

L'obligation de dignité dans la fonction publique : entre désuétude et modernité

Emmanuel Roux, Président de l'Université de Nîmes, équipe CHROME, EA 7352

L'essentiel

Dans l'attente d'une loi relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires qui graverait dans le marbre législatif les obligations d'impartialité, de probité et de dignité du fonctionnaire, arrêtons-nous sur l'obligation de dignité dans la fonction publique, afin de tenter d'en percevoir le sens et les conséquences juridiques.

Le projet de loi relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, délibéré le 17 juillet 2013 en conseil des ministres, a été annoncé comme un épisode emblématique et attendu visant à renforcer les droits et les obligations des agents publics  (1). Outre le louable rappel de principes entendus, il s'agissait, d'une certaine façon, de poursuivre le travail de consolidation du droit de la fonction publique qu'a démarré le Conseil d'Etat depuis le XIX^e siècle, « l'heure » étant toujours « à la codification progressive des principes dégagés par le juge administratif »  (2). La célébration des trente ans du statut général semblait l'occasion idéale pour y procéder, et rappeler de fait le nécessaire respect d'obligations qui, quoiqu'*a priori* partagées par tous, valaient néanmoins bien la peine d'être redites pour l'occasion, dans la perspective plus générale de création d'une base légale à la déontologie du fonctionnaire  (3).

Il est vrai que, jusqu'à ce jour, les obligations d'impartialité, de probité et de dignité, telles que présentées dans l'article 1^{er} du projet de loi, appliquées de façon séculaire par les agents et dégagées par le juge administratif, restent des obligations purement jurisprudentielles, et la démarche consistant à les graver dans le marbre législatif revêt d'abord une valeur symbolique certaine, et les renforce incontestablement sur le plan juridique. Cette perspective permet d'imaginer qu'ainsi, les conseils de discipline pourront peut-être s'en saisir plus facilement.

Cependant, quoique pertinente, force est néanmoins de constater que la démarche n'a pas réussi, pour l'heure, à passer le cap de la machine parlementaire, le projet de loi se trouvant toujours, depuis dix-huit mois, au stade de la discussion devant le Parlement. La question demeure d'ailleurs posée de savoir si le texte existera un jour, tant le retard paraît conséquent et peut-être révélateur du possible manque d'intérêt finalement porté par le législateur quant à son propos.

Quoi qu'il en soit, que la loi entre finalement, ou non, en application, les questions que pose cette tentative donnent l'occasion de remettre en perspective la notion de déontologie, et plus précisément ici, l'obligation de dignité dans la fonction publique, et de tenter d'en percevoir le sens et les conséquences juridiques. Comme on va le voir, celles-ci, toutes à la fois séculaires et contemporaines, ne sont pas forcément aisées à définir.

De la définition de l'obligation de dignité dans la fonction publique

L'on a à faire à un concept dont les contours sont difficiles à cerner. L'étude d'impact du projet de loi précité se contente de le définir comme une obligation contribuant à « asseoir le respect de la puissance publique et du service de la justice parmi les citoyens ».

Au-delà de cette approche sibylline, on retiendra de cette obligation qu'elle a d'abord vocation à couvrir les fonctionnaires contre certaines attitudes des usagers, et surtout qu'elle s'impose à eux dans leur propre attitude, qui doit, en toutes circonstances, être exemplaire, y compris, et ce n'est pas la moindre originalité, en dehors du service.

La dignité à l'aune de l'article 433-5 du code pénal

Avant d'être une obligation à laquelle tout agent public doit se conformer, la dignité vise d'abord celle des fonctions par lui exercées, protégées par le code pénal contre les atteintes qui pourraient lui être portées. La loi pénale veille, en effet, à ce que les agents publics et les membres des juridictions administrative et financière ne soient pas victimes d'outrages de la part des administrés, ou des justiciables, compte tenu du respect dû par le citoyen aux fonctions exercées. On rappellera que selon l'article 433-5 du code pénal, « les paroles, gestes ou menaces, les écrits ou images de toute nature non rendus publics ou l'envoi d'objets quelconques adressés à une personne chargée d'une mission de service public, dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de sa mission, et de nature à porter atteinte à sa dignité ou au respect dû à la fonction dont elle est investie » constituent un outrage puni de 7 500 € d'amende. Le fait de porter atteinte à la dignité ou de porter atteinte à la fonction peut donc constituer un délit d'outrage, qui reste proche du délit d'injure et qui s'analyse en une atteinte à l'honneur d'un supérieur hiérarchique souvent perpétré en sa présence, ce qui démontre le mépris affiché envers sa fonction. Une sorte de défiance au respect et à l'obéissance de la fonction, en quelque sorte  (4).

La dignité à l'aune de la jurisprudence administrative classique

De jurisprudence constante  (5), le juge administratif a, avant tout, dégagé une obligation qui s'impose à l'agent en raison

de sa qualité de fonctionnaire, afin de s'assurer que la dignité des fonctions soit garantie et que l'administration soit confortée dans sa réputation. L'obligation de dignité, qui se décline dans les propos, les agissements et la tenue dans l'exécution des missions du service par l'agent, apparaît ainsi essentielle, car elle favorise la considération portée à l'administration par les usagers. Elle permet d'éviter, en toutes circonstances, le discrédit.

