



DOSSIER D'EXPERTS

2^e édition

GOUVERNANCE ET ADMINISTRATION

La déontologie des agents publics

Des principes à la pratique

Olivier Guillaumont

Magistrat administratif



La déontologie des agents publics

Des principes à la pratique

Cet ouvrage fait la synthèse des règles et des procédures applicables en matière de déontologie. Il intègre les évolutions intervenues au cours des dix dernières années : gestion des conflits d'intérêts, procédures d'alertes et de signalements, création de la fonction de référent déontologue, obligations déclaratives, création de la Haute autorité de transparence de la vie publique et de l'Agence française anticorruption...

Les réformes engagées témoignent d'un changement d'époque dont l'ouvrage rend compte en examinant successivement les obligations déontologiques, les mécanismes déontologiques préventifs, les dispositifs d'alertes, de signalements et de protection ainsi que les mécanismes répressifs (responsabilité disciplinaire et responsabilité pénale).

Cette seconde édition, à jour des dernières évolutions jurisprudentielles et législatives, éclaire la déontologie par une double approche théorique et opérationnelle. L'ouvrage fait état des bonnes pratiques et est illustré de nombreux modèles.



Olivier Guillaumont est magistrat administratif à la Cour administrative d'appel de Marseille. Il dispose d'une expérience variée au sein de la fonction publique et a exercé différentes fonctions (référént déontologue des agents d'une région, président de conseils de discipline de la fonction publique territoriale...). Il est l'auteur de nombreux articles en droit administratif et en droit de la fonction publique. Il intervient par ailleurs comme enseignant ou formateur auprès de différents organismes publics (Institut de management public et de gouvernance territoriale de l'université d'Aix-Marseille, CNFPT, Services du Premier ministre, préfecture de police de Paris...).

boutique.territorial.fr

ISSN : 1623-8869 – ISBN : 978-2-8186-2239-1

territorial éditions



DOSSIER D'EXPERTS

2^e édition

AFFAIRES GÉNÉRALES ET RÉGLEMENTATION

La déontologie des agents publics

Des principes à la pratique

Olivier Guillaume
Magistrat administratif

territorial *éditions*

CS 70215 - 38501 Voiron Cedex - Tél. : 04 76 65 87 17 - Référence TDE 927A

Retrouvez tous nos ouvrages sur boutique.territorial.fr

**Vous souhaitez
nous contacter
à propos de votre ouvrage ?**

C'est simple !

Il vous suffit d'**envoyer un mail à :**
service-client-editions@territorial.fr
en précisant l'objet de votre demande.

Pour connaître l'ensemble de nos publications,
rendez-vous sur notre boutique en ligne
boutique.territorial.fr

Avertissement de l'éditeur:

La lecture de cet ouvrage ne peut en aucun cas dispenser le lecteur
de recourir à un professionnel du droit.

Nous sommes vigilants concernant les autorisations
de reproduction et indiquons systématiquement
les sources des schémas, images, tableaux, etc.

Pour toute demande de modification, mise à jour
ou suppression d'un élément au sein de cet ouvrage,
merci de contacter les éditions Territorial.



Il est interdit de reproduire
intégralement ou partiellement
la présente publication sans
autorisation du Centre Français
d'exploitation du droit de Copie.
CFC
20, rue des Grands-Augustins
75006 Paris.
Tél. : 01 44 07 47 70



© Territorial, Voiron

ISBN: 978-2-8186-2239-1

ISBN version numérique: 978-2-8186-2240-7

Imprimé par Reprotechnic, à Bourgoin-Jallieu (38) - Juillet 2024

Dépôt légal à parution

Sommaire

Introduction	p. 7
La déontologie, un ensemble de règles et de devoirs	p. 7
La déontologie, une démarche éthique et des réflexes	p. 8
La déontologie, une dynamique et des procédures à respecter	p. 8

Partie 1

Les obligations déontologiques

Chapitre I	
Le devoir de réserve	p. 13
A - Contenu / définition	p. 13
B - Bonnes pratiques : le cas des réseaux sociaux	p. 17

