

Droit de la fonction publique

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

Frédéric COLIN

Table des matières

Section 1 : L'obligation d'exercice de la fonction.....	p. 2
§1 : L'obligation d'effectuer les tâches confiées.....	p. 2
§2 : Le temps de travail.....	p. 3
A - Régime horaire.....	p. 4
B - Horaires variables.....	p. 5
C - Temps partiel.....	p. 5
D - Télétravail.....	p. 6
§3 : Conséquences juridictionnelles de l'obligation de servir.....	p. 6
§4 : L'interdiction du cumul d'emplois et de rémunérations.....	p. 6
Section 2 : Le devoir général d'obéissance hiérarchique.....	p. 9
§1 : Le devoir de correction envers les supérieurs.....	p. 9
§2 : Le cas des ordres illégaux.....	p. 9
Section 3 : Les obligations générales dans l'exercice de la fonction.....	p. 11
§1 : L'obligation de correction envers les administrés.....	p. 11
§2 : L'obligation tenant aux conditions d'exercice de la profession.....	p. 11
§3 : L'obligation de neutralité.....	p. 11
§4 : L'obligation de loyalisme.....	p. 12
§5 : Les obligations en matière d'information.....	p. 12
§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. 15
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. 18
§4 : Obligation de réserve.....	p. 19
§5 : Le pantouflage.....	p. 20
§6 : La neutralité ; les conflits d'intérêt.....	p. 21

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.

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 rigoureuse. 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 en droit de la fonction publique.

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

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

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).

- 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 :

Exemple

il y a faute en cas de négligence (ex : manque ponctualité et assiduité : CE, 13 février 1987, Albert ; CE, 7 novembre 1979, Mme Boury-Naudon, p. 781 ; mauvaise manière de servir : mauvaise volonté : CE, 8 avril 1987, Gigou) ou méconnaissance des règles applicables à l'emploi, mais pas en cas d'inaptitude (CE, 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 (CE, 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 (CE, 5 juillet 1939, Pujol).

Certaines obligations peuvent par ailleurs être imposées en dehors des horaires normaux, dans l'intérêt de la continuité du service (CE, 4 mai 1981, 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.

Quant au décompte du temps d'astreinte : voir CE, 18 juin 2024, n° [463484](#) : « *La méconnaissance des garanties instituées tant par le droit de l'Union européenne que par le droit national en matière de durée maximale journalière et hebdomadaire de travail et de durée minimale journalière et hebdomadaire de repos est susceptible de porter atteinte à la sécurité et à la santé des intéressés en ce qu'elle les prive du repos auquel ils ont droit. Dès lors, cette méconnaissance leur cause, par elle-même et quelles que soient leurs conditions de rémunération, un préjudice dont ils peuvent demander la réparation, indépendamment de celle des autres préjudices qu'ils justifieraient avoir subis à raison de cette privation. Tel n'est pas le cas, en revanche, de l'exigence relative au repos dominical, dont la méconnaissance n'ouvre droit qu'à réparation des seuls préjudices dont l'intéressé établit qu'ils en ont résulté pour lui* ».

Toute absence nécessite une autorisation préalable expresse ; une simple demande ne suffit pas (CE, 5 février 1996, Lacombe).

Les absences pour raison de santé (décret du 30 juillet 1987) doivent être justifiées par un certificat médical.

Exemple

Le juge administratif peut appliquer une « clause de sauvegarde » du droit interne : « *Dans le cas où l'application d'une directive ou d'un règlement européen, tel qu'interprété par la Cour de justice de l'Union européenne, aurait pour effet de priver de garanties effectives l'une de ces exigences constitutionnelles, qui ne bénéficierait pas, en droit de l'Union, d'une protection équivalente, le juge administratif, saisi d'un moyen en ce sens, doit l'écarter dans la stricte mesure où le respect de la Constitution l'exige.* » (CE, ass., 17 déc. 2021, n°

437125 : affaire sur le temps de travail dans la gendarmerie départementale, jugé comme ne méconnaissant pas l'article 6 de la directive du 4 novembre 2003).

