

***G**UIDE DE DEONTOLOGIE DES AGENTS DE LA DIRECTION GENERALE DES FINANCES PUBLIQUES*



INTRODUCTION

La déontologie peut être définie comme « l'ensemble des obligations et des règles de comportement que doit observer une personne dans l'exercice de sa profession, tant à l'égard de ses collègues ou confrères qu'à l'égard des personnes étrangères à la profession ».

C'est un code des devoirs qui s'imposent à un fonctionnaire dans l'exercice de ses fonctions mais aussi dans son comportement privé.

Le fondement des règles applicables en la matière comporte trois sources principales :

- des textes législatifs ou réglementaires dont les plus importants constituent le Statut Général des Fonctionnaires et les statuts particuliers des agents de la DGFIP ;**
- la jurisprudence, c'est-à-dire essentiellement les décisions des tribunaux administratifs et du Conseil d'État mais également celles des juridictions de l'ordre judiciaire dans certains domaines ;**
- la pratique de la vie administrative et, en particulier, les instructions diffusées.**

Eu égard au caractère sensible des missions qu'assume l'agent d'une administration financière, aux prérogatives de puissance publique dont il est investi et aux pouvoirs d'appréciation et de décision qui sont les siens, le respect exemplaire des règles déontologiques revêt un caractère fondamental qui est le pendant de la protection statutaire dont il bénéficie dans l'exercice de ses missions.

Dès son recrutement, l'agent de la DGFIP s'engage à assumer ses missions de service public dans le respect des règles déontologiques (titres 1 et 2).

En plus de la responsabilité civile et pénale qui pèse sur lui, comme tout citoyen, le fonctionnaire est également responsable sur le plan administratif. En effet, sa responsabilité administrative peut être engagée en cas de faute professionnelle, mais aussi en cas de faute pénale sanctionnant des faits extérieurs au service.

Le présent guide de déontologie, sans pouvoir être exhaustif, est un outil à la disposition des services des ressources humaines des directions locales. Il est également destiné à l'information de l'ensemble des agents de la DGFIP en matière de déontologie.

Le guide rappelle à cet égard, les principales règles qui s'imposent à tous les fonctionnaires en tenant compte notamment de l'apparition de législations nouvelles (dispositions sur le harcèlement moral ou sur l'exercice d'une activité privée dans le cadre d'une disponibilité ou de cessation définitive de fonctions...).

Dans le même souci d'information et de prévention, ce guide met l'accent sur les règles déontologiques propres à l'exercice des missions de la DGFIP.

Enfin, une déontologie exigeante impose, au nom de l'intérêt général et de la protection de ceux qui le servent, une politique disciplinaire exemplaire à l'encontre des agents qui ne la respectent pas sciemment. C'est pourquoi il était indispensable d'éclairer l'ensemble de notre réseau tant sur les sanctions encourues que sur les procédures mises en œuvre pour assurer les droits de la défense des intéressés (titre 3).

Les maîtres mots de ce guide sont donc soutien au réseau, prévention et information afin de permettre à chaque agent de la DGFIP de participer de manière optimale à la mission de service public dont il est investi au sein de notre administration.

Pour information, il est précisé que les aspects liés à la protection des agents figurent dans le guide pratique de défense et de protection des agents et de l'administration (Ulysse/les agents/vie de l'agent/protection déontologie et discipline/documentation/protection).

SOMMAIRE

	Pages
Titre 1 Déontologie et exercice des missions	5
Chapitre I L'obligation d'assurer le service	6
1 L'obligation de rejoindre son poste et l'abandon de poste	6
1.1 L'obligation de rejoindre son poste	6
1.2 L'abandon de poste	7
2 L'exercice de manière personnelle, de manière effective et continue et de manière exclusive de la fonction	8
2.1 L'exercice personnel de la fonction	8
2.2 L'exercice effectif et continu de la fonction	9
2.3 L'exercice exclusif de la fonction	10
3 L'obligation de servir dans le respect des relations hiérarchiques	12
3.1 Le principe	12
3.2 Les limites	13
4 L'insuffisance professionnelle	14
Chapitre II L'obligation d'indépendance	15
1 L'obligation de désintéressement	15
1.1 Les dispositions statutaires	15
1.2 Les dispositions pénales	16
2 Les obligations d'impartialité et de neutralité	16
2.1 L'impartialité	16
2.2 La neutralité	17
2.3 Les délits de discrimination	18
3 Les inéligibilités et les incompatibilités	19
3.1 Les inéligibilités	19
3.2 Les incompatibilités d'ordre électoral	20
3.3 Autres types d'incompatibilités	21
Chapitre III L'information du public	23
1 L'obligation d'informer le public	23
1.1 Les principes généraux	23
1.2 Les dispositions spécifiques	25
2 Les limites	26
2.1 Le secret professionnel	26
2.2 L'obligation de discrétion professionnelle	28
Chapitre IV L'obligation de dénoncer les crimes et délits	29
1 Les fonctionnaires concernés	29
1.1 Le cas général	29
1.2 Les corps de contrôle	30
2 Les infractions soumises à l'article 40	30
3 Le cadre de la dénonciation	30
Chapitre V Le respect des valeurs essentielles de la DGFIP	31
1 L'obligation de probité	31
1.1 Des infractions pénales sanctionnables au plan disciplinaire	31
1.2 Les autres manquements à la probité	34
1.3 Les règles particulières en matière d'usage des logiciels	35
2 L'obligation de respecter les prescriptions d'utilisation des outils informatiques	36
2.1 Prescriptions d'utilisation d'internet	36
2.2 Prescriptions d'utilisation de la messagerie	37
3 Les obligations spécifiques des comptables publics de la DGFIP	37
3.1 L'obligation de constituer des garanties	37
3.2 La prestation de serment	38

Chapitre VI Le harcèlement	39
1 Le harcèlement moral	39
1.1 Définition	39
1.2 Les garanties accordées aux agents	40
1.3 Les sanctions	40
2 Le harcèlement sexuel	40
2.1 Définition	40
2.2 Les garanties accordées aux agents	41
2.3 Les sanctions	41
Titre 2 Déontologie et comportement du fonctionnaire en dehors du service	42
Chapitre I Les fonctionnaires en activité	43
1 La liberté d'opinion	43
1.1 Le principe	43
1.2 La limite : le devoir de réserve	43
2 Le comportement privé des agents	45
2.1 Les dispositions générales : l'obligation de dignité	45
2.2 Les obligations particulières	45
Chapitre II Les agents qui cessent leurs fonctions	46
1 L'obligation de servir l'Etat pendant une durée minimale	46
2 La possibilité d'exercer une activité privée	47
2.1 Le principe	47
2.2 L'existence d'un contrôle préalable	47
2.3 La portée du contrôle	48
3 Le cas particulier de l'honorariat	48
Titre 3 Discipline et garanties assurées aux agents	49
Chapitre I La procédure disciplinaire	50
1 Le pouvoir disciplinaire de l'administration	50
1.1 Le pouvoir disciplinaire	50
1.2 La faute disciplinaire	51
1.3 Les principales fautes	51
1.4 Infractions pénales et fautes disciplinaires	51
1.5 Les conséquences d'un jugement pénal sur la situation du fonctionnaire	52
2 Les garanties du fonctionnaire en matière disciplinaire	53
2.1 L'enquête administrative	53
2.2 La procédure disciplinaire	55
3 La consultation du conseil de discipline	57
3.1 La saisine du conseil de discipline	57
3.2 Les débats du conseil de discipline	57
3.3 La délibération et le vote du conseil de discipline	58
Chapitre II Les sanctions disciplinaires et les recours	59
1 Les sanctions disciplinaires	59
1.1 Les sanctions disciplinaires prononcées à l'encontre des fonctionnaires titulaires	59
1.2 Les sanctions disciplinaires prononcées à l'encontre des agents stagiaires	62
1.3 Les sanctions disciplinaires prononcées à l'encontre des agents non titulaires	62
1.4 La décision portant sanction	62
1.5 La notification de la sanction	62
2 Les recours contre la sanction	63
2.1 Les recours administratifs	63
2.2 Le recours devant le conseil supérieur de la fonction de l'Etat	63
2.3 Les recours contentieux	64
3 L'effacement des sanctions	65
3.1 L'effacement de droit commun	65
3.2 L'amnistie	65

TITRE 1

DÉONTOLOGIE

ET

EXERCICE DES MISSIONS

CHAPITRE I

L'OBLIGATION D'ASSURER LE SERVICE

Le fonctionnaire doit se consacrer à la mission qui lui est confiée et dont il est responsable conformément aux dispositions de l'article 28 de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983, modifiée portant droits et obligations des fonctionnaires :

« 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 ».

Cette obligation revêt quatre aspects essentiels :

- ~ l'obligation de rejoindre son poste ;
- ~ l'exercice personnel d'une part, effectif et continu d'autre part et exclusif ⁽¹⁾ enfin des fonctions ;
- ~ l'obligation de servir dans le respect des relations hiérarchiques ;
- ~ la bonne exécution des fonctions.

(1) principe légal posé par l'article 25 du statut supportant des exceptions (cf. notamment la loi de modernisation de la fonction publique n°2007-148 du 2 février 2007 sur le cumul des fonctions).

1.- L'OBLIGATION DE REJOINDRE SON POSTE ET L'ABANDON DE POSTE

1.1. L'OBLIGATION DE REJOINDRE SON POSTE

1.1.1. Règles générales

Le premier devoir qui s'impose à tout fonctionnaire lors de sa nomination ou en cas de mutation est d'occuper l'emploi qui lui est confié, des lors que l'affectation qu'il reçoit est conforme à son statut, à ses aptitudes et à son grade.

Il s'ensuit que :

- ~ L'agent nommé doit rejoindre son poste d'affectation lors de sa titularisation ;
- ~ Les mutations interviennent en principe sur demande de l'agent. Sauf situation de force majeure dûment justifiée, l'agent muté se doit de rejoindre son nouveau poste d'affectation.

1.1.2. Cas particuliers

~ La mutation d'office prise dans l'intérêt du service

L'intérêt du service peut justifier une mutation d'office sans consultation préalable de la CAP pour combler une vacance d'emploi, conformément à l'article 60, alinéa 5 de la loi n°84-16 du 11 janvier 1984 :

« Dans le cas où il s'agit de remplir une vacance d'emploi compromettant le fonctionnement du service et à laquelle il n'est pas possible de pourvoir par un autre moyen, même provisoirement, la mutation peut être prononcée sous réserve d'examen ultérieur par la commission compétente ».

L'agent ne peut s'opposer à une mutation d'office prononcée dans l'intérêt du service (C.E. Ministère Education nationale, 15.2.1972, A.J.O.A. 1974, p. 40). Une telle mutation ne revêt pas un caractère disciplinaire.

La jurisprudence administrative admet également que tout agent, quelque soit son grade, puisse être muté par l'administration dans l'intérêt du service, après consultation de la CAP compétente et après qu'il a été proposé à l'intéressé de consulter son dossier individuel numéroté, par exemple pour les faits suivants :

- l'agent empêche la réalisation de certaines tâches, nuisant de manière patente au bon fonctionnement du service ;
- l'agent entretient des relations délétères et conflictuelles avec ses collègues ou les usagers du service public.

Le non-respect de cette obligation place l'intéressé en situation d'abandon de poste (cf. développements au § 1.2. ci-après).

1.2. L'ABANDON DE POSTE

Une fois affecté, l'agent doit occuper son poste. En l'abandonnant, il rompt volontairement le lien qui l'unit à l'administration. Il est alors considéré comme ayant renoncé aux garanties qu'il tient de son statut.

En outre, la circulaire du Premier ministre du 11 février 1960 (463 F.P.) précise que la suppression des garanties disciplinaires dans cette situation autorise l'administration à prononcer la radiation des cadres de l'intéressé après envoi d'une mise en demeure restée sans effet (voir également l'article 69 de la loi précitée du 11 janvier 1984).

A titre d'exemple, outre le cas précédemment évoqué de l'agent qui refuse de rejoindre son poste à la suite d'une mutation ou d'une nomination, se trouve en situation d'abandon de poste :

- ~ l'agent qui abandonne purement et simplement ses fonctions sans avoir exprimé le souhait de démissionner ;
- ~ l'agent qui refuse de réintégrer son service à l'issue d'une période de congé ou de détachement ;
- ~ l'agent qui quitte ses fonctions après avoir sollicité une mise en disponibilité pour convenances personnelles ou avoir offert sa démission, alors que l'administration n'a pas encore donné son accord.

La gravité de cette mesure justifie l'existence de garanties au bénéfice des intéressés :

- ~ l'agent doit avoir été avisé de sa nouvelle affectation en cas de mutation ou de réintégration ;
- ~ l'absence de l'agent ne doit pas être justifiée par un congé annuel, une autorisation d'absence ou un congé de maladie (sur production d'un certificat médical) ; de même, la circonstance que l'agent se soit volontairement soustrait aux contre-visites d'un médecin agréé ne doit pas être regardée comme ayant entraîné la rupture de tout lien de l'agent avec le service et ne permet pas à l'administration de le considérer comme apte au service et de le radier, par suite, pour abandon de

poste ;

~ comme indiqué dans la circulaire précitée, l'agent doit être mis en demeure de reprendre son service. La mise en demeure fait l'objet d'une lettre envoyée en recommandé avec accusé de réception. Elle énonce un délai dans lequel l'agent doit obligatoirement reprendre son poste et précise également les suites encourues, à savoir la radiation des cadres sans autre formalité. La décision est considérée comme notifiée au plus tard à la date à laquelle le pli a été présenté au domicile de l'agent s'il se soustrait volontairement à la notification en refusant de venir le retirer à la Poste. (CE, 11 mai 2011, Mme A, req n° 335866 ; CE, 7 mars 2008, M. A, req. n° 292475 ; CE, 15 juin 2005, M. X, req. n° 25 9743 ; CE, 20 mai 1996, M. X, req. n° 134083).

La décision de radiation des cadres pour abandon de poste appartient à l'autorité ayant pouvoir de nomination.

Cas particulier : L'agent qui ne réintègre pas les services après épuisement de ses droits à disponibilité est considéré comme ayant cessé définitivement ses fonctions et peut être radié des cadres, en application de l'article 24 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

Il est précisé par ailleurs que conformément aux dispositions de l'article 49 du décret n° 85-986 du 16 septembre 1985 relative à u régime particulier de certaines positions des fonctionnaires de l'Etat et à certaines modalités de cessation définitive de fonctions, l'agent est tenu, trois mois avant l'expiration de la disponibilité, de solliciter le renouvellement de cette disponibilité ou de réintégrer son corps d'origine.

Avant de procéder à la radiation des cadres de l'agent, une mise en demeure lui est préalablement adressée pour l'inviter à solliciter sa réintégration ou à présenter sa démission et l'avertir que s'il n'obtempère pas à cette mise en demeure, dans un délai de deux mois, il sera considéré comme ayant cessé définitivement ses fonctions et sera radié des cadres.

2.- L'EXERCICE DE MANIERE PERSONNELLE, DE MANIERE EFFECTIVE ET CONTINUE ET DE MANIERE EXCLUSIVE DE LA FONCTION

Conformément aux dispositions de l'article 20, alinéa premier de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, les fonctionnaires ont droit, après service fait, à une rémunération comprenant le traitement ainsi que diverses indemnités et prestations sociales.

Cette règle, dite du « service fait », énoncée par le statut général, confirme une jurisprudence bien établie. Elle s'articule autour de trois axes :

- ~ l'exercice personnel de la fonction ;
- ~ l'exercice effectif et continu de la fonction ;
- ~ l'exercice exclusif de la fonction (principe posé par l'article 25 du statut qui supporte des dérogations introduites notamment par la loi de modernisation de la fonction publique n° 2007-148 du 2 février 2007).

2.1. L'EXERCICE PERSONNEL DE LA FONCTION

L'agent doit exécuter lui-même les tâches qui lui sont dévolues (C.E. Delalande, 28.10.1970, Rec. p. 620).

Cette obligation vise l'interdiction faite à un fonctionnaire de confier tout ou partie de ses attributions à une personne extérieure au service ce qui, en outre, constitue une violation du principe de compétence et une atteinte au secret professionnel.

Ainsi, a été sanctionné sur le plan disciplinaire un huissier du Trésor public ayant confié la rédaction d'actes à une personne n'appartenant pas aux services déconcentrés du Trésor.

Bien entendu, un fonctionnaire peut déléguer ses fonctions dans le cadre des textes qui réglementent la délégation et répartir les tâches entre ses collaborateurs sous sa propre responsabilité. Cette délégation peut prendre la forme d'une délégation de pouvoir ou de signature.

En cas d'absence ou d'empêchement du fonctionnaire, l'autorité peut également y remédier au moyen de la suppléance si un texte exprès la prévoit. A défaut, elle désigne un intérimaire.

2.2. L'EXERCICE EFFECTIF ET CONTINU DE LA FONCTION

2.2.1 Le principe général

Par principe, le service public doit être assuré de façon permanente, sans discontinuité. Concrètement, cette règle se traduit notamment par les obligations de ponctualité et d'assiduité au travail.

Le fonctionnaire qui cesse son travail sans y être autorisé ou qui n'effectue pas la totalité des heures de travail (retards importants et répétés, absences irrégulières), ou qui, respectueux des horaires, n'exécute cependant pas les tâches liées à son emploi conformément aux directives qui lui sont données, s'expose à des sanctions disciplinaires (C.E. Ministère de l'Education nationale, 20.05.1977, Rec. p. 234).

De surcroît, dans les situations de cette nature et indépendamment de toute mesure disciplinaire, la loi n°87-588 du 30 juillet 1987 autorise les administrations de l'État à effectuer des retenues sur traitement, en vertu de la théorie du service « non fait » et selon la règle du « trentième indivisible ».

Une retenue d'un trentième a été opérée sur le traitement d'un agent qui s'était absenté irrégulièrement après le pointage de la pause méridienne, manquant ainsi à ses obligations de ponctualité et d'assiduité.

De même, la fraude au volume d'heures effectué sous le régime des horaires variables donne lieu à sanction.

Le principe de l'exercice continu de la fonction connaît cependant deux atténuations principales :

- la première tient à la reconnaissance du droit de grève. Lorsque la grève est licite, l'agent ne s'expose à aucune sanction administrative. Toutefois, l'article 89 de la loi précitée du 30 juillet 1987 autorise la retenue d'un trentième du traitement mensuel par jour de grève. Il ne s'agit pas là d'une sanction, mais de l'application de la règle du paiement après service fait, évoquée plus haut.

Ce n'est que si la cessation du travail est illégale (par exemple en cas de grèves tournantes, ou d'absence de préavis déposé cinq jours avant le début de la grève), que le gréviste encourt de surcroît une sanction prononcée dans le cadre de la procédure disciplinaire normale.

- la seconde atténuation découle de la possibilité pour les fonctionnaires d'exercer leurs fonctions à temps partiel (Ordonnance n°82-296 du 31 mars 1982 ; décret n°82-624 du 20 juillet 1982 modifié). Il s'agit bien évidemment d'une simple faculté offerte par la loi : le travail à temps partiel ne peut être effectué que par un agent volontaire.

2.2.2 La nécessité de justifier son absence : le cas particulier du congé de maladie

L'agent atteint d'une maladie l'empêchant de remplir ses fonctions est bien entendu autorisé à ne pas occuper son emploi. En pareille hypothèse, il est considéré comme étant en activité.

Le droit au congé de maladie s'exerce sous les conditions ci-après fixées par le décret du 14 mars 1986 (art. 24 et 25) et par la circulaire FP n°1711 du 30 janvier 1989 :

- ~ l'agent doit être dans l'impossibilité d'exercer ses fonctions ;
- ~ la maladie doit être dûment constatée par un certificat médical

transmis sans délai au supérieur hiérarchique.

Par suite, le retard apporté dans la transmission du certificat médical, s'il n'est pas dûment justifié par le fonctionnaire, autorise l'administration à constater que l'intéressé se trouve en situation irrégulière et à en tirer toutes les conséquences.

L'administration peut faire procéder à tout moment à la contre-visite du demandeur par un médecin agréé. Le fonctionnaire doit se soumettre à cette contre-visite ; si celle-ci ne peut avoir lieu en raison de l'absence de l'intéressé, l'administration doit le mettre en demeure de justifier cette absence (l'absence injustifiée lors de la contre-visite autorise l'administration à interrompre le versement de sa rémunération).