Chapitre II	
L'obligation de neutralité	p. 19
A - Contenu / définition	p. 19
B - Bonnes pratiques : le cas de l'agent public candidat à une élection politique	p. 23

Chapitre III	
L'obligation de se consacrer à son emploi et la réglementation du cumul d'activités	p. 27
A - Contenu / définition	p. 27
1. Les activités libres	p. 28
2. Les activités soumises à un régime d'autorisation préalable	p. 29
3. Les activités soumises à déclaration préalable	p. 34
B - Bonnes pratiques : établir un formulaire de demande d'autorisation de cumul d'activités	p. 36

Chapitre IV	
Le devoir de probité	p. 39
A - Contenu / définition	p. 39
B - Bonnes pratiques : du bon usage des moyens mis à la disposition des agents	p. 42

Chapitre V**L'obligation d'adopter un comportement digne et respectueux des fonctions, des usagers et de ses collègues de travail** p.43

- A - Contenu / définition p.43
- B - Bonnes pratiques :
l'organisation d'une enquête administrative p.45

Chapitre VI**Les devoirs de secret professionnel et de discrétion professionnelle** p.47

- A - Contenu / définition p.47
 - 1. La discrétion professionnelle p.47
 - 2. Le secret professionnel p.48
- B - Bonnes pratiques : les demandes d'information du public ou de communication de documents administratifs p.49

Chapitre VII**Loyauté et obéissance hiérarchique** p.51

- A - Contenu / définition p.51
 - 1. De l'obligation d'obéissance hiérarchique..... p.51
 - 2. ... au devoir de désobéir p.52
- B - Bonnes pratiques : le cas du droit de retrait p.53

Chapitre VIII**L'obligation d'impartialité et la prévention des conflits d'intérêts** p.57

- A - Contenu / définition p.57
 - 1. Le principe d'impartialité p.57
 - 2. L'obligation d'abstention ou de déport en cas de conflit d'intérêts p.58
- B - Bonnes pratiques : mise en place d'un formulaire de signalement d'un conflit d'intérêts et d'un arrêté de déport p.62

Partie 2**Les mécanismes déontologiques préventifs****Chapitre I****Formation, sensibilisation et information sur la déontologie** p.69

- A - Formation et sensibilisation p.69
- B - Chartes de déontologie p.70

Chapitre II**Les obligations déclaratives** p.77

- A - Les déclarations d'intérêts p.77
- B - Les déclarations de patrimoine p.83
- C - Les modalités de gestion des instruments financiers de l'agent p.85

Chapitre III

L'encadrement des mobilités secteur public / secteur privé p.87

A - Le cas des mobilités « sortantes » p.87

1. Les obligations d'information pesant sur l'agent et les contrôles à effectuer p.87

2. Les procédures de contrôle p.91

B - Le cas des mobilités « entrantes » p.94

1. Les contrôles à effectuer par l'administration p.94

2. Les procédures de contrôle p.95

Chapitre IV

Les référents déontologues p.97

A - La mise en place et les rôles des référents déontologues p.97

B - Les avis rendus p.99

1. Sur saisine des agents p.99

2. Sur saisine de l'administration p.107

Partie 3

Les dispositifs d'alerte, de signalement et de protection

Chapitre I

Les procédures d'alerte et la protection des lanceurs d'alerte p.111

A - La protection des agents lanceurs d'alerte p.111

B - La combinaison de la procédure d'alerte interne avec les alertes externes p.112

C - Le traitement des alertes p.114

Chapitre II

Les dispositifs spécifiques de signalement p.115

A - L'extension des domaines pouvant ouvrir droit à la protection due aux lanceurs d'alerte p.115

