



UNIVERSITÉ PARIS II
PANTHÉON-ASSAS

BANQUE DES MÉMOIRES

**Master de Droit Public Approfondi
Dirigé par M. Guillaume Drago
2018**

***Discipline et déontologie dans le droit de
la fonction publique***

Marie MARTINANGELI

Sous la direction de M. Benoît PLESSIX

Je voudrais remercier mon directeur de mémoire, Monsieur le Professeur Benoît Plessix, pour ses conseils ainsi que Christine Clavel pour avoir relu et corrigé mon mémoire.

Sommaire

Introduction	3
Chapitre 1 : De l'exclusivité de la discipline au développement de la déontologie dans le droit de la fonction publique	20
Section 1 : La prépondérance du concept de discipline dans les travaux de la doctrine	20
I- La recherche d'un fondement à la discipline	21
II- La recherche de la faute disciplinaire	25
Section 2 : Le développement de la déontologie.....	30
I- Une présence continue de la préoccupation déontologique.....	31
II- En apparence, une hybridité de la discipline et de la déontologie.....	37
Chapitre 2 : L'articulation entre la discipline et la déontologie.....	42
Section 1 : Un périmètre distinct des obligations liées à la discipline et à la déontologie.....	42
I- Des obligations professionnelles seulement juridiques.....	43
II- Des obligations déontologiques.....	48
Section 2 : Des divergences de méthodes	53
I- La méthode préventive de la déontologie.....	54
II- La méthode répressive et pédagogique de la discipline	59
Bibliographie	65

Introduction

S'intéresser à la discipline ou à la déontologie amène souvent la doctrine à présenter l'une ou l'autre des notions en insistant sur ce qui la différencie de l'autre. Par exemple, selon Christian Vigouroux¹ « la sanction est un échec, la déontologie est une ambition ». Par cette affirmation, on a une opposition de la discipline et de la déontologie. La sanction renvoyant à l'idée de discipline, celle-ci a vocation à intervenir lorsque le fonctionnaire a méconnu ses obligations. Au contraire, si la déontologie « est l'art de se poser les questions avant qu'il ne soit trop tard »,² alors, dans l'idéal, elle devrait se passer de la discipline. La présentation de Bernard Beignier³ témoigne également de cela. Selon lui, la règle disciplinaire a deux finalités : elle vise au maintien de l'ordre au sein d'un groupe mais également à garantir l'intégrité morale d'une personne, principalement dans son activité professionnelle. La première espèce de discipline est réglementaire et est le droit pénal propre à un groupe, à un corps, à une institution. La seconde espèce de discipline se retrouve dans les codes de déontologie. Cette discipline est une éthique professionnelle. Elle n'est pas du droit pénal mais une morale visant à garantir l'intégrité personnelle de chaque membre du groupe. Cette discipline dite déontologique prospérerait alors que la seconde déclinerait. On voit bien qu'on a une présentation, là aussi, en opposition. La discipline « interdit et sanctionne alors que la déontologie conseille et prévient ». ⁴ Pour rendre compte de tout ce que ces concepts recouvrent, il faudrait notamment ajouter que la déontologie n'est pas qu'une morale, elle peut être aussi une norme et que la discipline entendue comme le droit pénal propre à une institution n'a pas pour seul objectif le maintien de l'ordre. Il ne s'agit pas pour l'une que de préserver un ordre interne et pour l'autre que de renforcer la confiance des citoyens envers l'administration.⁵ Le lien entre la discipline et la déontologie ne se résume pas au seul prononcé d'une sanction en cas de méconnaissance des obligations déontologiques par l'agent.

Dès lors, bien que la discipline et la déontologie ne puissent totalement se superposer, une construction mettant l'accent sur leurs contrariétés n'est pas suffisante. Il faut également

¹ Christian Vigouroux, *Déontologie des fonctions publiques*, Dalloz, 2012, p. 21

² *Ibid.*, p. 13.

³ Bernard Beignier, « La discipline : finalités distinctes, natures divergentes », in. Pascale Ancel et Joël Moret-Bailly (dir.), *Vers un droit commun disciplinaire ?*, Publications de l'Université de Saint-Étienne, 2007, p. 233 et s.

⁴ Sylvain Niquège, « Discipline et déontologie : de l'art et des manières de faire corps », in. Jean-Claude Fortier (dir.), *Le statut général des fonctionnaires : trente ans, et après ?*, Dalloz, 2014, p. 281.

⁵ *Ibid.*, p. 281.

mettre en avant leurs similitudes et notamment leur finalité commune.

Nous essayerons de présenter ces notions en montrant tant leurs différences que leur complémentarité pour tenter de les saisir au mieux.

Le droit de la fonction publique constitue une branche du droit administratif consacrée à l'étude de la relation professionnelle qu'entretiennent les différentes administrations avec leur personnel (fonctionnaires et agents contractuels). Un fonctionnaire est la personne qui a été nommée dans un emploi permanent, et titularisée dans un grade de la hiérarchie administrative.⁶ Les agents contractuels ne sont pas fonctionnaires, ils sont recrutés par contrat mais un certain nombre d'obligations issues des statuts de la fonction publique leur sont applicables.⁷ Tel est le cas des obligations déontologiques.

A ce stade, il convient de revenir sur la définition de la déontologie. Le terme a été inventé par Bentham 1834. En effet selon lui, « le mot Déontologie est dérivé de deux mots grecs, *deon* et *lógos*, qui signifient « ce qui est convenable » et « connaissance » ; c'est-à-dire, la connaissance de ce qui est juste ou convenable. » Pour lui, la déontologie n'appartient pas à la sphère du droit. En effet, il indique que « ce terme est ici appliqué à la morale, c'est à dire cette partie du domaine des actions qui ne tombe pas sous l'empire de la législation publique⁸ ». La notion a progressivement évolué. Cette évolution ne posait pas de difficulté puisqu'elle renvoyait essentiellement aux règles de conduite, codifiées ou non, applicables aux professionnels libéraux. Mais cette définition ne semble plus aujourd'hui pouvoir être admise en raison du développement de la déontologie dans de nombreux domaines, et en particulier, pour ce qui nous intéresse, dans le droit de la fonction publique. Au final, la déontologie semble ne renvoyer plus qu'à un ensemble de règles régissant une activité professionnelle. On serait passé d'un mot qui ne connaissait pas d'application positive à des devoirs, plus ou moins codifiés, imposés à des professionnels par l'exercice de leurs métiers⁹. Selon cette présentation, elle désignerait l'ensemble des devoirs imposés à l'individu dans le cadre de sa profession. Mais cette définition large de la déontologie, selon laquelle elle renvoie aux règles et aux devoirs « qui régissent une profession, la conduite de ceux qui l'exercent, les rapports

6 Article 2 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État.

7 En vertu de l'article 32 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. Loi dite loi Le Pors.

8 Jeremy Bentham, *Déontologie ou science de la morale*, Charpentier, 1834, p. 29.

9 Jean-Louis Bergel, « Du concept de déontologie à sa consécration juridique », in. Jean-Louis Bergel (dir.), *Droit et déontologies professionnelles*, Librairie de l'Université d'Aix-en-Provence, 1997, p. 9 et s .

entre ceux-ci et leurs clients ou le public », ¹⁰ est insuffisante pour rendre compte de sa « réalité substantielle ». ¹¹ Elle ne peut se réduire à une simple réglementation professionnelle. Il paraît préférable de la cantonner à l'éthique, à la morale d'une profession.

La notion d'éthique vient du grec *éthos* qui signifie l'usage et la coutume. Son acceptation est proche de celui du concept de la morale, d'origine latine, qui renvoie aux *mores*, c'est-à-dire aux mœurs, aux coutumes et aux comportements humains en général. ¹² Il n'est pas évident de distinguer les deux notions. C'est pour cette raison que l'éthique peut être définie comme « un synonyme un peu pédant de morale ¹³ ». Néanmoins, une distinction est parfois admise. ¹⁴ Par exemple pour Christian Vigouroux, elle serait plus personnelle que la morale. ¹⁵ Mais souvent on les considère comme des synonymes. C'est la position que nous retiendrons. Pour cette étude nous considérons qu'éthique et morale ont le même sens.

La morale exprime une certaine qualité de comportement social, tournée vers la bienveillance et la loyauté. Elle renvoie à l'idée d'un comportement vertueux, d'« honnête homme ¹⁶ ». L'éthique ou la morale fait partie de la déontologie lorsqu'elle est professionnelle. En effet, nous partageons l'idée selon laquelle un fonctionnaire a une conscience personnelle mais il ne devra rendre compte que de sa conscience professionnelle. ¹⁷ Il ressort de ces éléments que pour comprendre l'essence de la déontologie, une analyse substantielle de celle-ci est nécessaire. A cet égard, les obligations déontologiques peuvent être analysées à la lumière de la distinction établie par Lon L. Fuller entre une morale de l'aspiration et une morale du devoir. La morale de l'aspiration renvoie à un ensemble de comportements vertueux qui

10 René Verdot, la déontologie des banquiers, cité par Jean-Louis Bergel, « Du concept de déontologie à sa consécration juridique », in. Jean-Louis Bergel (dir.), *Droit et déontologies professionnelles*, Librairie de l'Université d'Aix-en-Provence, 1997, p. 9 et s.

11 Daniel Gutmann, « L'obligation déontologique, entre l'obligation morale et l'obligation juridique », *Archives de Philosophie du Droit (APD)*, *L'obligation*, t.44, Dalloz, p. 117.

12 Didier Jean-Pierre, *L'éthique du fonctionnaire civil son contrôle dans les jurisprudences administrative et constitutionnelle françaises*, LGDJ, 1999, p. 14.

13 Georges Legrand, dictionnaire de philosophie, Bordas, 1983 cité par Didier Jean-Pierre, *L'éthique du fonctionnaire civil son contrôle dans les jurisprudences administrative et constitutionnelle françaises*, op. cit., p. 14.

14 Tel est le cas de Didier Jean-Pierre pour qui « on peut noter parfois une différence entre les deux notions. [La morale] est réservée à l'étude concrète des phénomènes moraux et [l'éthique] à l'analyse théorique des fondements de la morale et des concepts fondamentaux comme le bien et le mal. L'éthique pose donc des principes alors que la morale tente de les mettre en œuvre (...) ». Didier Jean-Pierre, *L'éthique du fonctionnaire civil son contrôle dans les jurisprudences administrative et constitutionnelle françaises*, op. cit., p. 15.

15 Pour lui, l'éthique est personnelle. L'éthique correspond à une manière d'être, à la sagesse dans l'action. Elle est une interrogation identitaire d'une personne en elle-même et par rapport aux autres. La morale correspond aux règles qu'une société donne à ses membres et à elle-même et qui sont acceptées comme référence. La personne adhère à des valeurs sociales. La morale est sociale et personnelle. Christian Vigouroux, *Déontologie des fonctions publiques*, op. cit., p. 11.

16 Philippe Stoffel-Munck, « Déontologie et morale », in. Jean-Louis Bergel (dir.), *Droit et déontologies professionnelles*, op. cit., p.63 et s.

17 Jean-Louis Bergel, « Du concept de déontologie à sa consécration juridique », in. Jean-Louis Bergel (dir.), *Droit et déontologies professionnelles*, op. cit., p. 9 et s.

portent l'homme vers sa perfection. L'obligation déontologique serait morale en ce qu'elle viserait à réaliser la perfection du fonctionnaire dans le service. On attend du professionnel qu'il soit probe, loyal, digne, discret, bref qu'il soit, comme l'indique Daniel Gutmann, « honnête homme ». Mais le fonctionnaire est tenu à une certaine qualité de comportement même en dehors du service parce qu'il doit s'abstenir de tout acte de nature à déconsidérer le corps auquel il appartient et plus généralement l'administration. La morale de l'aspiration se double donc d'une morale du devoir, qui impose le respect de certaines règles afin de préserver la collectivité.¹⁸ Il en résulte que « la déontologie est l'énoncé et la mise en pratique des devoirs [moraux ou éthiques] professionnels dans les situations concrètes du métier, en vue du bon exercice des fonctions ».¹⁹ Le fonctionnaire doit être doté de certaines qualités morales, ou éthiques si l'on préfère, afin de parvenir à un fonctionnement qui soit bon de l'administration. Ces devoirs moraux procèdent d'une sorte de code de bonne conduite.

Il convient de préciser que certains auteurs ont une définition plus large de la morale. En effet, une des conceptions admises de la morale consiste à la faire correspondre aux règles de comportement que l'on s'accorde à suivre dans une société donnée, ici dans une profession donnée, à une époque déterminée. Cette définition de la morale amène à une définition très extensive de la déontologie. Elle correspondrait aux obligations que doivent suivre les professionnels dans l'exercice de leurs fonctions. La définition retenue de la morale, à savoir l'ensemble des règles qui aspirent à une certaine qualité de comportement, tournée vers l'exemplarité, nous amène à ne pas considérer que l'ensemble des obligations des fonctionnaires puissent véritablement être qualifiées de déontologiques. Certaines obligations s'imposent spécifiquement aux agents publics pour parvenir à un exercice, en quelque sorte, exemplaire des fonctions. Il doit respecter ces obligations qui vont s'imposer à lui dans l'exercice de ses fonctions mais aussi parfois, en dehors, dans la mesure où le respect ou la méconnaissance de la déontologie a une incidence sur la profession ou lui fait grief.²⁰ Ainsi, la déontologie ne semble pas se confondre ni avec l'ensemble des obligations professionnelles ni avec l'ensemble de la réglementation professionnelle. Des aspects de la réglementation professionnelle tels que l'organisation professionnelle, les structures d'exercice de la profession ne paraissent pas en relever. Elle reste centrée sur des devoirs à caractère éthique qui concernent le comportement des membres d'une profession.

18 Daniel Gutmann, « L'obligation déontologique, entre l'obligation morale et l'obligation juridique », *Archives de Philosophie du Droit (APD), L'obligation*, t.44, Dalloz, p. 115-127.

19 Christian Vigouroux, *Déontologie des fonctions publiques*, *op. cit.*, p. 12.

20 Jean-Louis Bergel, « Du concept de déontologie à sa consécration juridique », in. Jean-Louis Bergel (dir.), *Droit et déontologies professionnelles*, *op. cit.*, p. 9 et s.

Mais, ces devoirs éthiques sont tellement vagues et édictés en des termes généraux que leur juridicité a pu faire douter.²¹ On s'aperçoit à ce stade que s'interroger sur la déontologie amène incontestablement à s'intéresser au lien que celle-ci entretient tant avec le droit qu'avec la morale. En fait, la déontologie constitue sans doute l'un des exemples les plus remarquables de chevauchement du droit et de la morale. Un caractère distinctif de la déontologie semble résider, comme nous l'avons vu, dans la connotation morale qu'on lui prête. Mais les devoirs éthiques qui constituent la déontologie ont-ils une valeur purement morale ou ont-ils également une valeur juridique ? Cette question des rapports qu'entretiennent le droit, la morale et la déontologie est d'actualité en raison de la prolifération des codes de déontologie. Même dans le droit de la fonction publique, on assiste à une irruption de la morale en raison de la multiplication des règles déontologiques. Ainsi, on voit apparaître dans des normes juridiques des notions telles que la loyauté, l'intégrité.²² Cette juridicisation de la déontologie fait émerger des réflexions. Les auteurs avancent des critères distincts pour différencier le droit et la morale. S'agissant de cette relation de la déontologie avec le droit et la morale, la conception retenue par les différents auteurs varie. Il en résulte une variation de la définition de la déontologie. Ainsi, pour certains, la déontologie constitue une morale qui échappe, en principe, au droit. Tel semble être par exemple le cas de François Chambon et Olivier Gaspon, pour qui la déontologie correspond davantage à une démarche plus pédagogique visant à énoncer moins des règles de droit que des conseils, des préconisations voire des mises en garde.²³ Pour d'autres, la déontologie serait une morale transformée en droit et témoignerait d'une certaine moralisation du droit. Une telle position est présente notamment dans la conception de la déontologie de Jean-Louis Bergel. Pour lui, cette transformation de la déontologie illustre l'inefficacité de la pure règle morale et l'exigence de juridicité qu'implique la nécessité de faire respecter les devoirs considérés, d'en contrôler l'application et d'en sanctionner les violations.²⁴ Cette divergence de conception tient sans doute au fait qu'il est difficile de préciser les contours du droit, de la morale et en conséquence, également de la déontologie. Cette difficulté s'explique par l'absence de critère objectif pour distinguer une obligation juridique et une obligation morale. Pour certains, le critère réside dans la présence ou dans l'absence de sanction. C'est par exemple le cas de Jean-Louis Bergel.²⁵ Pour

21 *Ibid.*

22 Nicole Decoopman, « Droit et déontologie. Contribution à l'étude des modes de régulation », in *Les usages sociaux du droit*, PUF, 1989, p. 87 et s.

23 François Chambon, Olivier Gaspon, *La déontologie administrative. Des valeurs du service public à un management de la prévention des risques*, L.G.D.J, 2015, p. 210.

24 Jean-Louis Bergel, « Du concept de déontologie à sa consécration juridique », in Jean-Louis Bergel (dir.), *Droit et déontologies professionnelles*, *op. cit.*, p. 9 et s.

25 Jean-Louis Bergel, « Du concept de déontologie à sa consécration juridique », in Jean-Louis Bergel (dir.), *Droit et déontologies professionnelles*, *op. cit.*, p. 9 et s.

lui, la distinction entre le droit et la morale est caractérisée notamment par des sanctions. En effet, selon cet auteur, les prescriptions juridiques se caractérisent par un commandement assorti d'une sanction. L'existence de ces sanctions viendrait confirmer que les règles de déontologie sont bien des règles de droit. Mais pour d'autres, la distinction entre le droit ou la morale n'est pas fondée sur la présence ou l'absence d'une sanction.²⁶ Selon Henri Dupeyroux, les mesures de contraintes qui tendent à assurer l'efficacité de la règle de droit sont indépendantes de ces règles. L'obéissance que ces mesures permettent n'est pas nécessaire pour que la règle soit positive. La sanction ne concerne que le pouvoir et est étrangère à l'essence du droit. Une règle se caractérise par l'autorité de celui dont elle émane. Sont des règles juridiques « celles que des autorités extérieures à l'homme, les autorités directrices de ces groupements variés dont il est membre, lui adressent du dehors ; ces règles forment des ensembles coordonnés qui constituent autant d'ordres juridiques distincts : droit étatique, droit canonique, droit syndical, droit sportif, etc. [Sont des] règles morales celles qui procèdent de la voix contraignante de notre conscience ».²⁷

Selon nous, le critère de la sanction n'est pas le plus pertinent. Mais l'on ne peut nier le fait que la sanction tend à assurer l'observation de la déontologie. A vrai dire, pour déterminer si la déontologie est juridique il faut avoir recours à un critère formaliste.²⁸ Selon ce critère, pour qu'une obligation déontologique soit juridique, elle doit être édictée par l'État. Une des conséquences du caractère juridique de ces règles déontologiques est que leur violation est passible de sanctions prononcées par une autorité publique. Cette démarche permet de reconnaître le caractère juridique d'un certain nombre de règles déontologiques. En effet, il est incontestable que la déontologie professionnelle a accédé progressivement à la scène juridique. Tel est le cas bien entendu des règles déontologiques édictées par la loi ou par le juge étatique. En ce qui concerne de telles règles, il apparaît qu'elles sont souvent constituées de notions flexibles comme la dignité ou la loyauté qui impliquent des critères que le législateur ou même le juge ne définissent pas lorsqu'ils les édictent mais que l'administration ou le juge précisera par la suite.²⁹

Mais la déontologie ne peut être réduite à ces devoirs généraux à connotation éthique. Les règles déontologiques contiennent aussi des prescriptions détaillées édictées par certains

26 Henri Dupeyroux, « Les Grands Problèmes du Droit », *Archives de philosophie du droit et de sociologie juridique*, 1938, p. 64.

27 *Ibid*, p. 68.

28 Daniel Gutmann, « L'obligation déontologique, entre l'obligation morale et l'obligation juridique », *op. cit.*, p. 115-127.

29 Jean-Louis Bergel, « Du concept de déontologie à sa consécration juridique », in Jean-Louis Bergel (dir.), *Droit et déontologies professionnelles*, *op. cit.*, p. 9 et s.

membres de la fonction publique. Elles prennent la forme de textes comme des chartes ou des codes qui viennent retranscrire une déontologie concrète. Les professions dans une démarche d'autorégulation se dotent elles-mêmes de règles propres que les pouvoirs publics entérinent. En effet, plus une profession s'organise plus elle s'engage dans un processus de codification des devoirs de ses membres qui est opéré par ses organes officiels.³⁰ Ces règles reposent « sur une pratique généralement suivie, sur des valeurs communément partagées »³¹ par des fonctionnaires appartenant à un même milieu. L'ordre juridique étatique opère une réception qui peut être formelle de cette déontologie. Une telle réception s'opère par l'édition par voie décrétales des codes de déontologie ou par leur homologation par arrêté ministériel. Une réception au fond par l'ordre juridique étatique peut également avoir lieu. Tel est le cas lorsque le législateur et la jurisprudence s'emparent d'un principe déontologique et l'érigent en obligation juridique. Dès lors, de code propre à une profession, la déontologie professionnelle devient droit. Mais parfois une telle réception n'a pas lieu. Dans ce cas, on s'aperçoit qu'il existe des degrés dans la normativité. Ces codes ou chartes de déontologie semblent appartenir au droit souple. Ils servent de guide pour l'ensemble de la profession et ont une influence régulatrice sur les comportements en cause. De tels textes viennent compléter les règles déontologiques d'origine étatique en précisant l'attitude attendue du fonctionnaire et en les appliquant mieux aux milieux concernés. De plus, la déontologie n'est pas entièrement codifiée. Elle peut relever que du for intérieur de l'agent et lui dicter de respecter des obligations morales supplémentaires en vue d'accroître la qualité de son travail.

Évidemment cette approche tirée du positivisme étatique est insuffisante pour rendre compte de la nature de la déontologie. Elle permet seulement de déterminer son caractère juridique ou non. A cet égard, on constate qu'elle fait parfois partie du droit mais pas toujours.

Si l'on ajoute à ce constat, la dimension morale ou éthique des obligations déontologiques précédemment développée, une définition apparaît. La déontologie dans le droit de la fonction publique peut alors se concevoir comme l'ensemble des devoirs professionnels à connotation éthique ou morale, juridiques ou non, que les membres de la fonction publique doivent respecter ou se sentent tenus de respecter pour garantir la qualité de l'activité professionnelle. Outre cette finalité principale, la déontologie vise également à renforcer la confiance des administrés envers l'administration. Les obligations déontologiques sont proclamées afin de donner aux citoyens et aux usagers une image respectable de la fonction publique. Elle

30 *Ibid.*

31 Nicole Decoopman, « Droit et déontologie. Contribution à l'étude des modes de régulation », in *Les usages sociaux du droit*, PUF, 1989, p. 89.

répond également au besoin de créer une identité unique à une profession donnée.³² En effet, si les principes déontologiques sont communs à toutes les fonctions publiques, en revanche, les préoccupations professionnelles divergent selon les emplois et les missions. « La déontologie des fonctions publiques sera donc à la fois une et plurielle ». ³³ Par cette caractéristique, la déontologie traduit le besoin de se raccrocher à des valeurs universelles mais également de construire une identité professionnelle unique.

Enfin, il faut préciser que la déontologie comporte un caractère préventif et pédagogique. Elle ne correspond pas qu'à un ensemble d'obligations à connotation morale. Elle correspond également à une méthode. Elle recherche l'objectif d'une bonne administration en imposant des obligations particulières aux agents mais aussi en s'assurant d'une meilleure prévention des risques qu'ils peuvent rencontrer. Elle vise à ce que le fonctionnaire intériorise ses obligations afin de ne pas commettre une faute disciplinaire. En cela, c'est aussi « l'art de se poser les questions avant qu'il ne soit trop tard³⁴ » c'est-à-dire avant de commettre un manquement sanctionnable.

Cette allusion à la commission par un fonctionnaire d'un manquement sanctionnable nous amène à définir la seconde notion qui nous intéresse à savoir la discipline.