Pour éviter toute difficulté d'application de ces dispositions, le fonctionnaire a notamment l'obligation d'informer son administration de tout changement d'adresse, y compris temporaire.

A l'issue de la contre-visite, le médecin agréé fait connaître à l'administration ses conclusions. S'il conclut que l'intéressé est physiquement apte à reprendre ses fonctions, l'agent doit rejoindre son poste de travail sans délai, dès notification de la décision administrative. Dans le cas contraire, l'agent est maintenu en congé de maladie.

L'administration ou l'agent peut saisir le comité médical départemental en cas de désaccord avec les conclusions du médecin agréé. L'avis du comité médical est également susceptible d'un recours devant le comité médical supérieur.

A défaut de reprise de service, le traitement de l'agent est suspendu pour absence de service fait. Si l'intéressé persiste dans son attitude, l'administration est habilitée à engager une procédure d'abandon de poste à son encontre.

C'est ainsi qu'un agent déclaré apte à reprendre ses fonctions et qui a été mis en demeure de le faire, a été considéré par le juge administratif comme ayant rompu le lien qui l'unit à l'administration s'il se borne à lui adresser un certificat médical prescrivant un nouvel arrêt de travail sans apporter d'éléments nouveaux sur son état de santé (CE 22.03.1999, M^{me} Paradarelli et CAA de Bordeaux 26.04.1999, M. Lambert).

2.3. L'EXERCICE EXCLUSIF DE LA FONCTION

Le principe est que le fonctionnaire doit consacrer l'intégralité de son activité professionnelle aux tâches qui lui sont confiées, ce qui lui interdit de cumuler un emploi public avec d'autres activités.

Il existe cependant des atténuations à cette interdiction.

En toute hypothèse, il appartient au fonctionnaire souhaitant exercer une activité accessoire en parallèle de ses fonctions administratives de faire une demande d'autorisation préalable écrite auprès de sa hiérarchie.

2.3.1. Le principe de l'interdiction

En application de l'article 25 de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 modifiée par la loi n°2009-972 du 3 août 2009, le fonctionnaire ne peut exercer à titre professionnel, une activité privée lucrative de quelque nature que ce soit, sauf dérogations légales ou prévues par le décret n°2007-658 du 2 mai 2007 modifié par le décret n°2011-82 du 20 janvier 2011.

Ainsi, un agent qui, à titre onéreux, rédige des actes de constitution de sociétés sans autorisation préalable, présente un dossier devant une juridiction et donne des conseils fiscaux, exerce une activité privée lucrative, incompatible avec ses fonctions et interdite par le statut général des fonctionnaires.

En outre, l'exercice par un fonctionnaire d'une activité commerciale, même occasionnelle, et la gestion ou la participation à la gestion d'une société ne sont pas autorisés, sauf exceptions limitées dans le temps (cf. loi n°2007-148 du 2 février 2007 et loi n°2009-972 précitée).

Cette interdiction vise à ce que le service soit assuré dans sa totalité, mais

aussi à éviter les risques de collusion et de compromission.

En revanche, l'exercice d'une activité bénévole au profit de personnes publique ou privée sans but lucratif, est libre, sous réserve de l'intérêt du service.

De même, les fonctionnaires peuvent librement détenir des parts sociales et percevoir les bénéfices qui s'y attachent.

La production des œuvres de l'esprit (œuvres littéraires, artistiques, scientifiques) s'exerce également librement. Cependant, le Conseil d'Etat accepte de vérifier si l'activité présente véritablement un caractère artistique (C.E. Ville de Toulouse, 8.10.1990, A.J.D.A. 1991, p. 156). En toute hypothèse, ces activités ne doivent pas être de nature à porter atteinte à la dignité et à l'indépendance du fonctionnaire (Lyon, 11.03.1971, D. 1372-J. 299).

Toutefois, certaines activités privées, même non lucratives sont interdites :

- la participation à des organes de direction de sociétés ou d'associations autres que les "*œuvres sans but lucratif qui présentent un caractère social ou philanthropique et dont la gestion est désintéressée*" mentionnées au b du 1° du 7 de l'article 261 du Code général des Impôts, sauf exceptions limitées dans le temps (cf. loi n°2007-148 du 2 février 2007 précitée).
- le fait de donner des consultations, de procéder à des expertises et de plaider en justice dans les litiges intéressant toute personne publique, à moins que ces interventions aient lieu au profit de cette dernière (C.E. Bertrand, 9.11.1954, Rec. 583).
- la prise par les agents ou par personnes interposées, dans une entreprise soumise au contrôle de l'administration à laquelle ils appartiennent ou en relation avec cette dernière, d'intérêts de nature à compromettre leur indépendance.

2.3.2. Les activités accessoires susceptibles d'être autorisées

Certaines activités exercées à titre accessoire sont susceptibles d'être autorisées, dès lors que cette activité est compatible avec les missions confiées à l'agent, et n'affecte pas leur service. Il n'existe plus de restrictions pour les agents à temps partiel.

Ces activités, prévues par le décret n° 2007-658, modifié, du 2 mai 2007, sont les suivantes :

- Expertise et consultation, sans préjudice des dispositions du 2° du I de l'article 25 de la loi du 13 juillet 1983 ;
- Enseignement et formation ;
- Activité à caractère sportif ou culturel, y compris encadrement et animation dans les domaines sportif, culturel ou de l'éducation populaire ;
- Activité agricole au sens du premier alinéa de l'article L311-1 du code rural dans des exploitations agricoles non constituées sous forme sociale, ainsi qu'une activité exercée dans des exploitations constituées sous forme de société civile ou commerciale ;
- Activité de conjoint collaborateur au sein d'une entreprise artisanale, commerciale ou libérale mentionnée à l'article R121-1 du code de commerce ;
- Aide à domicile à un ascendant, à un descendant, à son conjoint, à son partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou à son concubin, permettant au fonctionnaire, à l'agent non titulaire de droit public de percevoir, le cas échéant, les allocations afférentes à cette aide ;
- Travaux de faible importance réalisés chez des particuliers ;
- Dans les conditions prévues à l'article 1^{er} du présent décret et à l'article L133-6-8 du code de la sécurité sociale c'est à dire sous le statut d'auto entrepreneur : services à la personne et vente de biens fabriqués personnellement par l'agent.
- Activité d'intérêt général exercée auprès d'une personne publique ou privée

à but non lucratif ;

-Mission d'intérêt public de coopération internationale ou auprès d'organismes d'intérêt général à caractère international ou d'un Etat étranger, pour une durée limitée.

Cela étant, tout cumul d'activité doit se dérouler en dehors des heures de service. De plus, l'administration peut s'opposer à tout moment à la poursuite d'une activité dont l'exercice a été autorisé, dès lors que l'intérêt du service le justifie (par exemple activité d'enseignement exercée au détriment de la mission de l'agent), que les informations sur le fondement desquelles l'autorisation a été donnée apparaissent erronées ou que l'activité en cause ne revêt plus un caractère accessoire.

Tout manquement à l'interdiction du cumul peut faire l'objet d'une sanction disciplinaire. (CAA de Nancy, 6 décembre 2007, Ministre des transports, req. n° 06NC01565 ; CAA de Nantes, 27 juin 2008, M. C, req. n° 06NT01676).

L'exercice d'une activité privée dans le cadre d'une cessation temporaire ou définitive des fonctions

En vertu des dispositions de l'article 18 de la loi du 2 février 2007 modifiant l'article 87-I de la loi du 29 janvier 1993, la possibilité d'exercer une activité privée est offerte aux fonctionnaires, titulaires ou stagiaires, placés ou devant être placés en cessation définitive de fonctions, disponibilité, détachement, hors-cadre, mise à disposition ou exclusion temporaire de fonctions.

Le cumul d'activités dans le cadre de la création ou de la reprise d'entreprise ou de la poursuite d'activité au sein d'une société ou association :

2.3.3. L'exercice d'une activité privée dans le cadre de la saisine, obligatoire ou facultative, de la commission de déontologie

Le décret n° 2011-82 du 20 janvier 2011 modifiant le décret n°2007-658 du 2 mai 2007 prévoit :

- la possibilité de cumul d'activités au titre de la création ou de la reprise d'entreprise offerte aux fonctionnaires titulaires ou stagiaires, aux agents non titulaires de droit public et aux ouvriers des établissements industriels de l'Etat qui se proposent de créer ou de reprendre une entreprise industrielle, commerciale, artisanale, libérale ou agricole, quelle qu'en soit la forme juridique (auto-entreprise, SARL, EURL, ...). Cette possibilité est ouverte pour une période de deux ans, renouvelable un an.
- La possibilité de cumul d'activités au titre de la poursuite d'activité au sein d'une société ou d'une association offerte aux dirigeants de société ou d'association nouvellement recrutés en qualité de fonctionnaire ou d'agent contractuel souhaitant continuer temporairement leurs fonctions au sein de cette société. Cette possibilité est ouverte pour une période d'un an, renouvelable une fois.

La décision finale est prise par l'administration qui n'est liée que par un avis d'incompatibilité de la commission.

3.- L'OBLIGATION DE SERVIR DANS LE RESPECT DES RELATIONS HIÉRARCHIQUES

3.1. LE PRINCIPE

Définition de la notion de hiérarchie : organisation sociale établissant des rapports de subordination et des degrés gradués de pouvoir, de situation et de responsabilité. La hiérarchie établit un lien entre individus. Dans l'administration, la structure pyramidale de la hiérarchie fait très souvent de

chaque agent à la fois le subalterne et le supérieur d'autres agents. Autorité et subordination constituent les deux aspects du principe hiérarchique.

L'article 28 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 énonce que « Tout fonctionnaire [...] doit se conformer aux instructions de son supérieur hiérarchique ».

La jurisprudence reconnaît depuis toujours aux responsables de l'administration le droit de prendre les mesures indispensables à la bonne marche des services dont ils ont la charge (C.E. Jamart, 07.02.1936, S. 1937.III.113). C'est ce droit qu'il est convenu d'appeler « pouvoir hiérarchique », en ce sens qu'il confère à ses détenteurs des prérogatives leur permettant de régir à la fois la situation et l'action des fonctionnaires placés sous leur autorité.

Le supérieur hiérarchique a l'obligation d'organiser le service qui lui est confié et d'en contrôler l'exécution des missions par ses collaborateurs, notamment en application des directives qui lui sont données.

Ainsi les ordres qu'un supérieur hiérarchique donne à ses collaborateurs s'imposent à eux ; ils ne peuvent remettre en cause l'opportunité de ses décisions, réglementaires et individuelles. Le supérieur hiérarchique peut également à tout moment modifier les attributions de l'agent ou les retirer totalement ou partiellement dans l'intérêt du service.

Les fonctionnaires n'ont pas qualité pour critiquer et déférer en justice un acte de leur supérieur sur les conditions dans lesquelles ils doivent exécuter leurs tâches, sauf si la décision revenait à porter atteinte à leur statut (C.E. Gander, 29.09.1961 ; Rec., p. 529).

Le refus de l'autorité d'un supérieur constitue une faute, comme la mise en doute de sa compétence (C.E. Barre, 30.09.1983, Rec. p. 394). Ainsi, commet une faute l'agent qui calomnie publiquement ses supérieurs hiérarchiques et met en doute, à tort, leur honnêteté intellectuelle.

Les fonctionnaires sont également tenus à l'obligation d'un comportement correct, loyal, respectueux (C.E. ministre du budget, 25.03.1981, Rec. p. 164). Manque par exemple à l'obligation de loyauté un agent qui ne se présente pas à un concours alors qu'il a bénéficié d'une autorisation d'absence.

De même, manque à l'obligation de servir dans le respect des relations hiérarchiques, un agent qui adopte une attitude irrévérencieuse à l'égard de ses supérieurs ou qui dénigre l'administration.

L'une des conséquences de l'obligation de servir dans le respect de ses supérieurs est l'utilisation de la voie hiérarchique pour formuler des requêtes, des demandes d'audience, etc.

Cette obligation est bien entendu de portée générale. Un fonctionnaire doit, en toute occasion, faire preuve de correction et de respect dans ses relations avec d'autres fonctionnaires étrangers à l'administration des finances publiques. L'agent qui, par exemple, aurait une attitude irrévérencieuse à l'égard d'un fonctionnaire d'une autre administration manquerait à cette obligation.

3.2. LES LIMITES

Deux limites sont fixées au devoir d'obéissance hiérarchique :

- ~ l'une par le statut général des fonctionnaires de l'État,
- ~ l'autre par le code pénal.

1° - Le statut prescrit que le devoir d'obéissance auquel sont tenus les fonctionnaires à l'égard de leur supérieur hiérarchique disparaît dès que l'ordre de ce dernier est « manifestement illégal et de nature à compromettre gravement un intérêt public ».

La jurisprudence du Conseil d'Etat précise que le refus d'obéir ne peut trouver de justification que si l'ordre reçu répond à la double condition visée à l'article 28 du statut précité. Constitue ainsi un cas d'obéissance fautive, la situation du fonctionnaire qui s'est livré, sur ordre de son supérieur, à des agissements ayant permis à de nombreuses personnes de percevoir

indûment des allocations de chômage (CE 10.11.1944, Langneur, p. 288).

Tel n'est évidemment pas le cas des directives adressées aux services en application du plan VIGIPIRATE ainsi qu'en a jugé le 15 novembre 1990 le Tribunal administratif de Paris à propos des mesures analogues adoptées en 1986 au moment de la vague d'attentats en région parisienne (T.A Paris, 15.11.1990).

2° - Le code pénal prescrit que « n'est pas pénalement responsable la personne qui accomplit un acte commandé par l'autorité légitime sauf si cet acte est manifestement illégal ».

C'est le cas d'un fonctionnaire qui commettrait sciemment un faux en écriture à la demande de son supérieur hiérarchique. Ces deux fonctionnaires seraient responsables pénalement de leurs actes.

4.- L'INSUFFISANCE PROFESSIONNELLE

Le fonctionnaire doit pleinement assurer les fonctions qui lui sont confiées conformément au grade auquel il appartient, avec rigueur, objectivité et compétence professionnelles. S'il tel n'est pas le cas, des procédures peuvent être mises en œuvre notamment la procédure d'insuffisance professionnelle.

L'agent titulaire peut également rencontrer ou créer des difficultés sérieuses dans l'exercice de ses fonctions. (par exemple, médiocrité du travail fourni, inobservations des instructions : CE, 15 février 1995, M. Lacroix, req. n° 106768 ; non-respect des instructions, difficultés relationnelles : CAA de Marseille, 4 mai 2010, M. A, req. n° 09MA03071 ; le nteur d'exécution et difficultés dans l'organisation du travail : CAA de Douai, 2 juillet 2003, M. X, req. n° 02DA00290).

S'il apparaît que les insuffisances n'ont pas pour origine des troubles médicaux mais sont strictement professionnelles, une période probatoire doit être mise en place pour apprécier les capacités de l'agent à exercer les fonctions correspondant à son grade.

La Direction générale doit être saisie pour apprécier la suite à donner.

En effet, l'insuffisance professionnelle est sanctionnée par une mesure définitive :

- ~ soit la mise à la retraite d'office si le fonctionnaire remplit les conditions requises pour la jouissance immédiate d'une pension ;
- ~ soit le licenciement.

Le fonctionnaire licencié pour insuffisance professionnelle reçoit une indemnité dans les conditions qui sont fixées par décret.

La gravité de cette décision justifie le respect d'une procédure particulière. (CE, 23 novembre 2009, M. Sranon, req. n° 316883)

En cas de mise en œuvre de la procédure d'insuffisance professionnelle, l'agent se verra confier sur une période donnée, trois ou quatre missions précises, afférentes à son grade, avec l'appui et les formations éventuelles nécessaires lui offrant la possibilité de se rétablir. Chaque mission fera l'objet d'un rapport destiné à quantifier et qualifier le travail effectué.

Les rapports produits permettront, si aucune amélioration sensible n'est constatée, d'engager la procédure de licenciement pour insuffisance professionnelle ou d'envisager le reclassement de l'agent dans une catégorie inférieure s'il en formule la demande.

CHAPITRE II

L'OBLIGATION D'INDEPENDANCE

Un fonctionnaire ne doit pas se trouver dans une situation telle que son intérêt personnel puisse être en contradiction avec celui de la collectivité qu'il sert.

L'obligation de servir en toute indépendance revêt trois aspects :

- ~ l'obligation de désintéressement ;
- ~ les obligations d'impartialité et de neutralité ;
- ~ les inéligibilités et les incompatibilités.

1.- L'OBLIGATION DE DÉSINTÉRESSEMENT

1.1. LES DISPOSITIONS STATUTAIRES

Il est précisé dans le statut général des fonctionnaires de l'État que (article 25 1-3° de la loi 83-634 du 13 juillet 1983) est interdite :

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

Cette règle, qui vise à protéger l'indépendance du fonctionnaire et le bon exercice de ses fonctions, s'impose quelle que soit sa position (activité, congé, disponibilité, détachement...) y compris après le départ du service et concerne les entreprises qui sont soumises au contrôle de l'administration dans laquelle le fonctionnaire exerce ses fonctions et non pas seulement les entreprises soumises au contrôle personnel de l'agent.

D'une façon générale, toutes les formes de participation, directe ou indirecte, à l'activité d'une entreprise sont exclues, qu'il s'agisse de travail ou de conseils, quand bien même le fonctionnaire ne percevrait aucune rémunération en échange de sa participation.

L'obligation de désintéressement ne fait toutefois pas obstacle à la souscription par le fonctionnaire de parts sociales ou d'actions dans des

sociétés commerciales car leur simple détention est indépendante des fonctions de dirigeant et peut s'inscrire légitimement dans le cadre de la gestion d'un patrimoine familial.

Par définition, le terme « entreprise » évoqué ici s'entend comme étant celle qui poursuit un but lucratif, et ceci quelle qu'en soit la forme juridique en droit. En revanche, il n'est pas interdit à un fonctionnaire de participer à l'activité d'une association à but non lucratif de manière bénévole. Toutefois, même dans ce cas, l'administration a le droit de s'opposer à l'exercice de ces tâches, si elle les estime contraires à l'indépendance de son agent.

Manque à l'obligation de désintéressement l'agent qui tient la comptabilité d'un commerçant, reçoit de l'argent en échange de conseils, accepte ou sollicite des prêts sans intérêt de la part de contribuables dont il rédige les déclarations de revenus.

1.2. LES DISPOSITIONS PENALES

Les manquements à l'obligation de désintéressement tombent également sous le coup de la loi pénale : l'article 432.12 alinéa 1 du code pénal punit le fonctionnaire coupable du délit de prise illégale d'intérêts (cf. § 1.1.4 du chapitre V) :

« Le fait par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public ou par une personne investie d'un mandat électif de prendre, recevoir ou conserver directement ou indirectement un intérêt quelconque dans une entreprise ou dans une opération dont elle a, au moment de l'acte, en tout ou partie, la charge d'assurer la surveillance, l'administration, la liquidation ou le paiement, est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende ».

Par exemple, un agent qui aurait à instruire une demande d'aide ou de prêt octroyé par une collectivité publique (État, Région, etc.) à l'entreprise dont son conjoint serait gérant pourrait être poursuivi au titre de ce délit s'il donnait sciemment son accord alors que les conditions d'octroi ne seraient pas remplies.

2.- LES OBLIGATIONS D'IMPARTIALITÉ ET DE NEUTRALITÉ

Le fonctionnement de l'État repose sur l'intérêt général, finalité supérieure qui implique notamment au premier rang des valeurs du service public : l'impartialité et la neutralité.

Le manquement à ces obligations peut en outre être sanctionné au plan pénal, du chef du délit de discrimination.

2.1. L'IMPARTIALITE

L'obligation d'impartialité contraint le fonctionnaire à traiter de manière égale les usagers du service public et à ne favoriser aucun d'entre eux (Conclusion Laurent S. C.E. Guille, 01.10.1954 Rev. adm. 1954, 512 ; D. 1955 431).

En effet, le traitement juste, équitable et objectif de tout dossier s'impose à tous les organismes administratifs et s'oppose à tout favoritisme et à toute discrimination. Le fonctionnement de l'État doit être dépourvu de tout arbitraire.

Sont notamment formellement proscrits :

- l'abus de fonction qui consiste pour un fonctionnaire à utiliser anormalement sa fonction à son profit, à celui d'un tiers ou au détriment de ce dernier.

