

La déontologie des fonctionnaires **Anthony Taillefait**

Les fonctionnaires sont dans une situation légale et réglementaire. Cela signifie que leur condition ne dépend pas d'un contrat qui fixe leurs droits et obligations mais dépend d'un statut. Celui-ci repose sur quatre pieds, quatre lois : celle du 13 juillet 1983 qui constitue le titre I du statut général, lui-même complété par des textes réglementaires ; celle du 11 janvier 1984 relative à la fonction publique de l'État qui constitue le titre II du statut ; titre I et II formant le statut général de la fonction publique de l'État ; celle du 26 janvier 1984 qui est le titre III du statut général relatif à la fonction publique territoriale ; celle du 9 janvier 1986 qui forme le titre IV du statut général relatif à la fonction publique hospitalière.

Les devoirs des fonctionnaires forment système, système que le terme déontologie des fonctionnaires entend signifier.

La déontologie est un concept fédérateur de la fonction publique autour duquel se construit une communauté d'appartenance, d'intérêts et d'objectifs. L'existence de ce ciment déontologique qui unit les fonctionnaires reste à démontrer.

La déontologie est *a priori* un statut juridique. Une lecture un peu exercée de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires met en évidence deux choses : un catalogue d'obligations juridiques et un tréfonds de principes et valeurs communes. Si d'autres éléments externes à cette loi sont introduits, le constat est celui d'une fonction publique fondée sur un équilibre de droits et de devoirs moins simple qu'il peut paraître.

Depuis 1946, et le premier grand statut démocratique de la fonction publique, la conception de la fonction publique est passée par la reconnaissance de la singularité de chacun dans son corps d'appartenance mais aussi par l'adhésion à des valeurs communes sur lesquelles repose la vie professionnelle et sociale de cette collectivité humaine. Il apparaît immédiatement que cette fonction publique ne saurait être définie à partir des seuls textes juridiques qui fixent ses droits. Elle évoque une réalité plus halée et plus profonde qui touche aux racines mêmes de l'identité de fonctionnaire, à la fois individuelle et collective.

La fonction publique est certes, en droit, un statut juridique, mais elle est plus largement un statut à portée déontologique en ce sens qu'elle est plus ou moins intériorisée par chacun au terme d'un processus d'apprentissage qui fixe non seulement les modalités d'appartenance au groupe mais qui prépare au service de la collectivité nationale.

Le sentiment d'appartenance a été abondamment étudié par la science administrative qui a décelé parfois dans cette communauté la forme achevée du phénomène bureaucratique (v. M. Crozier, *Le phénomène bureaucratique*). La formation et la mobilisation pour la réalisation du service au public l'ont été beaucoup moins ; le phénomène bureaucratique étant censé, selon les analyses majoritaires, travestir les objectifs professionnels de la fonction publique.

Nous assistons aujourd'hui à une inflexion, une reconfiguration de notre modèle de fonction publique et à l'apparition des premiers linéaments d'une « nouvelle fonction publique ». Ils montrent qu'une conception, ou plus modestement une vision nouvelle de notre fonction publique, tend à apparaître dont nous croyons déceler un indice capital dans le développement des préoccupations déontologiques et leur conceptualisation. Un tel développement est indexé sur les mutations de l'État et de la société post-moderne.

Dans ce contexte, le sens du service public du fonctionnaire est interrogé et les conditions du service de l'intérêt général sont transformées. Dans le but de fournir des repères et d'obtenir une forte mobilisation des fonctionnaires, les valeurs du service public sont alors avancées.

I. La déontologie et le sens du service public du fonctionnaire

L'appréciation du sens du service public d'un fonctionnaire est effectuée par rapport à la connaissance et au respect de ses obligations. Celles-ci, exposées dans le titre I du statut général de la fonction publique, sont des obligations juridiques déterminées par rapport au droit disciplinaire de la fonction publique. A l'expérience, cette approche est trop partielle. L'ensemble de ces devoirs

constitue plus qu'un simple catalogue d'obligations juridiques qui s'imposent aux agents publics et dont la hiérarchie doit s'assurer du respect. Il forme un véritable code de bonne conduite de la fonction publique, dont les valeurs servent de guide d'action aux chefs de services quel que soit leur rang.

