 € ; catégorie C : 65 €. Le versement de l'indemnité s'effectue à hauteur de quatre jours par an jusqu'à épuisement du solde.

Trois décrets (n° 2008-454, n° 2008-455, n° 2008-456) du 14 mai 2008 précisent les règles d'indemnisation des jours accumulés sur le compte épargne-temps des agents de la fonction publique hospitalière ainsi que des personnels médicaux, pharmaceutiques et odontologiques des établissements publics de santé.

Le décret n° 2009-1065 du 28 août 2009 a élargi les options ouvertes en offrant aux agents de nouvelles possibilités d'utilisation des jours déposés sur leur compte. Le nouveau dispositif, permet, chaque année, de choisir d'épargner des jours pour les utiliser ultérieurement comme jours de congé, de se les faire indemniser ou encore de les placer en épargne-retraite.

Les 20 premiers jours déposés sur le CET sont conservés pour être exclusivement utilisés sous forme de congé.

Au-delà de 20 jours, l'agent peut choisir entre trois formules :

- conserver ces jours sur son compte pour prendre des congés ultérieurement et à son rythme, sous réserve de l'intérêt du service. L'agent peut augmenter de 10 jours chaque année le nombre de jours épargnés sur votre compte au 31 décembre, et ce jusqu'à 60 jours ;
- demander à bénéficier de l'indemnisation de tout ou partie de ces jours et recevoir une rémunération supplémentaire qui apparaît sur votre feuille de paye ;
- décider d'améliorer sa retraite et de placer les sommes correspondant à tout ou partie de ces jours au sein du régime de retraite additionnelle de la fonction publique (RAFP).

Pour ces jours au-delà du 20ème, L'agent est libre de combiner ces formules.

Dans tous les cas, l'agent doit se prononcer explicitement avant le 31 janvier de chaque année. A défaut, les jours au-delà de 20 sont automatiquement placés au RAFP si l'agent est fonctionnaire ou indemnisés si s'il est agent non titulaire.

Enfin, aucun principe général du droit du travail ne reconnaît aux agents publics le droit à une indemnisation des jours inscrits sur leur compte épargne-temps indexée sur leur traitement ou majorée au même titre que des heures supplémentaires : l'indemnisation peut donc être forfaitaire (CE, 11 octobre 2010, Synd. CFDT du Ministère des Affaires étrangères, n° 322980 ; CE, 11 octobre 2010, Synd. Unitaire travail emploi formation, n° 312284).

B. Horaires variables

La possibilité de travailler selon un horaire variable est organisée par l'article 6 du décret du 25 août 2000: après consultation du comité technique paritaire. Cette organisation définit une période de référence, en principe une quinzaine ou un mois, au sein de laquelle chaque agent doit accomplir un nombre d'heures de travail correspondant à la durée réglementaire afférente à la période considérée. L'organisation des horaires variables doit être déterminée en tenant compte des missions spécifiques des services ainsi que des heures d'affluence du public et comprendre soit une vacation minimale de travail ne pouvant être inférieure à quatre heures par

jour, soit des plages fixes d'une durée au minimum équivalente, au cours desquelles la présence de la totalité du personnel est obligatoire, et des plages mobiles, à l'intérieur desquelles l'agent choisit quotidiennement ses heures d'arrivée et de départ.

C. Temps partiel

- Les **fonctionnaires titulaires, en activité ou en service détaché**, qui occupent un **emploi conduisant à pension du code des pensions** civiles et militaires de retraite peuvent, **sur leur demande**, sous réserve des nécessités de la continuité et du fonctionnement du service et compte tenu des possibilités d'aménagement de l'organisation du travail, être autorisés (durée autorisation : entre 6 mois et 1 an ; ou 2 ans ; ou 3 ans) à accomplir un service à **temps partiel**, qui ne peut être inférieur au mi-temps, dans des conditions définies par décret en Conseil d'État. Ce décret peut exclure du bénéfice du travail à temps partiel les fonctionnaires titulaires de certains grades ou occupant certains emplois ou exerçant certaines fonctions.

Les **refus** opposés à une demande de travail à temps partiel doivent être précédés d'un entretien et **motivés**.

À l'issue de la période de travail à temps partiel, les fonctionnaires sont admis de plein droit à occuper à temps plein leur emploi ou, à défaut, un autre emploi conforme à leur statut. Pour la détermination des droits à avancement, à promotion et à formation, les périodes de travail à temps partiel sont assimilées à des périodes à temps plein.

- Les fonctionnaires autorisés à travailler à temps partiel** perçoivent une fraction du traitement, de l'indemnité de résidence et des primes et indemnités de toutes natures afférentes soit au grade de l'agent et à l'échelon auquel il est parvenu, soit à l'emploi auquel il a été nommé.

Cette fraction est égale au rapport entre la durée hebdomadaire du service effectué et la durée résultant des obligations hebdomadaires de service réglementairement fixées pour les agents de même grade exerçant à temps plein les mêmes fonctions dans l'administration ou le service concerné. Les quotités de 50%, 60%, 70%, 80% et 90% d'un temps plein de travail peuvent être choisies. Toutefois, dans le cas de services représentant 80 ou 90 % du temps plein, cette fraction est égale respectivement aux six septièmes ou aux trente-deux trente-cinquièmes du traitement, des primes et indemnités précitées.

- En ce qui concerne les congés annuels : il s'agit de cinq fois les obligations hebdomadaires de service, les jours non ouvrés n'étant pas décomptés (Exemple : temps partiel à 80 % ; 5 x 4 jours = 20 jours de congés). Les années de service à temps partiel sont prises en compte dans leur totalité pour la constitution des droits à la pension.

Elles sont prises en compte au prorata du temps travaillé pour la liquidation de la pension.

L'agent non titulaire employé depuis plus d'un an à temps complet et de façon continue peut être autorisé à travailler à temps partiel **selon les modalités applicables aux titulaires**.

En savoir plus : Création d'entreprise et mi-temps (loi du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique)

L'autorisation d'accomplir un service à temps partiel, qui ne peut être inférieur au mi-temps, est également accordée de plein droit au fonctionnaire ou à l'agent non titulaire de droit public qui crée ou reprend une entreprise. La durée maximale de ce service est d'un an et peut être prolongée d'au plus un an. L'administration a la faculté de différer l'octroi du service à temps partiel pour une durée qui ne peut excéder six mois à compter de la réception de la demande de l'intéressé. Un fonctionnaire ou agent non titulaire de droit public ne peut être autorisé à exercer ce droit pour une nouvelle création ou reprise d'entreprise moins de trois ans après la fin d'un service à temps partiel pour création ou reprise d'entreprise. La demande du fonctionnaire ou agent non titulaire de droit public ainsi formulée est soumise à l'examen de la commission de déontologie.

D. Temps de présence et temps de travail

Temps de présence et temps de travail peuvent ne pas coïncider. Mais le Conseil d'État a considéré, dans une affaire relative à la fonction publique hospitalière, que s'il résulte des dispositions du droit communautaire que le temps pendant lequel les fonctionnaires hospitaliers sont physiquement présents sur leur lieu de travail doit être regardé dans sa totalité comme du temps de travail, quelle que soit la durée réelle de leur activité pendant cette période, ces dispositions visent à fixer des prescriptions minimales de sécurité et de santé en matière d'aménagement du temps de travail ; qu'elles n'ont ni pour objet ni pour effet d'interdire la définition au niveau

national de durées d'équivalence, dès lors que l'application de celles-ci ne conduit pas à la méconnaissance des normes qu'elles édictent, notamment celles relatives à la durée maximale hebdomadaire de travail (CE, 30 juin 2006, Fédération CFTC santé et sociaux et autres, n° 243766, AJDA 2006 p. 1357).

En savoir plus : Références

Titulaires :

Lois :

- n° 84-16 du 11 janvier 1984(Ressource complète disponible dans la version en ligne) (art.37 à 40 bis du statut général) ;
- [n° 94-628 du 25 juillet 1994](#) ;
- [n° 94-629 du 25 juillet 1994](#) ;
- [n° 2000-1257 du 23 décembre 2000](#) (art.20-IX).