Selon une définition, donnée par Antoine Jammaud,³⁵ d'un dictionnaire d'usage courant, le mot discipline renvoie à « 1. [Un] fouet fait de cordelettes ou de petites chaînes utilisé pour se flageller, se mortifier (...) 2. [une] instruction, [une] direction, [une] morale, [une] influence (...) 3. [une] branche de la connaissance, des études (...) 4. [une] règle de conduite commune aux membres d'un corps, d'une collectivité, destinée à y faire régner le bon ordre ; par extension, l'obéissance à cette règle (...) 5. [une] règle de conduite que l'on s'impose (...). Des contraires sont retenus par le dictionnaire : Anarchie, désordre, indiscipline. » Selon lui, le terme semble lié aux idées d'ordre ou de mise en ordre, de soumission, de conduites prescrites. A partir de cela, il définit la discipline comme « un dispositif ou un ensemble de dispositifs dont un groupe social, relativement réduit et constitué en communauté ou en organisation se dote ou se trouve doté afin que ses membres adoptent certaines conduites, homologues ou coordonnées, pour réaliser et maintenir en son sein un ordre particulier ajusté

32 Sylvain Niquège, « Discipline et déontologie : de l'art et des manière de faire corps », in. Jean-Claude Fortier (dir.), *Le statut général des fonctionnaires : trente ans, et après ?*, op. cit., p. 286.

33 Christian Vigouroux, *Déontologie des fonctions publiques*, op. cit., p. 13.

34 *Ibid.*

35 Antoine Jammaud, « discipline et droit », in. Pascale Ancel et Joël Moret-Bailly (dir.), *Vers un droit commun disciplinaire ?*, op. cit., p. 17 et s.

aux objectifs qui lui sont assignés. La recherche de l'ordre passe par celle de conformités des conduites à des modèles formulés ou tacites. En cela la discipline est œuvre de normalisation. » Différents procédés permettraient cette normalisation : des prescriptions ou interdictions de comportements ou d'actions, procédant de règles ou d'ordres ; La surveillance des assujettis ; La répression des agissements considérés comme déviants par l'imposition de sanctions. Sa définition de la discipline est large et semble englober l'ensemble du pouvoir hiérarchique. Pour certains auteurs comme Joël Moret-Bailly,³⁶ la notion de discipline est plus restreinte et ne se conçoit que comme une activité répressive reposant souvent sur l'intervention d'instances disciplinaires. A partir de cela, on voit que l'une des questions qui se pose, lorsque l'on essaye de définir la discipline est celle de savoir où elle s'arrête. S'agit-il du pouvoir de donner des ordres, de surveiller et d'infliger une sanction ? En d'autres termes la discipline se confond-elle avec le pouvoir hiérarchique ou ne se réduit-elle qu'à un aspect de ce pouvoir ?

Il existe bien un lien entre le pouvoir hiérarchique et le pouvoir disciplinaire mais l'un n'est pas réductible à l'autre. En effet, le pouvoir disciplinaire appartient au pouvoir hiérarchique. Ce pouvoir revêt plusieurs formes : le pouvoir de direction, le pouvoir de contrôle, le pouvoir disciplinaire et le pouvoir d'emploi.³⁷ Le pouvoir disciplinaire est « un pouvoir plus ou moins étendu d'infliger des sanctions reconnu à certaines autorités administratives à l'égard, notamment, d'agents hiérarchiquement subordonnés³⁸ ». Autrement dit, elle est la faculté reconnue aux administrateurs de prononcer des sanctions en cas de méconnaissance par un fonctionnaire de certaines obligations. La discipline ou le pouvoir disciplinaire s'est d'ailleurs toujours manifesté dans les relations de l'administration avec son personnel.

Une partie de la doctrine a pourtant refusé de reconnaître une relation directe entre le pouvoir hiérarchique et le pouvoir disciplinaire.³⁹ Tel est le cas de Léon Duguit pour qui le pouvoir hiérarchique est le pouvoir sur les actes des subordonnés. Une autre partie de la doctrine, sans toujours reconnaître le fait que le pouvoir disciplinaire fait partie du pouvoir hiérarchique, reconnaît l'existence d'un lien entre hiérarchie et exercice de l'action disciplinaire. Par exemple pour certain, le pouvoir disciplinaire prolonge le pouvoir hiérarchique parce qu'un

36 J. Moret Bailly, Discipline in. Loïc Cadiet, Soraya Amrani Mekki (dir.), *Dictionnaire de la justice*, PUF, 2004, p. 332 et s. cité par Antoine Jeammaud, « discipline et droit », in. Pascale Ancel et Joël Moret-Bailly (dir.), *Vers un droit commun disciplinaire ?*, op. cit., p. 20.

37 Frédéric Laurie, *L'appréciation de la faute disciplinaire dans la fonction publique*, Thèse de l'université de Marseille, 2001, p. 137.

38 Guinchards et Montagnier, *Lexique des termes juridiques*, Dalloz, 2011 cité par Frédéric Laurie, « Le pouvoir disciplinaire, socle du droit disciplinaire de la fonction publique », in. Pascale Ancel et Joël Moret-Bailly (dir.), *Vers un droit commun disciplinaire ?*, op. cit., p. 141.

39 Frédéric Laurie, *L'appréciation de la faute disciplinaire dans la fonction publique*, op. cit., p. 137.

pouvoir de commandement (qui est le pouvoir d'instruction ou de direction) ne se conçoit pas sans pouvoir de sanction.⁴⁰ De même, selon Donnadiou de Vabres⁴¹ « le pouvoir disciplinaire a pour but d'assurer la sanction de la hiérarchie administrative. Pour être obéi, il faut être craint... L'attribution du pouvoir de punir a pour objet de renforcer l'autorité des agents qui s'en trouvent investis ». Enfin, selon Jean-Louis de Corail,⁴² le pouvoir qu'exerce l'administration sur ses agents présente deux aspects différents. D'abord, l'administration doit déterminer la situation ou la position des fonctionnaires et disposer d'eux selon les besoins du service. Il s'agit du pouvoir hiérarchique. L'administration doit également sanctionner les écarts de conduite des fonctionnaires, les manquements qu'ils commettent à leurs obligations. C'est le pouvoir disciplinaire. Bien qu'il distingue les deux, il reconnaît leur lien en les regroupant dans le pouvoir que l'administration peut exercer sur ses agents.

Désormais, il est certain que le pouvoir disciplinaire appartient au pouvoir hiérarchique mais que ce dernier ne se résume pas au seul pouvoir disciplinaire.⁴³ En effet, les statuts de la fonction publique prévoient, sauf exception, que le pouvoir disciplinaire est exercé par l'autorité investie du pouvoir de nomination.⁴⁴ De plus, des textes retiennent parfois expressément que l'exercice du pouvoir disciplinaire relève de l'autorité hiérarchique.⁴⁵ Le caractère hiérarchique de l'autorité disciplinaire a d'abord été affirmé par la jurisprudence. Le juge a établi le lien entre le pouvoir de nomination et le pouvoir de répression disciplinaire, tous deux exprimant une part du pouvoir hiérarchique.⁴⁶ « Quelle que soit l'emprise du pouvoir hiérarchique sur les fonctionnaires, le chef de service dispose du pouvoir disciplinaire pour sanctionner tout comportement qu'il estime enfreindre les règles du service. [Dès lors], le droit de punir que comporte le pouvoir hiérarchique est le fondement ultime de la répression disciplinaire ».⁴⁷

Ce lien mis en évidence de la discipline et du pouvoir hiérarchique amène à s'interroger sur la

40 Alain Plantey, *fonction publique. Traité générale*, 1991, p. 355 et s. cité par Frédéric Laurie, « Le pouvoir disciplinaire, socle du droit disciplinaire de la fonction publique », in. Pascale Ancel et Joël Moret-Bailly (dir.), *Vers un droit commun disciplinaire ?*, *op. cit.*, p. 141.

41 Donnadiou de Vabres, note sous Conseil d'État, 8 mai 1942, Andrade, 1943, cité par Frédéric Laurie, « Le pouvoir disciplinaire, socle du droit disciplinaire de la fonction publique », in. Pascale Ancel et Joël Moret-Bailly (dir.), *Vers un droit commun disciplinaire ?*, *op. cit.*, p. 142.

42 Jean-Louis de Corail, « La distinction entre mesure disciplinaire et mesure hiérarchique dans le droit de fonction publique », *AJDA*, 1967 p. 3.

43 Frédéric Laurie, *L'appréciation de la faute disciplinaire dans la fonction publique*, *op. cit.*, p. 145

44 Article 19 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires (loi Le Pors) et 67 de la Loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État.

45 Article 111-8 de l'arrêté du 22 juillet 1996 portant règlement général d'emploi de la police nationale

46 Par exemple Conseil d'État, 13 juin 1980, n°12108, Diaz cité par Frédéric Laurie, *L'appréciation de la faute disciplinaire dans la fonction publique*, *op. cit.*, p. 138.

47 *Ibid*, p. 150.

spécificité de la discipline par rapport aux autres formes de ce pouvoir. La distinction peut sembler simple. Les autres mesures hiérarchiques ne supposent aucune intention répressive dans la mesure où elles ne sont pas punitives. Elles ne sont motivées que par des considérations d'intérêt public. La mesure disciplinaire, visant à sanctionner un manquement à une obligation par le fonctionnaire, suppose une intention répressive.⁴⁸ C'est la raison pour laquelle la circonstance qu'une mesure a été prise en considération de la personne ne suffit pas pour établir qu'elle a eu pour objectif de sanctionner l'agent.⁴⁹ Ainsi, la caractéristique de la discipline semble bien résider dans cette intention répressive. Une telle affirmation résulte de l'étude de la jurisprudence administrative. En effet, en raison de la procédure spécifique qui s'applique en cas d'exercice par l'administration de son pouvoir disciplinaire et des garanties dont les fonctionnaires doivent bénéficier dans une telle situation, le juge administratif a été amené à s'interroger sur le caractère disciplinaire ou non de la mesure hiérarchique.

Pour ce faire, le juge recherche l'intention de l'administration.⁵⁰ Mais souvent elle ne fait pas état de son intention. Dans ce cas, le juge se fonde sur des indices concrets qui peuvent faire apparaître la nature de l'intention de l'auteur de l'acte.⁵¹ A partir de ces éléments, on s'aperçoit que la discipline fait partie du pouvoir hiérarchique de l'administration mais se distingue de ses autres formes en ce qu'elle entend sanctionner un manquement à une obligation par le fonctionnaire.

La question qui se pose alors, pour comprendre quand la discipline a vocation à s'exercer, est celle de savoir ce qu'est une faute disciplinaire. Il n'existe pas d'incrimination précise c'est-à-dire de définition des actes qui auraient ce caractère. L'article 29 du statut général qui énonce que « toute faute commise par un fonctionnaire dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions l'expose à une sanction disciplinaire... » donne une définition trop large. Certains textes énumèrent les fautes qui sont susceptibles d'entraîner une sanction. Par exemple, les articles 25 à 29 du statut général de la fonction publique font cela. Mais ces énumérations ne sont pas limitatives. Le fonctionnaire peut commettre d'autres manquements à des obligations qui ne figurent pas dans cette liste.⁵² Elle ne couvre pas toute la variété des comportements potentiellement fautifs des fonctionnaires.⁵³ Les fautes sont diverses en raison

48 Jean-Louis de Corail, « La distinction entre mesure disciplinaire et mesure hiérarchique dans le droit de fonction publique », *op. cit.*, p. 3.

49 Par exemple Conseil d'État, 17 janvier 1996, n°121361, Lallement.

50 Par exemple Conseil d'État, 9 mars 1927, Villèle, Rec. p. 297, cité par Jean-Louis de Corail, « La distinction entre mesure disciplinaire et mesure hiérarchique dans le droit de fonction publique », *op. cit.*, p. 4.

51 Par exemple Conseil d'État, 13 juillet 1961, Demoiselle Sabaoum, Rec. p. 514, cité par Jean-Louis de Corail, « La distinction entre mesure disciplinaire et mesure hiérarchique dans le droit de fonction publique », *op. cit.*, p. 5.

52 Pierre Bandet, *L'action disciplinaire dans les trois fonctions publiques*, Berger-Levrault, 2001, p. 18.

53 Frédéric Laurie, *L'appréciation de la faute disciplinaire dans la fonction publique*, *op. cit.*, p. 28.

de l'hétérogénéité des obligations qui peuvent être méconnues. Il existe les manquements aux obligations juridiques déontologiques, les manquements aux autres obligations de la fonction et les manquements à des obligations purement morales qui ne peuvent être réprimés comme des fautes professionnelles. Cette diversité tient également au fait qu'une faute disciplinaire est une faute par laquelle le fonctionnaire a violé une obligation statutaire, réglementaire, légale voire jurisprudentielle de faire ou de ne pas faire.

Plus précisément, pour comprendre ce que recouvre cette notion, il faut préciser que l'obligation qui est méconnue est la violation d'un devoir. La nature de ce devoir est professionnelle. En effet, une autre de ses caractéristiques est qu'elle est liée au service.⁵⁴ Ce lien est établi soit parce que la faute a été commise dans le service, soit parce que, commise hors du service, elle a une incidence sur sa réputation.

Malgré ces précisions, on voit bien que la faute disciplinaire demeure plutôt indéterminée. En raison de son indétermination, il appartient à l'administration, sous le contrôle du juge, d'apprécier les agissements du fonctionnaire et de les qualifier. Cette liberté dans l'exercice de la répression administrative permet plusieurs choix : le choix de poursuivre ou de ne pas poursuivre le fonctionnaire, le choix de l'incrimination c'est à dire celui du motif et enfin celui de la détermination de la gravité de la faute.⁵⁵

Ces éléments nous renseignent sur la discipline en précisant les contours de ce que tend à réprimer ce pouvoir, à savoir la notion de faute disciplinaire. C'est la raison pour laquelle il semblait important de revenir sur ses caractéristiques.

De la même manière, pour que la définition de la discipline soit la plus précise possible, il faut également revenir sur la notion de sanction. Il convient alors de préciser que les sanctions disciplinaires sont prévues par les statuts de la fonction publique.⁵⁶ Mais l'administration reste libre dans l'exercice de son pouvoir disciplinaire en raison du fait qu'il n'existe pas de prédétermination de la sanction pour une faute disciplinaire.

Il semble important de souligner que la sanction est une mesure défavorable. On voit cela notamment dans la jurisprudence. Dans ce cas, le caractère défavorable de la mesure peut ressortir de sa gravité. En effet, dans l'opération de qualification faite par le juge, on rencontre une attitude jurisprudentielle qui consiste à apprécier la gravité de la décision. Dans cette

54 Robert Catherine, *Le fonctionnaire français, introduction à une déontologie de la fonction publique*, Sirey, 1973, p. 163.

55 Frédéric Laurie, *L'appréciation de la faute disciplinaire dans la fonction publique*, *op. cit.*, p. 125.

56 Article 66 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État, article 89 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, et article 81 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions relatives à la fonction publique hospitalière.

hypothèse le juge apprécie le préjudice causé, dans une espèce déterminée, pour en déduire le caractère disciplinaire ou non de la mesure. Par exemple, le Conseil d'État ne conclut au caractère disciplinaire de la mutation que lorsqu'elle a entraîné une diminution du traitement ou l'attribution d'un grade inférieur dans la hiérarchie.⁵⁷ Les décisions font également appel à l'idée d'atteinte à un droit de l'agent pour dire qu'une mesure qui n'y porte pas atteinte est dépourvue de caractère disciplinaire.⁵⁸ Néanmoins, le caractère défavorable de la mesure ne ressort pas seulement du fait qu'elle prive l'agent fautif d'avantages de fonction. Ce caractère défavorable ressort également des sanctions purement morales.

On peut alors tenter de définir la sanction disciplinaire comme « une mesure défavorable, [pouvant être purement morale ou privative d'avantages de fonction], prise à l'encontre d'un agent (...) [en raison de la commission d'une faute], cette mesure étant prévue par un texte, et ne pouvant intervenir qu'à la suite d'une procédure disciplinaire régulière ».⁵⁹

Ainsi, d'après ces éléments, on peut affirmer que la discipline, composante du pouvoir hiérarchique, est le pouvoir par lequel l'administration, après avoir apprécié librement mais sous le contrôle du juge le comportement d'un fonctionnaire et respecté une procédure spécifique, inflige à celui-ci une sanction à savoir une mesure défavorable, prévue par les textes, pouvant être purement morale ou privative d'avantages de fonction, et avec pour intention de réprimer une faute disciplinaire c'est-à-dire la violation, que ce fonctionnaire a commis, d'un devoir professionnel, d'origine statutaire, réglementaire, légale ou jurisprudentielle, déontologique ou non, lié à l'exercice des fonctions en ce que sa méconnaissance « porte atteinte (...) au fonctionnement ou à la réputation du service public ».⁶⁰

Enfin, pour comprendre pleinement cette notion, en complément de cette définition, il ne semble pas inintéressant d'exposer brièvement certaines des finalités de la discipline. Cette question de ses finalités principales nous amène à la distinguer du droit pénal. Depuis Maurice Hauriou, la discipline est appréciée comme un phénomène institutionnel. Là où le droit pénal aurait pour objectif le maintien de l'ordre au sein de l'institution primaire, l'État, la discipline se préoccuperait de l'ordre particulier à un groupe. Cet élément amène certain, notamment Francis Delpérée, à définir le droit disciplinaire en parallèle avec la définition du Droit pénal.

57 Conseil d'État, 30 novembre 1938, Picard, Rec. p. 891, cité par Jean-Louis de Corail, « La distinction entre mesure disciplinaire et mesure hiérarchique dans le droit de fonction publique », *op. cit.*, p. 8.

58 Conseil d'État, 9 juin 1926, Paraige, Rec. p. 573, cité par Jean-Louis de Corail, « La distinction entre mesure disciplinaire et mesure hiérarchique dans le droit de fonction publique », *op. cit.*, p. 9.

59 Pierre Bandet, *L'action disciplinaire dans les trois fonctions publiques*, *op. cit.*, p. 23.

60 Frédéric Laurie, *L'appréciation de la faute disciplinaire dans la fonction publique*, *op. cit.*, p. 124.

Il s'agirait « de la branche du droit public qui a pour objet l'incrimination et la répression par l'État des agissements de nature à créer des troubles dans cette société particulière qu'est la fonction publique ». ⁶¹ Une des finalités de la discipline serait la recherche de l'ordre au sein de l'administration. Mais la discipline n'a pas que pour but le maintien et le rétablissement de l'ordre au sein de la fonction publique. Elle est aussi une action. La discipline est productive, elle comporte également une dimension positive. ⁶² Elle a pour finalité de fabriquer des individus. Dans cet objectif elle rejoint la déontologie : il s'agit de créer une identité professionnelle unique.

Il conviendra de préciser le rôle de la discipline et de déontologie dans le droit de la fonction publique en tentant notamment de démontrer comment elles s'articulent ensemble.

Avant de tenter de démontrer comment ces notions, pourtant si souvent opposées, sont à la fois différentes et à certains égards complémentaires, il faut préalablement analyser la place qu'elles occupent respectivement dans le droit de la fonction publique. On peut constater que la répression par l'administration des agents publics fautifs est depuis longtemps admise et considérée comme une nécessité. En effet, les poursuites disciplinaires n'ont jamais cessé d'être engagées contre les fonctionnaires. La discipline a toujours été présente dans le droit de la fonction publique. Il semble alors inévitable qu'elle ait constitué une importante source de préoccupations de la doctrine. Elle lui a cherché un fondement. Ainsi, cette omniprésence de la discipline dans les recherches juridiques s'explique, en partie, par la nécessité de lui trouver une justification. Le phénomène institutionnel par exemple a permis de l'expliquer. Ces réflexions ont fait avancer sa compréhension. L'indétermination de la faute disciplinaire constitue également l'une des raisons pouvant expliquer la multiplication des recherches sur la discipline. La doctrine a tenté de définir la faute disciplinaire. Cette notion quasiment indéfinissable permet de comprendre l'abondance des recherches à son sujet et plus largement au sujet de la discipline. Grâce à ces travaux, la manière dont elle est exercée peut sembler plus claire. Ils ont permis de mieux comprendre l'appréciation faite par l'administration des faits lui permettant de savoir si elle doit exercer ou non son pouvoir répressif et de déterminer la gravité de la faute. La sanction peut sembler plus justifiée.

Au regard de cette multitude de travaux sur le concept de discipline, il apparaît qu'il a été

61 Francis Delpérée, *L'élaboration du droit disciplinaire de la fonction publique*, thèse de l'université de Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1969, p. 22.

62 François Boullant, « Michel Foucault, penseurs des disciplines », in. Pascale Ancel et Joël Moret-Bailly (dir.), *Vers un droit commun disciplinaire ?*, *op. cit.*, p. 41 et s.

prépondérant dans les préoccupations doctrinales, au détriment de la déontologie.

Malgré le désintérêt de la doctrine pour la déontologie, cette dernière a existé sous tous les régimes. En effet, si le terme est contemporain, la préoccupation déontologique qu'il recouvre est perceptible depuis longtemps. L'administration et son personnel ne peuvent échapper à la demande de morale professionnelle. L'administration doit être désintéressée, sa conduite irréprochable et au-dessus de tout soupçon dans la mesure où elle agit dans l'intérêt général. Elle tend à la satisfaction des besoins des administrés. Il en résulte que les fonctionnaires, parce qu'ils servent l'intérêt général et qu'ils sont au service de la collectivité, sont tenus à une certaine qualité de comportement destinée à protéger la réputation du service auquel ils appartiennent mais aussi à accroître son prestige.⁶³ Mais la déontologie telle que nous la connaissons c'est-à-dire relativement organisée n'existait pas. La déontologie juridique n'était présente que dans certains domaines et dans des textes épars. Cet élément peut expliquer la relative indifférence des publicistes à son sujet. Les thèses ne se concentraient que sur la discipline. Par exemple, celle de Francis Delpérée, bien que plus tardive, porte uniquement sur le droit disciplinaire. Lorsque la déontologie est rapidement abordée, c'est pour insister sur sa dimension morale, à la différence du droit disciplinaire. Il indique que le Droit disciplinaire est différent de la déontologie, qui elle est une théorie des devoirs en morale et insiste sur le fait que l'obligation disciplinaire ne se confond pas avec l'obligation morale. Alors que la déontologie renseigne l'agent sur ses obligations professionnelles « en conformité avec les exigences du bien moral de la nature humaine », le droit disciplinaire prévoit et organise des règles « selon les exigences de la fonction publique et donc de l'intérêt général ». ⁶⁴ Ainsi, ce qui semble distinguer la discipline de la déontologie réside dans l'absence de caractère juridique de cette dernière. Et c'est cet élément qui, sans doute, justifie son absence dans les travaux des juristes.

Progressivement, les chartes ou codes de déontologie se multiplient. Bien qu'elle ne soit pas présente dans un seul recueil, elle a progressivement fait l'objet de codes qui lui sont spécifiquement dédiés. De plus, les obligations déontologiques sont désormais, en partie, prévues par les statuts de la fonction publique. Il en a résulté un intérêt croissant des auteurs à son sujet. Néanmoins, certains regrettent cette juridicisation. L'inspiration morale des règles déontologiques serait devenue, en réalité, plutôt modeste. La déontologie ressortirait plutôt de

63 Didier Jean-Pierre, *L'éthique du fonctionnaire civil son contrôle dans les jurisprudences administrative et constitutionnelle françaises*, op. cit., p. 41.

64 Francis Delpérée, *L'élaboration du droit disciplinaire de la fonction publique*, op. cit., p. 23.

la sphère du droit. Pour d'autres, la véritable déontologie serait celle qui relève du for intérieur. Cette bonne déontologie se perdrait et se confondrait avec la discipline lorsqu'elle serait généralisée et publiée. Ainsi, en raison de cette juridicité croissante de la déontologie, on assisterait à un retrait de cette dernière au profit du disciplinaire. Elle impose aux agents des obligations dont la méconnaissance est juridiquement sanctionnée, en cela elle peut sembler entièrement absorbée par la répression disciplinaire.

