

Quelle déontologie pour les hauts fonctionnaires ?

Intervention de Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'État
à l'École nationale d'administration le 27 mars 2013

Quelle déontologie pour les hauts fonctionnaires ? Il y a quelques années, une telle interrogation n'aurait pu constituer l'intitulé d'un cours ou d'une conférence à l'École nationale d'administration. L'enseignement de la déontologie ne relevait pas, en effet, de la sphère académique, ni d'une école d'application, fût-elle du service public, et l'on pensait qu'il était suffisamment pourvu à cette éducation par le cercle familial et les autres expériences de la vie. Cette tradition fait écho à l'observation de Bergson, selon laquelle « en temps ordinaire, nous nous conformons à nos obligations plutôt que nous ne pensons à elles »[2]. L'objet d'un enseignement de la déontologie est précisément d'inverser ce présupposé, chez les fonctionnaires, afin que ceux-ci se conforment à leurs obligations parce qu'ils les connaîtront et les auront pensées, méditées et évaluées. La déontologie, entendue au sens de Jeremy Bentham[3], à qui est attribuée la paternité du mot, comme la connaissance de ce qui est juste ou convenable, rapporté à l'activité professionnelle, doit en effet être au cœur de l'action des fonctionnaires et, plus particulièrement, de ceux d'entre eux qui exercent les responsabilités les plus importantes.

Je commencerai cet exposé en posant deux questions : pourquoi une déontologie de la fonction publique ? (I) Quels instruments pour cette déontologie ? (II) Dans une troisième partie, j'évoquerai quelques domaines d'application de la déontologie des hauts fonctionnaires (III).

I. Pourquoi une déontologie de la fonction publique ?

A. La déontologie n'est pas une mode, c'est une nécessité.

Interrogations éthiques et volonté de moralisation, guides déontologiques et chartes de bonnes pratiques sont des signes visibles de la transformation actuelle de la vie publique et, plus particulièrement, de la fonction publique. L'administration, de surcroît, n'hésite pas à afficher ses progrès en la matière et à communiquer sur les nouveaux instruments qu'elle adopte. La déontologie ne serait-elle dès lors qu'une mode, une tentation à laquelle il serait d'autant plus attrayant de succomber que notre société de transparence et de communication est légèrement ostentatoire, voire impudique, et s'attache autant à ce que l'on donne à voir qu'à ce que l'on fait ?

Répondre positivement à cette question reviendrait à oublier les enseignements de l'histoire. Car l'exigence déontologique ne date pas d'aujourd'hui, loin s'en faut. Par sa grande ordonnance de 1254, véritable catalogue des maux de son temps, Louis IX exigea de ses officiers qu'ils réforment tout abus moral et politique et demanda aux baillis d'agir avec désintérêt et sans désinvolture. L'ordonnance sur la réformation du Royaume de Philippe Le Bel, en 1303, était, selon les termes de Christian Vigouroux, « un code de déontologie des fonctions publiques pratiquement utilisable de nos jours »[4]. Et régulièrement, au cours de l'histoire, la question des devoirs déontologiques des fonctionnaires s'est posée de manière récurrente, ce « sentiment des hauts devoirs que la fonction publique entraîne », pour reprendre les termes de l'ordonnance du 9 octobre 1945[5] qui a notamment porté création de l'École nationale d'administration.

Pourtant, il est des périodes noires où une telle réflexion a été singulièrement défailante. Ce qui, en temps normal, relève du dysfonctionnement de la fonction publique peut devenir, en temps de crise, une implacable machine de démantèlement de l'État de droit et d'accomplissement d'une volonté politique funeste. Le constat de la part prise par la fonction

publique française dans le régime de l'État français[6] exhorte à ce que soient pensés, spécialement dans la haute fonction publique, les ressorts et les conditions d'une déontologie adaptée aux temps de crise. Lorsque la xénophobie et l'antisémitisme ont acquis force de loi, avec les lois sur la déchéance de la qualité de Français, l'épuration de la fonction publique ou la révision des naturalisations, lorsque des violations massives des principes démocratiques et républicains ont été commises, il fallait un discernement et une force de conviction dignes d'éloges pour s'affranchir du devoir d'obéissance ou, à tout le moins, prendre ses distances, alors même que l'ensemble des institutions publiques s'affaissaient.