Décrets :

- n° 82-624 du 20/07/82(Ressource complète disponible dans la version en ligne) ;
- n° 84-959 du 27/10/84 ;
- n° 95-131 du 07 février 1995 ;
- n° 95-132 du 07 février 1995.

Agents non titulaires :

Réf. décrets :

- n° 86-83 du 17 janvier 1986(Ressource complète disponible dans la version en ligne), Art. 34 à 42 ;
- n° 95-134 du 07 février 1995 ;
- n° 95-133 du 07 février 1995(Ressource complète disponible dans la version en ligne).

Jurisprudence

Une circulaire impérative du 27 décembre 2001, jugée illégale par le Conseil d'État, avait exclu du temps de travail effectif des surveillants de l'administration pénitentiaire « en poste de coupure » leur temps de prise de fonction (temps d'appel, de passage des consignes, d'habillage et déshabillage). Une nouvelle circulaire impérative du 19 janvier 2006 dispose que "la généralisation aux personnels en postes à coupure de l'assimilation du temps de prise de service à du temps de travail reste sans effet sur les modalités de comptabilisation du temps de travail de ces agents". Ces dispositions concernant les postes à coupure figurant dans la nouvelle circulaire sont substantiellement identiques à celles qui ont été préalablement annulées. L'administration a donc méconnu l'autorité absolue de la chose jugée et la nouvelle circulaire est annulée (CE, 12 janvier 2009, Synd. nat. pénitentiaire FO, n° 298708).

§ 3. Conséquences juridictionnelles de l'obligation de servir

La structure hiérarchique de l'administration est considérée comme s'opposant, en principe, à la contestation devant le juge administratif tant des instructions de l'autorité supérieure, que des mesures prises pour l'organisation des services (mesures d'ordre intérieur).

Jurisprudence

Le recours des agents ou de leurs syndicats et associations est donc irrecevable contre les instructions et mesures d'organisation du service (ex : aménagement des conditions du travail dans un service : C.E., 29 septembre 1961, Dlle Gander p. 529 ; C.E., Ass., 26 octobre 1956, Assoc. Gén. Des administrateurs civils, p. 391) , sauf si elles portent atteinte aux droits statutaires des agents ou à leurs prérogatives ou à celles de leurs corps, C.E. Sect., 13 janvier 1993(Ressource complète disponible dans la version en ligne), Synd. nat. autonome des policiers en civil, p. 13.

§ 4. L'interdiction du cumul d'emplois et de rémunérations

On l'a vu, **la première obligation du fonctionnaire est de se consacrer à sa fonction. Il ne peut donc cumuler d'autre activité lucrative pendant sa carrière** (C.E., Le cumul d'activités et de rémunérations des agents publics, la Documentation française, 1999).

En savoir plus : Références

- Il est, en principe, **interdit au fonctionnaire de cumuler une fonction publique et une fonction privée ou plusieurs fonctions publiques.**

Cette interdiction, trop contraignante, a été progressivement **assouplie**. La loi du 3 janvier 2001 amorce ainsi une évolution sensible en matière de cumul, en autorisant les agents publics, ainsi que ceux dont le contrat est soumis aux dispositions du code du travail en application des articles 34 et 35 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, occupant un emploi à temps non complet ou exerçant des fonctions impliquant un service à temps incomplet pour lesquels la durée du travail est inférieure à la moitié de la durée légale ou réglementaire du travail des agents publics à temps complet peuvent être autorisés à exercer, à titre professionnel, une activité privée lucrative dans les limites et conditions fixées par décret en Conseil d'État. En matière de cumul illégal de rémunérations, le reversement n'est pas une sanction professionnelle (CE, 16 janv. 2006, Schlienger, n° 272648).

Le fonctionnaire ne peut exercer à titre professionnel une activité privée lucrative de quelque nature que ce soit.

- Le risque est que non seulement, l'agent peut ne pas être en mesure d'exercer de front deux activités professionnelles, mais aussi qu'il choisisse de sacrifier l'intérêt du service au profit de sa profession privée.

L'interdiction de principe du cumul d'activités et de rémunérations est maintenue par la loi du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique qui réécrit en profondeur l'article 25 de la loi du 13 juillet 1983 ; toutefois, des assouplissements sont apportés.

Les fonctionnaires et agents non titulaires de droit public et ouvriers régis par le régime des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'Etat consacrent l'intégralité de leur activité professionnelle aux tâches qui leur sont confiées. Ils ne peuvent exercer à titre professionnel une activité privée lucrative de quelque nature que ce soit.

Sont interdites, y compris si elles sont à but non lucratif, les activités privées suivantes :

1. La participation aux organes de direction de sociétés ou d'associations ne satisfaisant pas aux conditions relatives à la fiscalité des oeuvres sans but lucratif qui présentent un caractère social ou philanthropique et dont la gestion est désintéressée ;
2. Le fait de donner des consultations, de procéder à des expertises et de plaider en justice dans les litiges intéressant toute personne publique, le cas échéant devant une juridiction étrangère ou internationale, sauf si cette prestation s'exerce au profit d'une personne publique ;
3. La prise, par eux-mêmes ou par personnes interposées, dans une entreprise soumise au contrôle de l'administration à laquelle ils appartiennent ou en relation avec cette dernière, d'intérêts de nature à compromettre leur indépendance.

Les fonctionnaires et agents non titulaires de droit public peuvent toutefois être autorisés à exercer, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, à titre **accessoire**, une activité, lucrative ou non, auprès d'une personne ou d'un organisme public ou privé, dès lors que cette activité est compatible avec les fonctions qui leur sont confiées et n'affecte pas leur exercice.

L'interdiction d'exercer à titre professionnel une activité privée lucrative et la participation aux organes de direction de sociétés ou d'associations ne sont pas applicables :

1. **Au fonctionnaire ou agent non titulaire de droit public** qui, après déclaration à l'autorité dont il relève pour l'exercice de ses fonctions, crée ou reprend une entreprise. Cette dérogation est ouverte pendant une durée maximale d'un an à compter de cette création ou reprise et peut être prolongée pour une durée maximale d'un an. La déclaration de l'intéressé est au préalable soumise à l'examen de la commission de déontologie ; Les activités exercées à titre accessoire et susceptibles d'être autorisées sont notamment les suivantes : expertises ou consultations ; enseignements ou formations ; activité agricole ; travaux ménagers de peu d'importance réalisés chez des particuliers ; aide à domicile à un ascendant, à un descendant, à son conjoint, activité de conjoint collaborateur au sein d'une entreprise artisanale ou commerciale ; activité d'intérêt général exercée auprès d'une personne publique ou auprès d'une personne privée à but non lucratif ; mission d'intérêt public de coopération internationale ou auprès d'organismes d'intérêt général à caractère international ou d'un Etat étranger, pour une durée limitée.
2. **Au dirigeant d'une société ou d'une association, lauréat d'un concours ou recruté en qualité d'agent non titulaire de droit public**, qui, après déclaration à l'autorité dont il relève pour l'exercice de ses

fonctions, continue à exercer son activité privée. Cette dérogation est ouverte pendant une durée maximale d'un an à compter du recrutement de l'intéressé et peut être prolongée pour une durée maximale d'un an. Sa déclaration est au préalable soumise à l'examen de la commission de déontologie.

Les fonctionnaires et agents non titulaires de droit public peuvent librement détenir des parts sociales et percevoir les bénéfices qui s'y attachent. Ils gèrent librement leur patrimoine personnel ou familial.

La production des œuvres de l'esprit au sens de la propriété intellectuelle s'exerce librement, dans le respect des dispositions relatives au droit d'auteur des agents publics et sous réserve des dispositions relatives à l'action sociale.

Les membres du personnel enseignant, technique ou scientifique des établissements d'enseignement et les personnes pratiquant des activités à caractère artistique peuvent exercer les professions libérales qui découlent de la nature de leurs fonctions.