B - La mise en œuvre des dispositifs de signalement p.116

C - Les suites données aux signalements p.117

Chapitre III

La protection fonctionnelle p.119

A - Les différents cas d'ouverture p.120

1. La protection fonctionnelle en cas d'attaques p.120

2. La protection fonctionnelle en cas de poursuites p.121

B - Les mesures pouvant être mises en œuvre p.122

Partie 4

Les mécanismes répressifs applicables aux manquements déontologiques

Chapitre I

Obligations déontologiques et régime disciplinaire	p.125
A - La notion de faute disciplinaire	p.125
1. Les manquements aux obligations déontologiques constituent des fautes disciplinaires	p.125
2. Des actes accomplis en dehors du service peuvent constituer des fautes disciplinaires	p.126
3. La distinction entre faute disciplinaire et faute pénale	p.127
B - Les sanctions disciplinaires	p.128
1. Les sanctions disciplinaires applicables aux fonctionnaires	p.128
2. Les sanctions disciplinaires applicables aux agents contractuels de droit public	p.132
C - La procédure disciplinaire	p.133
1. Les principes applicables aux procédures disciplinaires	p.133
2. La possible suspension de l'agent à titre conservatoire	p.136
3. Les étapes des procédures disciplinaires	p.137
4. Précisions sur la tenue du conseil de discipline	p.139
D - La contestation des sanctions disciplinaires devant le juge administratif	p.144
1. Les conditions de recevabilité des recours	p.144
2. Les contrôles exercés par le juge administratif	p.146
3. Les possibles causes exonératoires	p.149
4. Les conséquences de l'annulation de la sanction par le juge administratif	p.150

Chapitre II

Obligations déontologiques et régime pénal	p.153
A - La responsabilité pénale des agents publics	p.153
1. Les infractions spécifiques aux agents publics	p.153
2. Les infractions de droit commun	p.159
3. Les circonstances aggravantes et les peines complémentaires	p.164
B - Les conséquences d'une condamnation pénale sur la qualité d'agent public	p.164
1. Information de la personne publique sur l'existence de poursuites pénales ou de condamnations pénales de ses agents	p.164
2. Principe d'indépendance entre les procédures disciplinaires et pénales	p.165
3. Autorité de chose jugée au pénal et conséquences sur les instances disciplinaires	p.166
4. Conséquences des condamnations pénales sur la carrière des agents publics	p.167
Index	p.171

Introduction

La déontologie, un ensemble de règles et de devoirs

La déontologie peut se définir comme « *l'ensemble des règles et des devoirs qui régissent une profession, la conduite de ceux qui l'exercent, les rapports entre ceux-ci et leurs clients et le public* » (Larousse).

Les agents publics doivent respecter un ensemble de règles déontologiques qui visent à assurer le bon fonctionnement du service public. Ces droits et obligations ont vocation à guider les agents dans leurs comportements et leurs actions lors de l'exercice quotidien de leurs fonctions dans le respect des grands principes du service public (égalité, neutralité, continuité et mutabilité ou adaptabilité constante). Ces règles déontologiques font partie intégrante du droit positif. Elles s'imposent aux agents publics comme les dispositions du Code de déontologie médicale s'imposent aux médecins. Cette première approche de la déontologie renvoie à la question de l'identification des droits et obligations des agents publics. Ces droits et obligations, pour l'essentiel aujourd'hui rassemblés dans le Code général de la fonction publique (codifiant, depuis le 1^{er} mars 2022, le statut de la fonction publique¹), s'appliquent à l'ensemble des agents publics quel que soit leur statut (fonctionnaires, agents contractuels)². Cette approche légale et réglementaire est essentielle, notamment pour identifier les fautes disciplinaires et/ou les crimes et délits susceptibles d'être commis par les agents publics pouvant justifier des poursuites disciplinaires et/ou pénales. Ainsi, en ce qu'elles font partie du droit positif et sont susceptibles d'être sanctionnées juridiquement, les règles déontologiques se distinguent de la morale.

Toutefois, la déontologie ne se réduit pas à la discipline ou à la responsabilité pénale. Cette dimension répressive ne doit pas éclipser la perspective préventive de la déontologie.

La déontologie est aussi un état d'esprit, une démarche.

1. Ordonnance n° 2021-1574 du 24 novembre 2021 portant partie législative du Code général de la fonction publique.

2. Cf. article L.2 du Code général de la fonction publique.

La déontologie, une démarche éthique et des réflexes

La déontologie, ainsi que son étymologie l'enseigne (du grec *deon*, *ontos*, « devoir / ce qu'il faut faire », et du suffixe « logie », venant du mot grec *logia*, *logos*, qui signifie « parole », « discours », mais aussi « rechercher »), est aussi une démarche éthique qui doit conduire l'agent public à s'interroger sur la « bonne » façon de se comporter, à rechercher quel est son devoir dans une situation précise. Un éminent auteur a bien résumé cet état d'esprit en indiquant que la déontologie est « *l'art de se poser des questions avant qu'il ne soit trop tard (et) l'art de créer de la confiance chez les citoyens usagers* » (Christian Vigouroux, *Déontologie des fonctions publiques*, 2012, p. 13).