Mais la réflexion déontologique ne doit, bien entendu, pas servir qu'à anticiper les périodes de crise. C'est au jour le jour qu'elle doit guider le comportement des fonctionnaires. Certains exemples, qui ont défrayé la chronique, suffisent à illustrer le besoin de déontologie : un professeur d'université tenant des propos de nature à semer le doute sur l'existence des chambres à gaz[7], d'anciens diplomates éminents mentionnés dans le rapport d'une commission indépendante de l'Organisation des Nations Unies sur le détournement du programme « Pétrole contre nourriture »[8], des gendarmes brûlant, sur ordre d'un préfet, une paillote située sur le domaine public maritime[9], une fonctionnaire territoriale qui publie un livre dévalorisant pour ses collègues et l'institution qui l'emploie[10] – autant d'actes qui, sans parler des sanctions pénales ou disciplinaires qui sont susceptibles d'en découler, posent question au regard des obligations déontologiques de ces fonctionnaires.

Mais ce sont beaucoup plus souvent les actes et agissements quotidiens de la vie publique et administrative qui appellent des réponses conformes à la déontologie. Que recouvre au juste le devoir d'obéissance et de loyauté ? Un fonctionnaire peut-il recourir individuellement ou collectivement à l'anonymat pour prendre des positions publiques ? Jusqu'où l'exercice d'un mandat syndical permet-il à un fonctionnaire de déroger à l'obligation de réserve[11] ? Cette obligation est-elle appréciée de manière différente en ce qui concerne un haut fonctionnaire ? Quel type de comportement adopter face aux sollicitations des usagers ou des partenaires de l'administration et, d'une manière générale, aux intérêts privés ? Quelle attitude avoir face aux « fuites » qui peuvent provenir de son service ? Comment prendre en compte le secret qui s'attache à certains documents, par exemple des listes d'« évadés fiscaux » qui finissent leur course sur les bureaux de la DGFIP ? Un membre de la juridiction administrative ayant annoté un jugement dans une revue juridique doit-il s'abstenir de participer à la formation de jugement saisie de la contestation de cette décision[12] ? Comment concilier le secret médical ou le secret des affaires avec d'autres intérêts généraux ? Et lorsqu'un agent public est mis en cause judiciairement, quelle conduite son supérieur hiérarchique peut-il ou doit-il adopter ? D'apparence plus ou moins anodine, ces questions relatives aux pratiques professionnelles revêtent une grande importance et elles posent peu ou prou la question de ce que doit être la déontologie des fonctionnaires.

Il faut donc réfuter la thèse de la « mode déontologique », même si l'on constate, récemment, de nombreuses initiatives dans ce champ, et ce quels que soient les milieux professionnels concernés. Le surgissement contemporain d'une demande de déontologie qui s'étend à toutes les professions tient à de multiples facteurs sociaux et culturels. Tout d'abord, la plus grande complexité de nos sociétés, caractérisée par des interactions toujours plus poussées entre acteurs économiques, politiques et sociaux, conduit à une multiplication des situations où des conflits d'intérêts peuvent surgir et où une déontologie précisément exprimée s'impose[13]. Ensuite, jouent un rôle l'affaiblissement des idéologies fédératrices, l'effondrement des corps intermédiaires et le délitement du lien social : ainsi, prospère à l'heure actuelle un individualisme exacerbé qui débouche sur une potentielle mise en cause, notamment sur les réseaux numériques, de chacun par chacun, sans lieu de médiation préalable. En troisième lieu, la culture de la transparence qui s'est développée fait que ce qui était bénin et toléré est

maintenant réprouvé et flétri. Enfin et surtout, les exigences quant à la rectitude morale et professionnelle des agents publics ou privés progressent tout simplement. Qui pourrait s'en affliger, dès lors qu'il s'agit de traiter de véritables problèmes et non de chimères ?

B. La déontologie est une exigence au cœur de la fonction publique française.

De la spécificité même de l'action publique et de ceux qui la servent naît le besoin d'une déontologie particulière.