↳ Pour un agent de la DGFIP, il peut s'agir, par exemple :

✓soit de « protéger » un contribuable, de lui assurer des « passe-droits », en évitant de l'inscrire sur un programme de vérification, en l'avertissant d'un prochain contrôle, en limitant volontairement les redressements justifiés, en retardant l'encaissement de chèques remis en paiement de ses impôts, en différant la saisie d'une déclaration de revenus ou en avantageant un tiers de toute autre manière, et même si ces agissements ne s'assortissent d'aucune contrepartie matérielle susceptible de qualifier le délit de corruption.

✓soit de procéder à des dégrèvements infondés à son propre profit ou au profit de proches ou de les accepter en toute connaissance de cause. Ces actes sont qualifiés en outre pénalement de concussion.

✓soit d'utiliser ses fonctions pour faire pression sur un contribuable afin de tenter de résoudre un litige d'ordre privé en faisant connaître sa qualité d'agent de la DGFIP, en convoquant un redevable ou par tout autre moyen ;
- l'immixtion dans la gestion de son propre dossier, de celui de ses parents ou de ses proches ;

- toute intervention dans une affaire suivie par un autre agent qui constitue une forme de pression sur ce dernier ;

- l'intervention d'un agent hors du ressort territorial du service auquel il est affecté (sauf exceptions prévues par les textes) et de manière générale toute ingérence dans un service autre que celui dont il a la charge ;

- l'acceptation de gratifications versées ou d'avantages quelconques procurés par les administrés

↳ En effet, l'agent de la DGFIP exerçant à l'égard des contribuables une fonction régaliennne, rien ne saurait justifier la remise de dons, de cadeaux ou l'octroi d'avantages à son profit sous quelque forme que ce soit. Ainsi un agent ne doit, en aucun cas, solliciter ou contracter des prêts avec ou sans intérêt auprès de contribuables qui relèvent de sa compétence. En tout état de cause, face à de telles propositions l'agent de la DGFIP doit avoir une attitude empreinte de transparence et de prudence et, à ce titre, doit en toute hypothèse consulter son supérieur hiérarchique.

(CE, 11 avril 2001, CHU de Bordeaux, req. n° 211947 ; CAA de Versailles, 12 novembre 2009, Mme A, req. n° 08VE02469).

2.2. LA NEUTRALITE

Le fonctionnaire est soumis, dans l'exercice de ses fonctions, à une stricte obligation de neutralité, laquelle a par ailleurs été rappelée dans la charte de la laïcité dans les services publics (*lettre du premier Ministre en date du 13 avril 2007*).

Cette obligation procède du principe selon lequel le fonctionnaire, dans le cadre de ses fonctions, applique avec loyauté et fidélité les directives qui lui sont données et qui s'imposent vis à vis de tout usager du service public, quelles que soient, par ailleurs, les convictions politiques, philosophiques ou religieuses de ce dernier.

Dans l'accomplissement de leurs tâches, les agents publics doivent, selon la formule jurisprudentielle, respecter le "devoir de stricte neutralité qui s'impose à tout agent collaborant à un service public" (CE D^{lle} Jamet, 3.05.1950, n°98284, Lebon p. 247).

Dans l'exercice du service, l'administration peut donc exiger du fonctionnaire qu'il s'abstienne de tout acte susceptible de faire douter de sa neutralité.

Il lui est également interdit de se livrer à de la propagande politique ou à du prosélytisme religieux au sein de son service (C.E. D^{lle} Pasteau, 08.12.1948, S. 1949. III. 41).

C'est à ce titre qu'est également interdit le port ostentatoire par un fonctionnaire sur son lieu de travail de tout signe manifestant une appartenance religieuse (CE, avis du 3.05.2000, M^{lle} Marteaux).

A titre d'exemple, une agente stagiaire a été exclue définitivement du service pour avoir refusé d'obtempérer aux mises en garde répétées de sa hiérarchie en persistant à porter, sur son lieu de travail, une tenue vestimentaire manifestant de manière ostentatoire son appartenance religieuse.

Bien entendu, l'obligation de neutralité ne remet pas en cause la liberté d'opinion qui est garantie au fonctionnaire et lui permet d'exercer un mandat politique (articles 6 et 7 de la loi du 13 juillet 1983).

2.3. LES DELITS DE DISCRIMINATION

La discrimination à l'égard des personnes physiques ou morales tombe sous le coup de la loi pénale. Les articles 225-1 (cas général) et 432-7 (cas particulier applicable aux personnes dépositaires de l'autorité publique ou chargées d'une mission de service public) interdisent toute discrimination conduisant à refuser le bénéfice d'un droit accordé par la loi ou à entraver l'exercice normal d'une activité économique.

Art. 225-1 du code pénal :

« Constitue une discrimination toute distinction opérée entre les personnes physiques à raison de leur origine, de leur sexe, de leur situation de famille, de leur grossesse, de leur apparence physique, de leur patronyme, de leur état de santé, de leur handicap, de leurs caractéristiques génétiques, de leurs mœurs, de leur orientation sexuelle, de leur âge, de leurs opinions politiques, de leurs activités syndicales, de leur appartenance ou de leur non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée.

Constitue également une discrimination toute distinction opérée entre les personnes morales à raison de l'origine, du sexe, de la situation de famille, de l'apparence physique, du patronyme, de l'état de santé, du handicap, des caractéristiques génétiques, des mœurs, de l'orientation sexuelle, de l'âge, des opinions politiques, des activités syndicales, de l'appartenance ou de la non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée des membres ou de certains membres de ces personnes morales ».

Art. 432.7 du code pénal :

« La discrimination définie à l'article 225-1, commise à l'égard d'une personne physique ou morale par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public, dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions ou de sa mission, est punie de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende lorsqu'elle consiste :

1° à refuser le bénéfice d'un droit accordé par la loi ;

2° à entraver l'exercice normal d'une activité économique quelconque ».

Il est à noter que le Défenseur des droits, institué par la loi organique et la loi ordinaire du 29 mars 2011, regroupe plusieurs missions dont celles du Médiateur de la République et de la Haute Autorité de Lutte contre les Discriminations et pour l'Égalité (HALDE). Ainsi, il défend notamment les droits et libertés individuels dans le cadre des relations avec les administrations, lutte contre les discriminations prohibées par la loi et promeut l'égalité.

Le juge administratif contrôle la réalité et la qualification juridique de faits de discrimination en se fondant sur les échanges contradictoires des parties et la production d'éléments objectifs (CE, 30 octobre 2009, Mme Perreux, req. n°298348 ; CE, 10 janvier 2011, Mme A, req. n°325268 ; CAA de Versailles, 29 décembre 2009, req. n° 08VE00296). Il a notamment sanctionné des discriminations fondées sur l'appartenance politique (CE, 28 mai 1954, Barel, req. n° 28238), l'appartenance syndicale (CE, 30 octobre 2009, Mme Perreux), l'origine (CE, 10 avril 2009, M. El Haddioui, req. n°311888).

3.- LES INÉLIGIBILITÉS ET LES INCOMPATIBILITÉS

3.1. LES INELIGIBILITES

L'inéligibilité est l'interdiction faite à certains fonctionnaires, en raison de leurs fonctions, de se porter candidat aux élections dans la circonscription où ils exercent celles-ci. Les règles sont fixées par le code électoral et l'inéligibilité s'apprécie le jour de l'élection. Dans certains cas, elle peut toutefois s'apprécier postérieurement à l'élection.

3.1.1. Inéligibilités visant l'ensemble des agents

Il convient d'examiner la situation de l'agent au regard de la structure dans laquelle il est affecté mais aussi des missions qu'il exerce, afin de vérifier qu'il ne participe en aucun cas aux matières énoncées par l'article L195-11 du code électoral.

Ainsi, l'agent ne doit avoir aucune compétence et possibilité d'agir dans les domaines précités, lorsqu'il souhaite être élu dans le département ou la région où il exerce ses fonctions administratives. Dès lors qu'il ne dispose d'aucune attribution dans ces domaines, l'agent n'est pas concerné par une éventuelle inéligibilité.

Art. L 195.11° du code électoral : « ne peuvent être élus membres du conseil général... les agents et comptables de tout ordre, agissant en qualité de fonctionnaires, employés à l'assiette, à la perception et au recouvrement des contributions directes et indirectes, et au paiement des dépenses publiques de toute nature dans le département où ils exercent ou ont exercé leurs fonctions depuis moins de six mois ».

« Les délais mentionnés aux troisième (2°) à vingtième (19°) alinéas ci-dessus ne sont pas opposables aux candidats qui, au jour de l'élection, auront été admis à faire valoir leurs droits à la retraite ».

Dans un arrêt rendu le 21/06/1962 (*El. cant. de Daoulas, Req. 55 584 non publié au Lebon*) le Conseil d'Etat a confirmé l'inéligibilité d'un percepteur et d'un contrôleur du Trésor dans le département où ils exerçaient leurs fonctions ;

De la même manière, la Haute juridiction a conclu à l'inéligibilité d'un agent de recouvrement dans une trésorerie générale bien qu'il se soit trouvé en disponibilité antérieurement au début de la campagne électorale (C.E. 13.07.1963, *El. cant. de Sarrola-Carcopino*, rep. n° 53.338, non publiée au Rec.)

En revanche, est éligible un inspecteur des impôts exerçant les fonctions d'inspecteur des domaines dès lors que les missions dont il est chargé à ce titre sont étrangères au champ d'application de l'art. L. 195-11° (C.E. 23.06.1978, *El. cant. de Mulhouse-Ouest*, Req. n° 03591).

Ne sont également pas éligibles aux conseils régionaux les personnes énumérées à l'article L.195.11° précité, lorsque les fonctions concernent ou ont concerné tout ou partie du territoire de la région au cours des six derniers mois (article L.340 du code électoral).

3.1.2. Inéligibilités visant les directeurs régionaux, départementaux ou locaux des finances publiques et leurs fondés de pouvoir ainsi que les comptables publics

Mandat de député : article LO132 : « Sont inéligibles en France dans toute circonscription comprise en tout ou partie dans le ressort dans lequel ils exercent ou ont exercé leurs fonctions depuis moins d'un an à la date du scrutin les titulaires des fonctions suivantes : 5° Les directeurs régionaux, départementaux ou locaux des finances publiques et leurs fondés de pouvoirs ainsi que les comptables publics ».

Mandat de sénateur : article LO296 : « Nul ne peut être élu au Sénat s'il n'est âgé de vingt-quatre ans révolus. Les autres conditions d'éligibilité et les inéligibilités sont les mêmes que pour l'élection à l'Assemblée nationale ».

Remarque : S'agissant du mandat de représentant au parlement européen, il n'existe aucune règle d'inéligibilité applicable aux agents.

3.1.3. Inéligibilités visant les « comptables des deniers communaux »

- Mandat de conseiller municipal : Art. L 231.6° du code électoral : « ... ne peuvent être élus conseillers municipaux dans les communes situées dans le ressort où ils exercent ou ont exercé leurs fonctions depuis moins de six mois... les comptables des deniers communaux agissant en qualité de fonctionnaire... ».

« Les délais mentionnés aux alinéas ci-dessus ne sont pas opposables aux candidats qui, au jour de l'élection, auront été admis à faire valoir leurs droits à la retraite ».

Le juge administratif a ainsi considéré qu'étaient inéligibles :

- ~ un receveur municipal admis à la retraite mais exerçant encore cette fonction à la date de l'élection ;
- ~ un comptable du Trésor, gérant intérimaire d'une trésorerie municipale.

- Mandat de membre de l'organe délibérant d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI [communautés d'agglomération, communautés urbaines, communautés de communes, syndicats de communes, syndicats mixtes, délégations intercommunales]). Aux termes des dispositions combinées des articles L. 5211-7 du code général des collectivités territoriales et L.231-6° du code électoral, les comptables des deniers communaux agissant en qualité de fonctionnaires ne peuvent être élus membres (titulaire ou suppléant) de l'organe délibérant d'un EPCI englobant une ou plusieurs des communes situées dans le ressort du poste dans lequel ils exercent ou ont exercé leurs fonctions depuis moins de six mois.

3.2. LES INCOMPATIBILITES D'ORDRE ELECTORAL

Les incompatibilités imposent à l'agent de choisir entre son mandat électif et ses fonctions administratives et procèdent de l'idée que ces deux fonctions ne peuvent être exercées sans inconvénient par la même personne, car elles entraîneraient leur titulaire à défendre des intérêts qui peuvent se révéler contradictoires entre eux.

Toutefois, les incompatibilités doivent être prévues par un texte et le Conseil Constitutionnel veille à ce qu'il n'en soit pas fait une interprétation extensive.

3.2.1. Les mandats nationaux et européens

L'exercice de fonctions publiques non électives est incompatible avec le mandat :

- ~ de député (art. L.O 142 du code électoral) ;
- ~ de sénateur (art. L.O. 297 du code électoral) ;
- ~ de représentant au parlement européen (art. 6 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977).

Le fonctionnaire titulaire investi d'un mandat parlementaire est placé, sur sa demande, en position de détachement (article 14.8° du décret n° 85-986 du 16/09/1985) ; l'agent non titulaire est mis en congé sans traitement (article 25 du décret n° 86-83 du 17 janvier 1986, modifié).

3.2.2. Les mandats de maire ou d'adjoint

Art. L 2122-5 du code général des collectivités territoriales : « Les agents des administrations ayant à connaître de la comptabilité communale, de l'assiette, du recouvrement ou du contrôle de tous impôts et taxes ne peuvent être maires ou adjoints, ni en exercer même temporairement les fonctions, dans toutes les communes qui, dans leur département de résidence administrative sont situées dans le ressort de leur service d'affectation.

La même incompatibilité est opposable, dans toutes les communes du département où ils sont affectés, aux comptables supérieurs du Trésor et aux chefs de services départementaux des administrations mentionnées au premier alinéa.

Elle est également opposable dans toutes les communes de la région ou des régions où ils sont affectés aux directeurs régionaux des finances publiques et aux chefs de services régionaux des administrations mentionnées au premier alinéa ».

Cette incompatibilité est également applicable au maire d'arrondissement et à ses adjoints (article L. 2511-25 du code général des collectivités territoriales).

En application des articles L. 5211-2 et L. 2122-5 du code général des collectivités territoriales, les agents des administrations ayant à connaître de la comptabilité communale, de l'assiette, du recouvrement ou du contrôle de tous les impôts et taxes ne peuvent être président ou membre de l'organe délibérant d'un EPCI qui engloberait une ou plusieurs communes situées dans le ressort de leur service d'affectation, ni en exercer même temporairement les fonctions (CE 29 avril 2002, M. ERVE, Rep. n° 238 779).

Indépendamment des restrictions précitées, les agents des administrations financières conservent la faculté d'être conseillers municipaux, généraux et régionaux ; toutefois, leur mandat ne doit pas remettre en cause leurs obligations de neutralité et d'impartialité.

3.3 AUTRES TYPES D'INCOMPATIBILITES

Les statuts particuliers fixent des incompatibilités ou restrictions qui interdisent aux fonctionnaires des finances publiques, sauf dispense expresse, d'occuper certains postes précis, lorsque leur conjoint ou leurs parents proches et alliés exercent des professions ou fonctions déterminées soit au sein de l'administration des finances publiques pour les agents de catégories A et B (incompatibilités internes), soit dans le secteur privé pour la catégorie A (incompatibilités externes).

En vertu de l'article 24 du décret n° 2010-986 du 26 août 2010 portant statut particulier des personnels de catégorie A de la direction générale des finances publiques, « Aucun fonctionnaire régi par le présent décret ne peut exercer ses fonctions dans une circonscription sous l'autorité directe de son conjoint, de son partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou de son parent jusqu'au troisième degré inclus.

Les fonctionnaires régis par le présent décret qui ont leur conjoint ou leur partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou un parent jusqu'au troisième degré inclus, officier public ou ministériel marchand de biens, expert-comptable ou avocat ne peuvent exercer leurs fonctions dans la circonscription où réside cet officier public ou ministériel ou le département où ce marchand de biens, expert-comptable ou avocat exerce son activité.

Des dispenses expresses, révocables à tout moment, peuvent être accordées par le directeur général des finances publiques, après avis de la commission administrative paritaire compétente.

Les fonctionnaires régis par le présent décret dont le conjoint, le partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou un parent jusqu'au troisième degré inclus exerce des fonctions de dirigeant dans une entreprise ou un organisme public situé dans le même département que celui où est affecté ce fonctionnaire sont tenus d'en faire la déclaration au service. Le directeur général des finances publiques peut, après avis de la commission administrative paritaire, déterminer les services au sein desquels il ne pourra exercer ses fonctions ».

En vertu de l'article 18 du décret n°2010-982 du 26 août 2010 portant statut particulier du corps des contrôleurs des finances publiques, « Aucun contrôleur des finances publiques ne peut exercer ses fonctions sous l'autorité directe de son conjoint, de son partenaire lié par un pacte civil de solidarité, de l'un de ses ascendants, descendants, collatéraux et parents jusqu'au troisième degré inclus.

Des dispenses expresses révocables à tout moment peuvent être accordées par le directeur général des finances publiques, après avis de la commission administrative paritaire.

Le contrôleur des finances publiques dont le conjoint, le partenaire lié par un pacte civil de solidarité, ou un parent jusqu'au troisième degré inclus, est officier public ou ministériel, marchand de biens, expert-comptable ou avocat, et qui exerce ses fonctions dans la même circonscription où réside cet officier public ou ministériel, ou dans le même département ou ce marchand de biens, expert-comptable ou avocat exerce son activité, doit en informer l'administration.

La même obligation d'information s'applique au contrôleur des finances publiques dont le conjoint, le partenaire lié par un pacte civil de solidarité, ou un parent jusqu'au troisième degré inclus exerce des fonctions de dirigeant dans une entreprise ou un organisme public situé dans le même département que celui où l'intéressé est affecté ».

Pour les géomètres-cadastrateurs des finances publiques, l'article 18 du décret n° 2010-983 du 26 août 2010 dispose « [qu'] aucun géomètre-cadastrateur des finances publiques ne peut exercer ses fonctions sous l'autorité directe de son conjoint, de son partenaire lié par un pacte civil de solidarité, de l'un de ses ascendants, collatéraux et parents jusqu'au troisième degré inclus. Des dispenses expresses révocables à tout moment peuvent être accordées par le directeur général des finances publiques, après avis de la commission administrative paritaire ».

- Par ailleurs, il est utile de rappeler les dispositions de l'article 20 modifié du décret du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique, qui édictent :

- ~ l'incompatibilité des fonctions d'ordonnateur et de comptable public ;
- ~ l'impossibilité pour les conjoints des ordonnateurs d'être comptables des organismes publics auprès desquels lesdits ordonnateurs exercent leurs fonctions.

CHAPITRE III

L'INFORMATION DU PUBLIC

Le statut général des fonctionnaires de l'État (article 27 de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983) impose à ces derniers l'obligation de satisfaire les demandes d'information du public dans le respect des règles de la discrétion et du secret professionnels.

1.- L'OBLIGATION D'INFORMER LE PUBLIC

1.1. LES PRINCIPES GÉNÉRAUX

Cette obligation d'informer le public s'inscrit dans une volonté de communication et de transparence de l'administration marquée à la fin des années 1970 par trois lois essentielles :

- ~ loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés ;
- ~ loi du 17 juillet 1978 modifiée portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et relative à la liberté d'accès aux documents administratifs ;
- ~ loi du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs.

Toutefois, l'article 27 du titre I du statut général des fonctionnaires prévoit expressément que ce devoir d'information ne doit s'exercer que dans le respect des règles mentionnées à l'article 26 du même titre, à savoir le secret professionnel dont le secret fiscal visé à l'article L 103 du LPF constitue un volet spécifique, et la discrétion professionnelle.

C'est ainsi, par exemple, que si la mission d'assistance dévolue à la DGFIP conduit ses agents à informer le public, il leur est cependant interdit de se substituer aux contribuables dans l'accomplissement de leurs obligations fiscales et, bien entendu, de prendre en charge les intérêts de ces derniers.

1.1.1. Les droits d'accès et de rectification des informations et des renseignements contenus dans les fichiers informatiques

La loi du 6 janvier 1978 pose le principe du droit d'accès assorti du droit de rectification de toutes les informations contenues dans les fichiers informatiques par les personnes auxquelles les résultats des traitements sont opposables. Les agissements des personnes qui s'opposent à l'exercice de ces droits d'accès et de rectification sont passibles de sanctions pénales (contraventions de 5ème classe).