Les fonctionnaires, les agents non titulaires de droit public, ainsi que les agents ayant demandé que le contrat de travail sur la base duquel ils ont été engagés soit un contrat de droit privé soumis aux dispositions du code du travail (choix ouvert par la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations), occupant un emploi à temps non complet ou exerçant des fonctions impliquant un service à temps incomplet pour lesquels la durée du travail est inférieure ou égale à la moitié de la durée légale ou réglementaire du travail des agents publics à temps complet peuvent exercer, à titre professionnel, une activité privée lucrative dans des conditions compatibles avec leurs obligations de service et sous réserve que cette activité ne porte pas atteinte au fonctionnement normal, à l'indépendance ou à la neutralité du service.

Par ailleurs, les agents publics peuvent également bénéficier du cumul avec un « contrat vendanges » (art. 718-6 s. Code rural et de la pêche maritime).

La violation de ces dispositions donne lieu au reversement des sommes indûment perçues, par voie de retenue sur le traitement.

Des dispositions applicables aux fonctionnaires de l'Etat nommés dans des emplois permanents à temps non complet dans certaines zones rurales intègrent aussi le statut général (art. 72-1 T2) : Lorsque les besoins du service le justifient, notamment pour assurer la présence de services publics, les fonctionnaires de l'Etat peuvent, avec leur accord, être nommés dans des emplois permanents à temps non complet cumulés dès lors que l'un d'entre eux relève d'un service situé en zone de revitalisation rurale.

Le cumul de tels emplois doit assurer au fonctionnaire concerné le bénéfice d'une rémunération équivalente à celle d'un fonctionnaire à temps complet, dans la limite d'une durée totale de service égale à celle afférente à un emploi à temps complet.

Le traitement ainsi que les indemnités ayant le caractère de complément de traitement sont calculés au prorata du nombre d'heures hebdomadaires de service afférent à chaque emploi.

Jurisprudence

Le cas pour une collaboration par un agent d'OPHLM à des architectes : C.E., 20 juin 1973 Guille ; la tenue d'un cabaret n'est pas compatible avec les fonctions de secrétaire de mairie : C.E., 24 janvier 1968, Commune de Bournand.

Pour les cumuls d'emplois publics : le fonctionnaire ne peut pas exercer une 2e fonction qui occuperait à elle seule son activité et dont la rémunération constituerait un traitement normal pour l'agent, C.E. 1er juillet 1988(Ressource complète disponible dans la version en ligne), Cne de Montsinéry-Tonne-Grande c/ Mlle Madère.

S'il viole ces règles, le fonctionnaire peut être amené à reverser ses gains à son administration, et faire l'objet de **sanctions disciplinaires ou pénales**. L'interdiction concerne même les fonctionnaires en congé maladie, C.E. 8 octobre 1990(Ressource complète disponible dans la version en ligne), Ville de Toulouse c/ Mirguet.

En savoir plus : Décret 2011-82 du 20 janvier 2011

Le décret 2011-82 du 20 janvier 2011 étend la liste des activités accessoires susceptibles d'être exercées par les agents publics, prenant en compte les activités sportives, les activités d'encadrement et d'animation ainsi que les activités de services à la personne, la vente de biens fabriqués personnellement par l'agent (les deux dernières pouvant seulement être exercées sous le régime de l'auto-entrepreneur). La commission de déontologie, lorsqu'elle se prononce sur les cas de cumul d'activités, peut dans certains cas rendre des avis tacites.

Section 2. Le devoir général d'obéissance hiérarchique

Le principe hiérarchique est **très fort** dans la fonction publique. Il implique deux obligations principales : **obéir** (C.E., 5 mai 1911, Giraudin ; C.E., 10 novembre 1944, Langneur) ; et un **devoir d'initiative** (B. Chérigny, Ordre illégal et devoir de désobéissance dans le contentieux disciplinaire de la fonction publique civile, RDP 1975, p. 867). La subordination (état d'une personne qui travaille conformément aux ordres d'un employeur) hiérarchique impose de témoigner de la déférence à ses supérieurs, de se soumettre au contrôle hiérarchique de l'autorité supérieure compétente et de faire preuve de loyalisme dans l'exercice de ses fonctions. Le devoir d'obéissance impose enfin au fonctionnaire de respecter les lois et règlements de toute nature.

En savoir plus : Loi portant droits et obligations des fonctionnaires du 13 juillet 1983, Article 28

" Tout fonctionnaire, quel que soit son rang dans la hiérarchie, est responsable de l'exécution des tâches qui lui sont confiées. Il doit se conformer aux instructions de son supérieur hiérarchique, sauf dans le cas où l'ordre donné est manifestement illégal et de nature à compromettre gravement un intérêt public. Il n'est dégagé d'aucune des responsabilités qui lui incombent par la responsabilité propre de ses subordonnés ".

Dans le cours de son service, le fonctionnaire doit s'en tenir à une stricte obéissance hiérarchique sous peine de commettre une **faute professionnelle**. Cette obligation varie selon la place de l'agent en cause dans la hiérarchie. Un agent supérieur est ainsi en situation de discuter les ordres reçus quitte à se soumettre si son directeur maintient sa position, un agent inférieur ne peut essayer de convaincre, il est strictement subordonné. Rappelons qu'un **fonctionnaire peut parfois être placé sous les ordres d'un fonctionnaire de grade inférieur**, C.E. 11 décembre 1996 (Ressource complète disponible dans la version en ligne), Département du Val d'Oise. Le fonctionnaire a un devoir de correction envers ses supérieurs, et ne doit pas exécuter les ordres illégaux.

§ 1. Le devoir de correction envers les supérieurs

C'est la **jurisprudence** qui a précisé cette notion.

Exemple

Pour quelques exemples d'actes qui ont entraîné une sanction : réponse grossière à un supérieur, comportement agressif envers un supérieur, formulation de critiques publiques et mises en doute des compétences d'un supérieur, porter de graves accusations lors d'une conférence de presse, manque de politesse caractérisé.

La faute peut être commise même quand l'acte ne se déroule pas en public : agent technique de mairie qui a adressé au secrétaire général de mairie une lettre d'injures et de menaces graves contre ses supérieurs (révocation validée : C.E., 27 février 1995, Ville d'Antibes) ; mais un agent qui a contesté en présence de deux supérieurs, l'organisation et le fonctionnement d'un centre médical dans lequel il travaille, mais sans grossièreté ni menaces, n'est pas une faute, C.E. 28 juillet 1993 (Ressource complète disponible dans la version en ligne), Ville de St-Ouen.

L'agent doit aussi rendre compte à son supérieur (par exemple s'il prend des initiatives qui excédaient sa compétence : C.E., 26 juillet 1989, Ville d'Aix en Provence ; C.E., 15 juin 1983, François). Il a encore l'obligation d'informer ses supérieurs des erreurs qu'ils risquent de commettre (en cachant des informations, par mensonge...).

§ 2. Le cas des ordres illégaux

En vertu de l'article 28 de la loi du 13 juillet 1983, l'**agent public doit désobéir si deux conditions cumulatives** sont remplies : un **ordre manifestement illégal** (impossible à rattacher à la compétence de l'administration, ou incompétence manifeste) ; et la **compromission grave d'un intérêt public** (ce qui reviendrait à le conduire à commettre une infraction pénale). Notons bien que dans ce cas, l'agent est dispensé de l'obligation d'obéir et commet même une faute (agissement d'une personne qui par négligence, imprudence ou malveillance, ne respecte pas ses obligations ou son devoir de ne causer à autrui aucun dommage) s'il exécute l'ordre (C.E., 3 mai 1961, Pouzelgues). Ce n'est pas le cas pour un refus par un agent d'assurer la permanence du standard téléphonique car contraire à son statut de service, C.E. 21 juillet 1995 (Ressource complète disponible dans la version en ligne), Bureau d'aide sociale de la ville de Paris.

En ce qui concerne les **militaires** : « Les militaires doivent obéissance aux ordres de leurs supérieurs et sont responsables de l'exécution des missions qui leur sont confiées.

Toutefois, il ne peut leur être ordonné et ils ne peuvent accomplir des actes qui sont contraires aux lois, aux coutumes de la guerre et aux conventions internationales.