Spécificité de l'action publique tout d'abord, avec en son cœur la notion d'intérêt général. Notre conception de l'intérêt général n'est pas d'essence libérale et ne se satisfait pas d'une conjonction provisoire et aléatoire d'intérêts économiques et personnels. D'essence volontariste, elle exige le dépassement des intérêts particuliers : dans cette perspective, elle est d'abord l'expression de la volonté générale, ce qui confère à l'État la mission de poursuivre des fins qui transcendent la somme des intérêts particuliers. Il ne peut y avoir de confiance publique, ni même de représentation dans l'exercice du pouvoir que si les citoyens ont la conviction que ceux à qui la souveraineté est déléguée agissent au service de l'intérêt général « pour l'avantage de tous » et non pour leur « utilité particulière »^[14]. La spécificité de la mission des agents publics tient précisément à la finalité de l'État, qui est la poursuite du bien commun, du « vivre ensemble ». Cette spécificité est, on le sait, parfois remise en cause. L'État à la fois limité, contourné et encadré, est critiqué ; sa mission particulière est niée, lorsque certains le considèrent comme une entreprise comme une autre ; la spécificité de sa fonction publique est contestée, lorsqu'est envisagée sa banalisation progressive.

Pourtant, il existe bien une spécificité de ceux qui servent l'État et conduisent l'action publique. L'administration française est ainsi le produit de siècles d'histoire qui l'ont installée comme un élément inhérent à l'idée même d'État, à la fois dans la réalité et dans nos représentations. L'État, en France, est la matrice de la Nation. Au travers des soubresauts de l'histoire, par-delà les ruptures les plus marquées, même celle de la Révolution française, l'État a constitué le socle sur lequel s'est construite notre Nation. Patiemment, le système administratif s'est formé dans notre pays parallèlement au développement de l'État. La Révolution elle-même, ainsi que l'a analysée Tocqueville, quelque radicale qu'elle ait été, « a moins innové qu'on ne le suppose généralement »^[15], effaçant les traces de la féodalité, la société ordinaire et les privilèges qui lui étaient liés, mais conservant beaucoup d'acquis, notamment une administration « très centralisée, très puissante, prodigieusement active », dont les traits étaient cristallisés avant même le XVIII^{ème} siècle^[16].

Des règles particulières ont découlé de ces spécificités de l'administration et de l'action administrative en France, règles qui ont longtemps paru immuables et qui conservent encore, pour beaucoup d'entre elles, leur pertinence : les notions de recrutement et de carrière fondés sur le mérite, de subordination hiérarchique et, plus largement, les principes de neutralité, d'égalité, de continuité et d'adaptation des services publics. Les valeurs de probité, d'impartialité et d'efficacité sont aussi fondamentales. « Ces trois exigences, qui sont en même temps des valeurs, fondent toutes les fonctions publiques » écrit Christian Vigouroux^[17]. Probité tout d'abord : le fonctionnaire doit exercer sa tâche de manière intègre et désintéressée, en toute conscience et avec loyauté. De multiples interrogations se rattachent à cette exigence de probité : quels sont, par exemple, les cadeaux, les invitations ou les libéralités qu'un fonctionnaire peut accepter ? Est-il possible de cumuler plusieurs activités ? A quelles conditions un fonctionnaire peut-il franchir le Rubicon et passer dans le secteur privé pour, dit-on de manière familière, « pantoufler » ? Qu'est-ce qu'un usage excessif des moyens matériels du service ? Impartialité, ensuite : il s'agit d'un principe général du droit qui s'impose aux autorités administratives comme aux juridictions^[18]. Le fonctionnaire doit savoir ne pas servir ses propres convictions ou ses préférences^[19], mais la loi et l'intérêt

général. Il doit également savoir ne pas préjuger des solutions à donner aux cas, problèmes ou situations qui lui sont soumis. Enfin, il faut insister sur l'efficacité : le service public doit répondre à des impératifs de qualité. Cela implique la disponibilité et l'investissement des fonctionnaires, mais également le développement et la mise en valeur de leurs compétences. L'une des traductions en est, au plan collectif, les projets annuels de performance qui étayent les lois de finances et, au plan individuel, non plus la notation, mais l'évaluation individuelle des fonctionnaires.