Cette loi pose également un certain nombre de principes afin de réglementer la collecte et l'utilisation des informations des fichiers informatisés.

~ Limiter les informations utilisables

Ainsi, sont interdits la collecte et le traitement des informations relatives aux origines raciales, aux opinions politiques, philosophiques ou religieuses, aux mœurs ou à l'appartenance syndicale d'un individu sans son accord exprès (exceptions faites bien entendu pour les groupements politiques, syndicaux et religieux s'agissant de leurs adhérents).

De même, doivent être autorisés par la loi la collecte et l'usage des informations concernant les infractions, condamnations ou mesures de sûreté. De plus, la collecte d'informations ne peut s'effectuer par des moyens frauduleux, déloyaux ou illicites.

En outre, l'utilisation du numéro INSEE (répertoire national d'identification des personnes physiques) doit être autorisée par décret en Conseil d'État pris après avis de la Commission Nationale Informatique et Libertés.

~ Interdire la décision automatisée

Aucune décision judiciaire, administrative ou privée ne peut avoir pour fondement un traitement définissant un profil individuel. Toute personne a le droit de contester les raisonnements utilisés dans les traitements dont les résultats lui sont opposés.

~ Garantir la fiabilité et la protection des informations

La personne qui met en œuvre un traitement est responsable de la sécurité des informations stockées ou transmises par elle. Elle a, de surcroît, l'obligation de rectifier les données erronées et d'en informer les tiers auxquels ces données ont été transmises.

~ Garantir « le droit à l'oubli »

Les informations ne peuvent être conservées au-delà de la durée prévue lors de la demande d'avis ou de la déclaration préalable à la mise en œuvre du traitement automatisé.

1.1.2. Un droit d'accès aux documents administratifs et ses limites

Les principes

La loi du 17 juillet 1978 modifiée portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public pose le principe de l'accès de toute personne aux documents administratifs non nominatifs. Ainsi, les services de la DGFIP sont tenus de communiquer les documents administratifs qu'ils détiennent et qui leur sont demandés quelle que soit la forme de ces documents à condition qu'ils aient acquis leur version définitive. Ce droit d'accès aux documents administratifs non nominatifs est ouvert à toute personne physique ou morale. De tels documents ne doivent comporter aucune information relative à la vie privée des personnes, ni jugement de valeur.

En revanche, lorsqu'un document administratif est nominatif, seule la personne concernée peut y avoir accès ou son mandataire expressément désigné à cet effet.

Un document administratif nominatif est celui qui mentionne des informations sur la vie privée d'une personne (adresse, numéro de téléphone etc.) ou qui porte une appréciation ou un jugement de valeur sur une personne physique nommément désignée ou aisément identifiable.

Lorsque l'administration donne une suite favorable à la demande d'accès d'un document administratif, le demandeur a le choix entre la consultation gratuite dans les locaux de l'administration ou l'obtention de photocopies

des documents réalisées à ses frais.

Les limites

Ce droit d'accès aux documents administratifs peut faire l'objet de restrictions dans quatre cas :

~ lorsque la communication des documents risquerait de nuire au bon fonctionnement des pouvoirs publics. Ainsi, le secret des délibérations du Gouvernement et des autorités responsables relevant de l'exécutif vise à préserver la confidentialité des réunions, échanges de vue et travaux préparatoires aux décisions prises par le Gouvernement et les plus hautes autorités de l'État. Ne sont pas non plus communicables les documents de caractère préparatoire à une décision administrative ceci jusqu'à l'intervention de cette décision ;

~ lorsque la communication des documents porterait atteinte à l'intérêt général ;

~ lorsque la communication des documents porterait atteinte à un intérêt privé protégé par la loi. Ainsi, le secret de la vie privée, des dossiers personnels et médicaux s'oppose, par exemple à la communication des adresses, dates de naissance ou mentions relatives à la situation familiale d'une personne physique ;

~ enfin, lorsque la loi interdit purement et simplement la divulgation d'une information, ceci afin de préserver la mission de certains organismes (Cour des Comptes, Conseil d'État, Chambres Régionales des Comptes).

(CE, 9 mai 1990, M. Y, req. n° 109860).

1.1.3. La motivation des actes administratifs

La loi du 11 juillet 1979 sur la motivation des actes administratifs impose à l'administration de motiver les actes individuels qui sont défavorables aux intéressés (et non aux tiers). De surcroît, cette obligation de motivation n'est exigible qu'à l'égard des décisions, à les supposer défavorables, qui entrent dans l'une des catégories limitativement énumérées par la loi. Ainsi, à titre d'exemple, toute sanction disciplinaire doit être dûment motivée.

1.2. LES DISPOSITIONS SPÉCIFIQUES

Outre les dispositions générales qui imposent l'obligation d'informer le public, il existe des dispositions spéciales qui l'emportent sur la loi du 17 juillet 1978 précitée ou se combinent avec elle.

1.2.1. Les informations fiscales des contribuables

L'article L.104 du livre des procédures fiscales organise, au profit des personnes qui le demandent, la délivrance par le comptable de la DGFIP chargé du recouvrement des impôts directs, d'un extrait de rôle ou d'un certificat de non-inscription au rôle. Pour les impôts directs d'État et les taxes assimilées, ces documents ne peuvent être délivrés que dans la mesure où ils concernent le contribuable lui-même ou des tiers dûment mandatés.

Pour les impôts locaux et les taxes annexes, ces documents peuvent être délivrés même s'ils concernent un autre contribuable mais à la condition que le demandeur figure personnellement au rôle.

Ainsi, la personne qui ne figure pas au rôle de la commune ne peut exciper d'aucun droit à consulter la copie du rôle de cette commune.

De même, l'article L.105 du livre des procédures fiscales organise au profit des personnes qui en font la demande, la délivrance des bordereaux de situation par le comptable de la DGFIP chargé du recouvrement des impôts directs, dans la mesure où ces documents concernent les contribuables eux-mêmes ou les personnes auxquelles le paiement de l'impôt peut être demandé à leur place sur justification.

L'article L. 106 du livre des procédures fiscales prévoit également que les agents de l'administration chargée de l'enregistrement peuvent, sous certaines conditions, délivrer des extraits des registres de l'enregistrement clos depuis moins de cinquante ans.

1.2.2. La communication des documents des collectivités locales

L'article L. 2121-26 du code général des collectivités locales prévoit la possibilité pour toute personne physique ou morale de demander communication sans déplacement ou de prendre copie totale ou partielle des procès-verbaux du conseil municipal, des budgets, des comptes de la commune et des arrêtés municipaux.

La personne désireuse de se faire communiquer ces documents peut les obtenir à ses frais aussi bien du maire que des services déconcentrés de l'État.

Ces dispositions sont applicables à l'ensemble des collectivités territoriales (régions, départements, communes), aux établissements publics administratifs des communes et aux établissements publics de coopération intercommunale.

Sans qu'il soit besoin d'obtenir une autorisation préalable de l'autorité administrative dont émanent les budgets et comptes, la communication de ces documents (dans le cadre de l'article L. 2121-26) doit être assurée par les services déconcentrés de la DGFIP dès lors que ceux-ci détiennent ces documents dans le cadre de leur attribution de comptable.

Dans un souci de bonne administration, il est souhaitable que les comptables locaux tiennent informés, par écrit, le représentant de la collectivité ou de l'établissement en cause, de la démarche engagée par toute personne physique ou morale auprès d'eux et des suites données.

Toutefois, ces dispositions ne s'appliquent pas aux établissements publics administratifs des départements et régions pour lesquels la communication des documents s'effectue selon les modalités de la loi précitée du 17 juillet 1978.

2.- LES LIMITES

2.1. LE SECRET PROFESSIONNEL

Le titre I du statut général des fonctionnaires, dans son article 26, distingue entre l'obligation de secret professionnel et celle de discrétion professionnelle .

- la violation du secret professionnel, défini de manière restreinte et précise, est sanctionnée pénalement sans préjudice de l'action disciplinaire ;

- le manquement à la discrétion professionnelle, dont la portée est beaucoup plus large, constitue exclusivement une infraction disciplinaire.

Cet article indique que « les fonctionnaires sont tenus au secret professionnel dans le cadre des règles instituées par le code pénal ... ».

L'article 226-13 du code pénal punit « la révélation d'une information à caractère secret par une personne qui en est dépositaire soit par état ou par profession, soit en raison d'une fonction ou d'une mission temporaire ».

De même, l'article 226-15 dudit code punit l'atteinte au secret des correspondances.

Les articles 226-16 et suivants concernent les atteintes aux droits de la personne résultant des fichiers ou traitements informatiques.

Cette obligation au secret professionnel concerne tous les agents publics qui reçoivent, dans l'exercice de leurs fonctions, des renseignements confidentiels au sujet de personnes ou d'intérêts privés.

Le secret professionnel, destiné à protéger les intérêts des particuliers, concerne non seulement les renseignements acquis par l'agent dans l'exercice de ses fonctions mais également ceux confiés à lui. En ce qui concerne le secret qui lui a été confié, le fonctionnaire doit le conserver vis-à-vis de son administration, y compris son supérieur hiérarchique. Toutefois, l'obligation de secret ne s'impose pas à l'intérieur du service lorsqu'il a été acquis à l'occasion des fonctions.

Deux articles relatifs au secret professionnel s'appliquent plus

particulièrement aux agents de la DGFIP.

Ainsi, l'article L.103 du livre des procédures fiscales, s'agissant des informations recueillies pour les impôts et taxes prévus au code général des impôts, précise que « l'obligation de secret professionnel, telle qu'elle est définie aux articles 226-13 et 226-14 du code pénal, s'applique à toutes les personnes appelées à l'occasion de leurs fonctions ou attributions à intervenir dans l'assiette, le contrôle, le recouvrement ou le contentieux des impôts, droits, taxes et redevances prévus au code général des impôts ».

Cette obligation s'oppose, d'une manière générale, à ce que les informations recueillies par les agents à l'occasion de ces opérations soient communiquées à d'autres personnes que le contribuable lui-même.

Cette règle est de portée générale et absolue. Elle s'applique aussi bien à la transmission de renseignements oraux qu'à la communication de pièces ou documents extraits d'un dossier administratif : déclarations fiscales, extraits d'actes notariés, doubles d'avis d'imposition, etc. Elle prohibe également la divulgation d'informations obtenues à l'occasion d'un contrôle fiscal.

De même, l'article 229 du code des marchés publics prévoit que « tous les fonctionnaires ou agents qui ont connaissance à un titre quelconque des renseignements sur les éléments techniques et comptables du prix de revient des prestations qui font l'objet d'un marché public sont astreints au secret professionnel, ainsi que, le cas échéant, aux règles relatives à la protection en matière de défense ».

Par suite, l'agent public qui viole la règle du secret professionnel s'expose à la fois à des poursuites pénales et à des sanctions disciplinaires. (CE, 29 mars 1993, M. X, req. n° 94126, CE, 30 novembre 2007, M. B, req. n° 298814).

Constituent, par exemple, des manquements à l'obligation de secret professionnel :

- la révélation à des tiers non habilités d'informations concernant la situation fiscale d'un contribuable ou des données relatives à ses comptes bancaires ;
- la reproduction d'avis d'imposition ou d'autres pièces d'un dossier fiscal pour les utiliser à des fins étrangères au service.

A titre d'exemple, a été sanctionné un agent qui dans le cadre de l'exercice de ses fonctions a photocopié un listing de contribuables assujettis à l'ISF puis remis ce document à sa sœur, épouse d'un gérant d'une société immobilière (conseil en gestion de patrimoine) qui en a fait l'usage dans le cadre d'une promotion immobilière.

De même, une sanction a été prononcée à l'encontre d'agents qui ont communiqué à leur avocat, à l'occasion d'une procédure judiciaire les opposant à leur ex-conjoint, des documents qu'ils s'étaient procurés dans le cadre de leurs fonctions.

Toutefois, l'application systématique de ces dispositions risquerait, dans certaines situations, d'entraver le bon fonctionnement des administrations, de l'appareil judiciaire ou des organismes chargés de la législation sociale, notamment.

C'est pourquoi le législateur a institué diverses dérogations à la règle du secret professionnel qui sont limitativement énumérées par les articles L 113 à L 166 D du livre des procédures fiscales.

Dans le cadre de ces dérogations prévues aux articles précités le fonctionnaire de la DGFIP ne doit communiquer les informations demandées qu'avec prudence et discernement.

De même doit-il conserver à l'esprit que toute violation du secret professionnel est de nature à entraîner des sanctions non seulement disciplinaires mais également pénales.

Par ailleurs, le fonctionnaire est également tenu de déroger au secret professionnel pour dénoncer devant la justice les crimes ou délits dont il a connaissance dans l'exercice de ses fonctions (article 40 alinéa 2 du code

de procédure pénale – cf. chapitre IV) ou pour témoigner en matière criminelle ou correctionnelle sous réserve qu'il ne s'agisse pas d'un secret de la défense nationale ou d'un secret médical.

2.2. L'OBLIGATION DE DISCRETION PROFESSIONNELLE

L'obligation de discrétion professionnelle, destinée à protéger les secrets de l'administration est une notion plus large que celle du secret professionnel. Ainsi, l'article 26 du titre Ier du statut général précise que « les fonctionnaires doivent faire preuve de discrétion professionnelle pour tous les faits, informations ou documents dont ils ont connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions. En dehors des cas expressément prévus par la réglementation en vigueur, les fonctionnaires ne peuvent être déliés de leur obligation de discrétion que par décision expresse de l'autorité dont ils dépendent ».

Elle est destinée à assurer la protection de l'administration lorsque la divulgation de tels éléments est susceptible de nuire à la bonne marche du service ou de léser les intérêts généraux dont l'administration a la garde.

Cette obligation qui s'applique vis-à-vis des administrés peut également valoir à l'intérieur du service lorsque les collègues de l'agent n'ont pas à connaître des informations en question pour les besoins de leur mission. Tout manquement à cette obligation de discrétion professionnelle peut être sanctionné sur le plan disciplinaire.

Constituent par exemple des infractions à cette règle :

- la divulgation de l'orientation d'une campagne de contrôle fiscal,
- la révélation du résultat d'enquêtes administratives confidentielles,
- la communication à des collègues, qui n'ont pas à en connaître, de faits dont le fonctionnaire a eu connaissance dans l'accomplissement de ses tâches (notamment, la diffusion de données relatives à un agent ayant manqué à ses obligations fiscales contributives),
- la révélation à des tiers des méthodes de vérifications recommandées par l'administration ou l'évocation des péripéties d'une vérification,
- la révélation, lors un interview (donné en outre sans avoir obtenu l'aval ou avoir référé à sa hiérarchie de la sollicitation du média) d'informations relatives aux finances locales de la collectivité locale ,
- la divulgation de statistiques qualifiées « non communicables » par la DGFIP ;
- les membres des commissions administratives paritaires et des conseils de discipline, de même que les agents des services gestionnaires et ceux investis de responsabilités syndicales, doivent faire preuve de discrétion dans les informations dont ils ont connaissance en cette qualité.

Cette liste n'est évidemment pas exhaustive. Aussi bien, la discrétion doit-elle inspirer l'attitude du fonctionnaire, non seulement dans son service mais également dans sa vie privée.

Au-delà de cette obligation, doivent être observées des règles de prudence telles que :

- ~ la confidentialité des entretiens avec les usagers du service (les recevoir en dehors du guichet, si possible) ;
- ~ le contrôle de la qualité des correspondants dans le cadre d'appels téléphoniques ;
- ~ le classement, en sécurité, des dossiers.

Les obligations de secret et de discrétion professionnels s'imposent également aux fonctionnaires ayant cessé temporairement ou définitivement d'exercer leurs fonctions.

CHAPITRE IV

L'OBLIGATION DE DÉNONCER

LES CRIMES ET DÉLITS

L'article 40 alinéa 2 du code de procédure pénale prévoit que tout « fonctionnaire qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance d'un crime ou d'un délit est tenu d'en donner avis sans délai au procureur de la République et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs ».

1.- LES FONCTIONNAIRES CONCERNES

1.1. LE CAS GENERAL

Tous les fonctionnaires, quelles que soient leurs fonctions, sont concernés par cette obligation de dénoncer les crimes et délits.

Cette obligation de dénonciation posée par l'article 40 du code de procédure pénale s'impose personnellement à l'agent qui a constaté les faits. Cependant, l'information préalable de la hiérarchie permet à l'agent des finances publiques d'assurer sa sécurité juridique en évitant, notamment sa mise en cause individuelle pour dénonciation calomnieuse ou violation du secret professionnel et l'engagement de la responsabilité de l'Etat susceptible de conduire au versement de dommages et intérêts.

L'administration pourra ainsi en cas de doute saisir le procureur de la République pour avis. La Direction Générale devra systématiquement en être informée.

En pratique, c'est le procureur de la République du lieu où l'infraction a été commise qui doit être saisi, la dénonciation des faits devant être faite dans les plus brefs délais sans formalisme particulier.

1.2. LES CORPS DE CONTROLE

Au cours de leurs missions, les auditeurs peuvent découvrir des malversations ou des infractions pénales ou en être informés.

Il conviendra d'informer le procureur de la République. Cependant, en raison des conséquences que peut avoir une telle dénonciation et notamment en cas de doute, les chefs des services locaux devront être informés préalablement à toute prise de contact avec le procureur de la République.

2.- LES INFRACTIONS SOUMISES A L'ARTICLE 40

Le texte de loi prévoit qu'il s'agit des crimes et délits. Les contraventions en sont donc écartées.

L'interprétation de ces dispositions qui peut prêter à difficultés justifie également que les chefs des services locaux soient saisis au préalable.

3.- LE CADRE DE LA DÉNONCIATION

Il faut que les agents de la DGFIP aient connaissance des délits ou crimes dans l'exercice de leurs fonctions.

S'agissant des infractions qualifiées de crimes, la non-révélation des faits est punissable sur le plan pénal. Cette sanction s'applique à l'ensemble des citoyens qui ont l'obligation de dénoncer les crimes et non aux seuls fonctionnaires.

En ce qui concerne les délits, le fonctionnaire est tenu de les révéler au procureur de la République. L'expression « est tenu » paraît laisser peu de latitude au fonctionnaire. Cependant cette disposition ne comporte aucune sanction pénale. Il s'agit davantage d'une obligation morale.

CHAPITRE V

LE RESPECT DES VALEURS ESSENTIELLES DE LA DGFIP

Les spécificités des missions exercées par la DGFIP exigent, plus que pour tout autre fonctionnaire, le respect scrupuleux de l'obligation de probité.

1.- L'OBLIGATION DE PROBITÉ

L'intégrité et l'honnêteté constituent des qualités majeures exigées des fonctionnaires de la DGFIP aussi bien dans l'exercice des missions qui leur sont confiées qu'en dehors du service.

Manquer à ces obligations porte gravement atteinte au renom de l'administration et justifie l'application de sanctions disciplinaires.

L'agent peut également être sanctionné au plan pénal. Une sanction pénale n'exclut pas du reste le prononcé d'une sanction disciplinaire.

1.1. DES INFRACTIONS PENALES SANCTIONNABLES AU PLAN DISCIPLINAIRE

1.1.1. Les détournements et soustractions de fonds (ou d'actes)

Ils constituent des délits définis et sanctionnés par le code pénal. Il s'agit pour une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public, un comptable public, un dépositaire public ou l'un de ses subordonnés, de détruire, détourner ou soustraire un acte ou un titre, des fonds publics ou privés, des effets, pièces ou titres en tenant lieu, ou tout autre objet qui lui a été remis en raison de ses fonctions ou de sa mission.

Les faits ci-après (liste non exhaustive) constituent des détournements sanctionnables sur le plan disciplinaire et sur le plan pénal :

- ~ encaissement à son profit de chèques remis par des usagers du service (redevables, épargnants...);
- ~ conservation, même de façon temporaire, de numéraire versé par les régisseurs ou par les usagers du service ;
- ~ règlement frauduleux à des personnes autres que les créanciers (remboursement des excédents de versement ; virements bancaires ou postaux, ...);
- ~ prélèvement frauduleux sur la trésorerie de l'État, sur celle des collectivités gérées ou sur celle des usagers (épargnants ; personnes hébergées en maison de retraite...);
- ~ retrait de numéraire sans enregistrement de l'opération (pratique irrégulière de la valeur de caisse). Tout prélèvement d'espèces, quel que soit son montant, même temporaire, même compensé par la remise d'un chèque, constitue un détournement de fonds publics réprimé comme tel par le code pénal ;
- ~ utilisation à des fins personnelles des crédits de fonctionnement mis à la disposition du poste comptable (frais de service...).