A. Pourquoi évoquer aujourd'hui la question de la déontologie des fonctionnaires ? Cela tient à ce que les préoccupations déontologiques dans la fonction publique sont aujourd'hui vivifiées pour plusieurs raisons.

La déontologie est effet un thème constant d'actualité. La presse s'intéresse aux nombreux faits mettant en cause le respect des règles déontologiques par les fonctionnaires, par les politiques et les fonctionnaires qui les entourent. Précisément, ceux-ci sont pris dans la tourmente de la crise de la représentation politique dont témoigne la prolifération des « affaires » mais aussi l'altération des médiations entre citoyens et représentants. Ils sont ainsi au cœur de la « judiciarisation » de l'action publique qui concerne aussi les entreprises et qui consiste à rechercher, non seulement les responsables, mais surtout les coupables de fautes, de préjudices, de dysfonctionnements ; la responsabilité en droit devient moins objective et retrouve ainsi une fonction de moralisation. C'est d'ailleurs cette « judiciarisation » qui stimule la réflexion déontologique et conduit à étudier l'administration à l'âge de la défiance. L'ébranlement du lien citoyen n'est pas propre à la France.

Les préoccupations déontologiques dans la fonction publique sont ensuite la traduction d'un mouvement de fond qui met en avant le besoin d'éthique dans la société et le besoin de déontologie dans l'exercice de nombreux métiers (activités financières, d'expertise, etc.) ; la valeur monétaire des choses et des êtres n'a jamais fait la valeur morale des individus et de leurs actes. Ce besoin est aussi celui de la fonction publique. Il trouve sa source, chez elle aussi, dans la morale républicaine confrontée au mercantilisme des sociétés post-modernes.

Les exigences de déontologie de la part du fonctionnaire ne s'expriment pas seulement par l'énoncé pratique des devoirs professionnels. Elles sont plus subtiles.

Dans la fonction publique, l'utilisation du terme de déontologie est inhabituelle. Il est plus le fait des ordres professionnels surtout, qui ont élaboré des codes de déontologie, véritables sources du droit de ces professions. Un peu de la même façon, il est certain qu'au delà des droits et obligations définis par la loi, un fonctionnaire doit se déterminer quotidiennement dans ses activités faites d'imprévisibles (imprévus ?). Afin de se situer au quotidien, pour assumer au jour le jour ses responsabilités et ses missions, il doit pouvoir s'appuyer sur un corpus de valeurs, de principes et de règles qui vont guider son action. S'il n'a pas à l'esprit ces valeurs, les usagers-citoyens lui demanderont certainement des comptes. Ils mettront probablement en œuvre les dispositions de l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen qui demandent que soient appréciés vertu et talent des serviteurs de la société.

Le terme déontologie dérive de deux mots grecs, *deon-ontos* et *logos*, qui renvoient pour le premier à ce qui est convenable et pour le second à la connaissance. Leur réunion évoque le discours sur le devoir et l'explication de ce qui convient. Ce terme a été mis au point par Jérémy Bentham dans un ouvrage publié après sa mort (*Déontologie ou science de la morale*, 1834). Dans « déontologie », il y a aussi ontologie. L'étude de la déontologie des fonctionnaires conduit effectivement à s'interroger sur la nature des missions publiques, sur la philosophie professionnelle et sur les comportements attendus. La déontologie d'un fonctionnaire est davantage que le respect d'obligations juridiques, elle est aussi, et peut être avant tout, une certaine ontologie professionnelle, un devoir-être de praticien de et dans l'administration.

Certains auteurs distinguent morale et éthique et éthique et déontologie, d'autres ne le font pas. De façon sommaire, les notions de morale, d'éthique et de déontologie se recoupent mais ne se recouvrent pas. En s'inspirant d'André Comte-Sponville¹, lui-même sollicitant Spinoza et Kant, on peut opérer les distinctions suivantes. La morale commande. Elle est une conception du bien et du mal. Elle exige et interdit. C'est au nom de la morale que la loi interdit le meurtre, la pédophilie, l'inceste, etc. L'éthique recommande. Elle est pratique. Elle ne sanctionne pas. Elle pointe les erreurs. A. Comte-Sponville explique qu'elle est un comportement qui peut se résumer ainsi : « *Si vous n'aimez pas cela, n'en dégoûtez pas les autres* ». Se marier, avoir des enfants, être homosexuel sont aujourd'hui des questions éthiques. L'éthique est alors constituée par l'ensemble des devoirs et