La responsabilité propre des subordonnés ne dégage leurs supérieurs d'aucune de leurs responsabilités. Loi n°2005-270 du 24 mars 2005 portant statut général des militaires ; v. auj. Code de la défense, arT. L 4122-1.

Section 3. Les obligations générales dans l'exercice de la fonction

Les obligations générales dans l'exercice de la fonction, plus ou moins spécifiques à la fonction publique, sont nombreuses.

Le fonctionnaire est soumis à une obligation de correction envers les administrés, ainsi qu'à une obligation générale de bonne exécution de sa profession, une obligation de neutralité, une obligation de loyalisme, ainsi qu'à des obligations consacrées par des textes spéciaux, et à une obligation générale de moralité.

§ 1. L'obligation de correction envers les administrés

Le fonctionnaire a en premier lieu un devoir de courtoisie, d'impartialité, de correction (ou dignité) dans sa tenue, ses agissements et ses propos (surtout dans le service, et par les agents en contact avec le public ; par exemple négligence de la tenue vestimentaire d'un gardien de monument historique : C.E., 16 janvier 1953, Luitaud). Il a aussi un devoir général d'information du public.

En savoir plus : Information du public

" Les fonctionnaires ont le devoir de satisfaire aux demandes d'information du public dans le respect des règles mentionnées à l'art. 26 de la loi du 13 juillet 1983 ".

§ 2. L'obligation tenant aux conditions d'exercice de la profession

Il ne doit pas faire preuve d'un **manque de conscience professionnelle** dans l'exécution des tâches qui lui sont confiées. Cette attitude dénote en effet bien une désobéissance non à ordre de service précis mais aux obligations générales de l'exercice de la profession, ce qui justifie une sanction (donc en cas de négligence, ce qui doit être distingué de l'inaptitude professionnelle. P. ex : méconnaissance de la réglementation applicable à l'emploi : refus stérilisation de matériel par une sage femme : C.E., 26 juin 1957, Dame Coadou ; refus de libérer un logement de fonction après mutation : C.E., 8 novembre 1961, Mauhé). Le fonctionnaire ne doit **pas s'absenter** irrégulièrement (exemple : directeur d'école nationale de musique lors rentrée scolaire : C.E., 18 juin 1978, ville d'Arras).

§ 3. L'obligation de neutralité

L'agent est soumis à une obligation de neutralité (principe à valeur constitutionnelle : C.C., 18 septembre 1986, Communication audiovisuelle), ce qui impose un comportement, des actes ou décisions **dictées seulement par l'intérêt du service public** et non par sa conviction politique, ou religieuse personnelle, et qu'il n'utilise le service public pour promouvoir ses convictions. Donc, on peut relever : une interdiction de se livrer à des activités de propagande politiques, philosophiques ou religieuses dans le service (C.E., 3 mai 1950, Dlle Jamet, p. 247) ; une obligation d'impartialité (ne pas favoriser ou défavoriser des usagers en fonction de ses opinions - par exemple en matière de foulard islamique, et suite à l'avis du Conseil d'État du 27 novembre 1989 : C.E., Section, Avis du 3 mai 2000, Mlle Julie Marteaux, p. 159 ; et la note de Marie-Christine de Montecler, L'interdiction du port de signes religieux par les agents publics, AJDA, 20 janvier 2003, p. 99).

Le port d'un voile destiné à marquer manifestement son appartenance religieuse constitue pour une assistante maternelle une faute grave non liée à l'état de grossesse, et justifie son licenciement (CAA de Versailles 23 février 2006, Mme E., n° 04VE03227, AJFP 2006 p. 159).

§ 4. L'obligation de loyalisme

L'agent public a aussi une obligation de loyalisme (qui n'est pas en contradiction avec la liberté d'opinion prévue à l'art. 6 du Titre I). Le devoir de loyalisme (obligation de fidélité au gouvernement ou de respect des institutions républicaines) s'exerce à l'égard de la **nation** : il ne faut pas adopter une attitude antinationale. Il ne résulte pas explicitement du statut général, mais semble résulter de certains arrêts (Le fonctionnaire qui prophétise que le drapeau rouge abattra l'ignoble drapeau tricolore est sanctionnable : C.E., 25 janvier 1935, Defrance, p. 1052). Le Code de déontologie de la Police nationale prévoit ainsi que les membres de la police nationale doivent être loyaux " envers les institutions républicaines (décret du 18 mars 1986, art. 7) ".

§ 5. Les obligations en matière d'information

Elles sont connues :

- devoir général d'information du public (art. 27 du statut de 1983), dans le respect des règles du secret professionnel.
- **droit d'accès aux documents administratifs** : la loi du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public (avec intervention éventuelle de la Commission d'accès aux documents administratifs), dispose que " *le droit de toute personne à l'information est garanti en ce qui concerne la liberté d'accès aux documents administratifs de caractère non nominatif* ". Sous réserve des dispositions de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés (Ressource complète disponible dans la version en ligne), toute personne a le droit de connaître les informations contenues dans un document administratif dont les conclusions lui sont opposées (Les modalités d'application de cette loi ont été précisées par une circulaire FP n° 1430 du 5 octobre 1981) ;
- **droit d'accès aux données informatiques** : loi du 6 janvier 1978, art 34 (avec intervention éventuelle de la CNIL ; obligations sanctionnées par les art. 226-16 à 226-25 C pén.).
- **motivation** (obligation de mentionner par écrit, dans certaines décisions administratives unilatérales, les motifs de droit et de fait justifiant ces décisions) **des actes administratifs** : loi du 11 juillet 1979.

Pour résumer, le fonctionnaire est soumis à un principe général : ne pas se livrer à des agissements de nature à **jeter la déconsidération sur l'administration**, même par ses actes non publics. L'administration tient en effet de ses pouvoirs généraux le droit de révoquer les agents coupables de fautes rendant impossible le maintien dans leurs fonctions (exemple : architecte départemental qui a retenu deux fois indûment des cotisations ouvrières aux assurances sociales précomptées sur le salaire de son personnel, même si extérieur aux fonctions administratives : possibilité de prise en compte pour établir une sanction disciplinaire : C.E., 10 février 1992, Rischmann). Cette obligation s'applique aussi aux **candidats fonctionnaires**, C.E. 18 mars 1983 (Ressource complète disponible dans la version en ligne), Mulsant, Leb., p. 125.

§ 6. Moralité

Les agents publics sont donc tenus à une **obligation de moralité** (attitude conforme aux bonnes moeurs), même si celle-ci n'apparaît plus explicitement dans le statut général : ils ne doivent pas, par leur comportement dans leur vie privée, **porter atteinte à la dignité de la fonction publique et au renom de l'administration**.

Le statut de la magistrature (ordonnance du 22 décembre 1958, art. 43) est, contrairement au cas général, explicite, et précise que " *tout manquement par un magistrat aux devoirs de son état, à l'honneur, à la délicatesse ou à la dignité, constitue une faute disciplinaire* ". C'est la jurisprudence qui a comblé le silence de la loi, et a érigé une **obligation relative**, qui s'apprécie " *eu égard à la nature des fonctions* " des agents publics (fonctionnaires ou non). L'obligation sera ainsi renforcée pour un magistrat, un professeur, un policier. **Et, plus le rang d'un fonctionnaire est élevé dans la hiérarchie**, plus les exigences de l'obligation de moralité seront **appréciées strictement**.

La jurisprudence est très claire :

- un instituteur qui a eu, avec une de ses élèves, " *des relations constituant un manquement aux bonnes moeurs* " est fautif (C.E., Sect., 20 juin 1958, Louis, p. 369) ,
- un instituteur qui s'est rendu coupable de " *gestes indécents sur des fillettes de sa classe* " aussi, C.E. Sect., 9 juin 1978 (Ressource complète disponible dans la version en ligne), Lebon,
- un gardien de CRS qui habite avec une prostituée, constitue un comportement de nature à porter la déconsidération sur le corps auquel il appartenait, C.E. 14 mai 1986 (Ressource complète disponible dans la version en ligne), Boitteloup. Quot. jur. 18 octobre 1986, p. 16.
- sur un élève commissaire de police en état d'ébriété : CE, sect., 1er février 2006, Touzard.