Les articles 432-15 et 432-16 du code pénal définissent les délits de soustraction et détournement de biens. En cas de délit intentionnel, les peines prévues sont l'emprisonnement pour une durée de dix ans et 150 000 euros d'amende. Les peines sont ramenées à un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende à l'égard du fonctionnaire qui, par sa négligence, aurait favorisé un détournement ou une soustraction de fonds. Cette disposition a été peu appliquée jusqu'à présent par les juges.

1.1.2. La concussion

Ce délit existe par le seul fait de l'abus de fonctions sans qu'il y ait nécessairement eu des offres, des dons ou des promesses.

C'est le fait pour une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public, de recevoir, exiger ou ordonner de percevoir à titre de droits ou contributions, impôts ou taxes publics, une somme qu'elle sait ne pas être due, ou excéder ce qui est dû.

(CE, 11 avril 2001, CHU de Bordeaux, req. n°211947).

C'est aussi le fait, par les mêmes personnes, d'accorder sous une forme quelconque et pour quelque motif que ce soit une exonération ou franchise des droits, contributions, impôts ou taxes publics en violation des textes légaux ou réglementaires.

Le délit de concussion prévu à l'article 432-10 du code pénal est réprimé par une peine de cinq ans d'emprisonnement et une amende de 75 000 euros.

Les faits ci-après dont la liste n'est pas exhaustive, constituent des délits de concussion :

- ~ instruction fallacieuse de dégrèvements d'impôts en faveur de contribuables ayant ainsi pu obtenir des remboursements indus ;
- ~ annulation frauduleuse de majorations et pénalités au bénéfice du contribuable ;
- ~ inscription frauduleuse d'impôts (ou d'amendes) sur des états d'admission en non-valeur ;
- ~ non prise en charge d'un titre sur plusieurs années (gestion du secteur public local) par le comptable public afin d'éviter de payer (à la collectivité) une dette personnelle.

1.1.3. La corruption passive et le trafic d'influence

L'article 432-11 du code pénal institue le délit de corruption passive et trafic d'influence, sanctionné d'une peine de dix ans d'emprisonnement et d'une amende de 150 000 euros.

Ce délit se différencie de la concussion par le fait que l'agent corrompu

perçoit, directement ou indirectement, une gratification (offres, cadeaux, dons, promesses, présents ou avantages quelconques) de la part de l'administré, qu'il l'ait sollicitée ou simplement agréée, pour :

- soit accomplir ou s'abstenir d'accomplir un acte de sa fonction ;
- soit abuser de son influence réelle ou supposée en vue de faire obtenir d'une autorité ou d'une administration publique une décision favorable.

Ainsi, se rend coupable de corruption passive, l'agent qui perçoit d'un contribuable une somme d'argent pour procéder à la rectification d'une anomalie découverte à l'occasion d'un contrôle ou en contrepartie d'un abandon de redressements.

De la même manière, un agent qui refuserait d'exercer des poursuites à l'encontre d'un contribuable en échange d'un don pourrait être pénalement poursuivi pour corruption passive et s'exposerait à une sanction disciplinaire.

1.1.4. La prise illégale d'intérêts

L'article 432-12 du code pénal édicte à l'égard des fonctionnaires en activité une interdiction générale de prise d'intérêts dans le fonctionnement des entreprises avec lesquelles ils entretiennent certaines relations de service : surveillance, contrôle, passation de contrats ou marchés ou seulement expression d'avis sur les contrats ou marchés passés avec une entreprise privée. Ce délit de prise illégale d'intérêts est sanctionné par une peine de cinq ans d'emprisonnement ainsi qu'une amende de 75 000 euros.

Pour les anciens fonctionnaires, une interdiction comparable est mentionnée à l'article 432-13 du code pénal qui prévoit une peine de deux ans d'emprisonnement ainsi qu'une amende de 30 000 euros.

Il est rappelé que l'article 25 du statut général des fonctionnaires prévoit que le fonctionnaire doit consacrer l'intégralité de son activité professionnelle aux tâches qui lui sont confiées.

1.1.5. Les faux en écritures publiques

Les faux et usages de faux en écritures publiques sont souvent utilisés pour dissimuler des détournements ou des actes de concussion ou de corruption.

L'article 441-4 du code pénal les qualifie de crimes lorsqu'ils sont commis dans l'exercice des fonctions et les peines encourues sont de quinze ans de réclusion criminelle et 225 000 euros.

A titre d'exemples, les faits ci-après sont sanctionnés :

- ~ l'agent qui imiterait la signature de son supérieur hiérarchique sur un document à entête de l'administration pour obtenir un avantage indu auprès d'un tiers ;
- ~ un agent qui porterait ses propres impôts sur un état des cotes irrécouvrables dans le cadre de la procédure tacite d'admission en non valeur ;
- ~ l'utilisation frauduleuse des fonctionnalités d'une application informatique par un agent, pour réduire sa dette fiscale ;
- ~ la modification du fichier informatique par ajout frauduleux d'un compte d'un redevable dans le cadre de la transaction d'admission en non-valeur ;
- ~ l'utilisation frauduleuse des dates de valeur.

1.1.6. Le délit de favoritisme

Il est constitué lorsqu'il y a atteinte à la liberté d'accès et à l'égalité des candidats dans les marchés publics

Ce délit, défini à l'article 432-14 du code pénal, consiste notamment pour

une personne chargée d'une mission de service public de procurer ou de tenter de procurer un avantage injustifié à l'occasion de la passation d'un marché public.

Les peines encourues sont de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 euros d'amende.

1.2. LES AUTRES MANQUEMENTS A LA PROBITE

1.2.1. Le respect de leurs obligations fiscales par les agents

Certains comportements ne se conçoivent pas au sein d'une administration financière chargée de gérer des fonds publics ou privés. Constituant des fautes professionnelles, ils peuvent éventuellement aussi donner lieu à des poursuites pénales.

Les agents de la DGFIP ont un devoir particulier d'exemplarité à s'acquitter sans faille de leurs obligations fiscales tant déclaratives que contributives.

En effet, il ne peut être toléré qu'un agent de la DGFIP omette volontairement ou par négligence de déclarer ses revenus personnels ou familiaux. Ainsi, doit être considéré comme une faute le fait pour un agent de la DGFIP de ne pas déposer de déclaration sur les revenus.

Une sanction disciplinaire peut s'ajouter au redressement fiscal avec pénalité.

Bien entendu, l'erreur est admise. Ainsi, il est tenu compte de la bonne foi d'un agent qui s'est trompé ou qui a mal interprété les règles fiscales lors de sa déclaration.

De même, si un agent de la DGFIP, comme tout contribuable, peut rencontrer des difficultés pour payer ses impôts et à ce titre solliciter des délais, il ne peut se dispenser de sa propre initiative du paiement de ses impôts ou des pénalités.

Un tel comportement peut être sanctionné sur le plan disciplinaire.

(CAA de Paris, 8 avril 2003, M. X, req. n° 99PA0276 9 ; CAA de Lyon, 2 décembre 2003, Pavy, req. n° 99LY02856 et 99LY02890 ; CE, 6 octobre 1982, Navas, req. n° 23311).

Ainsi par exemple, s'agissant de l'assiette, des agents ont été sanctionnés pour avoir :

- déposé hors délais (éventuellement après mise en demeure) leurs déclarations de revenus au titre de plusieurs années ;
- minoré leurs traitements imposables au titre de trois années consécutives et déduit à tort une pension alimentaire pendant deux ans ;
- indûment obtenu certaines déductions de frais et réductions d'impôt en produisant, à l'appui de leurs déclarations d'impôt sur le revenu, de faux justificatifs confectionnés à partir de documents prélevés dans des dossiers fiscaux de contribuables relevant de leur compétence géographique.

En matière de recouvrement, constitue une faute professionnelle le fait de s'accorder des délais de droit ou de fait, pour régler ses impôts ou ses dettes publiques, en violation des directives données au réseau qui précisent que des délais de règlement peuvent être accordés par le comptable chargé du recouvrement et, s'il s'agit de ce dernier, par le supérieur hiérarchique.

Ce comportement est d'autant plus répréhensible s'il s'accompagne de manœuvres telles que l'utilisation frauduleuse de transactions informatiques (« suspension à poursuites »...).

Cette obligation ne remet bien évidemment pas en cause le fait qu'un agent, comme tout redevable, puisse connaître des difficultés financières

et bénéficier dès lors de facilités de paiement.

1.2.2. L'abus de position

L'agent des services de la DGFIP ne doit pas utiliser sa qualité ou les moyens du service qui sont mis à sa disposition à des fins personnelles ou pour abuser un administré.

1.2.3. L'acceptation de dons ou avantages quelconques

L'exercice de missions de service public s'oppose à ce que les agents se fassent directement et personnellement rémunérer par les usagers du service.

Les décisions qu'ils prennent, les informations ou conseils qu'ils prodiguent se situent dans le cadre de leurs missions et ne justifient pas des cadeaux ou autres avantages quelconques ; les accepter constitue un manquement à l'obligation de désintéressement.

En outre, ces faits pourraient être qualifiés d'abus de confiance sur le plan pénal lorsqu'ils interviennent notamment auprès de personnes qui se situent en position de faiblesse (personne âgée ou placée sous tutelle ou curatelle...).

Sont donc prohibés les cadeaux, prêts d'argent, garanties ou cautions, les prestations de service ou travaux à titre gratuit faits par des usagers du service.

En tout état de cause, face à de telles propositions l'agent de la DGFIP doit avoir une attitude empreinte de transparence et de prudence et, à ce titre, doit en toute hypothèse consulter son supérieur hiérarchique.

1.2.4. La confusion de fonctions en matière d'assiette et de recouvrement

L'interdiction de confusion de fonctions signifie que les agents de la DGFIP ne doivent pas tirer avantage de la position que leur confèrent leurs missions régaliennes pour méconnaître les procédures en matière d'assiette et de recouvrement.

En effet, l'administration est en droit d'exiger de ses agents, chargés de faire appliquer la réglementation à tous les contribuables, d'avoir un comportement irréprochable en ce domaine (ex. le manquement relevé, consistant pour un agent de s'accorder, ou d'accorder à sa famille, des délais de paiement ou des remises de majorations).

1.2.5. Remarques

Il est précisé que l'obligation de probité peut avoir une portée plus générale que celle ci-avant définie et correspondre à la nécessité de faire preuve d'honneur et de rigueur morale.

Ainsi, un agent qui produirait une déclaration mensongère en vue de bénéficier indûment d'une priorité d'affectation pour rapprochement de concubins, manquerait à cette obligation.

Il en serait de même pour un agent qui établirait sciemment des statistiques inexactes ou produirait des états de frais erronés ou encore falsifierait un certificat médical afin de bénéficier d'une autorisation d'absence accordée pour soigner un enfant malade.

1.3. LES REGLES PARTICULIERES EN MATIERE D'USAGE DES LOGICIELS

Le fonctionnaire est soumis à un ensemble de règles relatives notamment à la protection des auteurs de logiciels, aux droits des utilisateurs et à la protection des systèmes informatiques.

En ce domaine, la législation relève aussi bien du droit de la propriété intellectuelle (protection des auteurs), du droit commercial (contrats d'acquisition), du code des marchés, du droit du travail (situation des développeurs dans l'entreprise), du droit de la Fonction Publique, que du code pénal (articles 226.16 à 226.24).

1.3.1 Les règles générales sur la protection des données et systèmes

Ces règles visent à réprimer la fraude, contrer le piratage et protéger les systèmes de traitement. Les infractions suivantes sont punies par le code pénal :

~ le vol de données : le vol ne peut porter, en droit, que sur un élément

matériel. C'est pourquoi, le vol de données informatiques est assimilé, par la doctrine, à la réalisation de photocopies d'un document. Le vol est constitué par le détournement du support lors de l'opération de copie.

~ la falsification de données, de logiciels : cette infraction relève du « faux et usage de faux ».

~ l'accès ou le maintien frauduleux de données dans un système de traitement : l'action doit être consciente mais pas obligatoirement avec une intention de nuire. L'infraction est aggravée en cas de modification ou de suppression de données ou altération du fonctionnement du système.

~ les atteintes volontaires, même sans conséquence, au fonctionnement du système : entrent, notamment dans cette catégorie, l'introduction de virus, de clés d'accès à l'insu de l'administration.

Il est proscrit d'implanter sur un ordinateur professionnel des logiciels autres que ceux autorisés par son administration.

Par ailleurs, l'administration doit être en mesure de justifier, par la détention des licences correspondantes, les logiciels utilisés sur les postes professionnels (cf. charte ministérielle).

1.3.2 Les droits de l'utilisateur

L'utilisateur bénéficie des droits suivants (sous réserve que leur exercice ne porte atteinte à l'exploitation normale du logiciel et ne cause pas un préjudice injustifié aux intérêts légitimes de l'auteur) :

~ il est permis de corriger les bogues d'un logiciel sauf si, contractuellement, ce droit est réservé à l'auteur ;

~ l'utilisateur a le droit de faire une copie de sauvegarde ;

~ l'utilisateur peut étudier le fonctionnement du logiciel afin de déterminer les idées et principes qui en sont à la base.

2.- L'OBLIGATION DE RESPECTER LES PRESCRIPTIONS D'UTILISATION DES OUTILS INFORMATIQUES

Il est rappelé que l'utilisation des applications informatiques de la DGFIP doit être exclusivement motivée par une finalité professionnelle⁽¹⁾.

Les autres ressources informatiques (internet, messagerie) sont mises à disposition des agents à titre professionnel. L'usage privé est toutefois admis et doit être exercé dans des limites raisonnables et sans que le fonctionnement normal du réseau professionnel ne soit perturbé.

Les prescriptions d'utilisation de ces ressources informatiques sont développées dans une charte ministérielle accessible sous Ulysse.

2-1 PRESCRIPTION D'UTILISATION D'INTERNET

Il est rappelé que la consultation de sites contraires à l'ordre public et aux bonnes mœurs (sites racistes, révisionnistes, pédophiles...) est prohibée. La consultation de tels sites est passible de sanctions pénale et disciplinaire.

(CAA de Douai, 2 décembre 2010, M. A, req. n°09DA0 1118)

Par ailleurs, ne sont pas autorisées l'utilisation à des fins privées des

(1) en ce qui concerne ADONIS, la consultation de son propre dossier, outre qu'elle est en contradiction avec les prescriptions de la CNIL, celle-ci donne accès à des informations dont les agents, en tant qu'usagers, n'ont pas vocation à connaître (notamment le document de taxation portant mention de la case K quand elle est cochée par le service en charge de la gestion du dossier consécutivement à la détection d'une anomalie). Cette consultation à titre personnel est donc aussi strictement proscrite.

ressources informatiques mises à disposition par l'administration pour la création de sites WEB par exemple, ni le téléchargement de photos ou de format vidéo ou musicaux, ou encore la consultation de sites relatifs aux forums publics généraux sans rapport avec l'activité professionnelle de l'utilisateur, sites pornographiques, sites de jeux.

2-2 PRESCRIPTION D'UTILISATION DE LA MESSAGERIE

La messagerie est mise à disposition des agents pour un usage professionnel, dans le respect des principes généraux de fonctionnement de l'administration et des textes législatifs ou réglementaires en vigueur.

L'usage à titre privé est néanmoins admis dans des limites raisonnables sous réserve qu'il ne soit pas contraire :

- à l'ordre public et aux bonnes mœurs. Ainsi sont strictement prohibés les messages contenant des propos révisionnistes, d'incitation à la haine raciale, d'incitation à la pédophilie et à la pornographie ;

- aux obligations des fonctionnaires. Lors de l'utilisation de la messagerie, l'agent doit toujours veiller à respecter les obligations de réserve, neutralité, discrétion et secret professionnels, et à ne pas porter atteinte à l'image et au renom de l'administration ;

- aux règles de bon sens procédant d'une utilisation efficace de la messagerie.

(CAA de Bordeaux, 15 novembre 2010, Ministre du budget, req. n° 09BX02805).

Sont ainsi prohibés :

- l'envoi de fichiers correspondants aux interdictions précitées ;

- l'envoi de fichiers ne respectant pas la taille limite autorisée ;

- la diffusion volontaire de virus par courrier électronique ainsi que les messages alarmistes ou sous forme de chaîne ;

- l'envoi de messages à visée non professionnelle à des destinataires multiples (« spam »).

3.- LES OBLIGATIONS SPÉCIFIQUES DES COMPTABLES PUBLICS DE LA DGFIP

Les comptables de la DGFIP sont soumis, en leur qualité de comptables publics, à une responsabilité personnelle et pécuniaire exorbitante du droit commun et à trois obligations spécifiques :

3.1. L'OBLIGATION DE CONSTITUER DES GARANTIES

L'article 60 de la loi n°63-156 du 23 février 1963 modifiée dispose qu'« avant d'être installés dans leur poste, les comptables publics sont tenus de constituer des garanties ».

Cette obligation est rappelée par l'instruction générale du 16 août 1966 sur l'organisation du service des comptables publics.

Les garanties exigées consistent soit en l'engagement d'une caution solidaire (représentée par l'affiliation du comptable public à l'association française de cautionnement mutuel), soit en la constitution par le comptable public lui-même d'un cautionnement (dépôt de numéraire, de rentes sur l'État ou d'autres valeurs du Trésor).

Le montant de ces garanties est fixé par arrêté du Ministre du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique compte tenu de l'importance du poste géré.

3.2. LA PRESTATION DE SERMENT

La prestation de serment (instruction générale du 3 mars 2004 modifiant l'instruction générale du 16 août 1966) ne constitue pas une simple formalité préalable à l'installation du comptable public (ou des agents chargés des poursuites : huissier des finances publiques ou agent commissionné).

C'est un véritable engagement par l'intéressé de s'acquitter de ses fonctions avec probité et fidélité et de se conformer exactement aux lois et règlements qui ont pour objet d'assurer l'inviolabilité et le bon emploi des fonds publics.

CHAPITRE VI

LE HARCELEMENT

Le harcèlement moral et le harcèlement sexuel constituent deux infractions pénales.

Ces notions, qui ont été introduites dans le statut général des fonctionnaires, font intervenir deux protagonistes : la victime du harcèlement et l'auteur de ces infractions.

Si la protection de l'administration peut être envisagée en faveur de la victime (cf. Guide pratique de défense et de protection des agents et de l'administration), l'auteur du harcèlement est susceptible d'encourir des poursuites pénales et disciplinaires.

1.- LE HARCELEMENT MORAL

1.1. DÉFINITION

La loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002 a créé le délit de harcèlement moral.

Dans la Fonction publique, l'article 6 quinquies de loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires dispose que :

« Aucun fonctionnaire ne doit subir les agissements répétés de harcèlement moral qui ont pour objet ou pour effet une dégradation des conditions de travail susceptible de porter atteinte à ses droits et à sa dignité, d'altérer sa santé physique ou mentale ou de compromettre son avenir professionnel. (...)

Est passible d'une sanction disciplinaire tout agent ayant procédé ou ayant enjoint de procéder aux agissements définis ci-dessus.

Les dispositions du présent article sont applicables aux agents non titulaires de droit public ».

Le harcèlement moral ne s'entend pas exclusivement dans une relation d'autorité. Il peut exister un harcèlement moral vertical (d'un supérieur ou d'un subordonné) ou un harcèlement horizontal (par un collègue). Le harcèlement moral peut être individuel ou collectif (réalisé par un groupe d'individus).

Le harcèlement moral ne peut pas être caractérisé par un agissement isolé et ne doit pas être confondu avec l'exercice normal du pouvoir de direction ou d'organisation du chef de service, voire de son pouvoir disciplinaire. Ainsi, toute situation de tension dans un service administratif, que ce soit dans le cadre de relations hiérarchiques ou entre collègues de travail ne reçoit pas obligatoirement la qualification de harcèlement moral. (CAA de Versailles, 17 février 2011, La Poste, req. n° 09VE 02269 ; CAA de Versailles, 8 avril 2010, Mme D, req. n°09VE00187 ; CAA de Nancy, 16 juin 2011, Mme B, req. n°10NC01026).