¹ A. Comte-Sponville, *Traité du désespoir et de la béatitude*, T. 2, Le Seuil 1990

valeurs auxquels croit un individu ; valeurs que lui ont été inculquées son éducation familiale, son enseignement religieux et son parcours scolaire. A ce titre l'éthique religieuse s'enseigne. Il y a des écoles pour cela. Mais du point de vue du fonctionnaire, il lui appartient d'effectuer une mesure des rapports entre son éthique personnelle et sa déontologie professionnelle. Celui qui affiche à tout va son appartenance politique par exemple devient vite un trouble fête dans l'administration.

Alors que l'éthique a à voir avec une forme de morale pratique, la déontologie est une forme d'éthique professionnelle. Elle est l'ensemble des règles qui régissent une profession, qui guident la conduite de ceux qui l'exercent. Dans la fonction publique, ces règles résultent de la hiérarchie des normes, c'est-à-dire de la loi et du règlement, des instructions ministérielles ou des chefs de service. Ces derniers s'inspirent des valeurs du service public. Celles-ci sont mises en sens par ces valeurs. Bien que très largement communes à l'ensemble de la fonction publique, elles peuvent être dans la pratique sensiblement différentes d'un service à l'autre. Une forme de « juridicisation » de la morale en quelque sorte. Dans une certaine mesure, il existe des déontologies des fonctionnaires. S'il faut dégager un socle commun de principes déontologiques, d'autres principes, d'autres formes de mise en œuvre caractérisent souvent chaque administration. Cela n'est que la traduction du jeu des sous-systèmes de l'État, de plus en plus différenciés par les politiques publiques, évolutifs dans des conditions qui leurs sont propres (économie, marchés financiers, milieu scolaire, domaine de la santé publique, etc.).

B. Quelles sont les particularités de la déontologie des fonctionnaires ? L'appréciation des qualités du fonctionnaire à la base de la déontologie est alors indispensable. Pour cela, il faut rappeler qu'il est dans une situation particulière.

Il est au service d'un pouvoir exécutif à qui il doit obéissance et loyauté ; l'axe essentiel du fonctionnement de l'administration étant le principe hiérarchique. La loyauté de tous les agents à l'égard du pouvoir exécutif n'est pas le loyalisme exigé de certains dont ceux membres des cabinets ministériels par ex. L'obéissance à ses limites dans le droit de retrait, l'interdiction du harcèlement ou encore la légalité et l'intérêt public. Ces limites ne sont pas exclusivement juridiques – introduction d'une dose de contractualisation dans les relations administrations-fonctionnaires (projet de service, lettre de mission, etc.). Une question essentielle tourne alors autour de l'indépendance d'esprit des fonctionnaires parfois vis-à-vis de la hiérarchie, toujours vis-à-vis des intérêts privés.

Un fonctionnaire est aussi un serviteur de la République. Il est au service des exigences de la démocratie et notamment il doit être à l'écoute des citoyens, prêter une attention particulière aux apprentis citoyens que sont les élèves et les étudiants par exemple. En ce sens il est une interface essentielle pour l'exercice des libertés publiques et des droits fondamentaux.

Du point de vue des moyens qui lui sont confiés, il est à la source de normes. Il est créateur d'obligations. Or son pouvoir de création normative, surtout lorsqu'il est cadre, est en voie d'accroissement.

Serviteur à la fois de l'exécutif et des citoyens, et au surplus producteur de normes, la situation particulière du fonctionnaire a de nombreuses conséquences dont deux d'entre elles sont particulièrement importantes. Son recrutement et sa formation sont soumis à des règles spécifiques et ses modalités d'avancement également, règles parmi lesquelles le concours joue un rôle primordial. Ses actes et ses fonctions font l'objet d'une régulation spécifique. Elle est assurée par un arsenal d'obligations : de loyauté, de réserve, de discrétion, de dignité, etc. Leur cohérence prend forme au point que la déontologie devient un véritable mode de régulation qui permet de créer un autocontrôle collectif au sein de l'administration, entre les fonctionnaires eux-mêmes, entre les fonctionnaires et les usagers. Dans l'administration publique aussi, la déontologie renvoie à une logique d'autorégulation.