A - Régime horaire

La **durée hebdomadaire** du travail (qui n'est pas une garantie fondamentale des fonctionnaires) effectif est fixée à **35 heures par semaine** ([loi du 6 août 2019](#) : met fin à cette occasion aux régimes dérogatoires qui avaient parfois été maintenus dans des collectivités territoriales ; cette fin des dérogations aux 1 607 heures dans les collectivités territoriales a été validée par Conseil constitutionnel, le 29 juillet 2022, dans la décision n° [2022-1006-QPC](#) : « *En adoptant ces dispositions, le législateur a entendu contribuer à l'harmonisation de la durée du temps de travail au sein de la fonction publique territoriale ainsi qu'avec la fonction publique de l'Etat afin de réduire les inégalités entre les agents et faciliter leur mobilité. Ce faisant, il a poursuivi un objectif d'intérêt général* ».).

Le décompte du temps de travail est réalisée sur la base d'une **durée annuelle de travail effectif de 1 607 heures**, heures supplémentaires non comprises.

La durée annuelle peut être réduite, par arrêté du ministre intéressé, du ministre chargé de la fonction publique et du ministre chargé du budget, 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 48 heures au cours d'une même semaine, ni 44 heures en moyenne sur une période quelconque de 12 semaines consécutives et le repos hebdomadaire, comprenant en principe le dimanche, ni ne peut être inférieure à 35 heures.

Jurisprudence sur le calcul durée de travail effectif des agents de la FPH : il ne peut excéder 48 heures, heures supplémentaires comprises, au cours d'une période de sept jours ; calculées en moyenne sur une période de quatre mois pour les praticiens hospitaliers et de trois mois pour les internes : les dispositions en cause du Code santé publique ne sont pas contraires au droit de l'UE (directive du 4 novembre 2003 concernant l'aménagement du temps de travail) ; mais implique que les établissements mettent en place un système « *fiable, objectif et accessible permettant de décompter* » les heures de chacun (CE, 22 juin 2022, syndicat des jeunes médecins, n° [446917](#)).

Eu égard à la lettre et à l'objet des dispositions relatives au temps de travail, qui visent à assurer la protection de la santé et la sécurité des salariés, ces dernières dispositions doivent être interprétées comme imposant que la durée du travail effectué par un agent de la fonction publique hospitalière au cours de toute période de sept jours, déterminée de manière glissante, et non au cours de chaque semaine civile (CE, 4 avril 2018, syndicat Sud Santé Sociaux 31, n° [398069](#) ; CE, 24 juill. 2019, Syndicat des cadres de la sécurité intérieure).

Le décret n° [2002-634](#) du 29 avril 2002 (modifié) porte création du compte épargne-temps (CET) dans la fonction publique de l'État. 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 CET. Le 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 sur le compte en fin d'année, l'agent peut choisir entre trois formules :

- conserver ces jours sur son compte pour prendre des congés ultérieurement, 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, jusqu'à 60 jours ;
- demander à bénéficier de l'indemnisation de tout ou partie de ces jours (montant évolutif en fonction de la catégorie de l'agent) ;
- placer tout ou partie de ces jours épargnés au sein du régime de retraite additionnelle de la fonction publique (RAFP).

Pour ces jours au-delà du 20^{ème}, 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.

B - Horaires variables

La possibilité de travailler selon un horaire variable est organisée après consultation du comité technique. 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 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.

A 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.

D - Télétravail

L'agent public peut exercer ses fonctions dans le cadre du télétravail. L'exercice des fonctions en télétravail lui est accordé à sa demande et après accord de son chef de service. Il peut y être mis fin à tout moment, sous réserve d'un délai de préavis.

L'agent télétravailleur bénéficie des droits prévus par la législation et la réglementation applicables aux agents exerçant leurs fonctions dans les locaux de leur employeur public.

La commission paritaire compétente peut être saisie par l'agent intéressé en cas de refus opposé à sa demande de télétravail ainsi que les possibilités de recours ponctuel au télétravail.

Remarque

On peut noter la signature le 13 juillet 2021 d'un [accord-cadre sur le télétravail](#) dans la fonction publique.

- Indemnité forfaitaire de 2,50 € par jour télétravaillé, sans seuil de déclenchement, entrée en vigueur le 1er sept 2021 dans les fonctions publiques de l'État et hospitalière.
- Pour la FP territoriale, « la mise en oeuvre de l'indemnisation s'inscrit dans le cadre du principe de libre administration des collectivités territoriales » (quotité maximale de 3 jours / semaine).