Mais, souvent, les arrêts sont laconiques, relevant simplement que les faits qu'on reproche à l'agent " *sont de nature à justifier* " une sanction (C.E., 4 novembre 1965, Voile, p. 705) , ou par exemple qu'un magistrat a eu, dans sa vie privée, un comportement " *témoignant d'une absence totale de dignité* ", C.E. 21 février 1968 (Ressource complète disponible dans la version en ligne), Aubertin, p. 122.

Certains faits pourront faire l'objet, outre les sanctions disciplinaires, de poursuites pénales.

Section 4. Déontologie

Le fonctionnaire doit d'autre part strictement éviter d'avoir, dans toute entreprise en relation avec son service, des **intérêts de nature à compromettre son indépendance**. Les faits de *corruption* sont sévèrement réprimés par toutes les législations. Ils constituent non seulement des **fautes disciplinaires** mais aussi des **fautes pénales**. Les différentes fonctions publiques mondiales ont été sensibles aux critiques de l'opinion publique relatives à la corruption des fonctionnaires. C'est pourquoi il a été décidé, au-delà de la rénovation des principes du contrôle juridictionnel applicables en la matière, de consacrer de véritables **codes internes de déontologie**, afin d'encadrer la pratique professionnelle des agents publics.

Les codes de déontologie régissent donc actuellement, avec plus ou moins de réussite, les fonctionnaires. Cette prise de conscience est indispensable à une époque où la corruption des administrations publiques appartient, pour l'opinion publique, aux maux communément répandus, tant dans les pays en voie de développement, que dans les pays développés. La politisation de l'administration contribue aussi à certaines dérives. Le contrôle de l'éthique peut être interne à l'administration (par la hiérarchie, ou par des inspections, ou par des structures spécialisées), ou externe (par les juridictions, par le Parlement : commissions d'enquêtes). Certaines des modalités de contrôle de l'éthique sont traditionnelles (par exemple le contrôle juridictionnel). De nombreuses institutions spécialisées dans la déontologie des agents publics ont vu le jour ces dernières années.

Les obligations déontologiques tiennent à différentes obligations relevant du Code pénal, à l'obligation de secret professionnel, à la discrétion professionnelle, à une réserve professionnelle. Par ailleurs, le " *pantouflage* " est désormais strictement encadré.

En savoir plus : Déontologie et éthique

" L'éthique relève du facultatif, alors que la déontologie est sinon toujours obligatoire, du moins sanctionnable. L'éthique mène à l'interrogation identitaire d'une personne et aussi d'un métier. La déontologie est sociale, pratique et appuyée par le disciplinaire collectif. Le droit protège l'usager aux défenses réduites contre l'éthique défailante de l'agent public ", Christian Vigouroux, Déontologie des fonctions publiques, Dalloz, 1995.

§ 1. Les obligations relevant du Code pénal

Comme tout citoyen, l'agent public ne doit pas commettre d'infraction pénale. Son statut particulier l'expose par ailleurs à des infractions propres à la fonction publique.

A. L'obligation générale de ne pas commettre une infraction pénale de droit commun

Elle recouvre différents cas :

- **la perte des droits civiques** à la suite d'une infraction pénale (action ou omission, définie par la loi pénale, punie de certaines peines fixées elles aussi par la loi pénale) , qui entraîne de plein droit radiation des cadres (art 5 Titre I ; et art 24). Il faut que la déchéance (perte d'un droit ; en l'espèce par décision du juge pénal) ait été prononcée au pénal expressément ;
- **la mention du bulletin n° 2 du casier judiciaire** incompatible avec l'exercice des fonctions (art 5-3° Titre I) ;
- autres infractions pénales : par exemple actes jetant la déconsidération sur le service.

B. Les infractions intentionnelles propres aux agents publics

Elles sont nombreuses elles aussi : méconnaissance d'obligations particulières aux agents publics : atteintes contre l'autorité de l'État, crimes et délits contre la nation, atteintes à l'administration publique par une personne exerçant une fonction publique.

1. Les abus d'autorité

Ils sont de deux catégories :

- **contre l'administration** L. 432-1 et 432-2 c. pén. : c'est le fait de prendre des mesures pour **faire échec à l'exécution d'une loi**, et **continuer ses fonctions alors qu'elles ont pris fin**, L. 432-3 ;

- **contre les particuliers : acte attentatoire à une liberté individuelle** (droit individuel opposable aux pouvoirs publics dans les domaines physique, intellectuel, spirituel, économique) , [L. 432-4 C. pén.](#) ; abstention de faire cesser une privation de liberté illégale, [L. 432-5 C. pén.](#) ; entrave à une activité économique du fait d'une discrimination [L. 432-7 C. pén.](#) ; atteintes à l'inviolabilité du domicile [L. 432-8 C. pén.](#) ; atteintes au secret des correspondances [L. 432-9 C. pén.](#)

2. Les manquements en matière de probité

Ils sont prévus par le Code pénal (L. 432-10 à 432-16 C. pén.) :

- **concussion** (L. 432-10 C. pén. : fait de recevoir, exiger ou ordonner de percevoir à titre de droits ou contributions, impôts ou taxes publiques, une somme sachant ne pas être due ou excéder ce qui est dû ; même si pas de bénéfice personnel) ;
- **corruption passive et trafic d'influence** (L. 432-11 C. pén. : fait de solliciter ou agréer, sans droit, directement ou indirectement, des offres, promesses, dons, présents ou avantages quelconques, 1°) soit pour accomplir ou s'abstenir d'accomplir un acte de sa fonction ou son mandat..., 2°) soit pour abuser de son influence réelle ou supposée en vue de faire obtenir d'une autorité ou administration publique des distinctions, emplois, marchés ou toute autre décision favorable); Jurisprudence : Le directeur d'un centre de production EDF, chargé d'une mission de service public, qui a conclu un pacte avec une entreprise chargée de l'entretien des jardins du centre et des villas de fonction, aux termes duquel l'entreprise effectuerait des travaux dans sa propriété personnelle et qu'en contrepartie elle conserverait les marchés avec EDF, a été jugé coupable de corruption passive (Cass. crim., 20 oct. 2004, n° 03-82.644, W.).
- **prise illégale d'intérêts** (L. 432-12 C. pén. : désormais est puni de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 EUR d'amende le fait, par une personne ayant été chargée, en tant que fonctionnaire ou agent d'une administration publique, dans le cadre des fonctions qu'elle a effectivement exercées, soit d'assurer la surveillance ou le contrôle d'une entreprise privée (ce qui inclut l'entreprise publique exerçant son activité dans un secteur concurrentiel et conformément aux règles du droit privé), soit de conclure des contrats de toute nature avec une entreprise privée ou de formuler un avis sur de tels contrats, soit de proposer directement à l'autorité compétente des décisions relatives à des opérations réalisées par une entreprise privée ou de formuler un avis sur de telles décisions, de prendre ou de recevoir une participation par travail, conseil ou capitaux dans l'une de ces entreprises avant l'expiration d'un délai de trois ans suivant la cessation de ces fonctions. Est punie des mêmes peines toute participation par travail, conseil ou capitaux dans une entreprise privée qui possède au moins 30 % de capital commun ou a conclu un contrat comportant une exclusivité de droit ou de fait avec l'une de ces entreprises mentionnées. (en revanche, le délit pénal de prise illégale d'intérêt devient inapplicable aux agents ayant reçu un avis de compatibilité de la commission de déontologie ; loi du 2 février 2007 : Ces dispositions sont applicables aux agents des établissements publics, des entreprises publiques, des sociétés d'économie mixte dans lesquelles l'Etat ou les collectivités publiques détiennent directement ou indirectement plus de 50 % du capital et des exploitants publics (la poste). L'infraction n'est pas constituée par la seule participation au capital de sociétés cotées en bourse ou lorsque les capitaux sont reçus par dévolution successorale);
- **prise illégale de participation** (L. 432-13 C. pén. : fait pour un fonctionnaire chargé de la surveillance ou du contrôle d'une entreprise privée, soit d'exprimer son avis sur les opérations effectuées par une entreprise privée, de prendre ou recevoir une participation sous la forme de travail, conseil ou capitaux dans l'une de ces entreprises avant l'expiration du délai de 5 ans suivant la cessation de cette fonction).