De nombreux mécanismes préventifs ont été mis en place par les pouvoirs publics pour favoriser cette démarche éthique : possibilité de saisir le référent déontologue, formation des agents aux problématiques déontologiques, déclarations d'intérêts...

La déontologie, une dynamique et des procédures à respecter

En droit de la fonction publique, les textes ont longtemps réservé une place réduite à la déontologie. Sur de nombreux points essentiels, les principes n'étaient pas fixés par la loi mais par la jurisprudence. Roger Grégoire, premier directeur général de la fonction publique, relevait en ce sens que « *le statut général des fonctionnaires n'a rien d'un code de déontologie. Il faut, pour le compléter, faire appel aux principes généraux du droit et aux décisions jurisprudentielles* » (dans *La fonction publique*, Sirey, 1954, réédition Dalloz, p. 296). La place de la jurisprudence reste aujourd'hui essentielle ; le devoir de réserve, qui demeure une obligation jurisprudentielle, l'illustre bien. Néanmoins, la nécessité de renforcer la confiance des citoyens dans les institutions et les administrations, confiance en partie mise à mal par certaines affaires et différents dysfonctionnements, a conduit les pouvoirs publics à intervenir soit pour consacrer et renforcer certains principes jurisprudentiels, soit pour fixer de nouvelles obligations déontologiques. La législation s'est ainsi enrichie de nombreux dispositifs déontologiques essentiels qui sont le témoin d'un changement d'époque (gestion des conflits d'intérêts, déclarations d'intérêts et de patrimoine, création de la fonction de référent déontologue/référent alerte, création de la Haute Autorité de transparence de la vie publique, création de l'Agence française anticorruption...).

Ce mouvement et les obligations légales qui l'accompagnent concernent d'ailleurs tant le secteur public que le secteur privé. L'anglicisme « compliance » (ou conformité) s'est ainsi répandu dans les grandes entreprises. Ce terme renvoie à une série de processus, de procédures et contrôles qui doivent être mis en place et suivis pour garantir que l'entreprise, ses dirigeants et ses employés respectent les normes légales et éthiques. Si la déontologie ne peut être réduite à ces trois éléments, cette dimension procédurale est assurément essentielle quel que soit le secteur. En effet, la pratique enseigne que la connaissance des obligations déontologiques n'étant pas innée et leur respect pas nécessairement spontané, l'existence de procédures à respecter et de contrôles internes et externes s'avère indispensable.

Les réformes en matière de déontologie dans la sphère publique

Dates clés	Apports
2011 Rapport intitulé « Pour une nouvelle déontologie de la vie publique » de la commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique, remis au Président de la République le 26 janvier 2011, dit rapport « Sauvé » (commission composée de M. Jean-Marc Sauvé, alors vice-président du Conseil d'État, de M. Didier Migaud, alors président de la Cour des comptes, et de M. Jean-Claude Magendie, ancien premier président de la cour d'appel de Paris).	Rapport essentiel qui dresse un état des lieux et formule différentes propositions au service d'une nouvelle culture déontologique dans le secteur public. Ces propositions (identifier et traiter les conflits d'intérêts, adapter les règles applicables au passage entre le public et le privé, créer une autorité de déontologie de la vie publique et la fonction de déontologue dans chaque administration...) ont, pour l'essentiel d'entre elles, été transposées en droit positif (cf. lois ci-après).
2013 Loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique	Instauration d'un cadre déontologique global pour les responsables publics visant à prévenir les atteintes à la probité et imposer la transparence de la vie publique : - définition du conflit d'intérêts et des outils de régulation de ces conflits d'intérêts ; - création de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique ; - obligations déclaratives (intérêts et/ou patrimoine) pour les ministres, parlementaires, exécutifs de grandes collectivités territoriales, hauts fonctionnaires.
2015 Loi n° 2015-366 du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat	Consécration dans une « charte de l'élu local » des grands principes déontologiques applicables aux élus locaux dans l'exercice de leur mandat (codifiée à l'article L.1111-1-1 du CGCT).
2016 Loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires	- Consécration de différentes règles déontologiques applicables à l'ensemble des agents publics (dignité, probité, intégrité et impartialité...). - Création de la fonction de référent déontologue. - Transposition dans le statut de la fonction publique des règles applicables en matière de prévention des conflits d'intérêts. - Modification des règles applicables en matière de cumul d'activités et de mobilités secteur public / secteur privé.
2016 Loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, dite « Sapin 2 »	- Création de l'Agence française anticorruption - Reconnaissance du statut de lanceur d'alerte