Pourtant, il nous semble que, même avec cette codification, la déontologie n'est pas la discipline. Il ne faut pas les assimiler. Les règles déontologiques doivent rester distinctes des règles disciplinaires même s'il existe des chevauchements. En effet, la répression disciplinaire peut également être exercée sur le fondement de règles extra-déontologiques. De plus, la déontologie déborde la discipline. Il semble possible de délimiter clairement les périmètres de ces notions en procédant à une classification des différentes obligations des fonctionnaires. Certaines obligations ne sont pas déontologiques. Néanmoins, le pouvoir disciplinaire pourra être exercé si le fonctionnaire ne les respecte pas. De même, il peut exister des obligations déontologiques purement morales qui ne pourront entraîner de sanctions disciplinaires si elles sont méconnues. Ainsi, la discipline et la déontologie « forment deux ensembles qui ne se recoupent que partiellement ».⁶⁵

Malgré leurs différences la discipline et la déontologie ne doivent pas être opposées. Elles poursuivent une ambition commune qui consiste en la création d'une identité professionnelle. Pour parvenir à cette finalité commune, elles ont recours à des méthodes différentes mais qui ne sont pas pour autant opposées. Les deux méthodes font preuves d'une certaine pédagogie. La déontologie répond à une démarche plutôt préventive qui tend à aider les fonctionnaires à comprendre l'étendue des obligations qui s'imposent à eux pour éviter qu'ils ne commettent de fautes disciplinaires. Une telle méthode s'observe avec les chartes et les codes de déontologie, les référents déontologiques ou encore avec le rôle joué par la commission de déontologie. La discipline, en réprimant les comportements fautifs indique aux fonctionnaires qu'ils ont méconnu certaines de leurs obligations. Mais, en réprimant, la discipline conserve une certaine démarche pédagogique. On voit cela avec l'existence de sanctions morales, du sursis ainsi qu'avec la prise en compte de l'ensemble du comportement du fonctionnaire. Cette démarche pédagogique de la discipline est aussi perceptible dans le contrôle fait par le juge de l'exercice du pouvoir disciplinaire de l'administration. Le juge veille, lui aussi, à ce que la sanction serve à quelque chose et qu'elle soit comprise par l'agent. Une telle approche se

⁶⁵ Joel Moret-Bailly et Didier Truchet, *Droit des déontologies*, op. cit., p. 10.

manifeste par la prise en compte de la personnalité de l'agent fautif pour apprécier la gravité de la faute afin de trouver une sanction proportionnée. Le juge comme l'administration tente de réguler les comportements des fonctionnaires par la discipline. Il s'agit, en fait, de répandre un standard de comportement en vue de créer une identité dans la fonction publique.

Le rapprochement de la déontologie et de la discipline ne s'arrête pas au partage d'une ambition commune. Leurs méthodes sont complémentaires. En effet, la déontologie aide les fonctionnaires à intérioriser leurs obligations, ce faisant elle prévient la commission par les agents publics de fautes disciplinaires. En détaillant le comportement attendu des fonctionnaires dans des codes de déontologie ayant une valeur juridique, elle constitue une avancée du principe de légalité en droit disciplinaire et peut aider l'administration à motiver ses décisions. Des mécanismes propres à la déontologie vont directement impacter une action disciplinaire comme le lanceur d'alerte ou les avis des instances déontologiques qui peuvent réduire le pouvoir d'appréciation de la faute de l'administration. La méthode disciplinaire est, elle aussi, complémentaire de la méthode déontologique. Elle est d'abord nécessaire pour que la déontologie soit prise au sérieux. En effet, la sanction, qui peut être infligée en cas de méconnaissance par un fonctionnaire de ses obligations déontologiques juridiques, ne modifie pas la nature surtout morale de ces règles mais consolide leur caractère obligatoire et leur efficacité. De plus, lorsqu'une sanction est prononcée, cela peut déboucher sur un contentieux. Dans ce cadre, le juge administratif peut, en contrôlant l'appréciation de la faute disciplinaire portée par l'administration, préciser les contours des obligations déontologiques qui s'imposent aux fonctionnaires. En cela la discipline vient au soutien de la déontologie. Si la discipline et la déontologie sont bien deux concepts distincts, elles sont solidaires l'une de l'autre pour parvenir à créer une identité professionnelle au sein de la fonction publique.

Dans quelle mesure la déontologie s'est progressivement imposée dans le droit de la fonction publique et comment s'articule-t-elle avec la discipline qui a toujours été présente ?

Afin de répondre à cette problématique, il conviendra de voir dans un premier temps comment on est passé de l'exclusivité de la discipline au développement de la déontologie dans le droit de la fonction publique (chapitre 1), puis de voir à la suite de ce développement comment s'articulent la discipline et la déontologie (chapitre 2).

Chapitre 1 : De l'exclusivité de la discipline au développement de la déontologie dans le droit de la fonction publique

Le concept de discipline a, en permanence, existé dans le droit de la fonction publique et a, en conséquence, toujours fait l'objet d'études (section 1). La préoccupation déontologique connaît également une existence continue. Néanmoins, sa faible juridicité a fait qu'elle est, pendant longtemps, restée au second plan, ne faisant pas l'objet de travaux qui lui seraient spécifiquement dédiés. La généralisation progressive de la déontologie ayant un caractère juridique a marqué un accroissement des réflexions qui lui sont consacrées mais également une certaine confusion de celle-ci avec la discipline. Il semble nécessaire de revenir sur ce développement de la déontologie (section 2).

Section 1 : La prépondérance du concept de discipline dans les travaux de la doctrine

La discipline des fonctionnaires est l'une des plus anciennes. Le fait de sanctionner les agents publics en dehors de toute infraction pénale est, en effet, depuis longtemps admis et même considéré comme une nécessité. Par exemple « dès le début du XVIII^e siècle on reconnaît qu'il est de l'intérêt de la régie que les commis des fermes [soient] entièrement dépendants du fermier général et révocables à sa volonté ».⁶⁶ De même, déjà sous le règne de Louis XIV, la noblesse qui détenait les offices royaux et les employés de la royauté étaient soumis à des contraintes de service (obéissance, assiduité, allongement de la durée de service) par le pouvoir monarchique.⁶⁷ A la Révolution, les règles qui régissaient, sous l'Ancien régime, la responsabilité disciplinaire des agents publics n'ont pas disparu. Les changements de régimes n'ont pas eu d'influence sur l'exercice de la répression disciplinaire à l'encontre des fonctionnaires.⁶⁸ Cette réalité se manifeste également dans l'élaboration du droit disciplinaire. La permanence de la discipline transparaît dans celle d'un tel droit. Il est vrai qu'on est passé d'un pouvoir disciplinaire tout-puissant, au développement progressif d'un droit disciplinaire qui a été initié avec l'article 65 de la loi de finances du 22 avril 1905 qui impose que les agents publics reçoivent communication de leurs dossiers, sur leurs demandes, avant de faire l'objet de mesures disciplinaires.⁶⁹ Mais avant 1905, on peut observer qu'il existait un droit

⁶⁶ Vida Azimi, « La discipline administrative sans l'ancien régime », *Revue historique de droit français et étranger*, 1987, p. 46.

⁶⁷ Frédéric Laurie, *L'appréciation de la faute disciplinaire dans la fonction publique*, *op. cit.*, p. 26

⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁹ Frédéric Laurie, « Le pouvoir disciplinaire, socle du droit disciplinaire de la fonction publique », in. Pascale Ancel et Joël Moret-Bailly (dir.), *Vers un droit commun disciplinaire ?*, *op. cit.*, p. 129 et s.

disciplinaire qui se manifestait par l'utilisation de procédures et l'émission d'actes juridiques applicables aux fonctionnaires. Par exemple, au ministère des Finances des ordonnances dès 1821-1822⁷⁰ confient les décisions disciplinaires au Conseil d'administration qui doit donner son avis pour les révocations. Jusqu'au statut de 1946, la garantie prévue par la loi de 1905 est restée l'une des seules protections des fonctionnaires tendant à la limitation du pouvoir disciplinaire de l'administration. En instaurant de véritables procédures disciplinaires et le principe de légalité des sanctions, ce statut a fait apparaître d'importantes garanties du fonctionnaire.⁷¹ Par la suite, le juge administratif a, souvent sur le fondement de principes généraux du droit, consacré d'autres garanties.⁷² Le statut général de 1983 et les statuts propres à chaque fonction publique ont repris ces garanties. Ainsi, l'élaboration du droit disciplinaire s'est faite progressivement mais il n'y a pas eu une rupture totale. Des garanties sont présentes depuis longtemps dans certaines administrations. Une telle présence n'est que le reflet de la permanence du pouvoir disciplinaire dans le droit de la fonction publique. L'engagement de la responsabilité disciplinaire des fonctionnaires s'est toujours maintenu, il n'a pas connu de rupture.

Il semble alors inévitable que la discipline ait constitué une importante source de préoccupations de la doctrine. Les travaux la concernant se sont multipliés et en particulier les thèses. On peut par exemple citer la thèse de Roger Bonnard, de 1903, « de la répression disciplinaire des fautes commises par les fonctionnaires publics », celle de J. Drouille, « le pouvoir disciplinaire », de 1900, celle de Henry Nézard de 1903, « les principes généraux du droit disciplinaire », ou enfin plus tardivement celle de Francis Delpérée de 1969, « L'élaboration du droit disciplinaire de la fonction publique ».

Cette abondante réflexion sur ce concept s'est effectuée au détriment de la déontologie, qui n'était que brièvement évoquée. Néanmoins, il a soulevé des interrogations.

I- La recherche d'un fondement à la discipline

Parmi celles-ci, la doctrine lui a cherché un fondement. Ainsi, cette omniprésence de la discipline dans les recherches juridiques s'explique, en partie, par la nécessité de lui trouver une justification. A cet égard, Maurice Hauriou a joué un rôle majeur en la matière. Sa théorie

70 Ordonnance du 3 juin 1821 pour l'enregistrement et les contributions indirectes et du 30 janvier 1822 pour les Douanes, cité par Guy Thuillier, « Le droit disciplinaire au XIXe siècle », *Rev adm*, 1977, p. 26.

71 Frédéric Laurie, « Le pouvoir disciplinaire, socle du droit disciplinaire de la fonction publique », in. Pascale Ancel et Joël Moret-Bailly (dir.), *Vers un droit commun disciplinaire ?*, *op. cit.*, p. 129 et s.

72 Par exemple, le principe de non cumul des sanctions disciplinaires est un principe général du droit qui a été consacré par le Conseil d'État le 23 avril 1958 dans sa décision commune de Petit-Quevilly.

de l'institution a permis une nouvelle approche dans l'appréhension de la discipline. Il est devenu classique de se tourner vers les théories institutionnelles lorsque l'on évoque la discipline. En effet, la discipline apparaît comme un phénomène présent dans toute institution comportant une dimension interne au groupe.⁷³ Hauriou avait d'ailleurs précisé que « on n'a pu définir jusqu'à présent la nature du droit disciplinaire parce qu'on n'a pas cherché du côté de l'institution. Il est de nature institutionnelle ».⁷⁴ Il a, en 1925, définit l'institution comme « une idée d'œuvre ou d'entreprise qui se réalise et dure juridiquement, dans un milieu social ; pour la réalisation de cette idée, un pouvoir s'organise qui lui procure des organes ; d'autre part, entre les membres du groupe social intéressé à la réalisation de l'idée, il se produit des manifestations de communion dirigées par les organes du pouvoir et réglées par des procédures⁷⁵ ». L'institution est un fait social mais comporte aussi un caractère juridique « c'est-à-dire l'assise objective de diverses règles qui lui sont spécifiques et qui ne sont pas contractuelles ».⁷⁶ L'un des éléments de l'institution selon la définition donnée par Hauriou c'est le groupement de personnes, la collectivité d'individus. C'est pour poursuivre une œuvre commune à plusieurs individus que le groupe s'organise. En cela, la mission est un autre élément de l'institution. La mission justifie, tout en limitant, l'exercice et l'étendue de la contrainte qui est nécessaire à sa réalisation et dont elle donne la mesure.⁷⁷ Une autre caractéristique de l'institution réside dans sa durée. Elle jouit d'une existence autonome. Sa mission peut être réalisée à long terme, indépendamment de la présence limitée de chacun de ses membres. Elle est permanente. L'institution a besoin d'une certaine structure. Pour que la mission soit mise en œuvre, les individus doivent s'organiser.⁷⁸ La mission assurée par l'institution est accomplie dans une organisation où chaque membre fait partie d'un organe ayant une certaine fonction. Ce pouvoir institutionnel d'organisation a pour conséquence un pouvoir institutionnel de commandement. Dès lors, elle obéit au schéma autorités dirigeantes et personnes dirigées. Enfin, l'institution comporte des règles dont le champ d'application est limité à elle et qui régissent sa création, son organisation, son fonctionnement.

A partir de ces éléments, il est possible de trouver un fondement à la discipline. D'abord pour Hauriou, la discipline est large. En effet, d'après la définition qu'il donne, elle semble correspondre à « la soumission des membres d'une collectivité publique à un ensemble de

73 Eric Millard, « Théories de l'institution et Disciplines », in. Pascale Ancel et Joël Moret-Bailly (dir.), *Vers un droit commun disciplinaire ?*, *op. cit.*, p. 29 et s.

74 Maurice Hauriou, *principes de droit public*, 1910, p. 140 cité par Jacques Mourgeon, *La répression administrative*, thèse de droit public, LGDJ, 1968, p. 8.

75 Maurice Hauriou, *la théorie de l'institution et de la fondation*, les Cahiers de la Nouvelle Journée, 1925 p. 10 cité par Frédéric Laurie, *L'appréciation de la faute disciplinaire dans la fonction publique*, *op. cit.*, p. 155.

76 Jacques Mourgeon, *La répression administrative*, thèse de droit public, *op.cit.*, p. 24.

77 *Ibid.*, p. 30.

78 *Ibid.*, p. 30.

règles qui leur sont communes ». ⁷⁹ Il a une conception extensive du droit disciplinaire à telle point « qu'il paraît comprendre tout ce qu'on est convenu communément de faire rentrer dans le droit administratif ». ⁸⁰ Le pouvoir disciplinaire est le pouvoir dans le groupe qui s'organise. Il s'y exerce indépendamment de sa reconnaissance en droit. A la différence du droit légal qui traite d'un point de vue externe un pouvoir dans les groupes, le droit disciplinaire est un pouvoir qui se manifeste d'un point de vue interne. Selon l'analyse institutionnelle, il n'est répressif que de façon secondaire. ⁸¹ La discipline ne se réduit pas à la sanction : elle est d'abord une réglementation et ensuite éventuellement une sanction. Il convient de préciser que toute sanction n'est pas disciplinaire. Elle ne se confond pas avec celles qui sont prononcées par une autorité extérieure ou en se fondant sur une réglementation extérieure. ⁸²

Quoi qu'il en soit, même si la répression disciplinaire n'est qu'une des formes de la discipline, il est possible de lui donner un fondement à partir de l'institution. En effet, la discipline au sens de la répression disciplinaire, lui donne la coercition nécessaire. Cette idée ressort de la fonction qu'il est possible de lui assigner. Elle a pour raison d'être le maintien de l'ordre dans l'institution ⁸³ en ce qu'elle réprime, selon Hauriou « tous les faits de nature à porter atteinte à l'honneur d'un corps ou à la réputation d'une institution ». ⁸⁴ La discipline trouve une justification dans l'institution dans la mesure où elle permet le respect par ses membres des exigences d'honneur et des considérations qui s'imposent à eux.

On voit également cela dans la théorie de Jacques Mourgeon. La répression disciplinaire correspond aux actions punitives exercées pour maintenir la discipline dans l'institution. Il en résulte que pour lui il n'y a aucune raison de distinguer de façon tranchée la répression pénale des autres répressions disciplinaires. Elle n'est que la répression disciplinaire propre à l'institution primaire. La répression administrative, ⁸⁵ quant à elle, n'est que la répression

⁷⁹ *Ibid.*, p. 50. En effet, pour Hauriou, « le droit disciplinaire est constitué par l'ensemble des actes juridiques et des règles juridiques émanant de l'autorité sociale instituée qui ont pour objet, soit d'imposer aux individus des mesures, soit de créer des situations opposables, soit de réprimer des écarts de conduite, le tout principalement dans l'intérêt de l'institution et sous la seule sanction de la force de coercition dont elle dispose. Le sens retenu est plus riche que celui admis d'ordinaire. Le pouvoir disciplinaire ne désigne plus que les moyens de répression que possède l'administration sur ses propres agents et qui repose sur le fait qu'elle peut les révoquer. Le droit disciplinaire n'est pas que répressif, il est aussi organique. La force d'une institution et son poids exercent également une contrainte sur tous les membres et pas seulement sur ceux qui méritent d'être réprimés. Ils en exercent sur eux pour les sommer de supporter une organisation créée à l'intérieur de l'institution et implantée en elle, qui est liée à l'existence même de l'institution. » *Principes de droit public*, 1916, p. 128

⁸⁰ Léon Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, Tome 3, 1923, p. 261.

⁸¹ Eric Millard, « Théories de l'institution et Disciplines », in. Pascale Ancel et Joël Moret-Bailly (dir.), *Vers un droit commun disciplinaire ?*, *op. cit.*, p. 29 et s.

⁸² *Ibid.*

⁸³ Jacques Mourgeon, *La répression administrative*, *op. cit.*, 1968, p. 54.

⁸⁴ Maurice Hauriou, *Principes du droit public*, 1916, p. 131.

⁸⁵ Elle correspond à la répression qui est effectuée par l'Administration, qui est régie par le droit administratif répressif et qui utilise les sanctions administratives. La répression administrative est « l'ensemble des processus juridiques conduisant au prononcé d'une sanction disciplinaire par une autorité administrative active ou

disciplinaire propre à l'institution administrative. La discipline s'impose dans l'institution administrative comme dans toute autre puisqu'une collectivité d'individus s'y regroupe pour accomplir une œuvre commune en respectant l'ordre juridique institutionnel. En effet, pour que l'institution soit viable, il faut une soumission à l'ordre car cette dernière permet l'accomplissement de sa mission.

Dans les institutions administratives, la discipline est particulièrement rigoureuse en raison de la nature et de l'importance de la mission qui est une mission de service public.⁸⁶ Elle suppose d'être absolument accomplie et pour y parvenir il est possible de recourir à des procédés plutôt contraignants. A cet égard, la sanction est un moyen efficace de parvenir au respect, par les membres de l'institution, des règles imposées par le pouvoir de commandement. Elle réprime les fautes qu'ils commettent. Ces fautes, constituant un manquement contre les normes indispensables à la vie et au fonctionnement de l'institution, sont susceptibles de nuire à la réalisation de la mission.⁸⁷

Selon Jacques Mourgeon la sanction a un effet dissuasif en ce qu'elle constitue une menace mais également répressif en ce qu'elle permet le redressement du fautif. A ce titre, la répression est le procédé le plus efficace pour le maintien de la discipline par son effet intimidant mais aussi parce qu'elle permet l'exclusion de ceux qui ont gravement méconnu les normes qui leur sont imposées.⁸⁸ Il ressort de ce qui précède que l'effectivité du pouvoir de commandement est réelle si celui-ci est assorti du pouvoir de contrainte de l'institution sur ses membres.

Ainsi, la discipline c'est-à-dire le pouvoir de réprimer les fautes disciplinaires que détient l'administration peut trouver un fondement dans la théorie de l'institution.⁸⁹ Le phénomène institutionnel la justifie.

Mais l'institution n'a pas constitué le seul fondement de la discipline. La doctrine en a également trouvé un dans le pouvoir hiérarchique. Par exemple, Nézard écrivait que « les mesures disciplinaires sont prises par un acte de puissance publique de l'autorité hiérarchique ».⁹⁰ Cette approche a nourri une abondante réflexion doctrinale. La conception de Léon Duguit de la discipline présente une originalité. Il s'est opposé à ce fondement. En effet,

juridictionnelle contre notamment un agent de l'administration coupable d'avoir violé une norme de l'ordre juridique partiel propre à cette institution. » Jacques Mourgeon, *La répression administrative, op. cit.*, 1968, p. 103.

86 Jacques Mourgeon, *La répression administrative, op.cit.*, p. 62.

87 Frédéric Laurie, *L'appréciation de la faute disciplinaire dans la fonction publique, op. cit.*, p. 158.

88 Jacques Mourgeon, *La répression administrative, op.cit.*, p. 54.

89 Frédéric Laurie, *L'appréciation de la faute disciplinaire dans la fonction publique, op. cit.*, p. 158.

90 Henry Nézard, *Les principes généraux du droit disciplinaire*, thèse, 1903, p. 83, cité par Frédéric Laurie, « Le pouvoir disciplinaire, socle du droit disciplinaire de la fonction publique », in. Pascale Ancel et Joël Moret-Bailly (dir.), *Vers un droit commun disciplinaire ?*, *op. cit.*, p. 142.

pour lui le pouvoir hiérarchique ne fonde pas le pouvoir disciplinaire dans la mesure où, ce pouvoir hiérarchique est celui qui s'exerce sur les actes des subordonnés. Il « est le pouvoir qui appartient à un agent de suspendre, d'annuler ou de réformer un acte fait par un autre agent ». ⁹¹ Tous les fonctionnaires ne le subissent pas. Il ne s'exerce que sur ceux qui font des actes juridiques unilatéraux et à l'occasion de tels actes. En revanche, le pouvoir disciplinaire s'exerce sur tous les agents. « Le pouvoir disciplinaire dérive naturellement du devoir de surveillance appartenant au chef de service sur les agents participant sous sa direction à l'accomplissement de ce service ». ⁹² Il est le pouvoir de sanction du pouvoir de surveillance, qui lui correspond au pouvoir du chef de service d'adresser des instructions et des ordres de service aux agents surveillés. Le pouvoir disciplinaire « se traduit dans les décisions d'un fonctionnaire frappant un autre fonctionnaire d'une certaine répression pour une faute commise dans l'exercice de ses fonctions ou pour une faute pouvant réagir sur l'exercice de ses fonctions ». ⁹³

Aujourd'hui, le pouvoir disciplinaire semble bien appartenir au pouvoir hiérarchique. Ce retour sur les controverses qu'un tel rattachement a pu susciter chez certains auteurs, permet de comprendre cette omniprésence de la discipline dans les travaux de la doctrine. Elle a toujours été présente et admise dans le droit de la fonction publique, il fallait lui trouver un fondement. Ces réflexions ont fait avancer la compréhension de la discipline. On peut, en effet, admettre que « le pouvoir de répression de la faute disciplinaire est un pouvoir de l'institution administrative, mis en œuvre par l'autorité hiérarchique de façon discrétionnaire ». ⁹⁴

Elle peut être considérée comme discrétionnaire en raison, notamment, de l'indétermination légale de la faute disciplinaire. C'est justement cette indétermination qui constitue également l'une des raisons pouvant expliquer la multiplication des recherches sur la discipline.

II- La recherche de la faute disciplinaire

La doctrine a tenté de définir la faute disciplinaire. Cette notion est difficile à définir. Cette raison explique que la discipline a fait l'objet de nombreux écrits. Il existe des conceptions différentes selon les auteurs. Certains ont retenu une approche concrète de la faute disciplinaire, en s'appuyant sur la notion « d'un manquement à une obligation ». Cette conception est répandue. En vertu de cette analyse, de nombreux juristes l'appréhendent

91 Léon Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, op. cit., p. 249.

92 Léon Duguit, *Études de droit public – l'État, les gouvernants et les agents*, 1903, tome 2, p. 468.

93 Léon Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, op. cit., p. 253.

94 Frédéric Laurie, *L'appréciation de la faute disciplinaire dans la fonction publique*, op. cit., p. 164.

comme étant la méconnaissance d'une obligation prédéfinie entraînant la responsabilité disciplinaire de son auteur. Duguit est le premier à avoir ainsi analysé la faute.⁹⁵ Selon lui, « il y aura faute disciplinaire dans tout acte par lequel le fonctionnaire viole les obligations spéciales que lui impose sa qualité de fonctionnaire. Cela montre qu'il y a faute disciplinaire non seulement dans le fait que le fonctionnaire n'accomplit pas ou accomplit mal sa fonction, mais encore dans le fait que le fonctionnaire viole les obligations de son statut négatif c'est-à-dire lorsque le fonctionnaire accompli parfaitement son service mais qu'il commet une faute disciplinaire en méconnaissant les obligations spéciales établies dans l'intérêt du service public ».⁹⁶ Il en résulte que la faute disciplinaire est appréciée en considération de la transgression commise par le fonctionnaire c'est-à-dire en examinant les faits considérés comme fautifs. Une opinion similaire est adoptée par les défenseurs de la théorie de l'institution.⁹⁷ Par exemple, Jacques Mourgeon considère que la faute disciplinaire est un acte « illégal quand il a lieu en violation d'une obligation exprimée par une règle de l'institution dont relève l'auteur de l'acte. La recherche de l'illégalité commence donc par celle des obligations dont la violation est constitutive d'infraction ».⁹⁸

Mais, cette approche, en référence aux obligations, dans et hors du service, qui s'imposent aux fonctionnaires s'est avérée ne pas être totalement satisfaisante. La référence aux devoirs auxquels sont assujettis les agents publics donne un certain contenu à la faute disciplinaire mais ce contenu demeure, dans une certaine mesure, indéterminé. En effet, l'origine des obligations des fonctionnaires est variée. L'analyse paraît alors insuffisante. Il a fallu prolonger la réflexion sur la discipline. L'apport de la doctrine a résidé dans la transposition de la structure de la faute pénale à la faute disciplinaire. Par exemple, pour Jacques Mourgeon cette transposition se justifie par le caractère disciplinaire de la faute pénale. Il y aura faute disciplinaire si, comme nous l'avons vu, le fonctionnaire commet un manquement à une obligation. On retrouve ici l'élément matériel de l'infraction. Mais il faut que l'obligation en question ne dépasse pas ce qui est nécessaire pour la poursuite des finalités de l'institution considérée. La réunion de ces éléments permet de caractériser l'illégalité de l'acte.⁹⁹ La prise en compte de l'élément moral est secondaire. Elle se limite à déterminer l'imputabilité de l'infraction disciplinaire. Il retient d'abord une imputabilité matérielle qui réside dans la détermination de l'auteur de l'infraction.¹⁰⁰ Mais, l'imputabilité de l'infraction n'est pas que matérielle, elle est aussi morale. C'est la possibilité de rattacher une faute à une personne mais

95 *Ibid*, p. 105.