Enfin, son champ d'application au cas des fonctionnaires exerçant une activité privée en étant mis à disposition ou placés en détachement ou de hors cadre ou pendant une exclusion temporaire.

La loi confirme le caractère obligatoire de la consultation d'une commission de déontologie en cas de "*pantouflage*" : Par ailleurs, le décret n° 2010-1079 du 13 septembre 2010 modifiant le décret n° 2007-611 du 26 avril 2007 relatif à l'exercice d'activités privées par des fonctionnaires ou agents non titulaires ayant cessé temporairement ou définitivement leurs fonctions et à la commission de déontologie, précise que lorsque la commission n'a pas été saisie préalablement à l'exercice de l'activité privée et que le président estime que, par sa nature ou ses conditions d'exercice et eu égard aux fonctions précédemment exercées par l'intéressé, cette activité est susceptible d'être interdite, il saisit la commission de déontologie (autosaisine). Dans ce cas, la commission a trois semaines pour rendre son avis.

- **délit de " favoritisme "** (L. 432-14 C. pén. : punit les atteintes à la liberté d'accès et d'égalité des candidats aux marchés publics et délégations de service public, si l'agent s'est procuré un avantage injustifié ; C.E., 20 janvier 1989, Min. aff. Soc. c/ Lamarque, en ce qui concerne la sanction disciplinaire) ;
- **soustractions et détournements de biens** (L. 432-15 C. pén. : interdit que des biens soient remis au fonctionnaire en raison de l'exercice de ses fonctions ou de sa mission).

Les sanctions disciplinaires pour manquement à l'honneur et à la probité, qui **échappent aux lois d'amnistie**, concernent généralement l'utilisation de son influence par l'agent pour obtenir pour lui-même ou d'autres des

avantages indus (par exemple : le fournisseur de produits pétroliers de la commune, après avoir approvisionné un groupe scolaire en fuel domestique, a livré l'excédent de la commande au domicile personnel du secrétaire de mairie ; la commune a payé l'intégralité commande, et le secrétaire de mairie s'est abstenu faire régulariser la facture et prendre en charge la quantité de fuel livrée à son domicile, ce qui justifie une mise à la retraite d'office C.E, 14 mais 1986, Deambrosis).

3. Obligations sanctionnées pénalement plus sévèrement si le coupable est un agent public

Les **infractions non intentionnelles** : un agent public peut être considéré comme ayant commis un délit sans intention, " *en cas d'imprudence, de négligence ou de mise en danger délibérée de la personne d'autrui* ". Par modification, en vertu de la loi du 13 mai 1996 (modification de l'article L. 121-3 C. pén.) , il y a désormais délit, sauf si l'auteur des faits a accompli les diligences normales compte tenu, le cas échéant, de la nature de ses missions ou de ses fonctions, de ses compétences ainsi que du pouvoir et des moyens dont il disposait (dispositions reprises à l'article 11 bis du Titre I).

En matière de **secret** :

- **obligations générales** : les articles L. 226-13 seq. C. pén. (et art. 26 Titre I) prévoient de sanctionner la révélation d'informations à caractère secret par une personne qui en est dépositaire soit par son état, soit en raison d'une fonction ou d'une mission temporaire ;
- obligations en matière de **secret des correspondances** : [art. L. 432-9 C. pén.](#) lorsqu'une personne dépositaire de l'autorité publique, agissant dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions, soit a ordonné, commis ou facilité, hors les cas prévus par la loi, le détournement, la suppression ou l'ouverture des correspondances ou la révélation du contenu de ces correspondances, soit a ordonné, commis ou facilité, hors les cas prévus par la loi, l'interception ou le détournement des correspondances émises, transmises ou reçues par voie de télécommunication, l'utilisation ou la divulgation de leur contenu (loi du 10 juillet 1991).

En savoir plus : Cour de Discipline Budgétaire et Financière

Certaines obligations en matière de gestion financière sont sanctionnées par la Cour de Discipline Budgétaire et Financière, créée par la loi du 25 septembre 1948. Les sanctions sont cumulables avec les sanctions pénales et disciplinaires (art. L. 314-18 Code des jurid. Fin.).

Les personnes susceptibles d'être renvoyées devant la Cour sont les ordonnateurs, - principaux ou secondaires -, les comptables, les agents chargés d'exercer une tutelle ou des contrôles relatifs aux recettes ou aux dépenses (tels que les contrôleurs État ou les contrôleurs financiers), ainsi que toutes personnes ayant participé à des actes de gestion au sein d'une collectivité ou d'un organisme public. La Cour de discipline budgétaire et financière sanctionne les auteurs des infractions par des amendes.

La sanction pénale est toujours **cumulable avec la sanction disciplinaire**, car cette dernière a aussi pour objet de réparer le manquement aux " *obligations de la fonction* ", alors que la faute pénale n'est pas limitée à la sphère professionnelle. L'autorité administrative saisie d'une plainte doit saisir l'autorité chargée de la répression pénale. Elle peut aussi suspendre le fonctionnaire, engager l'action disciplinaire, et enfin infliger une sanction sans attendre le jugement pénal.

§ 2. L'obligation de secret professionnel

Les fonctionnaires sont donc tenus au **secret professionnel visé par le code pénal** [art. L. 226-13](#) (en plus de l'article 26 du Titre I du statut) en tant que dépositaires de renseignements concernant ou intéressant des particuliers à moins que les **nécessités du service ou des obligations légales ne leur imposent la communication des informations** dont ils ont eu connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leur fonction. Cette disposition a pour objet de **protéger les intérêts matériels et moraux des particuliers**.

Article : Loi portant droits et obligations des fonctionnaires du 13 juillet 1983, Article 26 : " *Les fonctionnaires sont tenus au secret professionnel dans le cadre des règles instituées dans le code pénal. Les fonctionnaires doivent faire preuve de discrétion professionnelle pour tous les faits, informations ou documents dont ils ont connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions. En dehors des cas expressément prévus par la réglementation en vigueur, notamment en matière de liberté d'accès aux documents administratifs, les fonctionnaires ne peuvent être déliés de cette obligation de discrétion professionnelle que par décision expresse de l'autorité dont ils dépendent* ".

L'obligation, destinée à protéger les secrets des particuliers, n'est **pas absolue**. La révélation des secrets acquis est parfois permise (notamment pour prouver son innocence, ou lorsque la personne intéressée a donné son autorisation : C.E., Sect., 24 octobre 1969, Gougeon, p. 457) , voire même obligatoire.

Exemple

Notamment : en cas de dénonciation de crimes ou délits dont un fonctionnaire a connaissance dans l'exercice de ses fonctions (Art 40 du code de procédure pénale) , communication de renseignements, pièces et documents aux autorités de justice agissant en matière criminelle ou correctionnelle, témoignage en justice en matière criminelle ou correctionnelle (Art 109 du code de procédure pénale) , communication au juge administratif saisi d'un recours contre un acte administratif ou au juge judiciaire saisi d'un litige des pièces et documents nécessaires au jugement de l'affaire.

La violation du secret professionnel expose à des **poursuites pénales** et à des **sanctions disciplinaires**. Elle peut aussi **engager la responsabilité de l'administration** : une assistante sociale qui, lors d'une enquête, a révélé des faits reprochés à quelqu'un devant des tiers a manqué à son obligation de secret professionnel, ce qui constitue une faute engageant la responsabilité de l'administration (CAA de Lyon, 30 décembre 1992, Catelin).

Actualité :

La loi 20 août 2008 instituant un droit d'accueil pour les élèves des écoles maternelles et élémentaires pendant le temps scolaire (art.L.133-5 code éducatif) précise que les informations issues des déclarations individuelles ne peuvent être utilisées que pour l'organisation, durant la grève, du service d'accueil des enfants. Elles sont couvertes par le secret professionnel. Leur utilisation à d'autres fins ou leur communication à toute autre personne que celles qui doivent en connaître est passible des peines prévues à l'article 226-13 du code pénal.