II. La déontologie du fonctionnaire et l'affirmation des valeurs du service public

Les qualités et le sens du service public des fonctionnaires devraient être appréciés dans les concours et dans la carrière. Mais pour cela, il est indispensable de tenter de déterminer la teneur de la déontologie du fonctionnaire.

A. Le contenu de la déontologie des fonctionnaires est un ensemble de conséquences dont sont assorties les principes traditionnels du service public. Ces principes sont assez nets depuis longtemps : égalité, continuité et adaptabilité. Pour l'Éducation nationale par exemple, ils sont

complétés ou illustrés par d'autres principes telles par exemple la neutralité ou encore la gratuité. Les obligations du fonctionnaire qui en découlent sont assez nettes : neutralité, obligation de réserve, exercice à temps complet de la fonction, probité, etc.

Cet équilibre, juridiquement effectué, a cependant été renouvelé. L'État a complété sa fonction régaliennne traditionnelle par une fonction régulatrice au plan social et économique. Le service public a alors évolué et les règles déontologiques de ses agents avec lui. Les relations de l'entreprise avec le service public sont des exemples (*cf.* le rôle des organisations professionnelles dans la détermination des programmes scolaires, le développement du principe de neutralité commerciale de l'école, etc.). L'évolution des objectifs dévolus au service public bouleverse les devoirs des fonctionnaires. Reste que, comme le rappelle Christian Vigouroux¹, le premier devoir du fonctionnaire est d'assurer la primauté de l'intérêt général : sur les intérêts particuliers, sur les intérêts corporatistes, sur son intérêt personnel. Comme toutes organisations, le fonctionnement de l'État ne peut se passer valeurs de référence. La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen affichée dans les mairies, les commissariats ou certaines classes, la devise de la République inscrite aux frontons des édifices publics et notamment de certaines écoles, sont là pour nous rappeler le devoir de civisme. La première des valeurs républicaines, la première de ces références pour le fonctionnaire, c'est l'intérêt général. Aussi le fonctionnaire a-t-il l'obligation de respecter et de mettre en œuvre l'intérêt général.

Le fonctionnaire a la charge d'un service public, il est au service de l'intérêt général. Le critère juridique essentiel du service public est l'intérêt général. C'est ce qui explique que les éléments constitutifs de la déontologie administrative doivent être à la fois définis et appliqués en référence à lui. Cette finalité distingue la déontologie de l'action administrative et des fonctionnaires des activités privées en général et des activités réglementées en particulier (professions libérales, officiers publics, etc.) dont la finalité est le service du client ou du patient ainsi que les relations avec les confrères.

Un fonctionnaire pourrait dire que l'intérêt général est pour lui une notion vague, une notion réservée au philosophe et aux idéologues. Il aura raison dans une certaine mesure. Une approche marxiste par exemple montrerait sans trop de difficultés que l'intérêt général est défini par une oligarchie qui d'abord fait primé ses intérêts avant ceux du plus grand nombre. L'intérêt général se réduirait ainsi à une simple tentative de « justification idéologique » des politiques publiques. Cette question intéresse le citoyen qu'est aussi un fonctionnaire. Mais, et pour faire vite, elle ne concerne pas le fonctionnaire *es qualité*. Un juriste dira que l'intérêt général est une véritable notion juridique, c'est-à-dire « un point de rencontre entre une réalité sociale et un régime juridique »². Une fois devenu une notion juridique, l'intérêt général s'impose au fonctionnaire, et il s'impose à lui à plus d'un titre. Il s'impose à lui en premier lieu parce que l'État est le garant de l'intérêt général, défini par le législateur et que sa mise en œuvre échoit à l'administration, sous l'autorité du gouvernement et sous le contrôle du juge. Nous venons de définir l'État de droit. L'intérêt général en second lieu est souvent formalisé et institutionnalisé en service public. Il est alors capital pour un fonctionnaire de savoir pourquoi et comment est engagé un tel processus. A certains égards il s'agit de la sorte de définir les missions assignées au service public.