96 Léon Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, *op. cit.*, p. 255.

97 Frédéric Laurie, *L'appréciation de la faute disciplinaire dans la fonction publique*, *op. cit.*, p. 105.

98 Jacques Mourgeon, *La répression administrative*, *op.cit.*, p. 319.

99 *Ibid.*, p. 319.

100 *Ibid.*, p. 331.

cette personne doit être « mue d'une volonté consciente ».¹⁰¹ Ainsi, pour établir la faute, la méconnaissance par un fonctionnaire de ses obligations n'est pas suffisante. Une volonté « d'agir dans un sens contraire à la discipline même si ce ne fut pas avec l'intention de violer celle-ci »¹⁰² est également nécessaire. Cette reprise de la structure de la faute pénale peut nous renseigner sur la manière dont l'administration procède pour exercer son pouvoir disciplinaire. En effet, cette prise en compte de la volonté consciente de commettre les faits démontre que pour déterminer l'existence ou non d'une faute disciplinaire, on ne peut pas s'en tenir qu'à une appréciation de l'élément matériel. Par exemple, la détermination de la gravité implique de notamment rechercher l'intention du fonctionnaire fautif.¹⁰³ A partir de ce constat, il est possible de tenter de comprendre comment l'administration mesure la gravité du manquement.¹⁰⁴ On a chez Jacques Mourgeon, au-delà de la recherche d'un fondement à la discipline, une véritable recherche de la faute disciplinaire. Ce n'est pas le seul auteur à s'être interrogé dessus et à avoir fait un parallèle avec l'infraction pénale.

On observe une démarche similaire chez Francis Delpérée. Il définit la faute disciplinaire en comparaison avec l'infraction pénale. Cela s'observe d'abord dans l'utilisation d'un vocabulaire pénal. Il parle de la faute en utilisant le terme d'infraction disciplinaire. Un tel choix est d'ailleurs critiqué par certains. Tel est le cas de Frédéric Laurie pour qui la notion d'infraction disciplinaire doit être réservée aux fautes légalement déterminées. Pour lui, l'utilisation généralisée du terme infraction disciplinaire est erronée.¹⁰⁵ Il faut distinguer selon les cas. Ce n'est pas le seul emprunt qu'il fait au droit pénal.

La structure de l'infraction disciplinaire est la même que celle de l'infraction pénale.¹⁰⁶ Cette symétrie structurelle des infractions est justifiée par leur caractère répressif commun, elles tendent à la répression et non à la réparation. Il faut d'abord, un élément de fait qui est une condition essentielle de l'infraction disciplinaire. Cet élément doit avoir deux caractéristiques qui sont la matérialité et la précision.¹⁰⁷ Il faut une attitude répréhensible qui se manifeste dans le monde extérieur avec des faits précis. Pour qu'il y ait infraction disciplinaire, il faut également une volonté humaine ce qui signifie que la personne ne doit pas être atteinte de

101 *Ibid.*, p. 338.

102 *Ibid.*, p. 338.

103 Selon lui, les manquements à l'honneur n'apparaissent qu'à partir d'un certain degré de gravité. Il explique alors que la gravité se déduit à la fois de l'intentionnalité de l'acte et de la nature des fonctions exercées par son auteur. Jacques Mourgeon, *La répression administrative, op.cit.*, p. 384.

104 Cet établissement de la gravité est essentiel puisque, selon Jacques Mourgeon, la sanction doit être adaptée notamment à la gravité de la violation de la discipline par le coupable. Jacques Mourgeon, *La répression administrative, op.cit.*, p. 483.

105 Frédéric Laurie, *L'appréciation de la faute disciplinaire dans la fonction publique, op. cit.*, p. 109.

106 Francis Delpérée, *L'élaboration du droit disciplinaire de la fonction publique, op. cit.*, p. 71.

107 *Ibid.*, p. 72.

troubles psychiques.¹⁰⁸ Il reconnaît, le fait qu'une infraction disciplinaire peut être intentionnelle ou non intentionnelle.¹⁰⁹ Cette conceptualisation peut, elle aussi, être éclairante. L'existence du caractère intentionnel ou non intentionnel de la faute mis en évidence par Francis Delpérée peut être utile pour tenter d'expliquer comment l'administration établit la gravité de la faute et ce faisant comment elle mesure le degré de responsabilité disciplinaire.

Afin de bien comprendre la discipline, la doctrine a été amenée à s'interroger sur la faute disciplinaire. Cette recherche l'a conduit à s'éloigner d'une approche fondée uniquement sur l'existence de l'élément matériel. L'utilisation du droit pénal comme référence s'est traduite par la prise en compte progressive d'un élément moral. En effet, pour « théoriser la faute disciplinaire, les auteurs puisent dans le droit pénal les outils sémantiques et conceptuels ».¹¹⁰ Grâce à ces travaux, la façon dont s'exerce la discipline peut sembler plus claire. Ils ont permis de mieux comprendre l'appréciation faite par l'administration pour savoir si elle doit infliger ou non une sanction et en particulier pour déterminer sa gravité dans la mesure où cette dernière est proportionnée à celle de la faute. La sanction peut sembler plus justifiée. Or, une sanction mieux comprise est, sans doute, davantage acceptée.

La réflexion sur la faute disciplinaire a également conduit la doctrine à mettre en avant son caractère fonctionnel. Il a été découvert par Roger Bonnard.¹¹¹ Selon lui, « la faute disciplinaire consiste dans tout fait de nature à porter atteinte directement ou indirectement à la fonction. Ces atteintes ont pour résultat de porter un trouble dans l'exercice de la fonction. Elles sont directes, lorsque le fait est un acte de la fonction elle-même, mais accompli contrairement à la loi de la fonction. Elles sont indirectes, lorsque le fait est étranger à la fonction, mais de nature à réagir sur la fonction : c'est, par exemple, un fait d'ordre privé qui compromet gravement l'honneur et la dignité du fonctionnaire ».¹¹² Cet élément a permis de compléter l'analyse sur l'appréciation portée par l'administration sur les faits pour déterminer leur caractère fautif ou non. En effet, elle met en avant le fait qu'une approche abstraite peut être nécessaire pour déterminer l'existence d'une faute et sa gravité, non plus en fonction de l'intention mais, à partir également de la portée que les faits en cause auront par rapport à la fonction que ce fonctionnaire exerce. L'appréciation *in concreto* est alors insuffisante. Une

108 *Ibid.*, p. 77.

109 *Ibid.*, p. 78.

110 Éliette Rubi-Cavagna, « Faute disciplinaire et droit pénal », in. Pascale Ancel et Joël Moret-Bailly (dir.), *Vers un droit commun disciplinaire ?*, *op. cit.*, p. 219.

111 Frédéric Laurie, *L'appréciation de la faute disciplinaire dans la fonction publique*, *op. cit.*, p. 115.

112 Roger Bonnard, *De la répression disciplinaire des fautes commises par les fonctionnaires publics*, thèse de l'université de Bordeaux, 1903, p. 28 et s.

appréciation des faits en fonction d'un standard de comportement attendu de la part des fonctionnaires doit la compléter.¹¹³ Bonnard avait d'ailleurs admis que la conception fonctionnelle de la faute nécessitait une double appréciation de celle-ci compte tenu de la subjectivité de l'élément fonctionnel : « De cette définition de la faute disciplinaire, on peut tirer immédiatement une conséquence importante. L'élément objectif de la faute, c'est-à-dire le fait matériel, étant le même, la gravité de la faute variera avec l'élément subjectif, c'est-à-dire la qualité de son auteur. En effet, la faute étant une atteinte à une fonction, plus la fonction sera élevée, plus elle aura d'importance sociale, plus la faute sera grave. La même faute exigera une répression différente, suivant qu'elle sera commise par le dernier ou le premier fonctionnaire de la hiérarchie.¹¹⁴ » Cet élément fonctionnel sera repris par certains comme Max Gibert,¹¹⁵ et confirmé plus tard par Bonnard, lui-même. Dans une note publiée en 1932,¹¹⁶ Bonnard, qui s'interrogeait sur l'opportunité de conférer un caractère disciplinaire à la faute commise par un fonctionnaire honoraire, a réitéré sa position en promouvant l'appréciation *in abstracto* pour déterminer si les faits peuvent être qualifiés de faute disciplinaire. En effet, pour lui « la faute disciplinaire ne résulte pas uniquement des faits [qui constituent des manquements dans l'exercice des fonctions]. On considère aussi comme fautes disciplinaires des faits accomplis en dehors des fonctions qui sont de nature à entacher l'honneur et la considération du fonctionnaire, susceptibles de jeter ainsi un certain discrédit sur le corps auquel il appartient, susceptibles enfin, de nuire indirectement à l'exercice des fonctions ».

Cette mise en avant du critère fonctionnel de la faute disciplinaire a, elle aussi, permis de mieux comprendre l'exercice que fait l'administration de son pouvoir disciplinaire. Une meilleure conceptualisation de la faute disciplinaire a été ainsi établie puisque celle-ci peut aussi être vu comme un manquement à une obligation qui porte atteinte à la fonction. A partir de ces éléments, on voit que l'administration peut procéder à une approche *in concreto* pour apprécier l'obligation enfreinte et à une approche *in abstracto* pour déterminer, selon les cas, s'il y a faute et sa gravité. Cette appréciation est faite à partir de l'atteinte à la fonction, ou

113 Frédéric Laurie, *L'appréciation de la faute disciplinaire dans la fonction publique*, *op. cit.*, p. 115

114 Roger Bonnard, *De la répression disciplinaire des fautes commises par les fonctionnaires publics*, *op. cit.*, p. 29.

115 Dans la thèse de Max Gibert, on retrouve l'idée selon laquelle la faute est appréciée par rapport à l'atteinte portée à l'image et à la considération de l'administration. Ce critère vaut aussi bien pour les fautes d'ordre privé que pour les fautes professionnelles. Pour lui, « pour qu'un acte commis par un fonctionnaire constitue une faute disciplinaire, il faut qu'il y ait un trouble jeté dans le groupement dont il fait partie par cet acte ou que cet acte puisse nuire à la considération du groupement ». Max Gibert, *la discipline des fonctions publiques*, thèse de l'Université de Paris, 1912 cité par Frédéric Laurie, *L'appréciation de la faute disciplinaire dans la fonction publique*, *op. cit.*, p. 115.

116 Roger Bonnard, Note sous Conseil d'État, 3 juillet 1931, Le Scornet cité par Frédéric Laurie, *L'appréciation de la faute disciplinaire dans la fonction publique*, *op. cit.*, p. 115.

plutôt au bon fonctionnement du service ou à la renommée de l'administration, que le manquement a engendré. Une telle atteinte ne peut qu'être appréciée *in abstracto*, c'est-à-dire en considération de standards juridiques, qui sont la bonne renommée et le bon fonctionnement de l'administration.

Une fois encore, cette tentative d'explication de la manière dont l'administration apprécie la faute disciplinaire permet une meilleure acceptation de la sanction et compréhension de la discipline.

L'interrogation de la doctrine sur la faute disciplinaire sert à suppléer son indétermination légale. Nous partageons l'idée selon laquelle, elle ne sera pas épuisée tant que la faute disciplinaire ne sera pas légalement déterminée et sous réserve qu'une telle entreprise soit possible.¹¹⁷ Mais les approches de la doctrine, si elles permettent d'expliquer, en partie, la manière dont s'exerce la discipline dans le droit de la fonction publique, ne peuvent totalement refléter la réalité en raison du large pouvoir d'appréciation de l'administration.

Il ressort de tout ce qui précède que la discipline a été omniprésente dans les travaux de la doctrine juridique française. En raison de son existence permanente dans le droit de la fonction publique, les auteurs ont été conduits à lui chercher un fondement, une justification. En raison de l'indétermination légale de la faute disciplinaire, il a fallu essayer d'expliquer la manière dont l'administration procède pour l'apprécier et ainsi tenter de comprendre la façon dont la discipline est exercée. Ces causes permettent en partie d'expliquer la prolifération des réflexions des juristes sur la discipline dans le droit de la fonction publique.

Section 2 : Le développement de la déontologie

A la différence de la discipline qui a toujours suscité l'intérêt des publicistes, la déontologie a pendant longtemps été laissée au second plan. Pourtant, elle a toujours existé. Elle a été présente dans tous les régimes. La déontologie est indispensable au fonctionnement interne d'une profession mais elle est aussi tournée vers l'extérieur. La morale professionnelle des agents publics semble, alors, essentielle. Le visage de l'État dans l'esprit du public est lié

117 Frédéric Laurie, *L'appréciation de la faute disciplinaire dans la fonction publique*, *op. cit.*, p. 123.

à la conduite quotidienne de l'administration qui elle-même dépend du comportement, de l'attitude des fonctionnaires dans leur rapport avec les administrés.¹¹⁸ La déontologie permet de garantir aux usagers « qu'ils seront traités avec (...) loyauté, honnêteté... ». ¹¹⁹ La crédibilité et la confiance, sont les enjeux. ¹²⁰ Ainsi, si le terme déontologie est récent, ¹²¹ la préoccupation déontologique qu'il recouvre s'observe depuis longtemps.

I- Une présence continue de la préoccupation déontologique

A l'origine la déontologie n'était presque qu'éthique. ¹²² Elle était, dans la plupart des cas, facultative. Mais, la nécessité de soumettre les fonctionnaires à des obligations déontologiques est perceptible dès l'institution royale.

Christian Vigouroux retrouve des traces de la déontologie dans une ordonnance de Philippe le Bel « sur la réformation du royaume » du 18 mars 1303. ¹²³ Elle constituerait un code de déontologie des fonctions publiques. Des obligations telles que la probité et l'impartialité sont imposées aux agents. Ce texte n'est qu'une reprise de l'ordonnance de 1254 « sur la réforme de l'administration et la police du royaume » de son grand-père, Louis IX. Là aussi sont imposées aux fonctionnaires une obligation d'intégrité et d'impartialité. Ces ordonnances relatives à l'administration du royaume dans l'ancien régime ne concernaient qu'une partie de l'administration. La théorisation des obligations des fonctionnaires n'était faite par personne. La déontologie ne correspondait pas à celle que nous connaissons aujourd'hui. Elle n'était pas organisée et ne faisait pas l'objet de réflexions spécifiques. De plus, le contexte dans lequel l'administration se préoccupait de la vertu professionnelle de ses agents est très différent du contexte actuel. Les agents de la royauté détenaient un office dont ils étaient propriétaires. Ils en avaient fait l'acquisition à titre onéreux et pouvaient le céder. D'autres agents étaient des fermiers qui avaient pour mission de collecter les impôts en se rémunérant sur eux. ¹²⁴

Dans ce contexte, on assistait à une sorte de confusion de leurs intérêts personnels et de l'intérêt général qu'ils poursuivent. Il en résulte que l'émergence d'une déontologie telle que nous la concevons aujourd'hui semblait peu probable.

A la Révolution, on assiste à un renouvellement de la morale professionnelle du personnel

118 Robert Caherine et Guy Thuillier, « D'une morale de l'Etat à la morale de l'administrateur », *Mélanges en l'honneur du professeur Stassinopoulos*, p. 577 et s.

119 Didier Truchet, « Le besoin de déontologie », *AJDA*, 2010, p. 2129.

120 *Ibid.*

121 Le terme déontologie est utilisé en France à partir de 1845 dans un ouvrage de M. Simon, *Déontologie médicale ou des droits et devoirs des médecins dans l'état actuel de la civilisation*.

122 Christian Vigouroux, *Déontologie des fonctions publiques*, *op. cit.*, p. 10.

123 *Ibid.*, p. 1.

124 Joel Moret-Bailly et Didier Truchet, *Droit des déontologies*, PUF, 2016 p. 280.

administratif. Un élément de continuité perdue, il s'agit du serment politique qui était déjà en vigueur sous l'ancien régime.¹²⁵ Il va se généraliser à l'égard de tous les fonctionnaires jusqu'en 1848. Il sera, par la suite, réinstauré sous le Second Empire puis de nouveau supprimé à l'effondrement du régime par un décret du 5 septembre 1870. Le serment renvoie à une certaine morale professionnelle puisqu'il est lié à l'idée de fidélité des agents autour de valeurs communes. Il renforcerait le sentiment d'unité des fonctionnaires autour du roi ou de la Nation.

La Révolution a également constitué une rupture. Elle a mis en avant les vertus civiques et républicaines et a mis fin au système des offices. Elle développe un modèle nouveau de fonction publique fondé sur l'égalité et la responsabilité.¹²⁶

L'une des priorités des gouvernements révolutionnaires a résidé dans la reconnaissance d'exigences morales liées à l'action publique et, en particulier, de l'obligation de probité. Par exemple, un décret du 4 mai 1793 prévoit la peine de mort pour tout fonctionnaire intéressé dans l'attribution des marchés de subsistances. De même, un décret du 14 frimaire an II prévoit que les fonctionnaires qui se seront livrés à des actes de prévarication ou d'abus d'autorité pourront être condamnés à 5 ans de prison et se voir confisquer leurs biens. La loi du 24 vendémiaire an III, quant à elle, s'intéresse aux conflits d'intérêts et dispose qu'« aucun citoyen ne peut exercer ni concourir à l'exercice d'une autorité, chargée de la surveillance médiate ou immédiate des fonctions qu'il exerce dans une autre qualité ».¹²⁷ Des préoccupations déontologiques sont également perceptibles dans d'autres régimes politiques comme le Premier Empire. L'une des turpitudes que l'on s'efforce de prévenir et de sanctionner est la confusion de l'intérêt général et des intérêts privés. L'article 175 du code de 1810 réprime le délit d'ingérence. Il est défini comme le fait pour « tout fonctionnaire, tout officier public, tout agent du gouvernement de prendre ou de recevoir, soit ouvertement, soit par actes simulés, soit par l'interposition de personnes quelque intérêt que ce soit dans les actes, adjudications, entreprises ou régies dont il a ou avait, au moment de l'acte, en tout ou en partie, l'administration ou la surveillance ».¹²⁸

Déjà sous la Monarchie de juillet, une partie de la doctrine a perçu la nécessité de la déontologie. Vivien avait souligné que la probité faisait partie des qualités principales dont un

125 Didier Jean-Pierre, *L'éthique du fonctionnaire civil son contrôle dans les jurisprudences administrative et constitutionnelle françaises*, op. cit., p. 83.

126 On retrouve cette idée dans l'article 6 de la DDHC « Tous les citoyens étant égaux à ses yeux [ceux de la loi] sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents » et 15 « La société a le droit de demander des comptes à tout agent public de son administration » Joel Moret-Bailly et Didier Truchet, *Droit des déontologies*, PUF, 2016, p. 280.

127 Cités par Didier Jean-Pierre, *L'éthique du fonctionnaire civil son contrôle dans les jurisprudences administrative et constitutionnelle françaises*, op. cit., p. 87.

128 Cité par Joel Moret-Bailly et Didier Truchet, *Droit des déontologies*, PUF, 2016 p. 281.

fonctionnaire doit être doté. Elle « consiste à ne chercher dans les fonctions aucun avantage privé, à n'user jamais, dans un intérêt propre du pouvoir qu'elles confèrent, à opposer une inflexible résistance à toute influence injuste, à ne faire acception de personne, à donner la même attention à tous, faibles ou puissants, amis ou indifférents, à ne consulter que le bien de l'état et la loi qui en est l'expression écrite. Elle doit être manifeste et incontestée ; de là, l'interdiction de tout ce qui peut attirer le soupçon et exposer la conscience. »¹²⁹ Il constate également que la discrétion est « une des qualités les plus essentielles du fonctionnaire public. Il n'est pas une branche du service public dont les agents ne soient tenus à la discrétion. Les ordres donnés par les chefs aussi bien que les communications faites par les inférieurs, les renseignements fournis sur le personnel, les enquêtes disciplinaires, les informations sur l'état du service, les affaires même qui intéressent des parties privées et qui sont du ressort de l'administration, tout exige le secret. Sans le secret, plus de confiance ni de sécurité (...) ».¹³⁰ Il a également perçu l'existence de l'obligation de loyauté en affirmant que le fonctionnaire « ne peut se prononcer contre le régime politique consacré par la constitution, contre le chef qu'elle a placé à la tête de la nation. Il violerait ses engagements les plus sacrés ».¹³¹ Si le vocabulaire employé ne correspond pas forcément à celui désormais utilisé pour évoquer la déontologie, il n'en demeure pas moins que sur le fond on retrouve dès cette époque des obligations que nous connaissons toujours. Néanmoins, la déontologie ne faisait toujours pas l'objet de discours spécifiques généralisés. Malgré l'existence de ces divers textes qui visaient à notamment garantir la loyauté, la probité ou encore le désintéressement du fonctionnaire et cet embryon de réflexion doctrinale sur la déontologie, il apparaît que la pratique n'a pas toujours été conforme aux textes. La corruption de l'administration continuait à être dénoncée. La III^e République va tenter de réagir pour renforcer l'éthique professionnelle des fonctionnaires et l'idée d'un statut de la fonction publique va émerger.¹³² Les projets n'ont pas abouti. Les obligations déontologiques des fonctionnaires continuaient à être inscrites dans des textes épars. Par exemple, l'obligation de loyauté était rappelée par des circulaires, le secret professionnel par l'article 378 du code pénal, le désintéressement par un décret-loi 4 avril 1934 qui interdisait la participation des fonctionnaires aux organismes de direction des sociétés commerciales et par un décret du 29 octobre 1936 prohibant le cumul d'un emploi public avec une autre activité privée lucrative.¹³³ La III^e République s'est davantage soucieuse

129 Vivien, *études administratives*, Éditeur du Dictionnaire du Commerce et des Marchandises, du Journal des Économistes, de la Collection des principaux Économistes, 1845, p. 135 et s.

130 *Ibid.*, p. 139 et s.

131 *Ibid.*, p. 147.

132 Didier Jean-Pierre, *L'éthique du fonctionnaire civil son contrôle dans les jurisprudences administrative et constitutionnelle françaises*, *op. cit.*, p. 90.

133 Cités par Didier Jean-Pierre, *L'éthique du fonctionnaire civil son contrôle dans les jurisprudences administrative et constitutionnelle françaises*, *op. cit.*, p. 94.

d'imposer des obligations aux fonctionnaires que de leur accorder des libertés. L'édition de ces textes visait à les contrôler tant dans leurs activités professionnelles que dans leurs vies privées et témoigne de la volonté des gouvernants d'imposer aux fonctionnaires une éthique professionnelle exigeante. En effet, face à des scandales comme l'affaire Stavisky, la République éprouve la nécessité de prendre des mesures qui démontrent qu'elle se soucie de la vertu.¹³⁴

Au XIXe siècle l'affirmation d'un juge administratif et la construction d'un droit administratif reflète également la volonté de veiller au respect de la moralité de l'action publique. Le juge a veillé à ce que les fonctionnaires agissent dans l'intérêt général et non dans un but autre. La confusion de l'intérêt général et des intérêts privés est sanctionnée directement par le juge, en annulant une décision administrative ne poursuivant pas le but qu'elle devrait, dans le cadre d'un recours pour excès de pouvoir, en la rattachant au détournement de pouvoir.¹³⁵ Mais le juge a également imposé des obligations professionnelles à connotation morale aux fonctionnaires. Le Conseil d'État a élaboré une jurisprudence administrative à l'occasion des recours des fonctionnaires contre les sanctions disciplinaires prises à leur encontre qui a été à l'origine à partir de la première moitié du XXe siècle d'obligations déontologiques.