§ 3. Obligation de discrétion professionnelle

Contrairement à l'obligation de secret professionnel, tourné vers l'administré, l'obligation de **discrétion professionnelle a pour objet de sauvegarder les intérêts de l'administration**.

En savoir plus : Loi n° 83.634, article 26

Art 26 Loi n° 83.634 du 13 juillet 1983 :... " *Les fonctionnaires doivent faire preuve de discrétion professionnelle pour tous les faits, informations ou documents dont ils ont connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions. En dehors des cas expressément prévus par la réglementation en vigueur, notamment en matière de liberté d'accès aux documents administratifs, les fonctionnaires ne peuvent être déliés de cette obligation de discrétion professionnelle que par décision expresse de l'autorité dont ils dépendent* ".

Les agents publics doivent faire preuve d'une **discrétion absolue** pour tous les faits et informations dont ils ont connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions. Cette obligation **protège non seulement l'administration** dont la divulgation des secrets pourrait nuire au bon accomplissement de ses missions mais également les **particuliers** : l'État moderne détient de plus en plus de renseignements sur la vie des individus et il est important que cette mémoire administrative ne soit pas livrée au grand public par des indiscrétions. Sa méconnaissance expose l'agent à des **sanctions disciplinaires**. On doit la distinguer de l'expression d'une simple opinion, C.E. 4 décembre 1968(Ressource complète disponible dans la version en ligne), Min. aff. Soc. c/ Lamare.Contrairement à l'obligation de secret professionnel, l'obligation de discrétion n'est **pas pénalement sanctionnée**. Elle peut être levée par le supérieur hiérarchique " *par décision expresse* " et n'est pas invocable en matière d'accès aux documents administratifs (loi du 17 juillet 1978 et décret du 22 septembre 1979, et contrôle par la Commission d'accès aux documents administratifs).L'obligation exclut toute divulgation de faits, informations et documents (dont la connaissance par les agents a quelque lien avec leurs fonctions) , que ce soit par déclaration orale, voie de presse, affichage, distribution de tracts, que ce soit au profit de personnels de leur service ou de personnes extérieures ; quelle que soit la confidentialité des faits, informations et documents, et que l'agent ait des responsabilités syndicales ou non (C.E., Sect., 6 mars 1953, Dlle Faucheux, p. 123, concl. J. Chardeau).

§ 4. Obligation de réserve

Le **principe de neutralité du service public interdit** au fonctionnaire de faire de sa fonction l'instrument d'une propagande quelconque (B. Stirn, Obligation de réserve et devoir d'information, Cah. F.P., mars 2001, p. 14).

L'obligation de réserve, consacrée par la jurisprudence (C.E., 11 janvier 1935, Bouzanquet, p. 41) , et même si le statut général ne la mentionne pas expressément, **impose aux agents d'observer une certaine retenue**,

même hors service et d'éviter en toutes circonstances les opinions ou comportements portant atteinte à la considération du service public à l'égard des administrés et des usagers (C.E., 10 mars 1974, Jannès ; violentes attaques contre le maire : C.E., 11 juillet 1939, ville d'Armentières ; employé municipal qui profère des injures publiques en présence du maire : C.E., 9 juillet 1965, Pouzenc). La portée de cette obligation reprise par des textes particuliers (statut des magistrats judiciaires : voir C.E., sect., 1er décembre 1972, Dlle Obrego, p. 771 ou C.E., 5 mai 1982, Bidalou, p. 662 ; des membres du Conseil État ; loi du 13 juillet 1972 (personnels de la coopération à l'étranger ; militaires) ; code de déontologie de la police nationale) est appréciée au cas par cas par l'autorité hiérarchique sous le contrôle du juge administratif, en fonction de critères divers (place du fonctionnaire dans la hiérarchie, circonstances dans lesquelles il s'est exprimé, modalités et formes de cette expression). C'est donc une obligation relative, fonction du poste occupé, et de sa visibilité par rapport au public. Ainsi l'obligation de réserve est particulièrement forte pour les **titulaires de hautes fonctions administratives** en tant qu'ils sont directement concernés par l'exécution de la politique gouvernementale (C.E., Ass, 13 mars 1953, Teissier, p. 133 : directeur du CNRS).

Ainsi, eu égard aux responsabilités qui sont celles d'un sous-préfet d'arrondissement, en publiant sous sa signature un article dans lequel il s'exprimait de manière vivement polémique à l'égard tant de différentes personnalités françaises que d'un Etat étranger et alors même qu'il traitait de questions sans rapport avec l'exercice quotidien de son activité de sous-préfet, l'agent en cause s'est placé dans une situation incompatible avec l'exercice de ses fonctions ; par suite, l'administration était fondée, dans l'intérêt du service, à estimer qu'il n'était plus en mesure de les assumer (CE, sect., 23 avril 2009, M. Guigue, n° 316862).

A l'inverse, **les fonctionnaires investis d'un mandat politique ou de responsabilités syndicales disposent d'une plus grande liberté d'expression** : C.E., 18 mars 1956, Boddaert, p. 213, DA 1956, p. 105. concl. C. Heumann ; C.E., 25 novembre 1987 (Ressource complète disponible dans la version en ligne), District du Comtat venaisien, p. 796 ; C.E., 27 mars 1995 (Ressource complète disponible dans la version en ligne), OPHLM de la ville de Saint Quentin. La liberté d'expression des représentants syndicaux n'est pas pour autant illimitée (C.E., Sect., 8 juin 1962, Prischmann, p. 382 ; CE, 9 juin 2006, Mme A., p. 289).

Jurisprudence

Dans une affaire largement médiatisée relative à une révocation pour non respect de l'obligation de réserve, sur fond de critique de la réforme en cours de la gendarmerie, le Conseil d'Etat a précisé que les propos tenus « qui expriment une critique de fond présentée comme une défense du corps d'appartenance de l'intéressé et formulée en termes mesurés, sans caractère polémique », ainsi « que l'excellente manière de servir de cet officier attestée par les notations produites au dossier, l'autorité disciplinaire, qui disposait d'un éventail de sanctions de natures et de portées différentes, notamment de la possibilité de prendre, au sein même du troisième groupe de sanctions, une mesure de retrait d'emploi allant jusqu'à douze mois en vertu des dispositions de l'article L. 4138-15 du code de la défense, a, en faisant le choix de la plus lourde, celle de la radiation des cadres, qui met définitivement fin au lien entre le militaire et la gendarmerie, prononcé à l'encontre de ce dernier une sanction manifestement disproportionnée » (CE, 12 janvier 2011, M. Matelly, n° 338461). Déjà, dans cette même affaire, en référé suspension, le Conseil d'Etat avait jugé que l'intérêt public pouvant s'attacher à l'exécution rapide de la décision dont la suspension est demandée, la circonstance, invoquée par le ministre, que la mesure de radiation en cause se fonde sur un manquement au devoir de réserve dont le respect est nécessaire à la discipline et à la cohésion des armées, n'est pas de nature à faire obstacle à ce que la condition d'urgence soit, en l'espèce, regardée comme remplie (CE, ord., 29 avril 2010, M. Matelly, n° 338462).

§ 5. Le pantouflage

Le législateur a prévu la création d'une commission consultative de déontologie, placée auprès du Premier ministre est chargée d'apprécier la compatibilité de toute activité lucrative, salariée ou non, dans une entreprise ou un organisme privé ou toute activité libérale, avec les fonctions effectivement exercées au cours des trois années précédant le début de cette activité par tout agent cessant ses fonctions (mod. article 87 de la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques). La loi du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique sécurise les échanges entre le secteur public et le secteur privé et permet donc aux fonctionnaires d'effectuer des parcours professionnels plus variés. Elle raccourcit les durées d'incompatibilité.

Voir Peugnot, L'obligation de désintéressement des agents publics, Thèse, Paris II, 1987.