§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).

Exemple

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 : CE, 29 septembre 1961, Dlle Gander p. 529 ; CE, 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 (CE, Sect., 13 janvier 1993, 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. Cela étant, les exceptions se sont multipliées ; elles figurent dans la CGFP.

En savoir plus : Références

Art. [L. 121-3](#) du CGFP : « L'agent public ne peut exercer, à titre professionnel, une activité privée lucrative de quelque nature que ce soit.

Il est interdit à l'agent public :

1° De créer ou de reprendre une entreprise immatriculée au registre du commerce et des sociétés ou au répertoire des métiers ou affiliée au régime prévu à l'article L. 613-7 du code de la sécurité sociale ;

2° De participer aux organes de direction de sociétés ou d'associations à but lucratif ;

3° De donner des consultations, de procéder à des expertises ou 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 ne relevant pas du secteur concurrentiel ;

4° De prendre ou de détenir, directement ou par personnes interposées, dans une entreprise soumise au contrôle de l'administration à laquelle il appartient ou en relation avec cette dernière, des intérêts de nature à compromettre son indépendance ;

5° De cumuler un emploi permanent à temps complet avec un ou plusieurs autres emplois permanents à temps complet. »

Art. **L. 123-7** : « L'agent public peut être autorisé par l'autorité hiérarchique dont il relève à exercer une activité à titre accessoire, lucrative ou non, auprès d'une personne ou d'un organisme public ou privé.

Cette activité doit être compatible avec les fonctions confiées à l'agent public, ne pas affecter leur exercice et figurer sur la liste des activités susceptibles d'être exercées à titre accessoire. »

Cf. art. **R. 123-8** du CGFP qui fixe la liste des activités susceptibles d'être exercées à titre accessoire :

- expertise et consultation,
- enseignement et formation,
- activité à caractère sportif ou culturel,
- activité agricole,
- activité de conjoint collaborateur au sein d'une entreprise artisanale, commerciale ou libérale ;
- aide à domicile à un ascendant, à un descendant, à son conjoint, à son partenaire lié par un PACS ou à son concubin, permettant au fonctionnaire de percevoir, le cas échéant, les allocations afférentes à cette aide ;
- travaux de faible importance réalisés chez des particuliers ;
- 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 État étranger ;
- services à la personne ;
- vente de biens produits personnellement par l'agent.

Il faut une demande écrite et motivée du fonctionnaire : pas d'autorisation implicite (CE, 2 mars 2022, université d'Aix-Marseille, n° **432959**).

En vertu de l'article **R. 123-2** : L'autorité hiérarchique peut s'opposer à un cumul d'activités ou à sa poursuite dans l'un des cas suivants :

« 1° Si l'intérêt du service le justifie ;

2° Si les informations sur le fondement desquelles l'autorisation a été donnée ou celles communiquées dans la déclaration sont inexactes ;

3° Si ce cumul est incompatible avec les fonctions exercées par l'agent ou avec l'emploi qu'il occupe au regard des obligations déontologiques mentionnées aux dispositions législatives du présent titre ou de l'article 432-12 du code pénal. »

La production des œuvres de l'esprit par un agent public s'exerce librement.

L'agent public membre du personnel enseignant, technique ou scientifique des établissements d'enseignement ou pratiquant des activités à caractère artistique peut exercer les professions libérales qui découlent de la nature de ses fonctions.

Il n'y a pas de nécessité de déclaration dans ce cas : cf. CE, 28 septembre 2022, M. Lapouble et autres, n° [461102](#) ; pour enseignants-chercheurs : CE, 24/07/2024, n° [475767](#).

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 (CE, 8 octobre 1990, Ville de Toulouse c/ Mirguet).

Exemple

Pour un agent révoqué pour avoir animé des soirées musicales sans autorisation : CE, 10 juillet 2024, n° [466526](#).

Section 2 : Le devoir général d'obéissance hiérarchique

Le principe hiérarchique est très fort dans la fonction publique. Il implique deux obligations principales : obéir (CE, 5 mai 1911, Giraudin ; CE, 10 novembre 1944, Langneur) ; et un devoir d'initiative. 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 : Art. L. 121-9 du CGFP

« L'agent public, 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.
»

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.