Dans ce contexte, une partie de la doctrine a pu de nouveau s'intéresser à la déontologie. Par exemple, lorsque Duguit parle des obligations des fonctionnaires, il comprend l'utilité de leur interdire de faire commerce. Il précise, en effet, que « la gestion de commerce pourraient les amener à prendre des actes incompatibles avec la dignité de vie qu'ils doivent avoir ».¹³⁶ Mais, on est encore loin d'une véritable réflexion sur ce sujet. Il ne s'agit que de remarques parcellaires et non d'une étude qui y serait dédiée.

L'absence d'une théorisation plus élaborée de la déontologie peut s'expliquer par la perfectibilité de la traduction juridique des obligations qui s'imposent aux fonctionnaires en la matière. Les relations qu'entretiennent les agents publics avec les collectivités publiques variaient.¹³⁷ Cela n'a pas facilité l'élaboration d'une déontologie qui leur serait commune.

Ainsi, si à travers ses différentes obligations morales et le rôle joué par le juge, il est possible d'entrevoir la vision moderne du fonctionnaire, il apparaît que celle-ci n'a pu être totalement révélée qu'avec la poursuite de la juridicisation de la déontologie. Cette dernière est passée par sa consécration progressive dans les statuts de la fonction publique.

La réflexion sur la déontologie est devenue liée à la question du statut de la fonction publique.

134 François Chambon, Olivier Gaspon, *La déontologie administrative : Des valeurs du service public à un management de la prévention des risques*, LGDJ, 2015 p. 25.

135 Conseil d'État, 26 novembre 1875, n°47544, Pariset, Rec. p. 934 cité par Joel Moret-Bailly et Didier Truchet, *Droit des déontologies*, PUF, 2016 p. 281.

136 Léon Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, op. cit., p. 195.

137 Joel Moret-Bailly et Didier Truchet, *Droit des déontologies*, PUF, 2016, p. 283.

Un premier statut des fonctionnaires a été élaboré le 14 septembre 1941. Lui succède le statut général des fonctionnaires d'État du 19 octobre 1946¹³⁸ puis celui édicté par l'ordonnance du 4 février 1959.¹³⁹ Avec ces statuts, pour la première fois un texte regroupe une partie de la morale professionnelle du fonctionnaire. Même si ces statuts s'en tiennent aux obligations générales sans entrer dans le détail des obligations particulières à chaque fonction, ils réunissent plusieurs obligations déontologiques. Est par exemple prévue l'obligation de désintéressement.¹⁴⁰ Cette obligation s'étend même à l'activité professionnelle du conjoint du fonctionnaire qui doit faire l'objet d'une déclaration auprès de l'administration.¹⁴¹ La prévention des conflits d'intérêts est également prévue¹⁴² ainsi que des incompatibilités.¹⁴³ Enfin, on retrouve la présence de l'obligation de discrétion professionnelle.¹⁴⁴

L'ensemble législatif toujours en vigueur succédera à ces statuts. On a d'abord la loi dite « Le Pors »¹⁴⁵ du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires qui est commune aux trois fonctions publiques. Elle a été complétée par les lois propres à chacune d'entre elles : la loi du 11 janvier 1984¹⁴⁶ pour celle de l'État, la loi du 26 janvier 1984 pour la fonction publique territoriale¹⁴⁷ et la loi du 9 janvier 1986 pour la fonction publique hospitalière.¹⁴⁸ Ces textes sont primordiaux pour la déontologie. En effet, si le statut renforce les libertés individuelles et collectives du fonctionnaire, désormais considéré comme un fonctionnaire-citoyen,¹⁴⁹ des devoirs propres à sa condition se dégagent néanmoins. Pourtant, ces textes ont été longtemps peu explicites sur les obligations des fonctionnaires et en particulier sur leurs obligations déontologiques. La loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et

138 Loi n°46-2294 du 19 octobre 1946 relative au statut général des fonctionnaires.

139 Ordonnance n°59-244 du 4 février 1959 relative au statut général des fonctionnaires. Par ailleurs, la loi n° 52-432 du 28 avril 1952 portant statut général du personnel des communes et des établissements publics communaux fonde le statut général du personnel communal. Les agents publics hospitaliers sont également soumis à un statut général depuis le décret n°55-683 du 20 mai 1955 portant statut général du personnel des établissements d'hospitalisation, de soins ou de cure publics.

140 Article 8 de la loi n°46-2294 du 19 octobre 1946 relative au statut général des fonctionnaires, article 8 de l'ordonnance n°59-244 du 4 février 1959 relative au statut général des fonctionnaires.

141 Article 10 de la loi n°46-2294 du 19 octobre 1946 relative au statut général des fonctionnaires, articles 8 de l'ordonnance n°59-244 du 4 février 1959 relative au statut général des fonctionnaires.

142 Articles 136 et 137 de la loi n°46-2294 du 19 octobre 1946 relative au statut général des fonctionnaires.

143 Article 9 de la loi n°46-2294 du 19 octobre 1946 relative au statut général des fonctionnaires, 8§1 de l'ordonnance n°59-244 du 4 février 1959 relative au statut général des fonctionnaires.

144 Article 13§2 de la loi n°46-2294 du 19 octobre 1946 relative au statut général des fonctionnaires et 10.2 de l'ordonnance n°59-244 du 4 février 1959 relative au statut général des fonctionnaires.

145 Loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

146 Loi n°84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État.

147 Loi n°84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

148 Loi n°86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière.

149 Les rédacteurs de la loi du 13 juillet 1983, portant droits et obligations des fonctionnaires, ont souhaité en finir avec la notion de fonctionnaire-sujet en affirmant que « le fonctionnaire n'est plus le serviteur silencieux et discipliné, entièrement effacé derrière le service public, tel qu'on le concevait au XIXe siècle et jusqu'à une époque qui n'est pas si lointaine » Intervention A. LE PORS, Assemblée Nationale, 1ère séance du 3 mai 1983 p.774, cité par Didier Jean-Pierre, *L'éthique du fonctionnaire civil son contrôle dans les jurisprudences administrative et constitutionnelle françaises*, op. cit., p. 106.

obligations des fonctionnaires¹⁵⁰ a tenté de davantage les expliciter. Certains devoirs à connotation morale ont vu leur valeur rehaussée. Les obligations déontologiques se voient doter d'une consistance juridique plus formelle. De plus, ce texte vient organiser la déontologie, la traitant de manière synthétique. La loi du 13 juillet 1983 porte, dans son chapitre IV, notamment sur les différentes questions déontologiques. A ce titre, l'article 25 de la loi prévoit désormais que « Le fonctionnaire exerce ses fonctions avec dignité, impartialité, intégrité et probité. Dans l'exercice de ses fonctions, il est tenu à l'obligation de neutralité. Le fonctionnaire exerce ses fonctions dans le respect du principe de laïcité. A ce titre, il s'abstient notamment de manifester, dans l'exercice de ses fonctions, ses opinions religieuses. Le fonctionnaire traite de façon égale toutes les personnes et respecte leur liberté de conscience et leur dignité (...) ». De même, les articles suivants traitent notamment de la prévention de la gestion des conflits d'intérêts¹⁵¹ ou encore du secret et de la discrétion professionnelle.¹⁵² D'une manière générale, on a assisté à une accélération de la formalisation de la déontologie. Des codes lui étant spécifiques sont apparus. Ces instruments qui lui sont propres ont d'abord concernés les services de sécurité avec le code de déontologie de la police nationale,¹⁵³ de la police municipale,¹⁵⁴ et du service public pénitentiaire.¹⁵⁵ Ce mouvement s'est prolongé. Un recueil écrit en 2010 est consacré à la déontologie des magistrats judiciaires et une Charte de déontologie à celle des membres de la juridiction administrative.¹⁵⁶

Ainsi, on est passé d'une déontologie présente dans certains domaines dans des textes épars à sa véritable consécration dans le secteur public. Bien qu'elle ne soit pas présente dans un seul recueil, elle a progressivement fait l'objet de codes qui lui sont spécifiquement dédiés. Elle s'est généralisée et fait désormais l'objet d'études spécifiques. Une partie de la doctrine publiciste s'y est intéressée.¹⁵⁷ La déontologie s'est progressivement juridicisée et a, peu à peu, envahi le champ de la fonction publique.

150 Loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires.

151 Article 25 bis et suivants du statut général de la fonction publique.

152 Article 26 du statut général de la fonction publique.

153 Décret n° 86-592 du 18 mars 1986 portant code de déontologie de la police nationale. Prévu aux articles R434-1 et suivant du code de sécurité intérieur.

154 Décret n° 2003-735 du 1er août 2003 portant code de déontologie des agents de police municipale qui succède à un décret de 1998. Prévu aux articles R515-1 et suivants du code de sécurité intérieur.

155 Décret n° 2010-1711 du 30 décembre 2010 portant code de déontologie du service public pénitentiaire.

156 Principes et bonnes pratiques, publiés par le Conseil d'État le 12 janvier 2012. Cette charte a reçu une consécration légale. L'article L131-4 du code de justice administrative suite à la loi n°2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, dispose que : « Le vice-président du Conseil d'État établit, après avis du collège de déontologie de la juridiction administrative, une charte de déontologie énonçant les principes déontologiques et les bonnes pratiques propres à l'exercice des fonctions de membre de la juridiction administrative ».

157 Tel est par exemple le cas de Jean-Louis Bergel ou de Robert Catherine.

II- En apparence, une hybridité de la discipline et de la déontologie

Si la juridicité de la déontologie est comme nous venons de le voir, aujourd'hui largement admise, tel n'a pas toujours été le cas. Son absence dans la sphère du droit permettait de clairement la distinguer de la discipline. En effet, certains ont pu considérer que la déontologie, au contraire de la discipline, n'était pas juridique. Tel est le cas de Francis Delpérée qui prend le soin de préciser dans sa thèse que l'élaboration d'une déontologie de la fonction publique est distincte du travail de classement des infractions disciplinaires commises par les agents publics. Le travail de classement est conçu comme l'un des éléments de la technique d'élaboration d'une règle de droit, règle qui met en valeur l'hypothèse d'une infraction et l'assortit d'une sanction. Cette règle de droit n'a rien à voir avec une norme morale non munie de sanction et poursuivant tout au plus un but d'édification. Pour Francis Delpérée, la déontologie correspond à un ensemble de principes de la morale applicables à la vie professionnelle alors que la discipline correspond aux règles détaillant les principes, les techniques de la répression disciplinaire ainsi qu'un classement des infractions pouvant motiver une sanction disciplinaire.¹⁵⁸ On voit bien qu'il lui reconnaît un caractère surtout moral en l'excluant de l'ordre juridique et qu'il parvient à la différencier de la discipline sans trop de difficulté.

La codification de la déontologie ne permet, sans doute, plus de l'exclure totalement du champ du droit. Des auteurs ont même trouvé des justifications à la juridicisation de la déontologie. Tel est le cas de Joel Moret-Bailly et Didier Truchet.¹⁵⁹ L'édiction par la loi des obligations déontologiques témoigne du fait que les autorités nationales ont pris en charge la déontologie au nom de l'intérêt général que représente le bon fonctionnement des professions qui jouent un rôle essentiel dans la vie du pays. L'intérêt croissant de l'État pour la déontologie doit être interprété comme une consécration de leur déontologie, la reconnaissance de leur spécificité. Un tel constat est applicable au droit de la fonction publique dans lequel la source professionnelle disparaît au profit de la source étatique. La déontologie des fonctionnaires émane pour une part importante de la jurisprudence et de la loi. La généralisation de l'écrit peut aussi s'expliquer par le fait qu'il permet une meilleure connaissance de la déontologie que les usages. La source écrite permettrait également de mieux s'adapter aux changements rapides du monde actuel. Nous n'aurions plus le temps d'attendre qu'une pratique devienne un usage, connu et perçu comme obligatoire par tous.

Mais tout le monde ne partage pas cet avis et le débat sur la formalisation de la déontologie ne

158 Francis Delpérée, *L'élaboration du droit disciplinaire de la fonction publique*, op. cit., p. 145.

159 Joel Moret-Bailly et Didier Truchet, *Droit des déontologies*, op. cit., p. 89.

semble pas clos. Par exemple, pour certains la déontologie est la morale qui se transforme en droit¹⁶⁰ ; pour d'autres, elle est une morale sanctionnée par le droit.¹⁶¹ D'autres regrettent sa juridicisation. Cette difficulté à accepter sa juridicité vient du fait qu'elle défend certaines valeurs morales. Les rapports entretenus par les règles de déontologie avec la règle morale sont des plus étroits. Cette idée est bien ancrée dans les mentalités.

On constate une telle position chez Philippe Stoffel-Munck.¹⁶² Il craint que les repères moraux disparaissent avec la multiplication des déclarations de vertu. Un affaiblissement du caractère moral de la déontologie risque d'advenir avec sa banalisation. Il ne s'agirait plus véritablement de moralisation mais de normalisation. Dans la plupart des cas, la déontologie ne contiendrait que des règles objectives ou de précisions venant combler un vide juridique.

S'il semble évident, selon lui, que les règles déontologiques s'inspirent d'une exigence d'idéale et de valeurs transcendantes, il apparaît que leur inspiration morale serait en réalité plutôt modeste. La déontologie se bornerait à rappeler aux membres de la profession qu'ils doivent respecter les lois en vigueur. Elle semble alors plus juridique que morale.

Dès lors, les références à la morale peuvent sembler étonnantes. En effet, une des caractéristiques de la morale serait qu'elle s'adresse à la personne, à sa conscience alors que le droit serait un commandement qui se contente d'une obéissance apparente d'un sujet, le reste étant laissé à la liberté du for intérieur. La juridicisation de la déontologie amène à s'interroger sur le fait de savoir si elle s'adresse à la conscience de l'homme au-delà du professionnel ou si elle se contenterait de veiller à ce que le professionnel, respecte en apparence, les règles qui s'imposent à lui. Selon Philippe Stoffel-Munck, la déontologie ressortirait plutôt de la sphère du droit, se souciant avant tout du respect apparent de ses commandements dans les rapports à autrui, plutôt que des intentions réelles de l'agent. Cela la rapproche de la discipline. En effet, sur le plan interne, comme la discipline, elle civiliserait « les comportements à l'intérieur du groupe, en les rendant moins agressifs et plus respectueux ». Sur le plan externe, elle se soucie de protéger l'image de la profession dans le public. Elle veut préserver une apparence de vertu. La discipline est alors un moyen d'y parvenir et « aboutit parfois à exagérer [la sanction] pour faire exemple et pour exorciser la profession de l'infamie de l'un de ses membres ». Dans un tel système, l'atteinte à la dignité, à l'honneur de la profession sont de

160 « De simple code moral des règles propres à une profession, la déontologie professionnelle se transforme en règles de droit. » Jean-Louis Bergel, « Du concept de déontologie à sa consécration juridique », in Jean-Louis Bergel (dir.), *Droit et déontologies professionnelles*, op. cit., p. 9 et s.

161 « Les codes de déontologie trouvent leur source dans la morale et leur sanction dans le droit » D. Alland, S. Rials, V° Déontologie, *Dictionnaire de la culture juridique*, Puf, 2003, cité par Joel Moret-Bailly et Didier Truchet, *Droit des déontologies*, op. cit., p. 6.

162 Philippe Stoffel-Munck, « Déontologie et morale », in Jean-Louis Bergel (dir.), *Droit et déontologies professionnelles*, op. cit., p. 63 et s.

graves fautes. Ce constat vaut pour la fonction publique à propos de laquelle on a pu écrire que « le scandale est ce que redoute le plus l'administration¹⁶³ ». Si la déontologie ne s'adresse plus à la conscience de l'individu et qu'elle s'exprime à travers des récits juridiques, alors on perçoit la crainte qu'elle soit devenue une obligation juridique comme une autre dont la méconnaissance appelle l'intervention du pouvoir disciplinaire. Elle peut sembler se superposer avec la discipline. Avec le développement du phénomène normatif, la déontologie peut sembler correspondre davantage à l'édition de règles précises, bonnes ou mauvaises qu'à la révélation de valeurs ayant vocation à inspirer le professionnel.

Ainsi, pour Philippe Stoffel-Munck, la déontologie ne relèverait pas vraiment de la morale en raison du fait qu'elle ne vise pas la conscience de l'individu. Un telle observation est liée à sa juridicisation. Dans son développement, un certain rapprochement de la déontologie avec la discipline, en raison de son entrée dans la sphère du droit, est déjà perceptible.

Mais la confusion qu'il y aurait entre la discipline et la déontologie a surtout été mise en avant par Yves Gaudemet.¹⁶⁴ Selon lui, la multiplication des codes et chartes de déontologie et l'apparition des déontologues notamment dans les services, auprès des opérateurs publics et des administrations conduisent à poser la question des sources de la déontologie et plus largement de l'autonomie de celle-ci par rapport au disciplinaire. Il envisage deux conceptions distinctes de la déontologie. La déontologie serait en deçà ou au-delà de la répression disciplinaire. Elle pourrait obliger moralement et sociologiquement mais ne serait pas susceptible de constituer une faute disciplinaire. Il s'agit d'obligations morales qui ne sont pas sanctionnées par le droit. Selon Yves Gaudemet, cette déontologie serait la véritable déontologie, celle qui relève du for intérieur et qui ne connaît pas de sanction dans le droit. Cette bonne déontologie se perdrait et se confondrait avec la discipline lorsqu'elle serait généralisée et publiée. Elle correspond en quelque sorte à la conception historique de la déontologie à savoir celle qui trouvait sa source dans les usages d'une profession et se transmettait par la tradition orale. Ces usages étaient forgés par une pratique coutumière et n'étaient pas inscrits dans un code ou dans un autre instrument juridique formel.

Une seconde conception de la déontologie est présente et renvoie à l'idée de légalité disciplinaire. Elle vise à expliciter et à faire connaître un comportement déontologiquement requis. Une sorte de principe de légalité des fautes, qui n'est pas de la nature du droit disciplinaire, aurait été introduit par cette déontologie.

163 Philippe Blays, *les obligations du fonctionnaire en dehors du service*, 1954, p. 108 cité par Philippe Stoffel-Munck, « Déontologie et morale », in. Jean-Louis Bergel (dir.), *Droit et déontologies professionnelles*, op. cit., p. 63 et s.

164 Yves Gaudemet, « De l'intérêt général à la déontologie – Petites observations sur un grand sujet », *L'intérêt général*, *Mélèlanges D. Truchet*, Dalloz, 2015 p. 225.

Elle serait mauvaise. Elle le serait en raison de son effet « publicitaire ». En effet, sa publication en fait un instrument de la réputation du service qui s'en dote et démontre que la déontologie, considérée comme relevant de la rectitude morale de chacun, est ignorée. Avant, la déontologie était acquise et n'avait pas besoin d'être publiée. En cela, elle serait devenue instrumentale. Elle a pour fonction de montrer que le service attend de ses agents un comportement irréprochable c'est-à-dire conforme à la déontologie codifiée. Mais elle l'est aussi en raison de la déresponsabilisation qu'elle engendre. Il suffirait de respecter ce qu'elle décrit pour éviter les critiques.

C'est cette déontologie qu'il juge « mauvaise », « du faire savoir plutôt que du savoir-faire », qui se serait davantage développée aujourd'hui. Or, pour les raisons que nous venons d'énoncer, la déontologie que nous connaissons désormais, celle qui est écrite et organisée, ne serait plus vraiment déontologie. Elle serait loin de la bonne déontologie, de celle qui, extérieure au droit encadre les comportements des professionnels et qui apparaît comme moralement sage. Le droit ne pouvant tout régir, une déontologie comportementale, personnelle, extérieure au droit et sanctionnée par la désapprobation sociale ou une mauvaise réputation professionnelle, continuerait d'exister. En raison de la codification de la déontologie, cette déontologie comportementale se réduirait. En écrivant la règle déontologique, on lui ferait perdre sa capacité à exister tout en évoluant. Ce faisant, c'est son efficacité qui serait affectée. Il regrette cette invasion du droit qui entraîne la perte de la bonne déontologie. En ayant perdu sa spécificité, elle reculerait au profit du disciplinaire.

Il ressort de son analyse que la déontologie, qui est devenue un ordre juridiquement sanctionné, peut sembler entièrement absorbée par la répression disciplinaire.

Cette confusion de la déontologie se retrouve également dans la façon dont les auteurs l'évoquent. Certains, en effet, abordent la question des règles déontologiques non plus en opposition avec la discipline mais en lien avec elle. Tel est le cas de R. Savatier qui a considéré que « c'est sous forme de droit disciplinaire que la déontologie est entrée dans le droit positif ».¹⁶⁵ La dimension morale, qui donne sa spécificité à la déontologie par rapport aux autres obligations qui s'imposent aux fonctionnaires, semble absorbée par le fait que sa méconnaissance puisse justifier la mise en œuvre du pouvoir disciplinaire.

L'inquiétude de la doctrine liée à la multiplication des chartes, des codes et divers textes de déontologie ces dernières années est compréhensible. Le fait que les administrations ne

165 René Savatier, « déontologie », *Encyclopaedia Universalis*, Corpus 7, p. 188-191, cité par Joel Moret-Bailly et Didier Truchet, *Droit des déontologies*, *op. cit.*, p. 9.

cessent de rappeler leurs obligations déontologiques à leurs agents peut donner l'impression que sa dimension morale a disparu en laissant place à des obligations juridiques classiques. Le constat pessimiste de la doctrine a pu sembler conforté avec la loi de 2016 qui fait entrer la déontologie dans le statut de la fonction publique. De même, il est incontestable que la répression disciplinaire peut se fonder sur des manquements déontologiques. Les normes déontologiques rendent obligatoires le respect de devoirs professionnels à connotation morale. Certains des codes de déontologie précisent d'ailleurs que le manquement aux obligations déontologiques qu'ils énoncent peut justifier l'infliction de sanctions disciplinaires.¹⁶⁶ Enfin, il est sans doute vrai que le développement des normes déontologiques est le signe d'un développement du principe de la légalité en droit disciplinaire.

Mais la déontologie ne peut pas être étudiée que sous le prisme de la discipline. Elle ne semble pas avoir perdu sa spécificité. Elle conserve sa dimension éthique. Elle n'est pas une morale qui se mue en droit mais une morale parfois sanctionnée par lui. En multipliant les textes déontologiques, il ne s'agit pas que de prescrire des obligations dont la méconnaissance entraîne l'exercice du pouvoir disciplinaire. Il s'agit aussi de donner aux agents « les moyens de questionner la conformité de leur attitude, dans mais aussi hors du service, avec les valeurs de l'institution à laquelle ils appartiennent ».¹⁶⁷

166 Article 6 du code de déontologie de la police nationale cité par Frédéric Laurie, « Le pouvoir disciplinaire, socle du droit disciplinaire de la fonction publique », in. Pascale Ancel et Joël Moret-Bailly (dir.), *Vers un droit commun disciplinaire ?*, op. cit., p. 129 et s.

167 Sylvain Niquège, « Discipline et déontologie : de l'art et des manière de faire corps », in. Jean-Claude Fortier (dir.), *Le statut général des fonctionnaires : trente ans, et après ?*, op. cit., p. 280.

Chapitre 2 : L'articulation entre la discipline et la déontologie

L'hybridité de la discipline et de la déontologie que certains auteurs ont pu soulever en raison de la juridicisation de cette dernière nous amène à vouloir tenter de clarifier la façon dont ces concepts, qui selon nous sont différents, s'articulent. Le problème ne vient pas en soit de la multiplication de ces codes mais du fait d'accoler le qualificatif « déontologique » à l'ensemble des obligations s'imposant aux fonctionnaires. Cela peut sembler lui faire perdre son sens. Cette conception de la déontologie est liée à une définition large de la morale. Si l'on a une conception plus restrictive de la morale et qu'on la conçoit uniquement comme l'ensemble des règles qui aspirent à une certaine qualité de comportement, tournée vers l'exemplarité, on peut continuer à percevoir la spécificité de la déontologie. Même normative elle conserve cet aspect. Une fois ces éléments admis, une classification des différentes obligations s'imposant aux fonctionnaires semble possible. Elle permettra de mettre en évidence le fait que la discipline et la déontologie se distinguent (section 1). Malgré le fait qu'elles sont distinctes, il est possible de les rapprocher. En effet, elles poursuivent une finalité commune avec des méthodes qui, bien que divergentes sont complémentaires (section 2).