Cette commission de déontologie doit encadrer le "*pantouflage*" des fonctionnaires. Ce dernier est défini comme la situation professionnelle trouvée dans le secteur privé par un fonctionnaire ayant renoncé, temporairement ou définitivement, au service de la collectivité publique. **La loi n'interdit pas tout passage du public au privé, mais encadre seulement les conflits d'intérêt qui peuvent surgir à cette occasion.**

Les agents concernés sont :

1. fonctionnaires placés ou devant être placés en cessation définitive de fonctions, disponibilité, détachement, hors-cadre, mise à disposition ou exclusion temporaire de fonctions ;
2. agents non titulaires de droit public employés par l'Etat, une collectivité territoriale ou un établissement public mais à condition d'être employés de manière continue depuis plus d'un an par la même autorité ou collectivité publique ;
3. membres d'un cabinet ministériel ;
4. collaborateurs de cabinet des autorités territoriales ;
5. agents contractuels de droit public ou de droit privé des établissements publics hospitaliers ;
6. agents contractuels de droit public ou de droit privé d'une autorité administrative indépendante.

La commission de déontologie rend des **avis**, non des décisions.

La commission est également chargée d'examiner la compatibilité du projet de création ou de reprise d'une entreprise soumise au contrôle de l'administration à laquelle ils appartiennent ou en relation avec cette dernière avec les fonctions qu'il exerce. Elle examine en outre la compatibilité entre la poursuite de son activité privée par le dirigeant d'une société ou association qui, après déclaration à l'autorité dont il relève pour l'exercice de ses fonctions, continue à exercer son activité privée. La commission donne aussi son avis sur les autorisations demandées par les personnels de la recherche en vue de participer à la création d'entreprise et aux activités des entreprises existantes.

Saisine : La saisine de la commission est obligatoire pour les agents chargés soit d'assurer la surveillance ou le contrôle d'une entreprise privée (ou entreprise publique exerçant son activité dans un secteur concurrentiel et conformément aux règles du droit privé), soit de conclure des contrats de toute nature avec une entreprise privée ou de formuler un avis sur de tels contrats, soit de proposer des décisions relatives à des opérations effectuées par une entreprise privée ou de formuler un avis sur de telles décisions. La commission peut être saisie par tout agent intéressé ou par l'administration dont relève cet agent. Dans tous les cas, la commission est saisie préalablement à l'exercice de l'activité envisagée. La commission peut être saisie pour rendre un avis sur la compatibilité avec les fonctions précédentes de l'agent, de toute activité lucrative, salariée ou non, dans un organisme ou une entreprise privée ou dans une entreprise publique exerçant son activité conformément aux règles du droit privé dans un secteur concurrentiel ou d'une activité libérale que souhaite exercer l'agent pendant un délai de **trois** ans suivant la cessation de ses fonctions. La commission examine si cette activité porte atteinte à la dignité des fonctions précédemment exercées ou risque de compromettre ou de mettre en cause le fonctionnement normal, l'indépendance ou la neutralité du service. Au cas où la commission a été consultée et n'a pas émis d'avis défavorable, l'agent public ne peut plus faire l'objet de poursuites disciplinaires ni des autres sanctions prévues par la loi (retenues sur pension, déchéance des droits à pension : après avis du conseil de discipline du corps d'appartenance). La commission peut assortir ses avis de compatibilité de réserves prononcées pour trois ans suivant la cessation des fonctions. Le président de la commission peut rendre, au nom de celle-ci, un avis de compatibilité dans le cas où l'activité envisagée est manifestement compatible avec les fonctions antérieures de l'agent. Il peut également rendre, au nom de la commission, un avis d'incompétence, d'irrecevabilité ou constatant qu'il n'y a pas lieu à statuer. L'administration dont relève l'agent est liée par un avis d'incompatibilité. Elle peut solliciter une seconde délibération de la commission dans un délai d'un mois à compter de la notification d'un avis.

Composition de la commission de déontologie : La commission est présidée par un conseiller d'Etat ou son suppléant. Elle comprend en outre :

- Un conseiller maître à la Cour des comptes ou son suppléant ;
- Un magistrat de l'ordre judiciaire en activité ou honoraire ou son suppléant ;
- Deux personnalités qualifiées ou leur suppléant, dont l'une doit avoir exercé des fonctions au sein d'une entreprise privée ;
- Selon le cas, le directeur du personnel du ministère ou de l'établissement public ou le chef du corps dont relève l'intéressé, l'autorité investie du pouvoir de nomination dans la collectivité territoriale dont relève l'intéressé, le directeur de l'établissement hospitalier ou de l'établissement social ou médico-social dont relève l'intéressé ou leur représentant respectif.

La commission comprend, en outre :

- Lorsqu'elle exerce ses attributions à l'égard d'un agent relevant de la fonction publique de l'Etat ou d'une autorité administrative indépendante, deux directeurs d'administration centrale ou leur suppléant ;
- Lorsqu'elle exerce ses attributions à l'égard d'un agent relevant de la fonction publique territoriale, un représentant d'une association d'élus de la catégorie de collectivité dont relève l'intéressé ou son suppléant, ainsi que le directeur ou ancien directeur des services d'une collectivité territoriale ou son suppléant ;
- Lorsqu'elle exerce ses attributions à l'égard d'un agent relevant de la fonction publique hospitalière, une personnalité qualifiée dans le domaine de la santé publique ou son suppléant, ainsi qu'un inspecteur général des affaires sociales ou un ancien directeur d'hôpital ou son suppléant ;

- Lorsqu'elle exerce ses attributions en vertu des articles L. 413-1 et suivants du code de la recherche, deux personnalités qualifiées dans le domaine de la recherche ou de la valorisation de la recherche ou leur suppléant.

Les membres de la commission sont nommés pour trois ans par décret. La commission ne délibère valablement que si la moitié au moins de ses membres sont présents lors de l'ouverture de la séance. En cas de partage égal des voix, celle du président est prépondérante.

La législation instaure **deux types d'incompatibilité**. En premier lieu (et à peu près comme selon le Code pénal), un fonctionnaire ou ancien fonctionnaire ne peut rejoindre une entreprise en vue d'exercer une activité privée s'il a été **au cours des 3 dernières années** précédant son départ en disponibilité ou la cessation définitive de ses fonctions, chargé " *soit de **surveiller ou contrôler cette entreprise, soit de passer des marchés ou contrats avec cette entreprise ou d'exprimer un avis sur de tels marchés ou contrats*** ". En second lieu, **toutes les activités privées**, non seulement en entreprise mais aussi auprès d'organismes privés ou à titre libéral, qui " *par leur nature ou leurs conditions d'exercice et eu égard aux fonctions précédemment exercées par l'intéressé **portent atteinte à la dignité desdites fonctions ou risquent de compromettre ou de mettre en cause le fonctionnement normal, l'indépendance ou la neutralité du service*** " sont interdites. Les avis concluant à l'incompatibilité de la fonction projetée restent **rares**.

Concrètement, l'agent a l'obligation d'informer sa hiérarchie, qui doit saisir obligatoirement pour avis une commission consultative (organe administratif chargé de donner un avis préalable à la prise de décision). L'avis est communiqué à l'intéressé ; le silence pendant un mois vaut reconnaissance de compatibilité, et le silence d'un mois de l'autorité administrative vaut décision conforme à l'avis.

En savoir plus : Le décret n° 2010-1079 du 13 septembre 2010

Le décret n° 2010-1079 du 13 septembre 2010 modifiant le décret du 26 avril 2007 relatif à l'exercice d'activités privées par des fonctionnaires ou agents non titulaires ayant cessé temporairement ou définitivement leurs fonctions et à la commission de déontologie, précise que lorsque la commission n'a pas été saisie préalablement à l'exercice de l'activité privée et que le président estime que, par sa nature ou ses conditions d'exercice et eu égard aux fonctions précédemment exercées par l'intéressé, cette activité est susceptible d'être interdite, il saisit la commission de déontologie (autosaisine). Dans ce cas, la commission a trois semaines pour rendre son avis.