§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 : CE, 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 (CE, 28 juillet 1993, Ville de St-Ouen).

L'agent doit aussi rendre compte à son supérieur.

Il a encore l'obligation d'informer ses supérieurs des erreurs qu'ils risquent de commettre (en cachant des informations, par mensonge...).

Cf. F. Colin, "De l'obligation pour tout agent public de respecter sa hiérarchie", *AJFP* 2012/2, p. 92.

§2 : Le cas des ordres illégaux

En vertu de l'article [L. 121-10](#) du CGFP, 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 (CE, 3 mai 1961, Pouzelgues).

Exemple

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 (CE, 21 juillet 1995, Bureau d'aide sociale de la ville de Paris).

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) ;

Exemple

par exemple négligence de la tenue vestimentaire d'un gardien de monument historique : CE, 16 janvier 1953, Luitaud.

Il a aussi un devoir général d'information du public.

§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).

Exemple

Méconnaissance de la réglementation applicable à l'emploi :

- refus stérilisation de matériel par une sage-femme : CE, 26 juin 1957, Dame Coadou ;
- refus de libérer un logement de fonction après mutation : CE, 8 novembre 1961, Mauhé.

Le fonctionnaire doit respecter certaines obligations sanitaires. On pense dernièrement à l'obligation vaccinale (Covid19).

§3 : L'obligation de neutralité

L'agent est soumis à une obligation de neutralité (principe à valeur constitutionnelle : CC, 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 :

Exemple

une interdiction de se livrer à des activités de propagande politiques, philosophiques ou religieuses dans le service (CE, 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 : CE, 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).

Un établissement public hospitalier, qui ne renouvelle pas le contrat d'une assistante sociale refusant d'ôter son voile, n'agit pas de manière contraire à la Convention européenne des droits de l'homme : CEDH, 26 novembre 2015, Ebrahimian c/ France).

Un enseignant-chercheur, n'avait pas, par ses propos et son attitude, contribué à apaiser le climat de tension lors d'une manifestation étudiante en 2018 au cours de laquelle, alors qu'étaient organisées des sessions d'examens, des manifestants avaient poursuivi et insulté plusieurs membres du personnel administratif en charge de l'organisation des examens ; en jugeant qu'il avait, ce faisant, méconnu son obligation de neutralité, le CNESER, statuant en formation disciplinaire, a commis une erreur de droit (CE, 15 nov. 2022, n° [451523](#)).

V. encore *La prévention de la radicalisation - Guide commun des pratiques professionnelles référentes*, Comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation (CIPDR), mai 2019.

L'art. [L. 121-2](#) (al. 2) du CGFP dispose que l'agent public : « *exerce ses fonctions dans le respect du principe de laïcité. A ce titre, il s'abstient notamment de manifester ses opinions religieuses. Il est formé à ce principe.* » Le 10 mars 2022, un réseau interministériel des référents laïcité a été lancé. Sur le référent laïcité : Cf. art [R. 124-13](#) et s. du CGFP.

§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). Le devoir de loyalisme (obligation de fidélité aux 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.

Exemple

Le fonctionnaire qui prophétise que « *le drapeau rouge abattra l'ignoble drapeau tricolore* » est sanctionnable : CE, 25 janvier 1935, Defrance, p. 1052.

Les titulaires de fonctions supérieures sont tenus à une exigence renforcée de loyauté envers le gouvernement.

Exemple

Ainsi, en tenant des propos polémiques dans la presse, un préfet « *a manqué aux obligations particulières de réserve et de loyauté auxquelles il était tenu en sa qualité de préfet* » (CE, 24 sept. 2010, M. A., n° [333708](#)).

§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 : (avec intervention éventuelle de la Commission d'accès aux documents administratifs) : « *le droit de toute personne à l'information est garanti* » ;

- 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 du C pén.](#)) ;
- motivation (obligation de mentionner par écrit, dans certaines décisions administratives unilatérales, les motifs de droit et de fait justifiant ces décisions) d'actes administratifs.