Section 1 : Un périmètre distinct des obligations liées à la discipline et à la déontologie

Si l'on parvient à démontrer qu'il existe des obligations déontologiques juridiques, d'autres non juridiques et encore d'autres qui ne sont pas déontologiques, on aura prouvé que la répression disciplinaire ne s'exerce pas que sur la base de règles déontologiques et que certaines règles déontologiques ne peuvent donner lieu à cette répression. Le chapitre IV du Titre Ier du statut général de la fonction publique est d'ailleurs intitulé : « Des obligations et de la déontologie », ce qui laisse a priori entendre que toutes les obligations ne sont pas déontologiques. A partir de là, on pourra en conclure que la discipline et la déontologie ne se recoupent que partiellement.

Des auteurs ont tenté de classer les différentes obligations des fonctionnaires. Il n'est pas évident de trouver un critère de répartition entre les obligations qui ont une connotation morale et celles qui n'en ont pas. Les obligations déontologiques sont entendues plus ou moins largement selon les auteurs. Par exemple Christian Vigouroux¹⁶⁸ a une conception large

168 Christian Vigouroux, *Déontologie des fonctions publiques*, *op. cit.*

de la déontologie : il y inclut les devoirs d'obéissance et de dévouement au service. A l'inverse, pour Marcel Piquemal,¹⁶⁹ les devoirs professionnels à connotation morale sont peu nombreux. Il a une conception restrictive de la déontologie. Dans sa distinction, entre les obligations de type purement administratives et les obligations de morale professionnelle, seules les obligations de désintéressement, de réserve et de secret rentrent dans la seconde catégorie.

Pour nous prêter à cet exercice qui vise à démontrer qu'il n'existe pas une superposition totale de la discipline et de la déontologie, nous allons opérer une distinction à partir des obligations principales imposées à l'ensemble des fonctionnaires en vertu du statut général de la fonction publique et de la jurisprudence. Le critère de distinction est la nature de l'obligation. Certaines obligations s'imposent aux fonctionnaires pour que le service puisse tout simplement fonctionner. Il s'agit d'obligations professionnelles non déontologiques. D'autres s'imposent aux fonctionnaires pour que le service ne se contente pas de fonctionner mais soit bon et qu'il jouisse d'une certaine image dans le public. Ces obligations sont déontologiques. Enfin, d'autres obligations ayant elles aussi une connotation éthique ne sont pas juridiques. Il s'agit des obligations déontologiques purement morales.

I- Des obligations professionnelles seulement juridiques

Certaines obligations s'imposent aux fonctionnaires pour que le service puisse simplement fonctionner. De telles obligations ne comportent pas de dimension morale. Ce ne sont que des obligations de service.

Elles ne contraignent le fonctionnaire que dans l'exercice de ses fonctions dans le but de permettre l'accomplissement de la mission administrative. Ces obligations ne cherchent pas à ce que l'activité soit bonne, elles ne tendent qu'à un exercice, en apparence correct, des fonctions.

L'agent se voit imposer un certain nombre d'obligations liées, directement ou non, à l'exercice des tâches administratives : être présent dans le service, exécuter correctement les tâches prescrites, s'abstenir de certaines fautes professionnelles dans le service.¹⁷⁰

Elles visent à faire respecter des règles minimales nécessaires à la marche du service. Elles se rattachent à une obligation générale qui est celle de servir ou plutôt servir normalement.

169 Marcel Piquemal, *le fonctionnaire. Devoirs et obligations*, tome 2, Berger-Levrault, 1979, p. 138 cité par Didier Jean-Pierre, *L'éthique du fonctionnaire civil son contrôle dans les jurisprudences administrative et constitutionnelle françaises*, op. cit., p. 64.

170 Francis Delpérée, *L'élaboration du droit disciplinaire de la fonction publique*, op. cit., p. 164.

Parmi ces obligations, il y a celle d'obéir au supérieur hiérarchique. Cette obligation découle de la relation hiérarchique de l'administration qui est inhérente à toute organisation structurée. L'autorité dirigeante détient le pouvoir de direction ou d'instruction sur les agents subordonnés qui est l'un des volets du pouvoir hiérarchique. Le fonctionnaire a l'obligation de se conformer aux instructions de son supérieur en vertu de l'article 28 du statut général de la fonction publique.¹⁷¹ Il est responsable des tâches qui lui sont confiées. Il doit les exercer effectivement et personnellement.¹⁷² Cette obligation assure l'effectivité et la permanence de l'action administrative. En effet, pour que le service soit accompli, il faut que les agents publics se conforment individuellement aux instructions reçues et qu'ils mettent en œuvre les directives générales édictées par une autorité supérieure. Ces instructions et directives indiquent aux subordonnés les tâches qu'ils doivent effectuer et la manière dont ils doivent les accomplir. La désobéissance hiérarchique est le refus de se conformer aux ordres que le supérieur donne aux agents subordonnés pour l'exécution du service.¹⁷³ L'auteur d'un manquement à l'obligation d'obéissance empêche donc l'exécution du service public.

Pour certains, cette obligation comporterait une dimension éthique notamment en ce qui concerne ses limites et la désobéissance de l'agent public. L'obligation d'obéissance peut provoquer de graves conflits de valeurs. Parfois, les fonctionnaires tentent alors d'invoquer des principes moraux qui sont, selon eux, au-dessus des normes et sont de nature à justifier qu'ils désobéissent aux instructions.¹⁷⁴ En raison des réflexions récurrentes sur l'interprétation de l'obligation de se conformer à un ordre hiérarchique, l'obéissance, constituerait « tout un champ d'application de la réflexion déontologique ». ¹⁷⁵ Mais la délimitation de l'obligation d'obéissance démontre que de telles considérations morales n'entrent pas en considération. Il n'y a plus obligation d'obéissance lorsque l'ordre est manifestement illégal et est de nature à compromettre gravement l'intérêt public. Dans une telle situation, l'agent doit refuser d'exécuter l'ordre en sachant non seulement qu'il ne s'expose alors pas à une sanction disciplinaire mais aussi qu'il en encourrait en obéissant. Ce sont là des conditions strictes qui ne tiennent pas compte des principes ou valeurs moraux qui peuvent animer l'agent. Seul ce

171 « 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. »
172 Il ne peut faire exécuter ses fonctions par un autre agent. Par exemple, Conseil d'État, 28 octobre 1970, n°78190, Delande.

173 La violation de l'ordre donné constitue une désobéissance hiérarchique. Tel est le cas du refus d'exécuter un ordre. Par exemple, Conseil d'État, 2 novembre 1966, Dessendier, Rec. p. 580.

174 Par exemple, on peut penser au mouvement des désobéisseurs né sous la présidence Sarkozy lorsque les enseignants ont refusé d'appliquer des nouveaux programmes. Mais l'éthique ne justifie pas la posture adoptée par les désobéisseurs. Cité par Emmanuel Aubin, *La déontologie dans la fonction publique*, Gualino, 2017, p. 93.

175 François Chambon, Olivier Gaspon, *La déontologie administrative : Des valeurs du service public à un management de la prévention des risques*, op. cit., p. 107.

qui est évident pour un fonctionnaire raisonnable lui exige de ne pas obéir.

Cette obligation, indispensable pour que le service public soit accompli, connaît des déclinaisons tout aussi nécessaires au fonctionnement de l'administration. La pratique de rendre des comptes, au supérieur hiérarchique, constitue l'une de ses déclinaisons.¹⁷⁶ Le fonctionnaire doit l'informer de l'avancement dans l'exécution d'un ordre et des éventuelles difficultés rencontrées pour en assurer la réalisation dans les délais prévus.

Cette obligation ne comporte pas, pour le fonctionnaire, que l'obligation d'obéissance aux instructions qui se traduit par l'exécution des tâches qui lui sont confiées et plus généralement du service, elle recouvre aussi l'obligation de se plier aux règles générales de service.¹⁷⁷ Il s'agit par exemple de l'obligation de se conformer aux horaires du service¹⁷⁸ et d'être présent en évitant les absences non justifiées.¹⁷⁹ Un fonctionnaire ne s'y soumettant pas sera considéré comme défaillant. La défaillance d'un agent pose la question de la portée de sa conscience professionnelle. Un minimum de conscience professionnelle est, en effet, nécessaire pour que le service fonctionne. L'insuffisance et l'absence de conscience professionnelle caractérisent les fautes commises par les fonctionnaires défaillants.¹⁸⁰

Pour que l'administration exerce sa mission, l'obligation d'exercer correctement ses fonctions se rattache également à l'obligation de servir normalement. Le fonctionnaire doit tout mettre en œuvre pour en assurer une exécution convenable. Cette obligation concerne l'attitude du fonctionnaire dans l'accomplissement de son service. Il doit l'accomplir avec une diligence, une attention normale et conformément à ce qui est raisonnablement attendu de la part d'un serviteur de la chose publique. Le manquement à cette obligation se traduit par un exercice négligent des fonctions. Par exemple, celui qui n'accomplit pas son service correctement pourra être sanctionné.¹⁸¹ L'existence de cette obligation s'explique par le fait que la mission de service public ne pourra être accomplie si les agents ne s'acquittent pas de leurs fonctions au moins adéquatement. La nécessité de respecter cette obligation témoigne, à nouveau, du fait que l'exercice de son activité par un agent public, comme tout autre, implique un

176 Le retard dans la transmission d'informations constitue une faute disciplinaire. Par exemple, Conseil d'État, 21 juin 1935, Maureau, Rec. p. 701 cité par Francis Delpérée, *L'élaboration du droit disciplinaire de la fonction publique*, op. cit., p.171.

177 Il doit plus généralement se conformer aux règles applicables à la fonction qu'il exerce. Ce qui implique le respect, par exemple, de l'obligation de résidence ou encore du devoir de satisfaire aux demandes d'informations du public en communiquant des documents administratifs.

178 Par exemple, Conseil d'État, 26 juin 1991, n°122911, coquet.

179 Par exemple, Conseil d'État, 2 mai 1990, n°68456, Cohen-Zardi.

180 Frédéric Laurie, *L'appréciation de la faute disciplinaire dans la fonction publique*, op. cit., p. 366.

181 Par exemple Conseil d'État, 1er octobre 1976, n°00730, Soucasse ou encore Conseil d'État, 10 mai 1995, n°117504, Sampieri.

minimum de conscience professionnelle. Les négligences sont, elles aussi, des manquements à la conscience professionnelle.¹⁸² Lorsqu'elles sont reconnues, elles sont sanctionnées car elles témoignent d'une absence de dévouement, qui peut être légitimement attendu des fonctionnaires, et de conscience professionnelle.¹⁸³

Ainsi, exécuter les ordres en respectant les devoirs de service ne suffit pas. Il faut encore observer des obligations directement liées à la réalisation des tâches administratives. En effet, sans un exercice au moins normal de ses fonctions par un agent, l'administration ne pourra pas réaliser sa mission de service public. Il ne s'agit que d'un standard minimal nécessaire au fonctionnement de l'administration. A cet égard, la fonction publique n'est pas différente des autres milieux professionnels. Mais cette exigence de normalité ne concerne pas que la façon dont la tâche est exécutée, elle concerne aussi le comportement général du fonctionnaire dans le service.

L'obligation de servir normalement implique également que le fonctionnaire ait un comportement approprié dans le service. Pour cela, il doit faire preuve de modération et de retenue. Le fonctionnaire en manque et est sanctionné en cas d'indélicatesse, d'incorrection, d'indécence et d'éthylisme.

Il est normal, pour que le service fonctionne d'exiger d'un fonctionnaire qu'il dispose de toutes ses facultés, que son jugement ne soit pas altéré par l'alcool. L'état d'imprégnation alcoolique est suffisant pour constituer une faute disciplinaire.¹⁸⁴ Les cas classiques des manquements du fonctionnaire sous l'emprise de l'alcool sont commis lors de la conduite d'un véhicule.¹⁸⁵

La faute disciplinaire par laquelle un fonctionnaire est indélicat et incorrect se traduit par des comportements qui ne sont pas appropriés et constituent des manquements à l'obligation de politesse. En effet, l'obéissance à la hiérarchie implique également une obligation de politesse et de déférence à l'égard des supérieurs.¹⁸⁶

Les incorrections et indélicatesses sont plus ou moins graves. Elles sont constituées par le refus de saluer son supérieur lorsque le salut est une obligation¹⁸⁷ ou par le fait de se vêtir de

182 Conseil d'État, 26 février 1986, n°61133, Hôpital James c. M Hubert.

183 Frédéric Laurie, *L'appréciation de la faute disciplinaire dans la fonction publique*, *op. cit.*, p. 366.

184 Par exemple Conseil d'État, 22 novembre 1995, n°141113, Ministre de l'intérieur et de la sécurité publique c. M.D.

185 Par exemple, Conseil d'État, 29 avril 1987, n° 65690, Ville de Grenoble c. M. Jay.

186 Conseil d'État, 27 janvier 1926, Nguyen Hun Chanh, Rec. p. 82.

187 Par exemple, Conseil d'État, 1er octobre 1954, Barruel, Rec. p. 827.

façon négligée¹⁸⁸ ou encore par l'attitude incorrecte ou insolente d'un fonctionnaire¹⁸⁹ dans l'expression d'un refus d'exécuter un ordre légal.¹⁹⁰

Les incorrections et indécors sont aussi constituées par les injures ainsi que par les menaces, les outrages et les violences envers un supérieur.¹⁹¹

Le devoir de politesse existe également à l'égard des collègues et des administrés.¹⁹²

Le fonctionnaire n'a également pas un comportement approprié lorsqu'il commet des impudences dans le service. Il a l'obligation d'avoir un comportement décent à l'égard des usagers,¹⁹³ de ces collègues et de la hiérarchie. Par exemple, il est logique, pour que le service soit accompli, que le fonctionnaire ne commette pas de harcèlement sexuel.¹⁹⁴ En effet, pour que l'administration réalise sa mission, un minimum de respect est attendu de lui. A l'égard des usagers, il est indispensable à ce que ceux-ci n'hésitent pas à s'adresser à l'administration, à l'égard de la hiérarchie et des collègues, il est nécessaire pour que la collaboration qu'implique la réalisation de la mission puisse avoir lieu. Qu'il s'agisse de l'obligation de politesse ou de décence, on perçoit que derrière il y a l'idée d'un minimum de respect exigé du comportement du fonctionnaire, respect directement nécessaire au fonctionnement du service.

Pour que l'administration réalise son activité, le fonctionnaire devra servir normalement. Cela signifie d'abord exécuter les tâches qui lui sont confiées, de la manière qui lui sera indiqué en respectant les règles du service. Il devra, ensuite, observer des obligations directement et indirectement liées à la réalisation des tâches administratives. Il s'agit pour le fonctionnaire de remplir sa mission de façon adéquate tant dans l'accomplissement d'une tâche précise que dans son comportement général. Il ne s'agit que d'un standard minimal imposé à l'agent pour que le service fonctionne. Il est évident que certaines des obligations énoncées portent atteintes à la considération de l'administration dans le public si elles sont méconnues. L'administration qui est relativement libre dans l'exercice de son pouvoir disciplinaire pourra fonder la répression de l'agent sur l'atteinte à la dignité ou à l'honneur de la fonction ou du service que la faute engendre. Mais cette image compromise de l'administration n'est qu'une conséquence de la méconnaissance de ces obligations. Si elles existent c'est pour permettre à l'administration de réaliser sa mission de service public. Elles rendent possible son fonctionnement.

188 Par exemple, Tribunal administratif d'Amiens, 3 juin 1986, Seckel.

189 Par exemple, Conseil d'État, 24 mars 1997, n°125719, Mme Popotte.

190 Frédéric Laurie, *L'appréciation de la faute disciplinaire dans la fonction publique*, *op. cit.*, p. 315.

191 Par exemple, Conseil d'État, 27 février 1995, n° 115988 ou encore Conseil d'État, 5 janvier 1994, n°110673, Commune de Bouscat.

192 Conseil d'État, 16 mars 1933, Vesque, Rec. p.319.

193 Par exemple, Conseil d'État, 9 juin 1978, n° 05911, Lebon, Rec. p. 245.

194 Prévu par l'article 222-33 code pénal et par l'article 6 ter du statut de 1983.

II- Des obligations déontologiques

Les obligations déontologiques s'imposent aux fonctionnaires pour que le service qu'ils accomplissent soit bon et qu'il jouisse d'une certaine image dans le public. Ces obligations existent pour que l'administration dispose d'une réputation favorable tant dans la qualité de son travail que dans le comportement de ses agents même en dehors du service. L'administration ne peut seulement se contenter de fonctionner. Elle doit être plus exigeante que cela. Les agents de l'administration sont soumis à une exigeante déontologie parce qu'ils servent l'intérêt général, les besoins collectifs de la population. Cela les soumet en quelque sorte à un devoir d'exemplarité, dans et hors du service. Ils exercent des fonctions particulières qui nécessitent un comportement irréprochable. Dès lors, des obligations à connotation morale s'imposent. Elles sont morales car elles entendent faire du fonctionnaire plus qu'un simple professionnel ayant un comportement approprié, un « honnête homme ». Un homme tourné vers la bienveillance et la loyauté. Ces obligations n'ont plus pour raison d'être seulement des considérations liées au fonctionnement apparemment régulier du service. Elles se distinguent en deux catégories. Certaines sont imposées pour que l'administration et le service rendu soient bons. Il ne s'agit pas, pour l'agent public, que de servir normalement. L'exigence de qualité est renforcée. Le fonctionnaire est porté vers la perfection. Il s'agit de garantir la droiture des activités de l'administration. La méconnaissance de ces obligations n'empêche pas, dans l'immédiat l'accomplissement de la mission administrative. Néanmoins, la violation de ces devoirs professionnels, est de nature à porter atteinte à un fonctionnement de bonne qualité de l'administration. Dans une certaine mesure, ces obligations assurent sa pérennité. On peut douter de la capacité à subsister d'un service qui n'agirait pas de la bonne façon. En cela, sur la durée elles permettent à l'administration de continuer à exercer son activité. En fait, les fautes commises à leur encontre portent directement atteintes à un fonctionnement qui se voudrait « vertueux » de l'administration et indirectement à son simple fonctionnement. La seconde catégorie d'obligations déontologiques recouvre celles qui ne concernent plus le fonctionnement de l'administration mais uniquement sa réputation. En effet, en dehors du service, le serviteur de la collectivité publique est soumis à des obligations qui ne tendent qu'à ne pas déconsidérer le corps auquel il appartient et plus généralement l'administration.

Le fonctionnaire ne doit pas se contenter d'un respect apparent de ses collègues, de la hiérarchie et des usagers de sorte que l'accomplissement de l'activité soit, dans l'immédiat,

possible, il doit plus encore se montrer loyal à leur égard.

« La loyauté n'est pas du loyalisme¹⁹⁵ qui implique une adhésion personnelle à la politique menée par les dirigeants de l'État ou des collectivités territoriales ». ¹⁹⁶ Si le fonctionnaire conserve une liberté absolue d'opinion, il doit s'abstenir de formuler des critiques, même en dehors du service, à l'encontre de son administration et de sa hiérarchie. Il s'agit de l'obligation de réserve. ¹⁹⁷ Plus qu'un respect nécessaire à tout travail par un groupement d'individus, il s'agit en plus d'être fidèle au service. Cette vertu n'est pas indispensable, dans l'immédiat, au fonctionnement de l'administration mais l'est pour que celui-ci ne se contente pas d'être correct. Il lui permet d'être bon. Il contribue à diffuser une image d'unité, de solidarité et permet en cela une collaboration des fonctionnaires, sans doute accrue, au-delà du strict nécessaire, dans la réalisation de la mission de l'institution administrative. Cette loyauté impose donc également que le fonctionnaire soit soumis à une obligation de neutralité dans le service. ¹⁹⁸ Grâce à cette obligation le service donnera, outre une image d'unité, l'impression, qu'il traite de façon égale les usagers, indépendamment de leurs opinions religieuses ou politiques. L'action administrative peut, dès lors, sembler bonne. Le manquement à cette obligation est de nature à compromettre une telle vision de l'administration. En cela, l'obligation de neutralité se rattache à l'obligation de loyauté envers le service. Cette idée de cohésion concourant à un accomplissement de meilleure qualité des fonctions, se retrouve sans doute dans l'obligation de loyauté envers les institutions. ¹⁹⁹ Par ailleurs, la fidélité envers le service implique que le fonctionnaire respecte une obligation de discrétion professionnelle. ²⁰⁰ Cette obligation s'impose à tous les agents publics. Elle interdit de révéler au public et mêmes aux autres agents non habilités à les recevoir, des informations sur le fonctionnement du service (dossiers traités, discussions internes, procédures en cours...), sauf autorisation expresse de l'autorité hiérarchique. ²⁰¹ Ainsi, l'indiscrétion professionnelle est caractérisée si le fonctionnaire transmet des informations à des tiers ou les utilise à des fins personnelles. ²⁰² La divulgation de telles informations n'est pas en soit de nature à directement empêcher l'administration de fonctionner mais il est clair qu'elle nuit à la confiance de celle-ci en ses agents. Or, la confiance peut être de nature à améliorer la qualité du service en

195 Seuls les proches collaborateurs de ces derniers sont tenus à une telle adhésion (membres de leur cabinet par exemple...).

196 Joel Moret-Bailly et Didier Truchet, *Droit des déontologies*, op. cit., p. 295.

197 Conseil d'État, 15 janvier 1935, Bouzanquet, Rec. p. 44.

198 Prévus par l'article 25 du statut général de la fonction publique.

199 La méconnaissance de la loyauté envers les institutions peut se traduire, par exemple, par un manque de respect vis-à-vis du drapeau national (Conseil d'État, 25 janvier 1935, DeFrance, Rec. p. 105) ou par la non-participation à des cérémonies patriotiques (Conseil d'État, 5 novembre 1952, Vrecord, Rec. p.487).

200 Prévus par l'article 26 du statut général de la fonction publique.

201 Joel Moret-Bailly et Didier Truchet, *Droit des déontologies*, op. cit., p. 304.

202 Par exemple, Conseil d'État, 21 novembre 2003, n° 243959.

renforçant une fois encore la cohésion des agents.

Les fonctionnaires doivent être également loyaux à l'égard des usagers. L'obligation de secret professionnel²⁰³ est une obligation générale. Mais certains corps sont davantage concernés par cette obligation.²⁰⁴ Plus que des règles de politesse et de décence nécessaires à la réalisation même du service, cette obligation tend à renforcer le lien de confiance entre l'administration et les usagers. Même une fois que l'utilisateur a été accueilli de façon respectueuse, l'agent devra lui rester fidèle et ne pas divulguer certaines informations le concernant.²⁰⁵ Ce sentiment de confiance renverra une image vertueuse de l'administration. Elle recherche une qualité dans l'action des fonctionnaires qui dépasse celle qui est nécessaire pour un exercice seulement correct des fonctions.

Le fonctionnaire doit être honnête. La malhonnêteté caractérise la personne qui méconnaît la probité et l'intégrité.²⁰⁶ La probité et l'intégrité sont généralement déclinées en obligation de désintéressement. Les obligations statutaires²⁰⁷ sont complétées par l'énoncé d'infractions pénales dont la violation constitue aussi des fautes disciplinaires.²⁰⁸ Les manquements à l'obligation de probité résultent d'une attirance de l'agent par l'argent. L'improbité résulte de l'utilisation frauduleuse de ses fonctions pour obtenir des avantages ou des droits à titre personnel.²⁰⁹ Méconnaît notamment l'obligation de probité, le fonctionnaire partial.²¹⁰ Les actions dans le service d'un agent improbe, sont justifiées par un intérêt qui n'est jamais celui du service.²¹¹ Si le service peut donner l'impression de fonctionner correctement, en réalité l'action administrative ne sera pas bonne. La violation de l'obligation d'intégrité peut consister, quant à elle, en l'utilisation des moyens mis à disposition dans le cadre de la profession à des fins personnelles.²¹² Les obligations de probité et d'intégrité imposent un exercice des fonctions non pas seulement en apparence convenable mais plus encore honnête.

Cet exercice honnête explique l'obligation de se consacrer à ses fonctions. Le

203 Prévues par l'article 26 du statut général de la fonction publique.

204 Par exemple, les agents des établissements publics de santé doivent respecter le secret médical en vertu de l'article L1110-4 du code de santé publique.

205 Le manquement à cette obligation expose non seulement à des sanctions disciplinaires, mais aussi aux peines pénales prévues par les articles 226-13 et suivant du code pénal.

206 Prévues à l'article 25 du statut général de la fonction publique.

207 Notamment l'article 25 bis du statut général qui prévoit le conflit d'intérêts.

208 Les articles L432-10 à L432-16 du code pénal énoncent plusieurs notions : concussion, corruption passive liée à la question de l'acceptation ou non des cadeaux, trafic d'influence, prise illégale d'intérêt, délit d'atteinte à la liberté d'accès et à l'égalité des candidats dans les marchés et les délégations de services publics, destruction, soustraction et détournement de biens.