Toutes ces règles ont pour but d'assurer que le fonctionnaire sert l'intérêt général. Elles ont aussi pour but de garantir le bon fonctionnement des services publics au profit des usagers. C'est ainsi que l'administration, impartiale, intègre, exemplaire et efficace, pourra conserver la confiance des citoyens. La confiance du citoyen dans la puissance publique est en effet « au fondement du contrat social et de la démocratie, en ce qu'elle est au cœur de la relation entre souveraineté populaire et représentation ». Dès lors, « parce qu'il confie la gestion et l'exécution de l'action publique aux gouvernants et à l'administration, et parce que ceux-ci agissent en son nom, le citoyen est en droit d'exiger de toute personne qui concourt à ces missions une réelle exemplarité »[20].

Ce principe de confiance, comme le montre Christian Vigouroux, est reconnu dans toute l'Europe[21] et, au-delà, l'ensemble des États démocratiques. Plus généralement, les exigences déontologiques propres à la fonction publique, qui sont en quelque sorte inhérentes à notre modèle national d'administration publique, ne sont pas pour autant l'apanage de la France. Certains pays sont même culturellement plus disposés à interroger les pratiques de leurs fonctionnaires. Les pays anglo-saxons notamment, où les mots mêmes de *revolving doors* illustrent les échanges nourris et même la porosité entre fonction publique et secteur privé, sont ainsi plus sensibilisés à l'importance des règles déontologiques applicables à ces situations de passage d'un secteur à l'autre.

Ces exigences déontologiques sont en revanche propres à l'action publique. Elles ne peuvent, du fait de la spécificité de celle-ci, être assimilées aux principes déontologiques applicables aux activités privées, même si, bien sûr, certaines normes se recoupent. Dans le secteur public, tous les principes se réfèrent à l'intérêt général ; dans le privé au contraire, un principe déontologique peut céder le pas devant l'intérêt général : un avocat peut ainsi voir son obligation de secret professionnel restreinte par les exigences de la lutte contre le blanchiment. La déontologie applicable à la fonction publique ne peut davantage être assimilée à celle applicables aux élus, dont la déontologie est nécessairement spécifique.

Dernier point : la culture déontologique n'est pas innée. Elle ne peut reposer sur la seule conscience individuelle des agents publics. Elle exige de la vigilance, du discernement et du conseil et doit s'inscrire dans une démarche collective reposant sur des responsabilités personnelles – celles des agents, – mais aussi sur un engagement des chefs de service et, en dernier lieu, des ministres dans l'appareil d'État. Il revient à cet effet aux services d'élaborer et diffuser des principes et des bonnes pratiques, de former les agents et de mettre en place une organisation destinée à assurer une réelle régulation déontologique. Il leur revient aussi de susciter la plus grande lucidité sur les comportements, de favoriser les questionnements et la réflexion individuelle et collective. Il ne peut y avoir de déontologie sans maïeutique. Ou, pour le dire autrement, la déontologie est une terre d'élection pour la casuistique : car, s'il faut tenir fermement aux principes éthiques des fonctionnaires, leur application dans une situation concrète n'est pas toujours immédiatement et évidemment discernable ou perceptible. D'où un nécessaire travail de réflexion et de discernement. L'émergence et le développement d'une déontologie de la vie publique ne peuvent par conséquent procéder que d'un changement d'état d'esprit et de culture des acteurs publics. A l'indifférence et au déni, au goût pour l'opacité et le flou, doit succéder une culture fondée sur la responsabilité et l'acceptation de

règles claires. Ce changement de culture implique aussi la mise en place d'une véritable politique de la déontologie dans la vie et les services publics. [...]

*

* *

Tels sont les principes et les orientations en matière de déontologie que je souhaitais évoquer devant vous au seuil de votre carrière ou au moment où celle-ci rebondit. Je n'en ai pas tout à fait terminé.

Vous avez choisi la voie du service de l'État dans la haute fonction publique. Cette mission est l'une des plus belles et des plus exigeantes de celles que puissent choisir des jeunes hommes et femmes hautement qualifiés, dotés ou non d'une expérience professionnelle antérieure. Servir la collectivité, servir son pays, promouvoir concrètement l'intérêt général, c'est une mission éminente, motivante et captivante. Toute carrière comporte son lot d'insatisfactions et de déceptions. Mais rien, ni personne ne pourra vous ôter la dignité des fonctions que vous allez exercer.