Exemple

Le bulletin de paye d'un agent public est un document administratif librement communicable à toute personne qui en fait la demande (CE, 4 nov. 2020, n° [427401](#)).

§6 : Moralité

Les agents publics sont donc tenus à une obligation de moralité (attitude conforme aux bonnes mœurs), 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 :

Exemple

- un instituteur qui a eu, avec une de ses élèves, « *des relations constituant un manquement aux bonnes mœurs* » est fautif (CE, Sect., 20 juin 1958, Louis, p. 369) ;
- un instituteur qui s'est rendu coupable de « *gestes indécents sur des fillettes de sa classe* » (CE, Sect., 9 juin 1978, 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 (CE, 14 mai 1986, Boitteloup Quot. jur. 18 octobre 1986, p. 16) ;
- sur un élève commissaire de police en état d'ébriété (CE, sect., 1^{er} février 2006, Touzard, n° [271676](#)).

Mais, souvent, les arrêts sont laconiques, relevant simplement que les faits qu'on reproche à l'agent « *sont de nature à justifier* » une sanction (CE, 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* » ([CE, 21 février 1968](#), Aubertin, p. 122).

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

Section 4 : Déontologie

Art. [L. 121-1](#) du CGFP :

« *Le fonctionnaire exerce ses fonctions avec dignité, impartialité, intégrité et probité.* »

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.

Divers codes de déontologie régissent donc les agents publics. 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 (art. [432-1](#) et [432-2](#) du 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 (art. [432-3](#)) ;
- contre les particuliers : acte attentatoire à une liberté individuelle (droit individuel opposable aux pouvoirs publics dans les domaines physique, intellectuel, spirituel, économique) (art. [432-4](#) du C. pén.) ; abstention de faire cesser une privation de liberté illégale (art. [432-5](#) du C. pén.) ; entrave à une activité économique du fait d'une discrimination (art. [432-7](#) du C. pén.) ; atteintes à l'inviolabilité du domicile (art. [432-8](#) du C. pén.) ; atteintes au secret des correspondances (art. [432-9](#) du C. pén.).

2. Les manquements en matière de probité

Ils sont prévus par le Code pénal (art. [432-10](#) à [432-16](#) du C. pén.) :

- **concussion** ; Art. 432-10 du 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** ; Art. 432-11 du 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.* »

Exemple

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** (art. [432-12](#) du C. pén. : désormais est puni de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 euros 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 ;
- **prise illégale de participation** ; Art. 432-13 du 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.* »

Exemple

Le Conseil d'État a précisé au sujet de la prise illégale de participation (CE, Ass., 6 décembre 1996, Société Lambda, p. 465 ; fait remarquable, l'arrêt annule la nomination opérée pourtant par décret, d'un inspecteur des finances comme sous-gouverneur du Crédit foncier de France, société anonyme à capitaux privés, dont il assurait le contrôle), que les dispositions de l'article L. 432-13 du Code pénal font obstacle à ce que l'autorité administrative détache un fonctionnaire dans un poste qui contreviendrait à ses dispositions.

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.

- **délit de « favoritisme »** (art. 432-14 du 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 ; CE, 20 janvier 1989, Min. aff. Soc. c/ Lamarque, en ce qui concerne la sanction disciplinaire) ;
- **soustractions et détournements de biens** (art. 432-15 du C. pén. : interdit que des biens soient remis au fonctionnaire en raison de l'exercice de ses fonctions ou de sa mission).

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 art. 226-13 du 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. 432-9 du 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).

La sanction pénale est toujours cumulaire 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. 226-13 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 L. 121-6 du CGFP : « L'agent public est tenu au secret professionnel dans le respect des articles 226-13 et 226-14 du code pénal. »

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 : CE, 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, 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 [Circulaire du 26 juin 2024](#) relative à la procédure de signalement des alertes émises par les agents publics et aux garanties et protections qui leur sont accordées dans la fonction publique dans le cadre des articles 6 à 15 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique modifiée par la loi n° 2022-401 du 21 mars 2022 visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte détaille précisément les différences entre la procédure d'alerte et celle de l'art. 40 CPP.

Cf. art. [R. 135-1 et s.](#) du CGFP.

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).