209 Frédéric Laurie, *L'appréciation de la faute disciplinaire dans la fonction publique*, op. cit., p. 346.

210 « La partialité est caractérisée par un manque d'abstention et d'objectivité qui s'exprime par des discriminations ». *Ibid.*, p. 346.

211 *Ibid.*, p.346.

212 Par exemple Cour administrative d'appel de Marseille, 20 avril 2018, n° 16MA04867.

désintéressement peut s'opposer au cumul d'emploi. L'obligation de se consacrer à ses fonctions²¹³ veille à préserver l'indépendance et donc l'impartialité de l'agent. En cela, elle concourt à un fonctionnement qui peut être considéré comme bon de l'administration.

Le fonctionnaire doit également être digne et ne pas avoir un comportement contraire à l'honneur. Ces notions renvoient à des obligations qui ne sont imposées que pour assurer la bonne renommée du service. Elles ne constituent pas des obligations précises et définies. N'importe quelle faute disciplinaire, notamment par sa gravité, peut porter atteinte à la dignité ou à l'honneur de l'administration. Comme nous l'avons vu, certains devoirs qui permettent le simple fonctionnement du service, et qui ne sont pas déontologiques peuvent avoir pour conséquence de porter atteinte à la dignité des fonctions s'ils sont méconnus. En revanche, et pour ce qui nous intéresse ici, certaines obligations existent uniquement pour préserver la dignité et l'honneur des fonctions. Elles s'inscrivent dans une logique d'exemplarité et en cela elles sont déontologiques.

Même en dehors du service et au-delà de l'obligation de loyauté précédemment évoquée, le fonctionnaire doit continuer d'avoir un comportement vertueux, exemplaire, ne portant pas atteinte aux bonnes mœurs. Le prestige qui peut s'attacher à sa situation lui interdit certains comportements. Les activités, auxquelles il se livre hors service, peuvent causer un scandale et compromettre la dignité du service auquel il appartient et la réputation de l'administration. Tel est par exemple le cas d'un comportement habituel de l'agent incompatible avec le service,²¹⁴ d'une policière municipale ayant joué dans un film à caractère pornographique²¹⁵ ou encore d'un agent des Compagnies républicaines de sécurité ayant cohabité avec une prostituée.²¹⁶ De tels faits ne constituent des fautes susceptibles de justifier une sanction disciplinaire qu'en tant qu'ils compromettent auprès de la population la dignité et le prestige de l'emploi.²¹⁷

Des obligations à connotation morale existent et semblent pouvoir être distinguées des autres obligations s'imposant aux agents publics. Elles n'entendent pas contraindre le fonctionnaire à avoir un comportement simplement apte à la réalisation de la mission administrative. Elles entendent faire de lui un homme « vertueux ». L'objectif est d'assurer la pérennité et la renommée du service. La déontologie conserve sa spécificité bien qu'elle soit, en partie,

213 Cette obligation figure à l'article 25 septies du statut général de la fonction publique. Le cumul d'activités est strictement réglementé. Elle explique aussi la réglementation relative au « pantouflage » prévue par l'article 25 octies III du statut général.

214 Conseil d'État, 30 mai 1990, n° 112997, *Ministre de l'intérieur c. Occelli*.

215 Cour administrative d'appel de Paris, 9 mai 2001, n° 99PA00217.

216 Conseil d'État, 14 mai 1986, n°71856.

217 Francis Delpérée, *L'élaboration du droit disciplinaire de la fonction publique*, *op. cit.*, p. 189.

codifiée. Cette spécificité la différencie des autres obligations pesant sur les fonctionnaires et permet de percevoir qu'elle n'est pas absorbée par la discipline.

La recherche de la déontologie, visant à la distinguer de la discipline, amène également à s'intéresser à la « véritable » ou « bonne » déontologie, celle du for intérieur. Bien-entendu, il ne sera pas possible d'énoncer l'ensemble des considérations éthiques, au-delà des obligations juridiques ou quasi-juridiques, qui peuvent animer les serviteurs de la chose publique dans l'accomplissement de leurs professions. Mais si l'on parvient à pouvoir en énoncer quelques-unes, l'affirmation selon laquelle la discipline et la déontologie ne se superposent pas s'en trouvera, une nouvelle fois, confortée.

Sa propre expérience de la réflexion morale, le degré de son exigence intérieure, pourra conduire, le chargé de fonction publique, à adopter un comportement tendant à accroître la qualité de l'action administrative.

Parmi ces obligations purement morales, il faut mentionner le courage. Elle serait « la vertu morale de l'action par excellence ».²¹⁸ Par exemple, le courage pourra conduire les agents exerçant des fonctions d'encadrement à ne pas hésiter à sanctionner des fautes nuisant à la bonne marche de l'administration. Par son effet dissuasif et répressif, la sanction pourra concourir à un meilleur fonctionnement du service.

Le sens de l'altruisme est également une qualité qui peut animer le fonctionnaire dans l'accomplissement de sa tâche, sans que celui-ci ne lui soit imposé par aucun texte de nature juridique. Ce sens de l'altruisme le conduira, en plus d'être respectueux et loyal à l'égard des administrés, à adopter un comportement compréhensif. Il s'agit véritablement de se mettre à la place de l'autre pour comprendre ses besoins et ses difficultés. L'altruisme pourra notamment se manifester par « la réserve dont le fonctionnaire usera de ses possibilités et de ses droits de contrainte et de coercition ».²¹⁹ L'image qu'ont les administrés de l'administration peut s'en trouver améliorée.

Enfin, on peut également mentionner la modestie. « Être modeste c'est savoir faire taire en soi la vanité et l'orgueil. C'est remplir sa tâche simplement sans souci de briller. » C'est être simple. La modestie pourra conduire à un service de qualité supérieure en ce que l'agent écouterait davantage les conseils et avis de ses collègues qui pourront être enrichissants.²²⁰ Cette qualité permet, sans doute, une collaboration renforcée et participe en cela à un meilleur fonctionnement de l'administration.

218 Robert Catherine, *Le fonctionnaire français, introduction à une déontologie de la fonction publique*, Sirey, 1973, p. 236.

219 *Ibid.*, p. 244.

220 *Ibid.*, p. 232.

Ainsi, la déontologie n'est pas entièrement codifiée. Il existe des obligations déontologiques purement morales que les fonctionnaires peuvent se sentir tenus de respecter pour garantir une certaine qualité de l'activité professionnelle. Ces règles seulement éthiques ne peuvent fonder une répression disciplinaire. Il en résulte que la déontologie déborde la discipline. De plus, même la déontologie juridique ne peut totalement se superposer avec la discipline en raison de l'existence de règles juridiques non déontologiques. Dès lors, la répression disciplinaire peut également être exercée sur le fondement de règles extra-déontologiques. La discipline est donc elle aussi plus large que la déontologie. Il est alors possible d'affirmer que la discipline et la déontologie ne se confondent pas mais « forment deux ensembles qui ne se recoupent que partiellement ».²²¹

Section 2 : Des divergences de méthodes

Malgré le fait que la discipline et la déontologie forment deux ensembles bien distincts en raison de l'existence d'obligations déontologiques, d'obligations seulement juridiques et d'obligations déontologiques non juridiques, il apparaît qu'elles ne doivent pas être pensées en opposition. En effet, elles poursuivent une finalité commune. Elles cherchent à créer une identité professionnelle. La discipline ne tend pas qu'au maintien de l'ordre dans la fonction publique. Elle répand, par son effet répressif et dissuasif, un comportement qu'elle élabore. De même, la déontologie n'a pas seulement pour finalité de renforcer la confiance des administrés envers l'administration. Elle essaye de créer une unité au sein de la fonction publique.²²² Pour parvenir à cette finalité, la discipline et la déontologie utilisent des méthodes différentes.²²³ Cette finalité commune n'est pas le seul élément les rapprochant. A travers l'étude des méthodes utilisées par l'une et l'autre nous verrons qu'elles sont largement complémentaires.

221 Joel Moret-Bailly et Didier Truchet, *Droit des déontologies*, op. cit., p. 10.

222 Sylvain Niquège, « Discipline et déontologie : de l'art et des manières de faire corps », in. Jean-Claude Fortier (dir.), *Le statut général des fonctionnaires : trente ans, et après ?*, op.cit., p. 281.

223 *Ibid.*, p. 287.

I- La méthode préventive de la déontologie

Pour créer une identité professionnelle, la méthode déontologique se distingue de la méthode disciplinaire qui repose sur la sanction. Elle répond à une logique préventive. Il « s'agit d'éduquer, prévenir, persuader ». ²²⁴ Elle tend à ce que les agents s'autodisciplinent. Il ne s'agit pas d'imposer un certain comportement par la répression. Les agents vont s'approprier leurs devoirs.

Pour cela, la déontologie va rechercher l'adhésion en édictant les textes après concertation avec les représentants des personnels. ²²⁵ En effet, en émanant du groupe considéré, elle serait plus facilement reconnue et acceptée par lui et serait beaucoup plus efficace que des règles venant de l'extérieur. Dans le droit de la fonction publique cela s'observe notamment avec le nouvel article 25 du statut général de la fonction publique qui dispose notamment qu' « il appartient à tout chef de service de veiller au respect [des principes déontologiques] (...). Tout chef de service peut préciser, après avis des représentants du personnel, les principes déontologiques applicables aux agents placés sous son autorité, en les adaptant aux missions du service ». Cette participation des représentants du personnel permet d'élaborer un texte véritablement adapté aux particularités et exigences du service public en question. En effet, en l'absence d'une telle participation, la charte risque d'être déconnectée de la réalité. Le dialogue social permet de présenter clairement les enjeux d'un tel texte, de faire remonter par la voie des représentants des personnels les difficultés rencontrées, de rédiger une charte adaptée aux exigences spécifiques de chaque service. ²²⁶ En s'enrichissant des expériences et des enseignements tirés des pratiques professionnelles, ces textes parviennent à une meilleure anticipation de certaines situations. Ces codes ont donc pour avantage d'être plus proche de la réalité des fonctionnaires et de répondre à leurs interrogations nouvelles. ²²⁷ Mieux acceptés et plus proches de la réalité, ils seront d'autant plus respectés et témoignent de la méthode préventive de la déontologie. Cette méthode est complémentaire de la discipline. Elle aide les fonctionnaires, notamment grâce à ces codes ou chartes de déontologie, à intérioriser l'ensemble de leurs devoirs. Elle peut expliquer le fait que certains codes dénommés « code de déontologie » retiennent une conception large de ce mot en y mettant tous les devoirs professionnels. En effet, si nous n'admettons pas, comme cela a été démontré, que toutes les

²²⁴ *Ibid.*, p. 287.

²²⁵ *Ibid.*, p. 288.

²²⁶ Emmanuel Aubin, *La déontologie dans la fonction publique*, *op. cit.*, p. 50.

²²⁷ Sylvain Niquège, « Discipline et déontologie : de l'art et des manière de faire corps », in. Jean-Claude Fortier (dir.), *Le statut général des fonctionnaires : trente ans, et après ?*, *op. cit.*, p. 288.

obligations s'imposant aux fonctionnaires dans l'exercice de leurs fonctions puissent être qualifiées de déontologiques, en revanche la présence d'obligations non déontologiques dans les codes de déontologie peut se justifier. Cette méthode spécifique à la déontologie démontre qu'elle ne correspond pas qu'à un ensemble d'obligations à connotation morale mais qu'elle est aussi l'art de se poser les bonnes questions avant qu'il ne soit trop tard. Or, pour que le fonctionnaire ne commette pas de fautes disciplinaires, il semble souhaitable qu'il intériorise l'intégralité des devoirs qui s'imposent à lui, que ces devoirs tendent à un simple fonctionnement de l'activité professionnelle ou plus encore à un fonctionnement qui soit bon. Pour en revenir plus précisément à la démarche préventive des différents codes de déontologie, il faut souligner qu'elle s'observe particulièrement dans leurs rédactions. Ils détaillent de façon précise le comportement attendu des fonctionnaires. Par exemple, l'article R. 434-9 du code de sécurité intérieure qui constitue le code de déontologie de la police et de la gendarmerie nationale explicite ce que recouvre l'obligation de probité en énonçant notamment que, le policier ou le gendarme « n'accepte aucun avantage ni aucun présent directement ou indirectement lié à ses fonctions ou qu'il se verrait proposer au motif, réel ou supposé, d'une décision prise ou dans l'espoir d'une décision à prendre ». Le recueil des obligations déontologiques des magistrats judiciaires élaboré par le conseil national de la magistrature²²⁸ dresse une liste détaillée des obligations s'imposant aux juges judiciaires : indépendance, impartialité, intégrité, légalité, attention à autrui, discrétion et réserve. Les implications de chacune de ces notions sont précisées et le recueil émet des recommandations permettant aux juges judiciaires d'avoir des repères concrets dans des situations précises.²²⁹ Ainsi, l'élaboration de chartes et de codes participe à une approche pédagogique et préventive. Ces supports déontologiques font en sorte que chaque agent connaisse l'étendue de ses obligations. Ils réunissent en un seul texte ce qui est éparé. Ils fournissent un mode d'emploi aux agents.²³⁰ Grâce à ces textes, on perçoit l'une des finalités de la déontologie. On se rend compte qu'elle contribue à forger une identité professionnelle. En effet, ils prennent en considération les spécificités et les risques inhérents à une fonction. Ces codes mettent en avant les singularités d'un type de fonction.²³¹ En cela, ils contribuent à cultiver un sentiment identitaire et diffusent un modèle de comportement propre aux agents publics.

228 La loi n°2007-287 du 5 mars 2007 qui modifie l'article 20 de la loi organique n°94-100 du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature prévoit qu'« il élabore et rend public un Recueil des obligations déontologiques des magistrats. »

229 Emmanuel Aubin, *La déontologie dans la fonction publique*, op. cit., p. 49.

230 François Chambon, Olivier Gaspon, *La déontologie administrative : Des valeurs du service public à un management de la prévention des risques*, op. cit., p. 216.

231 *Ibid.*, p. 217.

Le caractère préventif de la déontologie passe également par l'instauration d'un référent déontologue. En cas de doute le fonctionnaire pourra le consulter. Il s'agit d'une personne ou d'une entité chargée de conseiller les membres d'une profession sur l'application de leurs obligations. Un pas important a été franchi, en la matière, avec la loi de 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires qui prévoit la possibilité pour les fonctionnaires de consulter un référent déontologue. Sa mission est vaste puisque le conseil utile qu'il sera amené à donner pourra porter sur le respect non seulement des principes déontologiques du statut mais aussi de toutes les obligations de l'agent public.²³² Là aussi, il semble préférable que les fonctionnaires aient une compréhension et connaissance de l'ensemble de leurs obligations pour éviter la commission de fautes disciplinaires.

La diversité des règles qui s'applique aux fonctionnaires rend nécessaire, surtout en cas de doutes sur l'application de ces règles dans une situation concrète, la consultation d'un pair, d'un collègue de pairs ou d'un expert désigné par l'institution à laquelle on appartient.²³³

On voit cela par exemple avec un avis du collège de déontologie du Conseil d'État²³⁴ du 18 janvier 2019.²³⁵ Dans le cadre de cet avis, il a été amené à se prononcer sur la possibilité pour des conseillers d'État de dispenser au sein d'un cabinet d'avocats des prestations rémunérées de formation continue, notamment en présentant la jurisprudence relative à un domaine donné. Il a pris le soin de rappeler que, en principe, les conseillers d'État peuvent exercer des activités d'enseignement,²³⁶ dans un organisme privé ou public, sans qu'il soit nécessaire de solliciter une autorisation expresse. Mais l'exercice d'une telle activité ne doit pas compromettre la disponibilité pour l'exercice des fonctions et ne pas être de nature à porter atteinte à la dignité ni à l'indépendance du magistrat. L'étendue de cette exception pouvait soulever des difficultés notamment pour cerner précisément les hypothèses visées dans une situation concrète. On perçoit alors l'utilité de l'avis du collège de déontologie. Il permet aux conseillers d'État de respecter leur obligation d'indépendance. En effet, l'exercice de cette activité d'enseignement est incompatible avec l'exercice des fonctions en raison du fait que son organisation et sa rémunération sont le fait, non pas des barreaux ou d'organismes de formation, mais du cabinet d'avocats. Elle place, alors le magistrat dans une situation de dépendance incompatible avec son état. Ainsi, cet avis vient préciser dans une situation

232 L'article 28 bis du statut général de la fonction publique prévoyant notamment que « Tout fonctionnaire 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 articles 25 à 28 (...)»

233 Joel Moret-Bailly et Didier Truchet, *Droit des déontologies*, op. cit., p. 81.

234 Ce collège est chargé d'apporter un éclairage à l'ensemble des membres de la juridiction administrative sur l'application des principes et bonnes pratiques rappelés par la charte de déontologie des membres de la juridiction administrative.

235 Avis n° 2018/4 du 18 janvier 2019.

236 En vertu de l'article R. 131-1 du code de justice administrative.

concrète le comportement que doit adopter un fonctionnaire pour ne pas méconnaître ses obligations. Il contribue également à diffuser un certain modèle, celui d'un agent « devant veiller par lui-même -le cas échéant en recueillant les avis et conseils appropriés- à se prémunir contre toute situation de nature à mettre en cause son impartialité et son indépendance. »

La méthode préventive de la déontologie, qui contribue à construire une unité dans la fonction publique, s'observe également avec le rôle de la Commission de déontologie de la fonction publique. Avec la loi de 2016 cette instance a vu son rôle renforcé. Il consiste notamment à veiller au respect des normes statutaires qui interdisent le conflit d'intérêts et encadrent le « pantouflage ». Elle est saisie pour examiner la compatibilité du projet de création ou de reprise d'une entreprise par un fonctionnaire à temps complet qui sollicite un temps partiel pour cela mais également afin d'apprécier la compatibilité de toute activité, qu'envisage d'exercer un fonctionnaire cessant définitivement ou temporairement ses fonctions, 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. Dans une telle situation, on voit clairement la démarche préventive de la commission. Elle rend un avis sur la compatibilité ou non de l'activité ou avec d'éventuelles réserves qui liera l'administration et que le fonctionnaire aura l'obligation de respecter. Ce faisant, elle tente de préserver l'indépendance et l'impartialité du fonctionnaire. Elle contribue également à diffuser un certain modèle de comportement dans la fonction publique. Cela se manifeste, en particulier, par la publication de ses rapports annuels. Ils constituent une véritable jurisprudence. On y retrouve notamment les principaux critères d'appréciation sur lesquels la commission se fonde ainsi que des exemples d'avis qu'elle a rendu. Ces informations sont des moyens de reprendre les questions que le fonctionnaire doit se poser pour savoir s'il pourra toujours être indépendant et impartial lorsqu'il envisage par exemple d'exercer certaines activités.

Ces quelques exemples de la méthode utilisée par la déontologie en particulier pour créer une unité au sein de la fonction publique démontrent qu'un rapprochement avec la discipline est possible puisqu'elle partage, comme nous le verrons, la même finalité.

Mais, un tel rapprochement s'observe aussi par le fait que la méthode déontologique rejoint parfois la méthode disciplinaire. D'abord et logiquement la méconnaissance des règles contenues dans les codes et chartes de déontologie peut constituer une faute disciplinaire

lorsqu'ils sont juridiques et ne se contentent pas de formuler des conseils et des préconisations de comportement. Les prescriptions inscrites dans ces codes peuvent aider l'autorité disciplinaire à justifier sa décision. En effet, le juge administratif estime que l'énonciation des faits commis par un fonctionnaire et le visa du code de déontologie constituent une motivation suffisante d'une décision de sanction disciplinaire.²³⁷ Ainsi, le développement de tels textes permet d'enrichir le cadre juridique des obligations des fonctionnaires et est le signe d'une « progression incontestable du principe de la légalité en droit disciplinaire ».²³⁸

La complémentarité de la discipline et de la déontologie s'observe également par d'autres mécanismes. Tel est le cas du lanceur d'alerte. La déontologie qui tend à ce que les agents intériorisent leurs obligations se manifeste par un mécanisme de lanceur d'alerte. Il est vrai que la dénonciation est emblématique « de l'éthique de la responsabilité dont [la déontologie] est porteuse ».²³⁹ Cette technique déontologique est directement liée au disciplinaire. L'auteur du manquement risque de se voir infliger une sanction disciplinaire. Le lanceur d'alerte attend que l'autorité hiérarchique fasse cesser le manquement et qu'elle prenne les sanctions qui s'imposent à l'encontre de l'agent fautif.²⁴⁰ La déontologie et la discipline sont ici nettement complémentaires.

Une telle complémentarité s'observe également avec la façon dont s'articulent les avis rendus par les instances déontologiques et la mise en œuvre de l'action disciplinaire. Par exemple, lorsque la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique est saisie par l'autorité hiérarchique de la déclaration d'intérêts de certains fonctionnaires, et qu'elle estime que la situation du fonctionnaire n'appelle aucune observation, il peut être difficile, pour l'autorité hiérarchique d'exercer une action disciplinaire à l'encontre d'un fonctionnaire en raison de son absence d'impartialité sur la base de ces mêmes déclarations. De même, lorsque la commission de déontologie est saisie au titre de son activité de recommandation et qu'elle ne reconnaît pas, par exemple, la matérialité des faits constitutifs d'un conflit d'intérêts, il est difficile, pour l'autorité répressive, de sanctionner un tel fait. Dans ce cas, la marge d'appréciation de la faute disciplinaire par le pouvoir disciplinaire est réduite par l'intervention de la commission de déontologie.²⁴¹

La déontologie vise à atteindre l'objectif d'une bonne administration en imposant des

237 Par exemple, Conseil d'État, 10 juillet 1996, n°150705, Lecanu.

238 Joëlle Pralus-Dupuy, « Les tendances contemporaines de la répression disciplinaire », RSC, 2000, p. 255 cité par Frédéric Laurie, *L'appréciation de la faute disciplinaire dans la fonction publique*, op. cit., p. 93.

239 Sylvain Niquège, « Discipline et déontologie : de l'art et des manières de faire corps », in. Jean-Claude Fortier (dir.), *Le statut général des fonctionnaires : trente ans, et après ?*, op.cit., p. 289.

240 *Ibid.*, p. 289.

241 Frédéric Laurie, *L'appréciation de la faute disciplinaire dans la fonction publique*, op. cit., p. 164.

obligations allant spécifiquement dans ce sens mais aussi en rendant possible une meilleure prévention des risques juridiques. Cette méthode préventive passe par une meilleure sensibilisation des agents à leurs obligations grâce notamment à l'adoption de chartes de déontologie et à un renforcement du rôle des acteurs pouvant guider le fonctionnaire. Cette méthode met en avant le lien entre la discipline et la déontologie. De plus, à travers cette méthode une finalité de la déontologie transparaît : elle vise à créer une unité dans la fonction publique en diffusant en quelque sorte un standard de comportement. Cette finalité témoigne du fait que la discipline et la déontologie sont deux concepts distincts qui ne peuvent être pensés en totale opposition. La discipline poursuit également ce but mais avec une méthode différente.

II- La méthode répressive et pédagogique de la discipline

La méthode disciplinaire serait un échec. Il faudrait « passer d'une culture de la répression à une véritable stratégie de la prévention ».²⁴²

S'il est vrai que la discipline intervient lorsqu'un fonctionnaire a méconnu ses obligations et qu'elle constitue en cela un échec, il ne faut pas pour autant sous-estimer la méthode disciplinaire. Elle est pédagogique et tend également à diffuser une identité au sein de la fonction publique.

Pour diffuser un modèle de comportement, la discipline procède par une accumulation de mauvais exemples et par la sanction des fautes commises.²⁴³ Il est alors possible de percevoir le comportement type que doivent adopter les personnes ayant la qualité de fonctionnaire.

Cette fonction de la discipline n'est pas accessoire. Elle vise à augmenter la ressemblance des agents en réprimant les comportements contraires aux exigences de la fonction publique.

La discipline se soucie de la diffusion de ce modèle. En réprimant, elle conserve une certaine pédagogie. Ce caractère pédagogique de la sanction est accru lorsque l'autorité disciplinaire décide de rendre public la sanction et ses motifs.²⁴⁴ Cette publication qui doit garantir l'anonymat des fonctionnaires sanctionnés peut être instructive pour les autres agents. Elle devrait être développée.