Dates clés	Apports
2017 Loi organique n° 2017-1338 et loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique	Adoption de nouvelles mesures visant à prévenir les conflits d'intérêts, l'exemplarité et la probité attendues des responsables publics : - interdiction des « emplois familiaux » (interdiction d'embaucher, en tant que collaborateur de cabinet, un membre de la famille des exécutifs locaux) ; - renforcement de la peine d'inéligibilité en cas de crime ou de manquement à la probité ; - renforcement du contrôle du financement de la vie politique ; - renforcement de la transparence exigée du Président de la République (déclaration de patrimoine rendue publique), des parlementaires (suppression de la pratique dite de la « réserve parlementaire »...) et des membres du gouvernement.
2019 Loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique	- Élargissement des compétences de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique qui récupère notamment les compétences de la commission de déontologie de la fonction publique (supprimée au 1 ^{er} février 2020), - Clarification et renforcement des règles applicables en matière de mobilités secteur public / secteur privé. - Égalité femmes-hommes. Généralisation des dispositifs de signalement et mise en place de plans d'action obligatoires pour assurer l'égalité entre les femmes et les hommes. Nominations équilibrées au sein des emplois de direction. - Droit disciplinaire : * harmonisation des sanctions disciplinaires au sein des trois versants de la fonction publique, * suppression des conseils de discipline de recours.
2021 Ordonnance n° 2021-1574 du 24 novembre 2021 portant partie législative du Code général de la fonction publique	- Entrée en vigueur le 1 ^{er} mars 2022 de la partie législative du Code général de la fonction publique qui codifie notamment les quatre grandes lois statutaires (la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État, la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière). La partie réglementaire du code devrait entrer en vigueur en 2025. - Cette codification à droit constant contribue à harmoniser le droit de la fonction publique et à en faciliter l'accès.
2022 Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale	Tout élu local peut consulter un référent déontologue chargé de lui apporter tout conseil utile au respect des principes déontologiques qui s'imposent à lui (codifié à l'article L.1111-1-1 du CGCT).
2022 Loi n° 2022-401 du 21 mars 2022 visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte Loi organique n° 2022-400 du 21 mars 2022 visant à renforcer le rôle du défenseur des droits en matière de signalement d'alerte	- Modifie la définition du lanceur d'alerte et renforce sa protection. - Désormais, le lanceur d'alerte peut choisir entre le signalement interne et le signalement externe à l'autorité compétente, au défenseur des droits, à la justice ou à un organe européen. - Élargit la protection contre les représailles à l'entourage du lanceur d'alerte, afin de rompre son isolement, aux personnes physiques et aux personnes morales à but non lucratif qui sont en lien avec lui : facilitateurs qui aident à effectuer le signalement ou la divulgation, collègues, proches...