Remarque

Evolutions consécutives à la loi déontologie du 20 avril 2016 :

Déclaration d'intérêts / Haute fonction publique :

Art. [L. 122-2](#) du CGFP : « La nomination d'un agent public dans l'un des emplois dont le niveau hiérarchique ou la nature des fonctions le justifient est conditionnée à la transmission préalable par l'intéressé d'une déclaration exhaustive, exacte et sincère de ses intérêts à l'autorité investie du pouvoir de nomination ou à l'autorité hiérarchique. ».

Liste pour la FPE des agents soumis à cette déclaration : cf. art. [R. 122-3](#) du CGFP : (mais il existe d'autres fonctions concernées)

« 1° Chef de service régi par les dispositions du chapitre I^{er} du titre II du décret n° [2019-1594](#) du 31 décembre 2019 relatif aux emplois de direction de l'Etat ;

2° Secrétaire général de préfecture ;

3° Secrétaire général des affaires régionales et adjoint au secrétaire général des affaires régionales ;

4° Directeur départemental interministériel et directeur départemental interministériel adjoint ;

5° Responsable de la plate-forme régionale des achats de l'Etat ;

6° Directeur et directeur adjoint mentionnés aux articles 36 et 37 du décret du 31 décembre 2019 mentionné ci-dessus ;

7° Emplois correspondant à l'exercice de fonctions d'inspection générale ou de contrôle général exercées en qualité de membre des corps d'inspection ou de contrôle mentionnés à l'annexe au décret n° [85-344](#) du 18 mars 1985 fixant la liste des corps pour lesquels un accès direct à la hiérarchie de ces corps est permis à titre dérogatoire ou en qualité d'agent détaché dans un emploi régi par le décret n° [2022-335](#) du 9 mars 2022 relatif aux services d'inspection générale ou de contrôle et aux emplois au sein de ces services ou en qualité de fonctionnaire en service extraordinaire ou de chargé de mission auprès de ces inspections générales et corps de contrôle ;

8° Emplois correspondant à l'exercice des fonctions de référent déontologue prévues à l'article L. 124-2.V. art. [R. 122-6](#) pour la FPT (ex. DGS et DGA des Régions et Départements, ou Communes de plus 40 000 hab.). »

V. art. [R. 122-7](#) pour la FPH (ex. directeur CHR).

Déclaration de situation patrimoniale :

Art. [L. 122-10](#) du CGFP : « L'agent public nommé dans l'un des emplois dont le niveau hiérarchique ou la nature des fonctions le justifient adresse au président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, dans un délai de deux mois suivant sa nomination, une déclaration exhaustive, exacte et sincère de sa situation patrimoniale concernant la totalité de ses biens propres ainsi que, le cas échéant, ceux de la communauté ou les biens indivis. Ces biens sont évalués à la date du fait générateur de la déclaration comme en matière de droits de mutation à titre gratuit. »

Pour la liste des agents concernés : cf. art. [R. 122-18 et s.](#) du CGFP.

§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 : Art. L. 121-7 du CGFP :

« L'agent public doit faire preuve de discrétion professionnelle pour tous les faits, informations ou documents dont il a connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions.

En dehors des cas expressément prévus par les dispositions en vigueur, notamment en matière de liberté d'accès aux documents administratifs, il ne peut être délié de cette obligation que par décision expresse de l'autorité dont il dépend. »

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 (CE, 4 décembre 1968, 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 (CE, 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 (CE, 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.

Exemple

CE, 10 mars 1974, Jannès ; violentes attaques contre le maire : CE, 11 juillet 1939, ville d'Armentières ; employé municipal qui profère des injures publiques en présence du maire : CE, 9 juillet 1965, Pouzenc.

La portée de cette obligation reprise par des textes particuliers (statut des magistrats judiciaires : voir CE, sect., 1^{er} décembre 1972, Dlle Obrego, p. 771 ou CE, 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.

Exemple

CE, 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 :

Exemple

CE, 18 mars 1956, Boddaert, p. 213, *DA* 1956, p. 105. concl. C. Heumann ; CE, 25 novembre 1987, District du Comtat venaissin, p. 796 ; CE, 27 mars 1995, OPHLM de la ville de Saint Quentin.