Cette démarche didactique de la discipline passe par la recherche de la meilleure sanction. La

²⁴² Entretien avec Sauvé J-M, *AJDA*, 30 avril 2012, cité par Emmanuel Aubin, *La déontologie dans la fonction publique*, *op. cit.*, p. 85.

²⁴³ Sylvain Niquèze, « Discipline et déontologie : de l'art et des manières de faire corps », in. Jean-Claude Fortier (dir.), *Le statut général des fonctionnaires : trente ans, et après ?*, *op.cit.*, p. 283.

²⁴⁴ Elle peut le faire en vertu notamment de l'article 67 du statut de la fonction publique de l'État et 89 du statut de la fonction publique territoriale.

sanction ne doit être ni trop sévère, ni trop laxiste. Une sanction trop grave serait perçue comme injuste et perdrait son caractère pédagogique et, à l'inverse, une sanction trop douce ne permettrait pas au fonctionnaire de mesurer la gravité de son comportement.

Ce souci de trouver une sanction qui soit pédagogique est d'abord celui de l'autorité disciplinaire. Pour ce faire, elle est aidée par la palette des sanctions prévue par le statut général de la fonction publique. En sanctionnant, il ne s'agit pas que de réprimer sans se soucier de la façon dont l'agent perçoit sa sanction. Parmi les sanctions qu'elle pourra prononcer, il y en a qui sont purement morales. Elles frappent les professionnels de simples mesures d'avertissement, de blâme, afin de les alerter que leurs agissements sont fautifs. Le but est d'influencer les comportements des professionnels « par imprégnation de la conscience » plutôt que par de véritables condamnations matérielles.²⁴⁵ Ce type de réponse de l'administration face à une faute de l'un de ses agents peut être adapté pour des manquements qui ne sont pas d'une grande gravité.²⁴⁶ Elle permet à l'agent de comprendre qu'il n'a pas eu un comportement conforme à celui qui est exigé de lui, sans pour autant que cela ait une influence sur sa carrière. En revanche, si le fonctionnaire a commis une faute plus grave, il ne paraît pas souhaitable de lui infliger une sanction trop clémente. Pour autant, l'administration continue de disposer d'outils lui permettant de faire mesurer à l'agent le caractère fautif de ses actes et leur degré de gravité tout en faisant mieux accepter la mesure répressive. Dans certains cas, la gravité des faits peut imposer de ne pas s'en tenir à un avertissement ou à un blâme mais, l'autorité disciplinaire peut vouloir laisser une chance à l'agent et ne pas immédiatement infliger une sanction ayant une incidence sur la carrière du fautif²⁴⁷ ou lui faire supporter en intégralité. Le sursis peut alors s'avérer utile. En effet, l'exclusion temporaire des fonctions peut être assortie d'un sursis total ou partiel. Durant le délai de sursis, les effets ou une partie des effets de la faute sont suspendues à l'éventuelle commission d'une autre faute par le fonctionnaire en cause. « L'intervention d'une sanction disciplinaire du

245 Jean-Louis Bergel, « Du concept de déontologie à sa consécration juridique », in Jean-Louis Bergel (dir.), *Droit et déontologies professionnelles*, Librairie de l'Université Aix-en-Provence, 1997, p. 9 et s.

246 L'avertissement par exemple sera utilisé principalement en cas de fautes peu graves comme des légers retards ou une absence injustifiée d'une journée (par exemple, Cour administrative d'appel de Marseille, 17 février 2004, n°99MA02231). Le blâme, qui lui est inscrit au dossier, sera privilégié en cas de fautes un peu plus graves mais qui n'ont pas une gravité trop importante. Tel est le cas par exemple d'un refus d'exécuter des ordres (Cour administrative d'appel de Bordeaux, 22 février 2011, n°10BX02072) ou encore lorsqu'il y a récurrence d'une faute de même degré déjà sanctionnée par un avertissement.

247 Par exemple, la sanction d'exclusion temporaire des fonctions pour une durée de deux ans, dont un an avec sursis peut être un bon compromis s'agissant d'un professeur ayant multiplié les punitions et exclusions de ses cours à l'encontre de ses élèves générant un climat de peur, ayant fait l'objet de plaintes récurrentes de la part de certains parents jugeant son comportement humiliant et menaçant vis-à-vis de leurs enfants, et ayant eu un comportement irrespectueux voire humiliant envers ses collègues et désobligeant et provocateur à l'égard de sa hiérarchie mais dont la qualité des enseignements était appréciée par plusieurs élèves et certains parents et les sanctions qu'il a infligé à certains collégiens étaient souvent justifiées. Cour administrative d'appel de Douai, 20 décembre 2018, n° 16DA00864.

deuxième ou troisième groupe pendant une période de cinq ans après le prononcé de cette exclusion entraîne la révocation du sursis. En revanche si aucune sanction disciplinaire autre que l'avertissement ou le blâme n'a été prononcée pendant cette période à l'encontre de l'intéressé, ce dernier est dispensé définitivement de l'accomplissement de la partie de la sanction pour laquelle il a bénéficié du sursis ».²⁴⁸ Ainsi, même lorsque la faute est d'une certaine gravité et que la sanction prononcée l'est, en conséquence, également, l'administration dispose toujours de moyens d'adapter au mieux la sanction dans la perspective de garantir sa meilleure efficacité. L'appréciation de la gravité faite par l'autorité compétente démontre également le souci de diffuser un certain modèle de comportement. Elle peut par exemple, dans l'appréciation de la sanction prononcée, indiquer que les manquements reprochés ont été précédés d'une faute antérieure. Il ne doit néanmoins pas s'agir d'infliger une seconde sanction à raison des mêmes faits.²⁴⁹ Elle prend en compte un ensemble de faits ou d'attitudes imputables à l'agent et non pas seulement un fait pris isolément. Elle peut aussi prendre en considération les efforts,²⁵⁰ même postérieurs à la sanction, effectués par l'agent en question pour améliorer son comportement.²⁵¹

La recherche de la meilleure sanction est également le fait du juge administratif. Il ne faut pas oublier que l'administration exerce son pouvoir disciplinaire sous son contrôle. Les éléments qu'il prend en compte dans son contrôle sont révélateurs de cette dimension pédagogique de la discipline. Cela s'observe d'abord dans le fait que la personnalité du fonctionnaire est un élément du contrôle de l'appréciation de la gravité de la faute disciplinaire. En effet, le juge, dans l'appréciation de la gravité de la faute, peut tenir compte de l'existence ou de l'absence d'une intention coupable.²⁵²

La prise en compte de la personnalité de l'agent se manifeste, également, par la prise en considération par le juge du comportement global du fonctionnaire. Une attitude irréprochable du fonctionnaire avant ou après avoir commis une faute permet parfois de la relativiser.²⁵³ A l'inverse, un agent récidiviste pourra être plus lourdement sanctionné.²⁵⁴ Il n'hésitera pas à censurer une décision au motif qu'elle était hors de proportion dans sa douceur avec la gravité des faits.²⁵⁵ A l'inverse, il censura également une sanction trop grave. Cela est d'autant plus intéressant qu'il a pu se baser sur l'inexpérience déontologique de l'agent

248 Article 66 du statut de la fonction publique de l'État et 89 du statut de la fonction publique territoriale.

249 Conseil d'État, 15 février 1963, Dame Leray, Rec. p. 97.

250 Conseil d'État, 20 décembre 1985, n° 66139, Centre hospitalier Auban-Moët d'Eperpay.

251 Pierre Bandet, *L'action disciplinaire dans les trois fonctions publiques*, Berger-Levraultimpr., 2001, p. 20.

252 Par exemple, Cour administrative d'appel de Nancy, 4 mai 2005, n° 02NC00976.

253 Par exemple, Conseil d'État, 12 mars 2014, n°367260 mais aussi Conseil d'État, 29 juillet 1994, n°145098, M Mouret.

254 Par exemple, Conseil d'État, 11 mars 1992, Mme Lagarde, n°88306.

255 Par exemple, Conseil d'État, 6 avril 2016, n°389821.

pour justifier un allègement de la sanction disciplinaire.²⁵⁶ Ainsi, le juge administratif contribue également à réguler les comportements des fonctionnaires en rendant des arrêts contrôlant la gravité de la sanction au vu de la personnalité de l'agent et n'hésitant pas à censurer la trop grande clémence ou la trop grande sévérité des autorités répressives.

Bien entendu, d'autres éléments peuvent être pris en considération pour apprécier la gravité de la faute comme notamment la nature des fonctions exercées²⁵⁷ ou le niveau hiérarchique de l'agent.²⁵⁸ Mais, il semble difficile d'ignorer le fait que le juge, comme l'administration d'ailleurs, se soucie des conséquences de la sanction sur le comportement à venir de l'agent. Derrière la prise en compte de la personnalité de l'agent transparaît la volonté de diffuser un standard de comportement, celle d'un agent qui respecte et comprend les obligations qui s'imposent à lui. La discipline répand un standard de comportement et concourt en cela à la création d'une identité professionnelle au sein de la fonction publique. Cette finalité, qu'elle partage avec la déontologie est de nature à les rapprocher.

Mais ce n'est pas le seul élément qui est de nature à démontrer que la discipline et la déontologie sont deux notions différentes mais complémentaires. Outre le fait que la répression disciplinaire renforce l'efficacité de la déontologie qui ne lierait que ceux qui voudraient la respecter si elle n'était pas mise en œuvre,²⁵⁹ la méthode répressive disciplinaire vient au soutien de la méthode déontologique. On le constate avec le rôle joué par le juge en la matière. Le juge administratif, saisi de la contestation d'une sanction disciplinaire, joue un rôle important dans l'appréhension de leurs obligations par les fonctionnaires et notamment de leurs obligations déontologiques. La discipline permet donc indirectement de préciser la déontologie. Grâce ou à cause d'une sanction disciplinaire, un contentieux est engagé et à cette occasion des précisions sont apportées. Ainsi, la connaissance de la jurisprudence permet de savoir l'étendue des obligations des agents. Il faut, néanmoins, souligner la difficulté pour ces derniers à avoir accès aux leçons à tirer des décisions rendues par les juridictions administratives. Mais, il n'en demeure pas moins, que le juge peut, en contrôlant l'appréciation de la faute disciplinaire portée par l'administration, préciser les contours des obligations notamment déontologiques qui s'imposent aux fonctionnaires. En cela, la discipline vient au soutien de la déontologie. D'abord, il est clair que la jurisprudence donne des exemples précis de fautes disciplinaires.²⁶⁰ Par ces contre exemples, le fonctionnaire peut avoir une meilleure

256 Par exemple, Cour administrative d'appel de Marseille, 29 janvier 2015, in. AJFP, 18 juillet 2015, p. 234 cité par Emmanuel Aubin, *La déontologie dans la fonction publique*, op. cit., p. 169.

257 Par exemple, Cour administrative d'appel de Nancy, 14 juin 2007, n°06NC01090.

258 Par exemple, Conseil d'État, 8 juillet 1991, n°97560.

259 Joel Moret-Bailly et Didier Truchet, *Droit des déontologies*, op. cit., p. 144.

260 Par exemple, la jurisprudence du conseil d'État nous donne des exemples précis de manquements à

perception de ce qui est attendu de lui. Mais, plus encore, la jurisprudence va parfois elle-même être à l'origine d'obligations imposées aux fonctionnaires et en préciser clairement les contours. Tel est le cas de l'obligation de réserve. Le juge administratif a déterminé au fil de sa jurisprudence, les implications de cette notion. Ces précisions, qu'il a apporté, ont permis de comprendre la nature de cette obligation qui n'est pas qu'une obligation de correction ou de courtoisie mais vise à restreindre les critiques émises par le fonctionnaire contre l'autorité hiérarchique. Les décisions rendues par le Conseil d'État nous apprennent que le fonctionnaire doit s'abstenir d'exprimer des opinions de nature à compromettre l'autorité de l'exécutif.²⁶¹ L'agent peut la compromettre à la fois par la forme et le fond des opinions exprimées. Par exemple, il apparaît que les termes employés par le fonctionnaire à l'appui des critiques ne doivent prendre aucune forme injurieuse, ni diffamatoire.²⁶² De même, le Conseil d'État a précisé les contours de l'obligation de discrétion.

L'arrêt rendu par le Conseil d'État en 1953 *Demoiselle Faucheux*²⁶³ fournit d'importantes précisions sur ce que signifie l'expression « pour tous les faits, informations ou documents dont ils ont connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de leurs fonctions ». ²⁶⁴ Selon cette décision, ni la qualité de délégué syndical, ni le fait que le fonctionnaire fautif soit extérieur à l'administration dont il est question, ne sont de nature à le dispenser de son obligation de discrétion professionnelle.

Il résulte de ces exemples que la répression disciplinaire exercée par l'administration sous le contrôle du juge est de nature à permettre une meilleure compréhension par les agents de leurs obligations, y compris leurs obligations déontologiques juridiques.

Ainsi, la discipline régule les comportements professionnels des agents. Les sanctions infligées et les décisions de justice dont ces sanctions sont à l'origine dessinent les contours d'un standard. Comme la déontologie, elle a pour but de créer une unité au sein de la fonction publique.²⁶⁵ Mais la discipline et la déontologie ne partagent pas qu'une même finalité. Leurs méthodes sont complémentaires. Elles se soutiennent mutuellement.

l'obligation de loyauté nationale. Il a pu constater le manquement à l'obligation de loyauté envers la nation notamment d'un fonctionnaire ayant refusé de participer aux cérémonies officielles, organisées à l'occasion de la commémoration du 11 novembre 1918 (Conseil d'État, 5 novembre 1952, *Vrecond*, Rec. p. 487), ou bien le caractère antinational des propos tenus par un agent au cours d'une réunion publique (Conseil d'État, 25 janvier 1935, *DeFrance*, Rec. p. 105).

261 Didier Jean-Pierre, *L'éthique du fonctionnaire civil son contrôle dans les jurisprudences administrative et constitutionnelle françaises*, op. cit., p. 167.

262 Par exemple, Conseil d'État, 4 décembre 1981, n° 23122, *office nationale de chasse*.

263 Conseil d'État, 6 mars 1953, *Demoiselle Faucheux*, Rec. p. 124.

264 Didier Jean-Pierre, *L'éthique du fonctionnaire civil son contrôle dans les jurisprudences administrative et constitutionnelle françaises*, op. cit., p. 176.

265 Sylvain Niquège, « Discipline et déontologie : de l'art et des manière de faire corps », in. Jean-Claude Fortier (dir.), *Le statut général des fonctionnaires : trente ans, et après ?*, op.cit., p. 283.

La juridicité croissante de la déontologie a marqué le développement de son intérêt comme objet d'étude et a sonné la fin de l'ascendant de la discipline sur elle en la matière. Mais cette entrée de façon générale de la déontologie dans la sphère du droit a pu interroger sur ses rapports avec la discipline et, en particulier, sur le fait de savoir si elle conservait sa spécificité ou si elle était absorbée par le disciplinaire. Il nous semble possible de comprendre la façon dont ces concepts s'articulent. Ils sont bien distincts et ne se recoupent que partiellement. Nous croyons, en effet, que non seulement la déontologie conserve sa particularité en renvoyant à des obligations bien spécifiques mais en plus que la méthode dite déontologique est différente mais bien complémentaire de la discipline.

Bibliographie

Ouvrages :

- Aubin (E.), *La déontologie dans la fonction publique*, Gualino, coll. Fonction Publique, 2017, 206 pages
- Bandet (P.), *l'action disciplinaire dans les trois fonctions publiques*, Berger-Levrault, coll. Gestion publique, 2^e éd, 1998, 153 pages.
- Bergel (J-L.) (dir.), *Droit et déontologies professionnelles*, Librairie de l'Université Aix-en Provence, coll. Éthique et déontologie, 1997, 374 pages
- Catherine (R.), *le fonctionnaire français. Droits – Devoirs – Comportement. Introduction à une déontologie de la fonction publique*, Sirey, 2^e éd, 1973, 480 pages
- Chambon (F.), Gaspon (O.), *La déontologie administrative. Des valeurs du service public à un management de la prévention des risques*, L.G.D.J, coll. Systèmes, 2^e éd, 2015, 256 pages
- Duguit (L.), *traité de droit constitutionnel*, Tome 3, E. de Boccard, 2^e éd, 1923, 810 pages
- Hauriou (M.), *principes du droit public*, L. Tenin, 2^e éd, 1916, 861 pages
- Moret-Bailly (J.) et Truchet (D.), *Droit des déontologies*, PUF, coll. Themis, 2016, 460 pages
- Vigouroux (C.), *Déontologie des fonctions publiques*, Dalloz, coll. Dalloz Référence, 2^e éd, 2012, 752 pages
- Vivien (A-F.), *Études administratives*, Éditeur du Dictionnaire du Commerce et des Marchandises, du Journal des Économistes, de la Collection des principaux Économistes, 1845, 541 pages

colloques

- Ancel (P.) et Moret Bailly (J.) (dir.), *Vers un droit commun disciplinaire ?*, Publications de l'Université de Saint-Étienne, coll. Droit, 2007, 346 pages
- Decoopman (N.), « Droit et déontologie. Contribution à l'étude des modes de régulation », in. *Les usages sociaux du droit*, PUF, 1989, p. 87 et s.

- Fortier (J-C.) (dir.), *Le statut général des fonctionnaires : trente ans, et après ?*, Dalloz, coll. Thèmes & commentaires, 2014, 352 pages

Thèses :

- Bonnard (R), *De la répression disciplinaire des fautes commises par les fonctionnaires publics*, thèse de l'université de Bordeaux, Y. Cadoret, 1903, 164 pages

- Delpérée (F), *L'élaboration du droit disciplinaire de la fonction publique*, thèse de l'université de Paris, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, 1969, 255 pages

- Jean-Pierre (D.), *L'éthique du fonctionnaire civil son contrôle dans les jurisprudences administrative et constitutionnelle françaises*, Texte remanié de Thèse de doctorat de l'université d' Aix-Marseille 3, 1996, LGDJ, coll. Bibliothèque de Droit Public, 1999, 547 pages

- Laurie (F.), *L'appréciation de la faute disciplinaire dans la fonction publique*, thèse de l'université Aix-Marseille 3, Aix-en-Provence : Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2001, 875 pages

- Mourgeon (J.), *La répression administrative*, thèse de l'université de Toulouse, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, 1967, 643 pages

Articles

- Azimi (V.), « La discipline administrative sans l'ancien régime », *Revue historique de droit français et étranger*, 1987, p. 45

- Caherine (R.) et Thuillier (G.), « D'une morale de l'Etat à la morale de l'administrateur », *Mélanges en l'honneur du professeur Stassinopoulos*, LGDJ, 1974, p. 577 et s.

- Camus (A.), « La dignité de la fonction en droit de la fonction publique », *RFDA*, 2015, p. 541

- De Corail (J-L), « La distinction entre mesure disciplinaire et mesure hiérarchique dans le droit de fonction publique », *AJDA*, 1967 p.3

- Didier (J-P.), « Fonctions publiques - La nouvelle déontologie de la fonction publique : du décalogue au catalogue », *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales*, n° 24, 2016, p. 2172

- Didier (J-P.), « Fonctions publiques - Le référent déontologue : un super-héros sans superpouvoir », *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales*, n° 24, 2017, p. 2156
- « Dossier : La déontologie et bien d'autres choses », *AJDA*, 2016, p. 1432
- Dupeyroux (H.), « Les Grands Problèmes du Droit », *Archives de philosophie du droit et de sociologie juridique*, 1938, p. 64
- Gaudemet (Y.), « De l'intérêt général à la déontologie – Petites observations sur un grand sujet », *L'intérêt général, Mélanges en l'honneur du professeur Truchet*, Dalloz, 2015, p. 225 et s.
- Gutmann (D.), « L'obligation déontologique, entre l'obligation morale et l'obligation juridique », *Archives de Philosophie du Droit (APD), L'obligation*, t.44, Dalloz, p. 117
- Thuillier (G.), « Le droit disciplinaire au XIXe siècle », *Rev. Adm.*, 1977, p. 26
- Truchet (D.), « Le besoin de déontologie », *AJDA*, 2010, p.2129

Décisions :

- Conseil d'État, 26 novembre 1875, n°47544, Pariset, Rec. p. 934
- Conseil d'État, 27 janvier 1926, Nguyen Hun Chanh, Rec. p. 82
- Conseil d'État, 9 juin 1926, Paraige, Rec. p. 573
- Conseil d'État, 9 mars 1927, Villéle, Rec. p. 297
- Conseil d'État, 16 mars 1933, Vesque, Rec. p.319
- Conseil d'État, 15 janvier 1935, Bouzanquet, Rec. p. 44
- Conseil d'État, 25 janvier 1935, Defrance, Rec. p. 105
- Conseil d'État, 21 juin 1935, Maureau, Rec. p. 701
- Conseil d'État, 30 novembre 1938, Picard, Rec. p. 891
- Conseil d'État, 5 novembre 1952, Vrecord, Rec. p.487
- Conseil d'État, 6 mars 1953, Demoiselle Faucheux, Rec p. 124
- Conseil d'État, 1er octobre 1954, Barruel, Rec. p. 827
- Conseil d'État, 23 avril 1958, commune de Petit-Quevilly, Rec. p. 394
- Conseil d'État, 13 juillet 1961, Demoiselle Sabaoum, Rec. p. 514
- Conseil d'État, 15 février 1963, Dame Leray, Rec. p. 97
- Conseil d'État, 2 novembre 1966, Dessendier, Rec. p. 580
- Conseil d'État, 28 octobre 1970, n°78190, Delande
- Conseil d'État, 1er octobre 1976, n°00730, Soucasse

- Conseil d'État, 9 juin 1978, n° 05911, Lebon, Rec. p. 245
- Conseil d'État, 13 juin 1980, n°12108, Diaz
- Conseil d'État, 4 décembre 1981, n° 23122, office nationale de chasse
- Conseil d'État, 20 décembre 1985, n° 66139, Centre hospitalier Auban-Moët d'Eperpay
- Conseil d'État, 26 février 1986, n°61133, Hôpital James c. M Hubert
- Conseil d'État, 14 mai 1986, n° 71856
- Tribunal administratif d'Amiens, 3 juin 1986, Seckel
- Conseil d'État, 29 avril 1987, n° 65690, Ville de Grenoble c. M. Jay
- Conseil d'État, 2 mai 1990, n°68456, Cohen-Zardi
- Conseil d'État, 30 mai 1990, n° 112997, Ministre de l'intérieur c. Occelli
- Conseil d'État, 26 juin 1991, n°122911, coquet
- Conseil d'État, 8 juillet 1991, n°97560
- Conseil d'État, 11 mars 1992, Mme Lagarde, n°88306
- Conseil d'État, 5 janvier 1994, n°110673, Commune de Bouscat
- Conseil d'État, 29 juillet 1994, n°145098, M. Mouret
- Conseil d'État, 27 février 1995, n° 115988
- Conseil d'État, 10 mai 1995, n°117504, Sampieri
- Conseil d'État, 22 novembre 1995, n°141113, Ministre de l'intérieur et de la sécurité publique c. M.D
- Conseil d'État, 17 janvier 1996, n°121361, Lallement
- Conseil d'État, 10 juillet 1996, n°150705, Lecanu
- Conseil d'État, 24 mars 1997 n°125719, Mme Popotte
- Cour administrative d'appel de Paris, 9 mai 2001, n° 99PA00217 214
- Conseil d'État, 21 novembre 2003, n° 243959
- Cour administrative d'appel de Marseille, 17 février 2004, n°99MA02231
- Cour administrative d'appel de Nancy, 4 mai 2005, n° 02NC00976
- Cour administrative d'appel de Nancy, 14 juin 2007, n°06NC01090
- Cour administrative d'appel de Bordeaux, 22 février 2011, n°10BX02072
- Conseil d'État, 12 mars 2014, n°367260
- Conseil d'État, 6 avril 2016, n°389821
- Cour administrative d'appel de Marseille, 20 avril 2018, n° 16MA04867
- Cour administrative d'appel de Douai, 20 décembre 2018, n° 16DA00864
- Avis du collège de déontologie du Conseil d'État, 18 janvier 2019, n° 2018/4

Dispositions législatives et réglementaires

- Loi n°46-2294 du 19 octobre 1946 relative au statut général des fonctionnaires
- Ordonnance n°59-244 du 4 février 1959 relative au statut général des fonctionnaires
- Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. Loi dite « loi Le Pors »
- Loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État
- Loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions relatives à la fonction publique hospitalière
- Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale
- Loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires
- Articles L432-10 à L432-16 du code pénal
- Article R. 434-9 du code de sécurité intérieur