Partie 1

Les obligations déontologiques

Chapitre I

Le devoir de réserve

A - Contenu / définition

Le devoir de réserve impose aux agents publics de faire preuve de modération dans l'expression de leurs opinions. Cette obligation ne concerne pas le contenu des opinions, la liberté d'opinion étant reconnue aux agents publics tant par l'article L.111-1 du Code général de la fonction publique (anciennement article 6 de la loi du 13 juillet 1983) que par l'article 10 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Le devoir de réserve concerne l'expression de ces opinions, y compris, et même avant tout, à l'extérieur du service. L'obligation de réserve a pour objet d'éviter que des prises de position publiques de l'agent ne portent atteinte à l'intérêt du service, à sa neutralité, ainsi qu'au bon fonctionnement de l'administration. Il s'agit notamment de préserver le crédit et l'autorité de l'institution à laquelle l'agent appartient. Ce devoir, qui ne figure pas dans le Code général de la fonction publique, résulte de la jurisprudence (CE, 11 janvier 1935, *Sieur Bouzanquet*). Il convient de relever que certains textes particuliers l'ont consacré expressément (art. 10 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au statut de la magistrature pour les magistrats judiciaires ; art. L.131-2 et L.231-1-1 du Code de justice administrative pour les membres du Conseil d'État et les magistrats administratifs ; art. L.120-5 et L.220-6 du Code des juridictions financières pour les magistrats financiers ; art. L.4121-2 et D.4122-1 du Code de la défense pour les militaires ; art. R.434-29 et R.434-32 du Code de la sécurité intérieure pour les policiers et les militaires de la gendarmerie).

Cette obligation est un corollaire du principe de neutralité de l'administration et de l'exigence de loyauté de ses agents. Si toutes les formes d'expression orale et écrite (déclarations à la presse, rédaction d'articles ou d'ouvrages, blogs, réseaux sociaux...) sont potentiellement concernées, l'appréciation de l'existence ou non d'un manquement au devoir de réserve dépend des circonstances de chaque espèce. Le juge administratif prend particulièrement en considération :

- la nature des fonctions exercées par l'agent et sa place dans la hiérarchie ;

- le contenu même des propos (notamment, le sujet abordé par l'agent est-il sensible ou secret ?) et les formes de l'expression (l'agent a-t-il par exemple utilisé des termes injurieux ou outranciers ?) ;
- le contexte dans lequel les propos ont été tenus et l'ampleur de la publicité donnée à ceux-ci.

La portée du devoir de réserve varie par conséquent en fonction de ces différents paramètres.

Le Conseil d'État a ainsi jugé que le devoir de réserve interdisait à un officier de gendarmerie de critiquer dans un article publié sur un site Internet ainsi qu'au cours d'une émission radiophonique la politique d'organisation des services de gendarmerie, alors même que cette critique serait faite en termes mesurés et non polémiques (CE, 9 avril 2010, M. M., n° 312251 ; CE, 12 janvier 2011, M. M., n° 338461). De même, un préfet, qui représente l'État, manque à son devoir de réserve en tenant dans la presse des propos très critiques à l'encontre de la politique menée par le ministre de l'Intérieur et un tel manquement justifie la sanction de mise à la retraite d'office (CE, 24 septembre 2010, M. G., n° 333708).

Ramené à la sphère territoriale, le devoir de réserve sera par conséquent plus contraignant et aura des conséquences plus lourdes pour l'agent occupant les fonctions de directeur général des services ou de secrétaire de mairie critiquant publiquement le maire de la commune pour laquelle il travaille que pour un agent occupant un emploi de jardinier se livrant à la même critique (par exemple, CAA Nantes, 1^{er} juin 2021, M^{me} A. c/ Commune de Lion-en-Sullias : révocation d'une secrétaire de mairie qui avait adressé aux membres du conseil municipal une lettre de sept pages comportant des accusations nombreuses, extrêmement graves et injustifiées à l'encontre du maire ; l'arrêt rendu par la cour précise que l'intéressée exerçait « *depuis plusieurs années les fonctions de secrétaire de mairie d'une petite commune, lesquelles en font normalement le collaborateur le plus proche du maire* »).