La liberté d'expression des représentants syndicaux n'est pas pour autant illimitée.

Exemple

CE, Sect., 8 juin 1962, Prischmann, p. 382 ; CE, 9 juin 2006, Mme A., p. 289.

Exemple

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](#)).

Dans ses articles publiés dans le cadre d'activités extraprofessionnelles, M. B. se prévalait de sa qualité d'ancien élève de l'école Saint-Cyr et de l'école des officiers de la gendarmerie nationale. Le Conseil d'Etat relève qu'il a poursuivi ces publications, alors pourtant qu'il avait été mis en garde à ce sujet. « *Ces faits, même s'ils ont été commis en dehors du service et sans utiliser les moyens du service et si l'intéressé ne faisait pas état de sa qualité de militaire, sont constitutifs d'une violation de l'obligation de réserve à laquelle sont tenus les militaires à l'égard des autorités publiques, même en dehors du service et fût-ce sous couvert d'anonymat. [Ces manquements] étaient constitutifs d'une faute de nature à justifier une sanction disciplinaire* », estime la haute juridiction : donc même si publication sous pseudonyme (CE, 27 juin 2018, n° [412541](#)).

§5 : Le pantouflage

Le législateur avait prévu la création d'une commission consultative de déontologie, placée auprès du Premier ministre 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.

Il existait en plus, pour la haute fonction publique, la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP). Finalement, la loi du 6 août 2019 fond la commission dans la HATVP.

La loi de transformation de la fonction publique supprime donc la commission de déontologie de la fonction publique pour intégrer ses compétences au profit de la HATVP, désormais seule chargée d'apprécier le respect des principes déontologiques inhérents à l'exercice d'une fonction publique. Elle est dotée de compétences multiples : rendre un avis sur les projets de texte relatifs à la déontologie, d'émettre des recommandations en la matière, d'émettre un avis sur la compatibilité du projet de création ou de reprise d'une entreprise par

un fonctionnaire ; d'émettre un avis sur le projet de cessation temporaire ou définitive des fonctions d'un fonctionnaire qui souhaite exercer une activité privée lucrative ; d'émettre un avis en cas de réintégration d'un fonctionnaire ou de recrutement d'un agent contractuel dans un emploi "supérieur".

Le fonctionnaire cessant définitivement ou temporairement ses fonctions saisit à titre préalable l'autorité hiérarchique dont il relève afin d'apprécier la compatibilité de toute activité lucrative, salariée ou non, dans une entreprise privée ou un organisme de droit privé ou de toute activité libérale avec les fonctions exercées au cours des trois années précédant le début de cette activité.

Une "entreprise privée" est tout organisme ou toute entreprise exerçant son activité dans un secteur concurrentiel conformément aux règles du droit privé.

Lorsque l'autorité hiérarchique a un doute sérieux sur la compatibilité de l'activité envisagée, elle saisit pour avis, préalablement à sa décision, le référent déontologue. Lorsque l'avis de ce dernier ne permet pas de lever ce doute, l'autorité hiérarchique saisit la HATVP.

Lorsque la demande émane d'un fonctionnaire ou d'un agent contractuel occupant un emploi dont le niveau hiérarchique ou la nature des fonctions le justifient (figurant dans une liste établie par décret en Conseil d'Etat), l'autorité hiérarchique soumet cette demande à l'avis préalable de la HATVP. A défaut, le fonctionnaire peut également saisir la HATVP. La HATVP peut s'autosaisir à l'initiative de son président, dans un délai de trois mois dans le cas d'un projet de création ou reprise d'entreprise, cessation d'activité pour exercer une activité privée lucrative, réintégration d'un fonctionnaire ou de recrutement d'un agent contractuel dans un emploi "supérieur". L'autorité dont le fonctionnaire relève dans son corps ou dans son cadre d'emplois d'origine peut solliciter une seconde délibération de la HATVP.

Le non respect d'un avis de la HATVP peut être sanctionné de plusieurs façons : poursuites disciplinaires, retenue sur pension, impossibilité de recruter l'agent contractuel pendant 3 ans, mise fin au contrat.

Remarque

Précision : le contrôle des "entrants" dans la fonction publique.