Il n'est en effet pas donné à tout le monde d'œuvrer, comme vous êtes appelé à le faire, au service du bien commun et de participer pas à pas, jour après jour, à l'exercice de la souveraineté nationale. Les temps difficiles que vit notre pays, après des décennies d'insouciance et même de frivolité, ne doivent pas être à cet égard des motifs de découragement, mais au contraire d'espoir : vous êtes appelés à prendre part à une nécessaire entreprise de redressement. Car je ne m'imagine pas d'autre destin pour la France.

Mais votre mission de serviteur de l'État a aussi des contreparties. Dès à présent, et cela ira croissant, vos devoirs vont excéder ceux qui sont communément imposés à d'autres professions, car la déontologie du fonctionnaire est plus exigeante que bien d'autres déontologies professionnelles. Je crois l'avoir montré. Vous allez devoir intérioriser, pratiquer, vivre toutes ces obligations que j'ai évoquées, dans ce qu'elles ont de simple et d'univoque, comme dans ce qu'elles ont de complexe et, parfois, de presque indéchiffrable, voire d'indéterminé. Si des exigences telles que le désintéressement n'impliquent pas de chercher le juste chemin pendant de longues veilles, la loyauté, la réserve, l'obéissance hiérarchique, la neutralité impliquent un discernement souvent difficile. A cet égard, sachez que l'on peut et que l'on doit s'entourer de conseils qui peuvent être ceux d'un supérieur hiérarchique, d'un collègue ou d'un ami. Sachez aussi tirer parti de vos tâtonnements et de vos erreurs. Le mythe du surhomme que véhicule notre société avec une certaine complaisance est l'un des plus culpabilisants et des plus déshumanisants qui soit. Chacun fait des erreurs, y compris en matière de déontologie. J'en ai moi-même évidemment commis. Mais nous grandissons autant par nos échecs que par nos réussites.

L'État attend de vous, non point une mythique perfection, non point seulement des talents, des compétences, de l'intelligence, de l'imagination, du réalisme, de la souplesse, toutes qualités bien sûr indispensables que vous êtes présumés posséder. Il attend aussi de vous du courage. Qu'est-ce que le courage pour un fonctionnaire ? La capacité de penser par soi-même, le cas échéant à contre-courant, à défendre et assumer son point de vue et ses propositions, sans entêtement, ni rigidité ; la capacité de proposer et promouvoir des positions utiles pour l'État et la collectivité ; de servir effectivement le bien commun ; l'aptitude à assumer la tension éthique entre l'obéissance et la loyauté, d'un côté, l'indépendance et la liberté de parole, de l'autre ; la fermeté d'âme dans l'adversité ; le refus des solutions de facilité et des faux-fuyants, même si les compromis sont à tout moment nécessaires ; l'aptitude à assumer pleinement les devoirs et les ambitions de l'État, mais aussi à rappeler, chaque fois que c'est nécessaire, avec tact mais clarté, les principes, les limites et les lignes rouges à ne pas

franchir. En un mot le sens des responsabilités, la capacité d'assumer jour après jour une éthique de la responsabilité qui n'oblitére pas toute forme d'éthique de la conviction.

De tout cela, vous serez comptables durant votre vie professionnelle.

Je ne vous ai pas livré des recettes ou des clefs pour réussir dans la vie. J'ai simplement suggéré quelques pistes pour réussir votre vie professionnelle. Chaque voie est singulière et chacun d'entre vous construira la sienne. Mais je souhaite que vous retiriez de votre réflexion sur la déontologie, la conviction que servir l'État est à la fois une chance, une responsabilité et un honneur, parfois redoutables mais qui donnent sens à une vie. Je souhaite surtout que, dans quelques décennies, en vous retournant sur votre parcours, vous puissiez mesurer ce qu'a été, pour vous concrètement, l'honneur de vivre au service de la chose publique et que vous puissiez penser, comme je le pense, et dire : « Cela en valait la peine ».