Exemple : les décisions d'un maire portant modifications de fonctions et mutation d'une bibliothécaire municipale ne sont pas des manifestations de harcèlement moral (TA de Dijon, 6 mai 2003, Mme VANULLEBUS / Ville de Dijon)

La loi vise à réprimer les agissements répétés qui ont pour objet ou pour effet une dégradation des conditions de travail de l'agent susceptible de porter atteinte à ses droits et à sa dignité, d'altérer sa santé physique ou de compromettre son avenir professionnel.

Les brimades répétées qui vont démontrer un acharnement ; les reproches répétés et injustifiés, tous les actes (refus de congés, de mutation qui ne sont pas justifiés par des éléments matériels liés à l'intérêt du service) qui peuvent matériellement aboutir à la dégradation des conditions de travail vont permettre de caractériser le harcèlement moral. De même, et la plupart du temps ces éléments se combinent entre eux, les attitudes menaçantes et humiliantes, les insultes et critiques participent du harcèlement moral. Très souvent, les comportements du harceleur aboutissent à l'isolement ou à l'exclusion de l'agent (TA de Paris, 9 mars 2005, M. B, req. n°0117039-5-3)

Exemple : le maire d'une commune a commis le délit pénal de harcèlement moral envers sa secrétaire de mairie, en tardant à mettre en œuvre à son profit les mesures relatives à l'ARTT, en modifiant les permanences de la mairie de sorte que celles-ci soient incompatibles avec les occupations professionnelles de cet agent dans d'autres mairies, en empêchant le libre accès de l'intéressée à son lieu de travail tout comme à des documents professionnels, en lui adressant des reproches injustifiés quant à l'exécution de son travail, souvent devant témoins, ou des réflexions désobligeantes (Cour de cassation, 21 juin 2005, Jean-Noël L).

1.2. LES GARANTIES ACCORDÉES AUX AGENTS

Selon les dispositions statutaires (article 6 quinquies), les victimes de harcèlement et ceux qui dénoncent de tels agissements bénéficient de garanties. Ainsi, « aucune mesure concernant notamment le recrutement, la titularisation, la formation, la notation, la discipline, la promotion, l'affectation et la mutation ne peut être prise à l'égard d'un fonctionnaire en prenant en considération :

1° Le fait qu'il ait subi ou refusé de subir les agissements de harcèlement moral visés au premier alinéa ;

2° Le fait qu'il ait exercé un recours auprès d'un supérieur hiérarchique ou engagé une action en justice visant à faire cesser ces agissements ;

3° Ou bien le fait qu'il ait témoigné de tels agissements ou qu'il les ait relatés ».

1.3. LES SANCTIONS

Le fonctionnaire reconnu coupable de harcèlement moral, pour avoir pris les mesures précitées (en matière de recrutement, titularisation...) ou enjoint de les prendre, manque à l'obligation de dignité et peut donc être sanctionné disciplinairement.

La sanction prononcée pourra être significative. Elle prendra notamment en considération la gravité de la faute et les circonstances propres à chaque cas d'espèce.

Le fonctionnaire en cause pourra également faire l'objet de poursuites pénales et encourir en application de l'article 222.33-2 du code pénal une peine d'un an d'emprisonnement et une amende de 15 000 euros.

2.- LE HARCELEMENT SEXUEL

2.1. DÉFINITION

La loi du 6 août 2012 relative au harcèlement sexuel dispose que :

« Le harcèlement sexuel est le fait d'imposer à une personne, de façon répétée des propos ou comportements à connotation sexuelle qui soit portent atteinte à sa dignité en raison de leur caractère dégradant ou

humiliant, soit créent à son encontre une situation intimidante, hostile ou offensante.

Est assimilé au harcèlement sexuel le fait, même non répété, d'user de toute forme de pression grave dans le but réel ou apparent d'obtenir un acte de nature sexuelle, que celui-ci soit recherché au profit de l'auteur des faits ou au profit d'un tiers. »

Cette définition juridique a été intégrée à l'article 222-33 du code pénal et à l'article 6 ter de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

2.2. LES GARANTIES ACCORDÉES AUX AGENTS

Selon les dispositions statutaires (article 6 ter de la loi du 13 juillet 1983 précitée), les victimes de harcèlement et ceux qui dénoncent de tels agissements bénéficient de garanties. Ainsi aucune mesure concernant notamment le recrutement, la titularisation, la formation, la notation, la discipline, la promotion, l'affectation et la mutation ne peut être prise à l'égard d'un fonctionnaire :

1° Parce qu'il a subi ou refusé de subir les faits de harcèlement sexuel définis ci-dessus. Il en est de même également dans les cas où il a subi ou refusé de subir des propos ou comportements à connotation sexuelle même s'ils n'ont pas été répétés.

2° Parce qu'il a formulé un recours auprès d'un supérieur hiérarchique ou engagé une action en justice visant à faire cesser ces faits.

3° Ou bien parce qu'il a témoigné de tels faits ou qu'il les a relatés.

2.3. LES SANCTIONS

Le fonctionnaire, qui procède ou enjoint de procéder aux faits de harcèlement sexuel, manque à l'obligation de dignité et peut donc être sanctionné disciplinairement.

Par ailleurs, en application de l'article 222-33 du code pénal, l'auteur de harcèlement sexuel peut également faire l'objet de poursuites pénales et encourir une peine de deux ans d'emprisonnement et 30 000 € d'amende. Ces peines sont portées à trois ans d'emprisonnement et 45 000 € d'amende lorsque les faits sont commis :

1° Par une personne qui abuse de l'autorité que lui confèrent ses fonctions ;

2° Sur un mineur de quinze ans ;

3° Sur une personne dont la particulière vulnérabilité, due à son âge, à une maladie, à une infirmité, à une déficience physique ou psychique ou à un état de grossesse, est apparente ou connue de leur auteur ;

4° Sur une personne dont la particulière vulnérabilité ou dépendance résultant de la précarité de sa situation économique ou sociale est apparente ou connue de leur auteur ;

5° Par plusieurs personnes agissant en qualité d'auteur ou de complice.

TITRE 2

***D**ÉONTOLOGIE ET COMPORTEMENT DU FONCTIONNAIRE EN DEHORS DU SERVICE*

CHAPITRE I

LES FONCTIONNAIRES

EN ACTIVITE

Le respect de la vie privée, principe expressément reconnu par l'article 9 du Code civil, est garanti aux fonctionnaires comme à l'ensemble des citoyens. Ce principe recouvre notamment le secret de la pensée, la liberté de choix du mode de vie et le droit à la protection de l'intimité de la vie privée. Toutefois, si la vie privée du fonctionnaire est indépendante des fonctions exercées, elle ne doit pas se traduire par des comportements affectant le renom du service ou mettant en cause la réserve que l'usager est en droit d'attendre d'un agent public.

1.- LA LIBERTE D'OPINION

1.1. LE PRINCIPE

Le statut général reconnaît aux fonctionnaires la liberté d'opinion. Ainsi, l'article 6 de la loi du 13 juillet 1983 précise que « la liberté d'opinion est garantie aux fonctionnaires. Aucune distinction ne peut être faite entre les fonctionnaires en raison de leurs opinions politiques, syndicales, philosophiques ou religieuses ».

Ce droit trouve notamment sa traduction dans les domaines du recrutement ou de la promotion interne et fait obstacle à ce que figure dans le dossier individuel du fonctionnaire toute référence à ses opinions.

1.2. LA LIMITE : LE DEVOIR DE RESERVE

Si les fonctionnaires jouissent d'une entière liberté d'opinion, la manifestation de leurs opinions est soumise à quelques restrictions plus ou moins importantes selon que les intéressés sont ou non en service. Ces restrictions constituent le devoir de réserve auquel sont astreints les fonctionnaires.

L'obligation de réserve n'est pas prévue par le statut général des fonctionnaires mais résulte d'une construction jurisprudentielle.

Est qualifiée par la jurisprudence d'obligation de réserve, l'obligation faite aux fonctionnaires de limiter la manifestation de leurs opinions et d'observer une certaine retenue dans leur comportement.

Les tribunaux, qui estiment que la liberté d'opinion ne doit pas porter atteinte à la considération de l'administration à laquelle appartient le fonctionnaire précisent, au coup par coup, les attitudes qu'il convient de regarder comme des manquements à cette obligation.

▪ Dans le service, les fonctionnaires doivent s'abstenir absolument de manifester leurs opinions politiques, philosophiques ou religieuses.

L'obligation de neutralité du fonctionnaire a un double fondement : la neutralité même du service public qui constitue un droit fondamental des citoyens et la loyauté dont les fonctionnaires doivent faire preuve à l'égard du gouvernement par respect pour la souveraineté nationale.

Le fonctionnaire doit, par exemple, s'abstenir de critiquer ou de porter des jugements de valeur, devant des redevables, sur telle ou telle partie de la politique fiscale en vigueur ou sur des mesures votées par des collectivités locales.

Cette obligation impose aussi la déférence dans les rapports avec les supérieurs hiérarchiques et la plus grande correction dans les rapports avec les collègues, les subordonnés et les administrés.

Ainsi, la sanction du blâme a été prononcée à l'encontre d'un agent qui a proféré des injures à l'encontre de son supérieur hiérarchique qui venait de lui faire des remontrances à la suite du refus d'obéissance dont il s'était rendu coupable.

▪ En dehors du service, les fonctionnaires peuvent manifester leurs opinions mais ils doivent le faire avec une certaine modération d'autant plus nécessaire que leur poste dans la hiérarchie est plus élevé. Ils ne doivent pas donner à l'expression de leurs opinions une forme grossière ou injurieuse à l'égard des pouvoirs publics et de leurs chefs hiérarchiques.

Ainsi, un fonctionnaire qui formule des propos ou des jugements outranciers sur la DGFIP en présentant une image déformée de l'administration à laquelle il appartient, manque à son obligation de réserve.

De même, toute manifestation outrancière risque par ailleurs de semer le doute dans l'esprit des administrés sur l'aptitude du fonctionnaire et donc de l'administration à respecter dans les services les principes de neutralité et d'impartialité.

Le Conseil d'État prend également en considération la nature de la manifestation et ses circonstances, de même que les fonctions occupées par son auteur.

Il a ainsi jugé qu'était répréhensible le fonctionnaire municipal qui écrit de violentes attaques contre son maire (C.E. Ville d'Armentières, 11.07.1939, Rec. p. 468) ou le policier qui distribue des tracts critiquant l'action de la police au cours d'une grève (C.E. Magin, 20.02.1952, Rec. p. 117). De même, la participation d'un fonctionnaire à une manifestation interdite par le gouvernement a été considérée comme un manquement à l'obligation de réserve, même en dehors des heures de service (C.E. Kowalewski, 27.05.1955, Rec. p. 297).

En revanche, l'obligation de réserve est atténuée par l'exercice d'un mandat syndical, la défense des intérêts professionnels amenant celui qui les représente à échapper à certaines des limites apportées à l'expression de la pensée (C.E. Boddaert, 18.05.1956, Rec. p. 213 et Siredey, 04.04.1973 Rec. p. 283). Il importe, toutefois, que l'exercice d'un tel mandat soit empreint de correction et de mesure (C.E. Obrego, 01.12.1972, Rec. de Droit public 1973, p. 516).

2.- LE COMPORTEMENT PRIVE DES AGENTS

2.1. LES DISPOSITIONS GÉNÉRALES : L'OBLIGATION DE DIGNITE

La liberté de la vie privée est garantie à l'ensemble des fonctionnaires. Toutefois, l'administration attend de ses agents qu'ils aient un comportement exempt de tout reproche.

Le fonctionnaire ne doit pas nuire au renom de l'administration. Afin de ne pas risquer de jeter le discrédit sur le service public auquel il apporte sa collaboration, il doit, même en dehors du service, observer un comportement empreint de dignité.

Dès le recrutement, l'administration examine avec attention les mentions portées sur l'extrait du bulletin n°2 du casier judiciaire.

S'agissant du fonctionnaire en activité, il peut être sanctionné disciplinairement dès lors que son comportement porte atteinte au renom de l'administration (CE, 15 juin 2005, M. X, req. n°2 61691).

L'administration apprécie deux facteurs essentiels :

- ~ la nature et les circonstances des faits ;
- ~ le niveau de responsabilité de l'agent susceptible de jeter un discrédit sur le service.

En effet, les obligations des agents publics en dehors du service sont appréciées « à la mesure des responsabilités qu'ils assument dans la vie sociale, en raison de leur rang dans la hiérarchie et de la nature de leurs fonctions ».

Ne peuvent notamment pas être tolérés des agissements privés qui en raison de la place qu'occupe le fonctionnaire et des missions qu'il exerce, porteraient préjudice à son administration ou rompraient la confiance des usagers du service.

Ainsi :

1 - l'agent doit se conformer aux lois et règlements en vigueur et s'abstenir de tout acte contraire à l'honneur, à la probité et aux bonnes mœurs ;

2 - toute condamnation pénale portant atteinte à l'image de l'administration est de nature à motiver des poursuites disciplinaires. Tel est le cas, par exemple, des condamnations pour participation à un crime ou à un délit tels que vol, recel, escroquerie, conduite en état d'ivresse, coups et blessures, usage ou trafic de stupéfiants, etc.

Les campagnes de dénigrement dont les agents de la DGFIP sont périodiquement l'objet démontrent, s'il en est besoin, tout l'intérêt qui s'attache à l'observation d'une conduite publique et privée irréprochable.

2.2. LES OBLIGATIONS PARTICULIÈRES

L'obligation fiscale (déclaration, paiement) qui pèse sur chaque citoyen est particulièrement forte pour les agents de la DGFIP. Bien entendu, l'erreur est admise. Ainsi, il est tenu compte de la bonne foi d'un agent qui s'est trompé ou qui a mal interprété les règles fiscales lors de sa déclaration.

Des éléments plus précis sont repris supra, au point 1.2.1 « le respect de leurs obligations fiscales par les agents.

CHAPITRE II

LES AGENTS QUI CESSENT LEURS FONCTIONS

Le fonctionnaire qui cesse définitivement ses fonctions (agent retraité sur demande, mis à la retraite d'office, révoqué, radié des cadres, démissionnaire ou licencié pour insuffisance professionnelle) reste soumis à des obligations générales telles que le secret professionnel et la discrétion professionnelle.

En outre, dans le cadre d'une démission, l'administration vérifie si les agents ont respecté leur obligation de servir l'Etat pendant la durée minimale fixée par les statuts particuliers.

Par ailleurs, qu'ils cessent de manière définitive ou temporaire leurs fonctions, ils sont soumis à des obligations particulières s'ils souhaitent exercer une activité privée. Ils doivent en informer l'administration qui après avis éventuel de la commission de déontologie, apprécie la compatibilité de l'activité envisagée avec leurs précédentes fonctions ;

Enfin, lors de leur admission à la retraite, les agents de la DGFIP peuvent se prévaloir de l'honorariat.

1.- L'OBLIGATION DE SERVIR L'ETAT PENDANT UNE DUREE MINIMALE

Les statuts particuliers fixent pour les inspecteurs et les contrôleurs de la DGFIP une durée minimale au service de l'État ou de ses établissements publics (huit ans pour les agents de catégorie A ; cinq ans pour les agents de catégorie B).

En cas de manquement à cette obligation, plus de trois mois après la date d'installation en qualité de fonctionnaire stagiaire, ils doivent, sauf si le manquement ne leur est pas imputable (par exemple, la non-titularisation), verser au Trésor une indemnité égale au montant du traitement et de l'indemnité de résidence perçus pendant la durée du stage.

Toutefois, après examen du dossier, le ministre peut accorder à l'agent ne respectant pas cette obligation une remise gracieuse totale ou partielle.

2.- LA POSSIBILITE D'EXERCER UNE ACTIVITE PRIVEE

2.1. LE PRINCIPE

La loi du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique précisée par le décret du 26 avril 2007, pose le principe de l'interdiction d'exercer certaines activités privées, qui seraient incompatibles avec les activités exercées précédemment par les fonctionnaires cessant leurs fonctions de façon temporaire ou définitive.

Elle prévoit également la saisine d'une commission de déontologie, obligatoire ou facultative, chargée d'émettre un avis sur la compatibilité de l'activité privée envisagée, avec les fonctions précédentes de l'agent.

Tout fonctionnaire qui souhaite exercer une activité privée doit en informer **par écrit** le service du personnel dont il dépend, un mois au plus tard avant la cessation de ses fonctions dans l'administration. Tout changement d'activité au cours de ce délai de 3 ans à compter de la cessation de fonctions, doit également être porté par l'agent intéressé à la connaissance de son administration.

A cet effet, une commission de déontologie de la fonction publique de l'Etat a été créée le 16 mars 1995 en vertu de l'article 87 modifié de la loi du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques.

Elle est chargée d'apprécier la compatibilité avec leurs fonctions précédentes des activités prévues que souhaitent exercer les fonctionnaires et les agents non titulaires de l'Etat devant cesser ou ayant cessé temporairement (la mise en disponibilité) ou définitivement leurs fonctions.

Elle établit chaque année un rapport relatif à ces incompatibilités.

2.2. L'EXISTENCE D'UN CONTRÔLE PRÉALABLE

2.2.1. Les agents concernés

Tout fonctionnaire stagiaire ou titulaire qui :

- est placé ou doit être placé en disponibilité, en détachement, en position hors-cadre, mis à disposition ou exclu temporairement de ses fonctions ;
- est placé ou doit être placé en cessation définitive de fonctions (démission, retraite).

2.2.2. Les activités privées interdites aux agents

Il est interdit :

- de travailler ou de prendre une participation par conseil et capitaux dans une entreprise privée, lorsque l'intéressé a été chargé, au cours des trois dernières années qui précèdent le début de cette activité, dans le cadre des fonctions qu'il a effectivement exercées :

1. d'assurer la surveillance ou le contrôle de cette entreprise
2. de passer des contrats de toute nature avec cette entreprise ou de formuler un avis sur de tels contrats
3. de proposer directement à l'autorité compétente des décisions relatives à des opérations réalisées par cette entreprise ou de formuler un avis sur de telles décisions

Les interdictions mentionnées ci-dessus s'appliquent également aux activités exercées dans une entreprise :

a) Qui détient au moins 30 % du capital de l'entreprise susmentionnée, ou dont le capital est, à hauteur de 30 % au moins, détenu soit par l'entreprise susmentionnée, soit par une entreprise détenant aussi 30 % au moins du capital de l'entreprise susmentionnée ;

b) Ou qui a conclu avec l'entreprise susmentionnée un contrat comportant une exclusivité de droit ou de fait.

Ne sont toutefois pas interdites la seule participation au capital de sociétés cotées en bourse ou la participation intervenant par dévolution successorale.

-d'exercer des activités lucratives, salariées ou non, dans un organisme ou une entreprise privés et activités libérales, si, par leur nature ou leurs conditions d'exercice et eu égard aux fonctions précédemment exercées par l'intéressé, ces activités portent atteinte à la dignité desdites fonctions et risquent de compromettre ou mettre en cause le fonctionnement, normal, l'indépendance ou la neutralité du service.

2.2.3. La saisine de la commission de déontologie

La saisine de la commission de déontologie est tantôt obligatoire, tantôt facultative, selon la nature des fonctions précédemment exercées par l'agent. Elle peut être saisie soit par l'administration, soit par l'agent.

Les avis de la commission de déontologie sont en principe rendus à titre purement consultatif, hormis le cas des avis d'incompatibilité qui s'imposent à l'administration.

2.3. LA PORTÉE DU CONTRÔLE

2.3.1. La durée des interdictions

Les interdictions persistent pendant une durée de trois ans à compter de la cessation des fonctions justifiant l'interdiction.

2.3.2. Les sanctions

Le fonctionnaire qui passe outre cette interdiction, s'expose à :

~ des sanctions pénales conformément à l'article 432.13 du code pénal ;

~ des sanctions disciplinaires : pour les agents n'ayant pas rompu tout lien avec l'administration, celles-ci pourront aller, suivant la gravité de la faute, jusqu'à des sanctions du troisième voire du quatrième groupe (mise à la retraite d'office ou révocation) ; pour les agents ayant rompu tout lien avec l'administration, elles consisteront en des retenues sur pension.

3.- LE CAS PARTICULIER DE L'HONORARIAT

En vertu de l'article 71 de la loi du 11 janvier 1984, tout fonctionnaire admis à la retraite est autorisé à se prévaloir de l'honorariat dans son grade ou son emploi à condition d'avoir accompli au moins vingt ans de service public.