De façon symétrique, le statut prévoit désormais que la HATVP est saisie et rend un avis lorsqu'il est envisagé de nommer une personne qui exerce ou a exercé au cours des trois dernières années une activité privée lucrative dans un emploi relevant de l'une des catégories suivantes :

- directeur d'administration centrale ou de dirigeant d'un établissement public de l'Etat dont la nomination relève d'un décret en Conseil des ministres ;
- directeur général des services des régions, des départements, des communes de plus de 40 000 habitants et des EPCI à fiscalité propre de plus de 40 000 habitants ;
- directeur d'établissements publics hospitaliers dotés d'un budget de plus de 200 millions d'euros.

En savoir plus : Jurisprudence

CE, 6 juin 2025, n° [488100](#) ; CE, 16 juin 2025, Mme A., n° [496007](#) : précisions sur la procédure devant la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) concernant un agent de la CNIL qui avait participé, pourtant brièvement et sans pouvoir de décision, au contrôle d'une entreprise dont il envisageait de devenir responsable de la conformité à la législation sur la protection des données :

§6 : La neutralité ; les conflits d'intérêt

La loi ordinaire n° [2013-907](#) du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique dispose désormais que : « Les personnes (...) chargées d'une mission de service public exercent leurs fonctions avec dignité, probité et intégrité et veillent à prévenir ou à faire cesser immédiatement tout conflit d'intérêts. » Constitue un conflit d'intérêts toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction. Lorsqu'ils estiment se trouver dans une telle situation, les personnes chargées d'une mission de service public qui ont

reçu délégation de signature s'abstiennent d'en user. Celles placées sous l'autorité d'un supérieur hiérarchique le saisissent ; ce dernier, à la suite de la saisine ou de sa propre initiative, confie, le cas échéant, la préparation ou l'élaboration de la décision à une autre personne placée sous son autorité hiérarchique.

Cf. [circulaire du 19 juillet 2018](#) relative à la procédure de signalement des alertes émises par les agents publics dans le cadre des articles 6 à 15 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, et aux garanties et protections qui leur sont accordées dans la fonction publique (16 pages).

Le statut général consacre donc deux déclarations :

- **La déclaration d'intérêts :**

La nomination dans l'un des emplois dont le niveau hiérarchique ou la nature des fonctions le justifient, mentionné sur une liste établie par décret en Conseil d'Etat, est conditionnée à la transmission préalable par le fonctionnaire d'une déclaration exhaustive, exacte et sincère de ses intérêts à l'autorité investie du pouvoir de nomination.

Exemple

Irrégularité de la nomination d'un agent en l'absence de transmission préalable à l'administration de la déclaration d'intérêts lorsque celle-ci est exigible (CE, 26 janvier 2018, n° [408215](#)).

- **La déclaration patrimoniale :**

Le fonctionnaire nommé dans l'un des emplois dont le niveau hiérarchique ou la nature des fonctions le justifient, mentionné sur une liste établie par décret en Conseil d'Etat, adresse au président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, dans un délai de deux mois suivant sa nomination, une déclaration exhaustive, exacte et sincère de sa situation patrimoniale concernant la totalité de ses biens propres ainsi que, le cas échéant, ceux de la communauté ou les biens indivis. Ces biens sont évalués à la date du fait générateur de la déclaration comme en matière de droits de mutation à titre gratuit. Dans les deux mois qui suivent la cessation de ses fonctions, le fonctionnaire soumis au I du présent article adresse une nouvelle déclaration de situation patrimoniale au président de la Haute Autorité.

Remarque

Le référent déontologue :

Art. [L. 124-2](#) du CGFP : « *Tout agent public a le droit de consulter un référent déontologue, chargé de lui apporter tout conseil utile au respect des obligations et des principes déontologiques mentionnés aux chapitres I à III et au présent chapitre. Cette fonction de conseil s'exerce sans préjudice de la responsabilité et des prérogatives du chef de service.* ».

Cf. art. [R. 124-1 et s.](#) du CGFP : le référent déontologue peut être une ou plusieurs personnes ou un collège. Personne extérieure au service, ou fonctionnaire ou CDI de droit public. Il est tenu au secret et à la discrétion professionnels. Il doit disposer des moyens permettant l'exercice effectif de ses missions.