Les fonctionnaires nourrissent parfois des inquiétudes face au redimensionnement du secteur public. Les débats sur la création du service public, les interrogations sur ses limites sont dorénavant complétées par une ré-investigation de ses valeurs. Elle est légitime car l'intérêt général implique l'affirmation des valeurs du service public qu'un fonctionnaire doit respecter.

B. Un certain nombre de principes cardinaux encadre l'action des fonctionnaires. Chacun d'entre eux, et en particulier les cadres de l'administration publique, est amené à se référer à des orientations d'ensemble, à des principes directeurs qui donnent sens aux règles et prescriptions qu'il est chargé d'appliquer, de faire appliquer, voire de créer. Dans la mesure où ces principes renvoient à des valeurs transversales qui transcendent les administrations (égalité, continuité, etc.), ils sont alors l'instrument de la cohésion d'ensemble de l'action publique. Les principes sont des règles fixes, des ponts normatifs qui relient entre eux les agents et surtout le personnel d'encadrement de chaque administration. L'action de l'agent au quotidien a alors un sens qui est précisément l'intérêt général.

La difficulté pour les agents publics tient à ce que très souvent l'État et ses gouvernants sont incapables de donner une épaisseur aux missions de chacun dans leur singularité, de leur fournir cohérence et reconnaissance. Ils ne parviennent pas souvent à faire de l'action du personnel

¹ *Déontologie des fonctions publiques*, Dalloz, « Connaissance du droit », 1995, p. 71 et s.

² Conseil d'État, Rapport public, *L'intérêt général*, La Documentation française, 1999, p. 271

d'encadrement autre chose qu'un entrelacs d'actions multiples dont la cohérence est loin d'être manifeste et dont la compatibilité avec les missions professionnelles reste problématique. Le pragmatisme a toujours des difficultés à constituer une politique à long terme et n'a jamais permis une motivante mobilisation des énergies. Chez les agents ce trouble provoque souvent une anomie nourrie par l'individualisme. Chez les cadres, l'anomie est proscrite. Ils doivent donner du sens au service public pour mobiliser leurs agents et répondre aux besoins sociaux des usagers-clients.

Un tréfonds de principes, à portée pas essentiellement juridique, guident la production des normes et l'action publique : égalité, continuité et adaptabilité. Ces « valeurs » d'action donnent à la juridicité une fonction « humanisante ».

L'égalité est au confluent d'autres « valeurs » fortes : impartialité, neutralité, laïcité, etc. La continuité repose sur l'idée que le service ne s'interrompt pas sous réserve de l'exercice du droit de grève. La continuité est le fonctionnement ponctuel et régulier du service public qui s'apprécie par rapport à l'objet du service. Elle sous tend tout un ensemble d'obligations professionnelles : obligation d'assurer à titre exclusif et personnel sa fonction, obligation d'assurer le libre accès au service public, etc. L'obligation d'accueil par exemple découle de ce principe. La déontologie du fonctionnaire consiste aussi à veiller à offrir aux usagers le meilleur service possible. La gestion des attentes, le vouvoiement et l'amabilité, la lisibilité des imprimés sont des indicateurs de la considération portée à l'utilisateur et à sa diversité d'origines sociales. La qualité de l'accueil dépend très largement de la compétence des agents préposés à cette fonction. Ceux-ci doivent être capables d'orienter les usagers, ce qui suppose une connaissance de l'organisation des services et une bonne information sur le processus de décision administrative. Depuis longtemps aussi un principe de mutabilité ou encore d'adaptation constante des services publics a été dégagé par l'analyse des textes et de la jurisprudence. Plus largement, il s'agit d'un principe d'efficacité du fonctionnement du service public qui consiste à répercuter dans l'organisation et le fonctionnement du service public les variations et les évolutions touchant l'intérêt général. C'est ce principe d'efficacité qui conduit à la création, à l'adaptation et à la suppression des services publics. Il est donc à la fois un principe de vie et de survie des services publics. Il est directement impacté par l'évolution du rôle des collectivités publiques dans la société, par les variations de leur conception de l'intérêt général et par les influences du droit globalisé.