L'honorariat peut être refusé pour un motif tiré de la qualité des services rendus. La décision doit être motivée.

Le fonctionnaire honoraire est soumis au devoir de réserve et doit s'abstenir de toute activité contraire à la dignité ; il ne doit pas utiliser son titre à des fins publicitaires ou commerciales ou à l'occasion d'activités lucratives autres que culturelles, scientifiques ou de recherche.

L'honorariat peut être retiré par l'administration après la radiation des cadres en cas de manquement à l'une des obligations précitées au terme d'une procédure contradictoire.

TITRE 3

DISCIPLINE ET GARANTIES ASSUREES AUX AGENTS

CHAPITRE I

LA PROCEDURE DISCIPLINAIRE

Le manquement par les fonctionnaires et agents contractuels de droit public aux obligations professionnelles et déontologiques expose ces derniers à des sanctions disciplinaires.

La procédure disciplinaire contradictoire garantit aux agents le respect des droits de la défense.

L'agent qui le souhaite pourra être entendu devant le Conseil de discipline qui examine l'affaire au fond et pourra citer des témoins et être assisté par un défenseur de son choix.

1.- LE POUVOIR DISCIPLINAIRE DE L'ADMINISTRATION

1.1 LE POUVOIR DISCIPLINAIRE

Le pouvoir disciplinaire appartient à l'autorité investie du pouvoir de nomination ou à l'autorité ayant procédé au recrutement, c'est à dire au Ministre du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique pour les agents de catégorie A, au Directeur Général des Finances Publiques pour les agents de catégories B et C et aux directeurs locaux des finances publiques pour les agents contractuels de droits public

1.2 LA FAUTE DISCIPLINAIRE

L'article 29 de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires dispose que « toute faute commise par un fonctionnaire dans l'exercice ou à l'occasion de ses fonctions l'expose à une sanction disciplinaire, sans préjudice, le cas échéant, des peines prévues par la loi pénale »

La faute disciplinaire est donc une violation d'une ou des obligations professionnelles des fonctionnaires prévues par la loi ou le règlement, ou découlant des principes déontologiques propres aux missions de la DGFIP.

Une faute commise en dehors de l'exercice de ses fonctions par un agent de l'administration peut entraîner des sanctions disciplinaires si elle est susceptible de rejaillir sur les fonctions ou sur le renom de l'administration.

Le Conseil d'Etat a confirmé la validité des sanctions prises contre des agents bien notés mais dont la vie privée attestait une conduite notoire (C.E. Bensmain 16.07.1947, Rec. p. 319)

Observation : en l'absence d'un comportement fautif, si un agent titulaire se révèle dans l'incapacité d'assurer normalement ses fonctions et si cette insuffisance professionnelle ne s'explique pas par un état pathologique, l'administration peut procéder au licenciement de l'intéressé pour insuffisance professionnelle en application des dispositions de l'article 70 de la loi du 11 janvier 1984 et de l'article 61 du décret du 16 septembre 1985. Il est toutefois relevé qu'une telle mesure ne peut être prise qu'après avoir suivi la procédure prévue en matière disciplinaire.

Un inspecteur a ainsi été licencié pour insuffisance professionnelle dès lors que depuis son entrée dans l'administration et quelles que soient les fonctions exercées pendant plusieurs années, l'agent s'est révélé dans l'incapacité d'exercer les fonctions normalement dévolues à un agent de son grade. Sa manière de servir insuffisante s'est caractérisée par : une déficience permanente de sa collaboration, une production de travaux très insuffisante, voire quasi inexistante, et de très sérieux troubles relationnels avec son environnement administratif.

1.3 LES PRINCIPALES FAUTES

- Le défaut de ponctualité et d'assiduité ;
- les négligences, insuffisances et carences professionnelles ;
- le manquement au devoir d'obéissance hiérarchique ;
- la falsification de documents administratifs ou autres (par exemple, de certificats médicaux ,d'arrêts de travail ...) ;
- le détournement de fonds publics ;
- le manquement au secret professionnel et à la discrétion professionnelle ;
- le manquement au devoir de réserve ;
- le manquement aux obligations fiscales déclaratives et contributives.

1.4 . INFRACTIONS PENALES ET FAUTES DISCIPLINAIRES

Les faits condamnés pénalement constituent toujours une faute susceptible d'être sanctionnée disciplinairement même s'ils correspondent à un comportement privé répréhensible (conduite en état d'ivresse, vol, escroquerie, attentats aux mœurs, coups et

blesures volontaires...).

A l'inverse, dans certains cas, la faute disciplinaire est constitutive d'une infraction pénale (détournements de fonds, corruption, concussion, violation du secret professionnel).

L'administration peut valablement prononcer une sanction disciplinaire sans attendre la décision du tribunal. En effet, la faute disciplinaire peut être constituée sans qu'il soit besoin qu'elle soit confirmée par la justice pénale.

Toutefois, si le jugement pénal fait ensuite apparaître que les faits sont plus graves qu'il n'avait semblé à l'autorité administrative qui s'est déjà prononcée sur le plan disciplinaire, aucune aggravation de la sanction n'est possible. En effet, un agent ne peut être sanctionné deux fois en raison de même fait.

En revanche, une nouvelle sanction plus lourde pourrait être prononcée si des faits nouveaux étaient découverts à l'occasion de l'instance pénale.

Toutefois, le Conseil de discipline peut proposer, à la majorité des membres présents, de surseoir à statuer jusqu'au prononcé de la décision pénale lorsque le fonctionnaire fait l'objet de poursuites devant un tribunal répressif. Il n'en demeure pas moins que la décision appartient en définitive à l'autorité investie du pouvoir disciplinaire.

1.5. LES CONSEQUENCES D'UN JUGEMENT PENAL SUR LA SITUATION DU FONCTIONNAIRE

1.5.1 INDEPENDANCE DES POURSUITES DISCIPLINAIRES ET PENALES

Les procédures pénales et disciplinaires sont indépendantes.

Un même fait peut s'analyser à la fois en une faute pénale et en une faute disciplinaire pouvant donner lieu aux deux formes de poursuites, le but de ces deux procédures est différent puisque dans la répression pénale, l'intérêt de la société est en jeu, alors que dans la répression disciplinaire, seul l'intérêt de la fonction publique est à considérer.

A la différence de l'infraction pénale, la faute disciplinaire ne peut être prescrite.

L'amnistie pénale ne fait pas disparaître la sanction disciplinaire, sauf si la loi d'amnistie le précise expressément.

1.5.2 SOUMISSION DU DROIT DISCIPLINAIRE AUX DECISIONS PENALES

L'acquiescement ou la relaxe au bénéfice du doute ne lie pas l'autorité disciplinaire à condition toutefois que le juge ait admis l'existence des faits (C.E. Chomat 11.05.1956, Rec. p. 200).

L'appréciation du juge pénal sur l'existence ou l'inexistence des faits s'impose au pouvoir disciplinaire.

Si le juge pénal constate la matérialité des faits, l'administration est liée par cette appréciation. Elle peut toutefois estimer que ces faits ne sont pas constitutifs d'une faute susceptible d'être sanctionnée disciplinairement, notamment si les délits s'expliquent par l'imprudence du fonctionnaire.

Si le juge pénal constate l'inexistence des faits, l'administration ne

pourra se fonder sur ces prétendus faits pour sanctionner un agent.

Enfin, la condamnation d'un fonctionnaire à la perte de la nationalité française, à la déchéance des droits civiques ou à l'interdiction d'exercer un emploi public, entraîne ipso facto la perte de la qualité de fonctionnaire et la cessation de ces fonctions en application de l'article 24 de la loi du 13 juillet 1983.

Il faut cependant que la décision pénale ait un caractère définitif, c'est-à-dire que toutes les voies de recours aient été épuisées par l'agent

Dans cette dernière hypothèse, l'administration peut prononcer la radiation des cadres d'un agent en dehors des garanties attachées à la procédure disciplinaire.

A l'issue de la période de privation des droits civiques ou de la période d'interdiction d'exercer un emploi public ou en cas de réintégration dans la nationalité française, l'intéressé peut solliciter, auprès de l'autorité ayant pouvoir de nomination qui recueille l'avis de la commission administrative paritaire, sa réintégration dans les cadres de la direction générale des finances publiques.

2.- LES GARANTIES DU FONCTIONNAIRE EN MATIERE DISCIPLINAIRE

2.1. L'ENQUETE ADMINISTRATIVE

2.1.1. La phase préalable

Elle doit permettre d'établir l'exactitude des faits découverts, de savoir si leur gravité nécessite l'ouverture d'une instance disciplinaire. En effet, la procédure disciplinaire ne doit être engagée que sur des faits établis dont il appartient à l'administration d'apporter la preuve.

2.1.1.1. La découverte des faits

Tout manquement aux règles déontologiques doit être signalé au chef de service déconcentré qui en informe immédiatement par tous moyens (téléphone, courriel, télécopie, ...) le bureau RH 2B pour déterminer la suite à donner.

A l'issue de cette première communication, un rapport synthétique sur les premiers éléments recueillis, accompagné de l'ensemble des pièces justificatives utiles, sera adressé au bureau RH 2B.

Le chef de service doit toutefois prendre dans certains cas des mesures urgentes pour constater la réalité des faits, recueillir des témoignages ou les aveux de l'agent, lui retirer tous les documents (notamment les registres et pièces comptables) qui constituent des éléments de preuve; il peut aussi être amené à l'écarter de son secteur d'activité et l'affecter dans un autre secteur dans l'intérêt de l'enquête mais aussi du service.

2.1.1.2. L'enquête administrative

L'enquête administrative préalable est conduite sous la responsabilité du chef de service local et comporte à la fois les entretiens et les investigations nécessaires pour appréhender la matérialité et l'importance des faits pouvant être reprochés à un agent ou, au contraire, pour le disculper.

Le caractère confidentiel des entretiens, organisés par la direction locale, est une garantie pour l'agent.

L'entretien constitue un dialogue, qui nécessite impartialité et absence

de pression sur l'agent de la part de l'enquêteur, ce qui ne fait pas obstacle à la fermeté des questions à poser à l'intéressé. L'entretien est toujours conduit par au moins deux employés supérieurs, le chef de service en charge de la direction locale et un de ses cadres, ou deux de ses cadres. Il se conclut par la rédaction d'un compte rendu impérativement signé à la fin de l'entretien par les deux employés supérieurs et par l'agent concerné, à qui est remis un exemplaire de ce compte rendu contre accusé de réception. Lors de cette audition, l'agent peut être accompagné d'un représentant syndical, ou d'un agent de la DGFIP, qui ne peut toutefois prendre part aux échanges.

Les entretiens à conduire concernent l'agent soupçonné, mais aussi tout agent ou toute personne, y compris étrangère au service, dont l'audition paraît utile dans le cadre de l'enquête préliminaire. Les règles de confidentialité s'appliquent également aux investigations qui peuvent être effectuées par chef de service local dès lors qu'il a des doutes sérieux sur le comportement ou les opérations réalisées par l'agent à titre personnel.

~ Dépôt de plainte

Lorsque les faits ont acquis un caractère probant et relèvent d'une qualification pénale et qu'ils causent un préjudice à l'Etat, le chef de service, après analyse de la situation par le bureau RH 2B, dépose une plainte auprès du procureur de la République.

Le bureau RH 2B sollicite de la Direction des affaires juridiques une constitution de partie civile et la prise éventuelle de mesures conservatoires.

~ L'information du procureur de la République

Lorsque les faits relèvent d'une qualification pénale, ils doivent être portés à la connaissance du procureur de la République (en application de l'article 40 alinéa 2 du Code de procédure pénale) par le chef de service local après information du bureau RH 2B.

2.1.2. La suspension de fonctions

La suspension de fonctions est une mesure administrative conservatoire qui permet d'éloigner du service l'auteur d'une faute grave, dans l'intérêt de l'administration ou de l'agent concerné, en attendant le résultat de la procédure pénale ou disciplinaire.

La suspension de fonctions n'est pas une mesure disciplinaire, elle ne préjuge pas de ce qui sera ultérieurement décidé sur le plan pénal ou disciplinaire. En conséquence, elle n'a pas à être précédée de la communication du dossier, ni des autres garanties attachées à la procédure disciplinaires et n'a pas besoin non plus d'être motivée.

~ L'autorité compétente

La suspension est prononcée par l'autorité ayant pouvoir disciplinaire, c'est à dire celle investie du pouvoir de nomination ou celle ayant le pouvoir de procéder au recrutement. L'arrêté portant suspension de fonctions est ainsi pris au niveau central par le directeur général.

En cas d'urgence justifiée, le chef de service local peut décider d'écarter temporairement du service l'agent concerné après avoir pris l'avis du bureau RH 2B. Cette décision sera ultérieurement confirmée par un arrêté du Directeur Général portant suspension de fonctions.

Nota Bene : pour les agents non titulaires recrutés directement par le chef de service local (agents Berkani), l'arrêté de suspension de fonctions relève de l'autorité de ce dernier. Cet arrêté devra préalablement être communiqué pour visa au bureau RH 2B.

Comme pour toute décision administrative, l'intéressé dispose d'un délai de 2 mois à compter de la notification de la suspension de fonctions pour contester, le cas échéant, le bien fondé de l'arrêté devant la

juridiction administrative compétente.

~ La mise en œuvre
de la mesure

La suspension de fonctions prend effet immédiatement s'agissant de l'éloignement du service du fonctionnaire et le lendemain de la notification à l'intéressé pour les effets pécuniaires. Toutefois, lorsque le fonctionnaire, à l'égard duquel une mesure de suspension est nécessaire, se trouve en congé annuel ou en congé ordinaire de maladie, la mesure ne prend effet qu'à partir du jour où l'intéressé doit effectivement reprendre ses fonctions.

~ La situation
du fonctionnaire suspendu

~ L'agent suspendu conserve son traitement, l'indemnité de résidence, le supplément familial et les prestations familiales obligatoires mais il ne perçoit pas les rémunérations accessoires dont le versement est lié à l'exercice effectif des fonctions.

~ Le fonctionnaire suspendu conserve également le bénéfice de ses droits à avancement et retraite, ainsi que le droit à congé annuel et jours ARTT (congs dont il ne pourra bien entendu disposer avant la fin de la période de suspension).

~ Sa situation doit être réglée dans un délai de quatre mois. A l'issue de ce délai, si sa situation n'a pas été réglée sur le plan disciplinaire, il doit être réintégré dans ses fonctions. Cela étant, s'il fait l'objet de poursuites pénales pour les faits reprochés, l'agent n'est pas rétabli dans ses fonctions à l'échéance du délai de 4 mois, et peut subir à compter de cette échéance une retenue au plus égale à la moitié de sa rémunération (il continue cependant à percevoir la totalité des suppléments pour charges de famille). Un arrêté portant modification des conditions de suspension de fonction doit alors être pris par l'autorité ayant pouvoir disciplinaire.

~ Il reste soumis à l'ensemble des obligations prévues par son statut et doit respecter les obligations qui s'imposent au fonctionnaire en activité. Toutefois, la jurisprudence administrative admet que l'intéressé puisse, par exception aux règles statutaires, exercer une activité privée lucrative qui ne soit pas incompatible avec les missions qu'il exerçait précédemment au sein du réseau de la DGFiP. L'agent suspendu qui souhaite exercer une telle activité doit en informer sa hiérarchie aux fins de saisine éventuelle, via le bureau RH 2B, de la Commission de Déontologie.

2.2. LA PROCÉDURE DISCIPLINAIRE

A l'issue de l'enquête administrative menée localement, le chef de service communique au bureau RH 2B un « rapport d'enquête concluant à la demande d'ouverture d'une instance disciplinaire ».

Ce rapport précisera la situation administrative actuelle de l'agent concerné, la découverte des faits, le détails des faits reprochés à l'agent appuyé de toutes les pièces justificatives.

Dès lors que la matérialité de la faute commise par l'agent est établie, l'instance disciplinaire est ouverte à son encontre par décision du Directeur Général.

Cette décision est notifiée à l'agent par le chef de service local soit par remise en main propre, soit envoyée à son adresse personnelle par lettre recommandée avec accusé réception. A cette occasion, il sera également transmis à l'agent **une notice relative aux droits et obligations du fonctionnaire** lui rappelant ses droits et ses obligations, ainsi que le déroulement de la procédure disciplinaire.

La procédure disciplinaire ouvre des droits à l'agent concerné pour assurer sa défense, conformément à l'article 19 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

2.2.1. La communication du dossier individuel

L'administration doit, dans le cas où une procédure disciplinaire est engagée à l'encontre d'un agent public, informer l'intéressé qu'il a le droit d'obtenir la communication de son dossier individuel. Celui-ci est tenu à la disposition de l'intéressé dans les bureaux de sa direction d'affectation.

L'agent devra attester par écrit de la consultation du dossier individuel ou de son refus de le faire, il pourra par ailleurs demander copie des pièces y figurant.

2.2.2 La communication du dossier disciplinaire comportant les griefs reprochés à l'encontre de l'agent

Le dossier disciplinaire qui comporte l'ensemble des éléments sur lesquels ont été retenus les griefs reprochés à l'agent est également tenu à la disposition de l'intéressé dans les bureaux de sa direction d'affectation.

L'agent dispose alors d'un délai de dix jours ouvrés après réception de la note l'informant de l'engagement d'une procédure disciplinaire pour:

~ prendre connaissance s'il le souhaite de ses dossiers individuel et disciplinaire et servir « l'attestation de consultation des dossiers individuel et disciplinaire »;

~ organiser sa défense en produisant éventuellement un mémoire ;

~ compléter la « fiche déclarative » en cas de réunion du conseil de discipline où l'agent déclarera s'il souhaite comparaître ou être représenté, s'il entend être accompagné d'un défenseur et/ou citer des témoins.

2.2.3. Les droits de la défense

Le caractère contradictoire de la procédure est une garantie essentielle pour le fonctionnaire ; c'est le droit pour l'intéressé de présenter utilement sa défense en se faisant assister par un ou plusieurs défenseurs, en présentant des observations écrites ou verbales et en produisant des témoignages.

~ Le ou les défenseurs

L'agent a ainsi toute liberté pour se faire assister ou représenter par un ou plusieurs défenseurs qui peuvent être des avocats, des représentants d'organisations syndicales, des fonctionnaires des services déconcentrés ou toute autre personne.

Les intéressés, avec l'accord express (non nécessaire pour les avocats) de l'agent concerné, pourront intervenir tout au long de la procédure, en étant informés au fur et à mesure par lui-même ; ils prendront, s'ils le souhaitent, connaissance du dossier ; ils produiront toutes observations (écrites ou orales) qu'ils jugeront utiles et ils pourront être entendus par le Conseil de discipline à la demande de l'agent.

L'agent doit au préalable en informer l'administration par écrit afin que son ou ses défenseurs puissent prendre connaissance de son dossier.

~ Les observations et réponses apportées par l'agent

Le droit de réponse s'exerce par écrit dans le cadre du mémoire en défense que l'agent (ou son/ses défenseurs) peut présenter dans le délai précité de dix jours ouvrés.

Ces différents documents figureront dans le dossier disciplinaire soumis à l'examen du Conseil de discipline devant lequel la défense pourra formuler des observations orales.

~ Les témoignages
produits par l'agent

L'agent peut produire des témoignages écrits qui figureront dans le dossier disciplinaire ; il a le droit aussi de citer des témoins devant le Conseil de discipline.

3.- LA CONSULTATION DU CONSEIL DE DISCIPLINE

3.1. LA SAISINE DU CONSEIL DE DISCIPLINE

Le Conseil de discipline est saisi par un rapport (« *rapport* au conseil de discipline») émanant de l'autorité ayant pouvoir disciplinaire ; il doit indiquer clairement les faits reprochés au fonctionnaire et les circonstances dans lesquelles ils se sont produits.

3.1.1. Le rapport au conseil de discipline

Ce rapport est rédigé par le bureau RH 2B et signé, en principe, par l'autorité administrative qui assurera effectivement la présidence du Conseil de discipline (le chef du bureau RH 2B, en général).

Il donne toutes indications sur la carrière du fonctionnaire et précise clairement les faits qui lui sont reprochés et leur qualification.

Il fait également la synthèse des explications fournies par l'intéressé dans son mémoire en défense ainsi que de la réponse du chef de service local.