Le manquement à l'obligation de réserve sera d'autant plus important que l'expression fautive de l'agent sera largement diffusée et que les propos ou les écrits seront particulièrement véhéments. Inversement, si les propos tenus révèlent seulement des désaccords et que ceux-ci restent internes à la structure et ne sont pas faits en des termes injurieux ou diffamatoires, aucun manquement au devoir de réserve, ni d'ailleurs à aucune autre obligation déontologique, ne pourra être reproché à l'agent. Ainsi, s'agissant d'une directrice générale d'un OPHLM révoquée au motif notamment qu'elle avait communiqué aux membres du conseil d'administration de la structure un échange de courriers faisant état d'un différend avec le responsable technique concernant les procédures de passation des marchés publics de l'office, le Conseil d'État a annulé la sanction. Le Conseil a relevé qu'en égard à la nature des documents communiqués, au contexte dans lequel il a été procédé à cette communication ainsi qu'au statut et aux fonctions du conseil d'administration de l'OPHLM, la communication de tels documents aux membres de cette instance ne pouvait être regardée comme fautive et ne constituait pas un manquement à l'obligation de discrétion professionnelle ou au devoir de réserve (CE, 10 octobre 2012, Office public de l'habitat de Châtillon, n° 347128). La jurisprudence admet par ailleurs un certain droit à la critique en matière de fonctionnement du service dès lors que cette contestation est réalisée en interne

dans des formes maîtrisées (CE, 28 juillet 1993, Ville de Saint-Ouen, n° 99023 : annulation d'une sanction prise à l'encontre d'une infirmière d'un centre médical au motif que les critiques portant sur l'organisation et le fonctionnement dudit centre médical faites en présence de deux de ses supérieurs hiérarchiques l'ont été sans grossièreté, invectives ou menaces).

L'utilisation d'un pseudonyme et le fait de taire sa qualité d'agent public ne libèrent pas l'agent de son obligation de réserve (CE, 27 juin 2018, M. D., n° 412541). Comme l'indique Gilles Pellissier : « *L'agent est toujours responsable des propos qu'il tient publiquement : l'utilisation d'un pseudonyme ne réduit pas sa responsabilité ; elle le protège seulement, s'il est efficace, de poursuites disciplinaires. Mais s'il est dévoilé, il se trouve dans la même situation que s'il avait signé de son nom les propos litigieux* » (conclusions sur CE, 27 juin 2018, M. D., n° 412541). Un tribunal l'avait déjà admis s'agissant d'une administratrice territoriale qui avait écrit sous un pseudonyme un livre intitulé *Absolument dé-bor-dée ou le paradoxe du fonctionnaire*, dans lequel, à partir de son expérience au sein d'une collectivité, elle dressait, selon les termes du jugement « *sans la moindre retenue, en des termes outranciers, voire injurieux à l'égard des agents territoriaux et de leur hiérarchie, une critique virulente de la fonction publique territoriale de nature à jeter le discrédit sur l'administration et à porter gravement atteinte à son image* ». Le tribunal a jugé que dès lors que l'agent avait reconnu être l'auteur du livre, en avait déjà assuré une large publicité auprès des médias et que la collectivité concernée était identifiable, peu importait que le livre ait été publié sous couvert d'un pseudonyme, « *circonstance qui ne saurait exonérer son auteur de sa responsabilité* ». Pour le tribunal, l'agent a gravement manqué au devoir de réserve qui s'impose à tout agent public, et spécialement à un fonctionnaire de son niveau hiérarchique, et a ainsi commis une faute de nature à justifier une sanction disciplinaire, à savoir, en l'espèce, une sanction d'exclusion temporaire de fonctions de dix mois, dont six mois avec sursis (TA Bordeaux, 31 décembre 2012, M^{me} B., n° 1003360).



La cour administrative de Paris a effectué la même analyse dans une affaire similaire. Une commune avait sanctionné un agent d'une exclusion temporaire de dix-huit mois dont six avec sursis, à la suite de la publication d'un ouvrage intitulé *Abruti de fonctionnaire*. La cour a tout d'abord relevé, en l'espèce, que la circonstance que l'agent n'ait pas spontanément révélé être l'auteur de l'ouvrage mais l'ait fait à la demande d'un journaliste était sans incidence sur sa responsabilité personnelle dans cette divulgation. Elle a ensuite jugé que la sanction n'était pas disproportionnée au regard du contenu du livre, qui comportait de très nombreux passages injurieux envers des élus et des personnels de la commune qui étaient aisément identifiables (CAA Paris, 15 novembre 2016, Commune de Pontault-Combault, n° 15PA03293). De même, des déclarations dans la presse locale contestant la réorganisation d'un service peuvent donner lieu à sanction lorsque l'agent a porté atteinte à l'image du service public (CAA Marseille, 11 octobre 2011, M. M., n° 09MA02464 : agent ayant contesté par voie de presse la nouvelle organisation de la collecte des ordures ménagères et sa nouvelle affectation le faisant travailler l'après-midi en « *indiquant publiquement qu'en raison de son activité extérieure privée qu'il exerçait l'après-midi et qui était connue du service, cette affectation était en réalité une sanction déguisée et que, par voie de conséquence, il s'était mis en arrêt maladie* »).