NOTES

- [1] Texte écrit en collaboration avec M. Olivier Fuchs, conseiller de tribunal administratif et de cour administrative d'appel, chargé de mission auprès du vice-président du Conseil d'État. Ce texte a été enrichi après le prononcé notamment par des références tirées de la célèbre conférence donnée par Max Weber en 1919 à l'Université de Munich sur « Le métier et la vocation d'homme politique » (« *Politik als Beruf* ») et publiée sous le titre *Le savant et le politique* (Paris, Plon, 10/18, 2002, préface de R. Aron, p. 123 et s.), ce livre ayant été l'ouvrage de référence de l'auteur, lorsqu'il était directeur des libertés publiques et des affaires juridiques au ministère de l'intérieur.
- [2] H. Bergson, *Les deux sources de la morale et de la religion*, Paris, PUF, Quadrige, 4^e éd., 1990, p. 11.
- [3] J. Bentham, *Déontologie ou science de la morale*, Paris, Charpentier, 1834, disponible sur Gallica.
- [4] C. Vigouroux, *Déontologie des fonctions publiques*, Dalloz, 2012, n° 00.11.
- [5] Ordonnance n° 45-2283 du 9 octobre 1945 relative à la formation, au recrutement et au statut de certaines catégories de fonctionnaires et instituant une direction de la fonction publique et un conseil permanent de l'administration civile.
- [6] Voir par exemple M. O. Baruch, *Servir l'État français. L'administration en France de 1940 à 1944*, Paris, Fayard, 1997.
- [7] [CE, 19 mars 2008, M. Gollnisch, n° 296984, Rec. t. p. 759.](#)
- [8] Commission d'enquête indépendante, *Manipulation of the Oil-for-Food Programme by the Iraqi regime*, dit rapport Voleker, disponible sur <http://www.iic-offp.org/documents/IIC%20Final%20Report%2027Oct2005.pdf>.
- [9] C. Lavialle, « L'affaire 'des paillotes' et la domanialité publique », *RFDA*, 2005, p. 105.
- [10] Z. Shepard, *Absolument dé-bor-dée ! – ou le paradoxe du fonctionnaire*, Albin Michel, 2010.
- [11] En ce qui concerne ce point, le cadre juridique a été fixé à partir de la décision CE, 1^{er} décembre 1972, *Demoiselle Obrego*, Rec. p. 711.
- [12] Avis n° 2012/1 du 4 juin 2012 du collège de déontologie de la juridiction administrative.
- [13] Sur son île déserte, Robinson Crusoé n'est pas exposé au risque de conflit d'intérêts. Ce risque naît avec l'apparition d'une vie sociale et, peut-être, dès la rencontre avec son compagnon Vendredi.
- [14] Cf. les termes de l'article 12 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen : « La garantie des droits de l'homme et du citoyen nécessite une force publique ; cette force est donc instituée pour l'avantage de tous, et non pour l'utilité particulière de ceux à qui elle est confiée ».
- [15] A. de Tocqueville, *L'Ancien Régime et la Révolution*, Paris, Gallimard, 1952, p. 50.
- [16] *Ibid.*, avant-propos à l'édition de 1856, Michel Lévy Frères, p. IX, disponible sur Gallica.
- [17] C. Vigouroux, *op. cit.*, n° 10.09.
- [18] J.-M. Sauvé, « Un juge indépendant et impartial », in *Mélanges en l'honneur de Jean-Paul Costa*, Dalloz, p. 539.
- [19] Max Weber dans *Le savant et le politique* insiste sur cet aspect de la déontologie du fonctionnaire, même si sa terminologie a vieilli, y compris dans sa référence à « l'ordre établi » pour les plus hauts fonctionnaires : « Le véritable fonctionnaire [...] ne doit pas faire de politique, justement en vertu de sa vocation : il doit administrer, avant tout de façon non partisane. Cet impératif vaut également pour les soi-disant fonctionnaires 'politiques', du moins officiellement, dans la mesure où la 'raison de l'État', c'est-à-dire les intérêts vitaux de l'ordre établi, n'est pas en jeu. Il doit s'acquitter de sa tâche *sine ira et studio*, 'sans ressentiment et sans parti-pris'. Par conséquent il ne doit pas faire ce que l'homme politique, aussi bien le chef que ses partisans, est contraint de faire sans cesse et nécessairement, à savoir *combattre* » (*op. cit.*, p. 156-157).
- [20] Commission de réflexion pour la prévention des conflits dans la vie publique, *Pour une nouvelle déontologie de la vie publique*, rapport remis au Président de la République le 26 janvier 2011, disponible sur <http://www.conflits-interets.fr/pdf/rapport-commission-conflits-interets-vie-publique.pdf>.
- [21] C. Vigouroux, *op. cit.*, n° 02.12.