3.1.2. La convocation des membres du conseil de discipline

Les membres du Conseil de discipline sont convoqués par la Direction Générale pour examiner le dossier du fonctionnaire concerné.

3.1.2. La convocation du fonctionnaire

Le fonctionnaire poursuivi est impérativement convoqué quinze jours au moins avant la date de la réunion du Conseil de discipline.

Il lui appartient d'en informer son (ses) défenseur(s) et son (ses) témoin(s). Le fonctionnaire convoqué devant le Conseil de discipline, qui se tient dans les locaux de la Direction générale à Paris, est remboursé de ses frais de transport

En revanche, les frais divers occasionnés par les défenseurs et les témoins cités par le fonctionnaire, notamment les frais de déplacement et de séjour ne sont pas remboursés par l'administration.

3.2. LES DÉBATS DU CONSEIL DE DISCIPLINE

Le déroulement de la séance est organisé par le décret du 25 octobre 1984 relatif à la procédure disciplinaire.

Les débats sont contradictoires, mais non publics (article 33 du décret n°82.451 du 28 mai 1982 relatif aux commissions administratives paritaires).

3.2.1. Le début de la séance

En introduction, le président informe le Conseil de discipline sur le fait que le fonctionnaire et le cas échéant, son ou ses défenseur(s) et ses témoins ont été à même d'exercer leur droit à l'accès au dossier.

Le rapport au conseil de discipline est lu en séance ; il peut être complété de la lecture du mémoire en défense éventuellement déposé par l'agent.

3.2.2. Les débats stricto sensu

Le Conseil de discipline entend le fonctionnaire et/ou son (ses) défenseur(s) qui peuvent à tout moment présenter leurs observations orales et demander le renvoi de l'affaire à une nouvelle réunion (un tel

report n'est possible qu'une seule fois et après un avis favorable de la majorité des membres présents).

Les membres du Conseil de discipline sont autorisés à leur poser toutes questions qui leur semblent utiles.

Les témoins cités par l'agent ou par l'administration sont entendus séparément mais en présence du fonctionnaire et/ou de son (ses) défenseur(s) qui ont ainsi la possibilité d'intervenir lors de leur audition.

Toutefois, à la demande d'un membre du conseil, de l'agent et/ou de son/ses défenseur (s), le Président peut décider de procéder à une confrontation des témoins ou à une nouvelle audition d'un témoin déjà entendu.

Après le départ du dernier témoin, le fonctionnaire et/ou son (ses) défenseurs sont invités par le président à présenter d'ultimes observations avant que le Conseil ne commence à délibérer.

3.3 LA DÉLIBÉRATION ET LE VOTE DU CONSEIL DE DISCIPLINE

3.3.1. La délibération

Le Conseil de discipline délibère à huis clos, hors de la présence de l'agent, de la défense et des témoins ;

Le Conseil peut valablement délibérer sur des éléments qui ne figuraient pas initialement au dossier remis à ses membres ; mais ils doivent avoir été évoqués durant la séance et la défense doit avoir été mise en mesure de les connaître et de s'expliquer à leur sujet.

Le Conseil de discipline émet un avis motivé sur les suites qui lui paraissent devoir être réservées à la procédure disciplinaire engagée (sanction, absence de sanction, sursis à statuer).

3.3.2. Le vote

Seuls les membres du Conseil de discipline qui ont assisté à l'ensemble de la discussion participent au vote ; si au moment de celui-ci, le quorum n'est plus atteint par suite du départ volontaire de certains représentants du personnel au cours du délibéré, le Conseil peut émettre valablement son avis sans qu'il soit nécessaire de procéder à une nouvelle consultation.

Le vote a normalement lieu à main levée et le président (qui est toujours un représentant de l'administration) n'a pas voix prépondérante.

Le vote intervient à la demande du président du Conseil de discipline sur la proposition de sanction la plus sévère parmi celles qui ont été exprimées lors du délibéré ; faute d'accord, le président met aux voix les différentes sanctions, dans l'ordre de gravité décroissante, jusqu'à ce que se dégage une majorité au sein du Conseil.

Toutefois, le Conseil est réputé avoir été consulté même lorsqu'il ne s'est prononcé en faveur d'aucune proposition de sanction, y compris celle de ne pas prononcer de sanction.

CHAPITRE II

LES SANCTIONS DISCIPLINAIRES

ET LES RECOURS

Lorsqu'une faute grave est commise par un agent, une sanction doit être prononcée dans le respect d'une procédure disciplinaire contradictoire.

Les sanctions prévues par la loi du 11 janvier 1984 sont réparties en quatre groupes. Seules les sanctions du premier groupe (avertissement et blâme) peuvent être prononcées sans réunion du Conseil de discipline.

Les sanctions peuvent également faire l'objet de recours.

1.- LES SANCTIONS DISCIPLINAIRES

1.1. LES SANCTIONS DISCIPLINAIRES PRONONCEES A L'ENCONTRE DES FONCTIONNAIRES TITULAIRES

Les sanctions susceptibles d'être infligées à un fonctionnaire sont définies par le statut général conformément au principe : « pas de sanction sans texte ».

L'article 66 du titre II du statut énumère les sanctions disciplinaires qui sont au nombre de dix.

En revanche, l'abaissement de la note chiffrée dans le cadre de l'évaluation-notation ne constitue pas une sanction disciplinaire ; elle peut alors se cumuler avec celle-ci. En abaissant la notation, l'administration tire seulement les conséquences de la manière de

servir de l'agent.

1.1.1. Les sanctions du premier groupe

Elles constituent des rappels à l'ordre de l'agent qui n'ont pas d'incidence pécuniaire.

L'agent a la possibilité de consulter son dossier et les droits de la défense lui sont garantis.

Ces sanctions peuvent être prononcées sans consultation préalable du Conseil de discipline ; elles ne peuvent pas faire l'objet d'un recours devant le Conseil Supérieur de la fonction publique de l'État (CSFPE)

Deux sanctions peuvent être prononcées à ce titre :

~ L'avertissement, qui ne doit pas figurer au dossier administratif de l'agent;

~ Le blâme, qui est une sanction plus forte, est inscrit au dossier du fonctionnaire, mais effacé obligatoirement au bout de trois ans, si aucune autre sanction n'est intervenue pendant cette période.

1.1.2. Les sanctions du deuxième groupe

La radiation du tableau d'avancement prive le fonctionnaire de l'avancement auquel il aurait pu prétendre. La radiation du tableau d'avancement peut être prononcée comme sanction complémentaire de l'une des sanctions des deuxième et troisième groupes.

~ L'abaissement d'échelon a un effet immédiat sur le traitement de l'intéressé. Celui-ci se retrouve classé à l'un des échelons inférieurs de son grade avec la date de prise de rang de l'échelon où il se trouvait classé.

~ L'exclusion temporaire de fonctions pour une durée maximale de 15 jours écarte le fonctionnaire du service et le prive de son traitement ainsi que des suppléments familiaux, mais non des allocations familiales. L'agent continue toutefois à bénéficier du régime de sécurité sociale des agents de l'État et à percevoir les prestations familiales sauf le supplément familial.

L'exclusion temporaire de fonctions du 2^{ème} groupe peut être assortie d'un sursis total ou partiel.

Une nouvelle sanction disciplinaire du deuxième ou troisième groupe intervenant moins de cinq ans après le prononcé d'une précédente exclusion temporaire entraîne la révocation du sursis. En revanche, si aucune sanction disciplinaire, autre que l'avertissement ou le blâme, n'a été prononcée durant cette même 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.

~ Le déplacement d'office conduit à donner au fonctionnaire une affectation sur une nouvelle résidence. Cette sanction ne doit pas être confondue avec la mutation dans l'intérêt du service, simple changement d'affectation nécessaire au bon fonctionnement de l'administration et qui n'a pas à être précédé des formalités liées à la procédure disciplinaire.

1.1.3. Les sanctions du troisième groupe

~ La rétrogradation consiste à nommer le fonctionnaire dans le grade immédiatement inférieur au sien. Cette mesure ne peut avoir pour effet d'entraîner l'éviction du corps auquel appartient l'intéressé (exemple : un inspecteur ne peut être rétrogradé contrôleur principal). Le fonctionnaire rétrogradé est considéré comme n'ayant jamais été promu au grade dont il est déchu; sa carrière est reconstituée fictivement dans le nouveau grade compte tenu de l'ancienneté acquise dans le grade supérieur.

~ L'exclusion temporaire de fonctions pour une durée de trois mois à deux ans s'accompagne de la privation du traitement et des suppléments familiaux, mais non des allocations familiales.

L'exclusion temporaire de fonctions peut être assortie d'un sursis qui ne peut avoir pour effet de ramener la durée de cette exclusion à moins d'un mois.

Une nouvelle sanction disciplinaire du deuxième ou troisième groupe intervenant moins de cinq ans après le prononcé d'une précédente exclusion temporaire entraîne la révocation du sursis. En revanche, si aucune sanction disciplinaire, autre que l'avertissement ou le blâme, n'a été prononcée durant cette même 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.

Durant son exclusion, l'intéressé peut exercer une activité privée lucrative qui doit cependant être compatible avec les missions qu'il exerçait précédemment à la sanction. L'agent exclu qui souhaite exercer une telle activité doit ainsi en informer sa hiérarchie aux fins de saisine éventuelle de la Commission de Déontologie.

L'agent bénéficie en outre, pendant douze mois, de ses droits aux prestations d'assurances maladie, maternité et décès.

1.1.4. Les sanctions du quatrième groupe

Elles constituent les peines les plus graves car elles entraînent l'exclusion définitive du service.

~ La mise à la retraite d'office ne peut être prononcée que si l'agent remplit la condition de deux années de services effectifs valables pour l'ouverture des droits à pension de fonctionnaire.

Toutefois, la jouissance est différée si l'intéressé n'a pas atteint l'âge requis ou les conditions requises pour l'entrée en jouissance de la pension.

~ La révocation est la sanction la plus élevée. Elle produit les mêmes effets que la mise à la retraite d'office - radiation définitive de l'agent des cadres de l'administration - mais est applicable quel que soit la durée de service de l'intéressé

Si l'agent révoqué a moins de deux ans de services effectifs, il ne peut prétendre ni à une pension, ni au remboursement des cotisations retraite opérées sur son traitement; toutefois, il est affilié rétroactivement au régime général d'assurance vieillesse et à l'IRCANTEC.

Dans les autres hypothèses, l'agent révoqué pourra prétendre à une pension de fonctionnaire.

En effet, la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites a abrogé l'article L 59 du Code des pensions, lequel permettait à l'administration d'assortir les sanctions de révocation et de mise à la retraite d'office d'une suspension des droits à pensions de l'Etat, en cas de détournements de fonds ou malversations relatives au service.

1.2. LES SANCTIONS DISCIPLINAIRES PRONONCEES A L'ENCONTRE DES AGENTS STAGIAIRES

Les sanctions disciplinaires susceptibles d'être infligées au fonctionnaire stagiaire sont :

- ~ l'avertissement ;
- ~ le blâme ;
- ~ l'exclusion temporaire, avec retenue de rémunération à l'exclusion du supplément familial de traitement, pour une durée maximale de deux mois ;
- ~ le déplacement d'office ;
- ~ l'exclusion définitive de service ;

1.3 LES SANCTIONS DISCIPLINAIRES PRONONCEES A L'ENCONTRE DES AGENTS NON TITULAIRES

Les sanctions susceptibles d'être infligées à un agent non titulaire sont énumérées à l'article 43-2 du décret du 17 janvier 1986.

Elles sont au nombre de quatre :

- ~ l'avertissement ;
- ~ le blâme ;
- ~ l'exclusion temporaire des fonctions avec retenue de traitement pour une durée maximale de six mois pour les agents recrutés pour une durée déterminée et d'un an pour les agents sous contrat à durée indéterminée ;
- ~ le licenciement, sans préavis ni indemnité de licenciement.

1.4. LA DÉCISION PORTANT SANCTION

Lorsque le fonctionnaire ou l'agent non titulaire a été traduit devant le Conseil de discipline, la décision portant sanction fait référence à l'avis motivé exprimé par ledit conseil ; toutefois, l'autorité investie du pouvoir disciplinaire n'est pas liée par cet avis.

La sanction doit être motivée.

L'obligation de motivation impose à l'autorité investie du pouvoir disciplinaire de préciser les motifs de droit et de fait sur lesquels est fondée la sanction.

Cette obligation n'est pas respectée si la décision se borne à se référer à l'avis, même conforme, du conseil de discipline.

1.5. LA NOTIFICATION DE LA SANCTION

L'arrêté portant sanction disciplinaire est notifié à l'agent sous couvert de sa hiérarchie. Le document précité doit être remis en main propre à l'intéressé ou lui être adressé sous pli recommandé avec accusé de réception.

Dans l'hypothèse où l'agent, absent du service, s'abstient de retirer le pli recommandé dans le délai imparti par la réglementation postale, la décision portant sanction est réputée avoir été régulièrement notifiée à la date de la présentation de l'avis postal.

Pour produire tous ses effets, la notification doit comporter des indications suffisantes pour permettre à l'intéressé d'être pleinement informé et de vérifier la régularité de l'acte notifié.

Par suite, le fonctionnaire doit être informé :

- ~ du délai de recours contentieux (faute d'avoir été mentionné, celui-ci ne court pas) ;
- ~ du vote du conseil de discipline afin de pouvoir saisir la commission de recours du Conseil Supérieur de la Fonction Publique de l'État, conformément aux dispositions de l'article 10 du décret du 25 octobre 1984 relatif à la procédure disciplinaire des fonctionnaires de l'État. Ce recours n'est pas ouvert aux agents non-titulaires.

L'arrêté portant sanction disciplinaire prend effet le lendemain de sa notification à l'agent ; lorsque la sanction prononcée est le déplacement d'office, le fonctionnaire est informé de la date et du lieu

de sa nouvelle affectation.

2.- LES RECOURS CONTRE LA SANCTION

Les fonctionnaires et les agents non titulaires qui font l'objet d'une sanction disciplinaire disposent de diverses voies de recours.

2.1. LES RECOURS ADMINISTRATIFS

Comme toute décision administrative, la sanction disciplinaire peut être contestée, à compter de la notification, par lettre adressée :

~ à l'autorité qui a pris la décision (recours gracieux) qui peut l'atténuer, la retirer ou la rapporter ;

~ à l'autorité supérieure (recours hiérarchique) qui peut l'annuler pour illégalité, la maintenir en modifiant ses motifs si nécessaire ou la réformer.

Si un tel recours est déposé dans le délai du recours contentieux (deux mois), il proroge d'autant le délai de ce dernier. Toutefois, le délai du recours contentieux ne peut être prorogé qu'une seule fois. Par suite, la jurisprudence n'admet pas le cumul des recours gracieux et hiérarchique, afin de ne pas proroger doublement le délai du recours contentieux.

En revanche, un recours administratif (gracieux ou/et hiérarchique) peut être déposé au-delà du délai du recours contentieux, mais dans ce cas, il n'ouvre pas à nouveau le délai du recours contentieux.

Quelle que soit l'autorité saisie d'un recours, celle-ci ne peut en aucun cas aggraver la sanction.

2.2. LE RECOURS DEVANT LE CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA FONCTION PUBLIQUE DE L'ÉTAT

Le Conseil Supérieur de la Fonction Publique de l'État joue un rôle d'organe supérieur de recours et émet à ce titre des avis ou des recommandations dans le cadre de la procédure disciplinaire.

L'affaire est examinée par une formation spéciale dite commission de recours, composée d'un nombre égal de représentants de l'administration et de représentants des organisations syndicales.

2.2.1. La saisine de la commission de recours du CSFPE

Le fonctionnaire dispose d'un délai d'un mois à compter de la notification de la décision de la sanction pour saisir directement le Conseil Supérieur de la Fonction Publique de l'État. Un tel recours ne suspend pas l'exécution de la sanction. A noter que ce recours n'est pas ouvert aux agents non-titulaires.

Il est compétent lorsque l'autorité détentrice du pouvoir disciplinaire a retenu :

- soit une peine de mise à la retraite d'office ou de révocation alors que la proposition de sanction soumise au conseil de discipline n'a pas recueilli une majorité de voix égale aux deux tiers des membres présents ;

- soit une peine d'abaissement d'échelon, déplacement d'office, rétrogradation, ou exclusion temporaire de fonctions pour une durée supérieure à huit jours alors que le conseil de discipline a proposé une sanction moins sévère ou qu'aucune des propositions soumises au conseil n'a obtenu l'accord de la majorité des membres présents.

2.2.2. La procédure devant la commission de recours

La commission de recours invite le requérant et l'administration concernée à faire part de leurs observations écrites qui sont

du CSFPE

communiquées aux deux parties.

Le président de la commission de recours convoque le requérant à la séance de la commission ainsi que toute personne dont l'audition est de nature à éclairer les débats. Le fonctionnaire peut se faire assister ou représenter par un défenseur de son choix.

La commission peut ordonner une enquête si elle ne s'estime pas suffisamment éclairée sur les faits reprochés au requérant ou les circonstances dans lesquelles ils se sont produits.

La commission dispose d'un délai de deux mois (quatre mois en cas d'enquête) à compter de sa saisine pour se prononcer.

2.2.3. L'avis de la commission de recours du CSFPE

La commission de recours émet soit un avis rejetant la requête, soit une recommandation tendant à lever ou modifier la sanction infligée.

L'avis ou la recommandation est transmis au requérant et au Ministre intéressé (pour versement au dossier de l'agent).

Le Ministre n'est pas lié par la recommandation et reste libre de maintenir la sanction. S'il accepte la recommandation, celle-ci se substitue rétroactivement à la sanction prise initialement.

Il est précisé que le délai du recours contentieux ouvert contre la décision prononçant la sanction disciplinaire est suspendu jusqu'à notification, soit de l'avis de la commission de recours du CSFPE déclarant qu'il n'y a pas lieu de donner suite à la requête qui lui a été présentée, soit de la décision non définitive du Ministre.

2.3. LES RECOURS CONTENTIEUX

La juridiction administrative (le tribunal administratif du lieu d'affectation de l'agent dans la majorité des cas) peut être saisie de recours dirigés contre les sanctions disciplinaires :

- ~ soit dans le cadre d'un recours pour excès de pouvoir lorsque l'intéressé sollicite l'annulation de la décision pour illégalité ;
- ~ soit dans le cadre d'un recours de plein contentieux, lorsqu'il demande la réparation du préjudice subi par le versement d'une indemnité.

Le recours pour excès de pouvoir – ainsi que le recours de plein contentieux sauf cas de référé-suspension auquel il serait fait droit - ne suspend pas l'exécution de la sanction et doit être introduit dans le délai de deux mois à compter de la notification de la sanction, dans les conditions prévues à l'article R.421-1 du Code de justice administrative.

Le juge administratif n'effectue qu'un contrôle restreint de la décision. Il vérifie le respect des règles de compétence, de forme et de procédure. Il contrôle également la réalité des faits reprochés à l'agent, l'existence effective d'une faute, ainsi que l'erreur manifeste d'appréciation.

Si elle est annulée, la sanction disparaît rétroactivement et le fonctionnaire se trouve replacé dans la situation, dans laquelle il se trouvait antérieurement.

Toutefois, s'il s'agit d'une annulation pour vice de forme ou de procédure, l'autorité disciplinaire peut prendre un nouvel arrêté (la sanction peut être identique ou différente) sur le fondement des

mêmes faits.

3.- L'EFFACEMENT DES SANCTIONS

3.1. L'EFFACEMENT DE DROIT COMMUN L'effacement administratif de la sanction n'a pas pour effet de rétablir le fonctionnaire dans ses droits antérieurs mais de retirer la sanction de son dossier.

Il ne peut pas concerner les sanctions du 4ème groupe.

3.1.1. Le blâme Le blâme est automatiquement effacé du dossier de l'agent au bout de trois ans, si l'intéressé n'a subi aucune autre sanction au cours de cette période.

3.1.2. Les sanctions des deuxième et troisième groupes L'effacement n'est pas automatique. L'agent peut introduire après dix années de **services effectifs** à compter de la date de la sanction, une demande tendant à ce qu'aucune trace de la sanction prononcée ne subsiste à son dossier ; il est fait droit à sa demande, si, par son comportement général, il a donné toute satisfaction.

Le Ministre statue après avis du conseil de discipline.

3.2. L'AMNISTIE Des lois d'amnistie peuvent aussi prévoir l'effacement des sanctions disciplinaires ou des fautes professionnelles.