Autres illustrations de différents manquements au devoir de réserve :

- diffusion sur les réseaux sociaux de critiques ou de propos injurieux ou outrageants à l'égard de sa hiérarchie ou de son administration (CAA Marseille, 20 avril 2018, M. A., n° 16MAO4189) ;
- agent faisant publiquement état de problèmes de fonctionnement techniques affectant un équipement municipal alors que ceux-ci étaient en cours de traitement et qu'il n'existait pas de danger imminent ou de risque de dommages irréversibles justifiant que le signalement soit directement rendu public (CAA Nancy, 6 juin 2019, M. L., n° 18NC01241) ;
- policier ayant offert ses services « à titre privé » à un club de football pour résoudre une situation conflictuelle avec un groupe de supporters. Cette initiative, médiatisée par la publication d'articles de presse soulignant la contradiction entre la position officielle du ministère de l'Intérieur et celle de l'un de ses agents, est fautive dès lors qu'elle est de nature à créer une équivoque préjudiciable à la position publique du ministère de l'Intérieur sur le sujet, en particulier s'agissant de la lutte contre le hooliganisme. L'agent a ainsi manqué aux obligations statutaires et déontologiques qui s'imposaient à lui, notamment à ses devoirs de réserve et de loyauté (CE, 21 juillet 2022, M. N., n° 450428 et CAA Paris, 27 novembre 2020, M. N., n° 19PAO4012).

S'agissant des représentants syndicaux, le Conseil d'État juge que si les agents publics qui exercent des fonctions syndicales bénéficient de la liberté d'expression particulière qu'exigent l'exercice de leur mandat et la défense des intérêts des personnels qu'ils représentent, cette liberté doit être conciliée avec le respect de leurs obligations déontologiques. En particulier, des propos ou un comportement agressifs à l'égard d'un supérieur hiérarchique ou d'un autre agent sont susceptibles, alors même qu'ils ne seraient pas constitutifs d'une infraction pénale, d'avoir le caractère d'une faute de nature à justifier une sanction disciplinaire (CE, 27 janvier 2020, M^{me} K., n° 426569 ; solution transposée aux militaires s'exprimant en tant que membres d'une association professionnelle nationale de militaires : CE, 20 juillet 2020, M. M., n° 4444784).

Il convient de préciser que si les agents publics ne peuvent être sanctionnés lorsqu'ils sont amenés à dénoncer des faits de harcèlement moral (cf. troisième partie, chapitre III) dont ils sont victimes ou témoins (articles L.133-1 à L.133-3 du CGFP), l'exercice du droit à dénonciation de ces faits doit être concilié avec le respect de leurs obligations déontologiques, notamment de l'obligation de réserve à laquelle ils sont tenus et qui leur impose de faire preuve de mesure dans leur expression (CE, 29 décembre 2021, M^{me} R., n° 433838). Lorsque le juge est saisi d'une contestation de la sanction infligée à un agent public à raison de cette dénonciation, il lui appartient, pour apprécier l'existence d'un manquement à l'obligation de réserve et, le cas échéant, pour déterminer si la sanction est justifiée et proportionnée, de prendre en compte les agissements de l'administration dont l'agent s'estime victime ainsi que les conditions dans lesquelles ce dernier a dénoncé les faits, au regard notamment de la teneur des propos tenus, de leurs destinataires et des démarches qu'il aurait préalablement accomplies pour alerter sur sa situation (CE, 29 décembre 2021, M^{me} R., n° 433838, précité).