Une obligation aux fondements imprécis

Ainsi entendue, l'obligation de dignité dictera un comportement à suivre, celui du fonctionnaire qui doit avoir une attitude « digne » en toutes circonstances. A l'évidence, au-delà des incertitudes qui demeurent quant à la définition de ce qu'est une attitude « digne » pendant le service, la même définition s'avère encore plus problématique à appréhender lorsqu'on la considère en dehors du service, la frontière avec la vie privée devenant dangereusement proche.

C'est ici qu'apparaît le mieux l'origine historique de l'obligation de dignité, également qualifiée d'« obligation de bonnes vies et de bonnes moeurs », et que René Chapus appelait plus largement d'obligation de « moralité » (6) qui se retrouve pour la première fois mentionnée sous le régime de Vichy, à l'article 5 du statut du 14 septembre 1941. Celui-ci posait en principe que « le fonctionnaire [devait], dans sa vie privée, éviter tout ce qui serait de nature à compromettre la dignité de la fonction publique ».

L'idée se trouvait ainsi consacrée qu'afin de garantir, au sein de l'administration publique le règne des « bonnes moeurs », qui inclut à la fois le rapport au sexe et à l'argent, l'honneur, l'intégrité, le désintéressement, on ne doit admettre dans la fonction publique que des personnes d'une moralité irréprochable (7).

La cause n'était pas nouvelle. Dès le début du XX^e siècle, Paul Laband affirmait déjà que le fonctionnaire devait toujours se comporter, en dehors de son activité professionnelle, « selon les exigences de l'honneur et des bonnes moeurs », ne devait pas mener « un train de vie » susceptible de compromettre sa respectabilité, puisqu'il est dépositaire des prérogatives de l'Etat, et qu'à ce titre « il est revêtu du droit de le représenter ». Et de rappeler que « le peuple voit à travers le fonctionnaire la personne totale », lui refusant son « tribut d'estime dans l'exercice même de ses fonctions s'il n'en conçoit pas pour sa vie privée ». La conclusion paraissait ainsi claire : « un fonctionnaire peut violer ses devoirs par son inconduite privée même s'il satisfait impeccablement à sa tâche professionnelle » (8).

Loin d'être rejetée, on relèvera qu'une approche sensiblement identique sera même développée par Max Weber à la fin des années 1950, qui indique que la fonction publique moderne exige un corps de travailleurs particulièrement qualifiés et « animés par un honneur corporatif très développé sur le chapitre de l'intégrité » (9).

L'apport du droit comparé sur cette question, somme toute universelle, est également instructif. On citera, par exemple, un arrêt de la Cour disciplinaire fédérale allemande, du 7 février 1958, dans lequel il était reproché à un fonctionnaire son inertie face à la conduite immorale de son épouse et de ne pas avoir surveillé ses enfants mineurs, conformément à l'obligation qui pèse sur chaque fonctionnaire de ne pas tolérer la conduite immorale de membres de sa famille faisant partie de son ménage. Cette obligation traditionnelle est d'ailleurs toujours aujourd'hui mentionnée à l'article 54 de la loi sur les fonctionnaires fédéraux, aux termes duquel « la conduite d'un fonctionnaire, à la fois pendant les heures de service et en dehors de celles-ci, doit être de nature à lui valoir la considération et la confiance que requièrent ses fonctions ». Selon la Cour, dès lors que le comportement scandaleux et immoral de l'épouse porte atteinte à la réputation de l'époux et réciproquement, l'époux, lorsqu'il est fonctionnaire, se rend coupable d'une faute de service s'il tolère un tel comportement de la part de son épouse.

Si on ne trouve pas de formulation aussi explicite d'une telle obligation dans la jurisprudence et les textes français contemporains, le principe n'en existe pas moins. On en trouvera trace d'abord à l'entrée de la fonction publique, et ensuite lors du déroulement de la carrière.

Les traductions contemporaines de l'obligation de dignité dans la fonction publique

Pour reprendre René Chapus, « la jurisprudence n'a pas toujours été très explicite sur les faits constitutifs d'une violation de l'obligation » de dignité (10). On trouvera néanmoins çà et là quelques espèces qui, réunies, permettent de circonscrire le périmètre de l'obligation. Schématiquement, on la trouvera d'abord en amont de la carrière, et ensuite tout au long du déroulement de celle-ci.

Le contrôle de la dignité à l'entrée de la fonction publique

L'obligation de dignité implique d'abord un contrôle de la moralité des candidats à l'entrée de la fonction publique, et entraîne ensuite pour le fonctionnaire une série de conséquences jusque dans sa vie privée.

Le premier statut des fonctionnaires, édité sous Vichy, prévoyait que le candidat fonctionnaire devait présenter « des garanties de moralité et de bonne tenue ». Loin de remettre en question ce principe, le statut général de 1946, comme celui de 1959, imposait également, pour entrer dans la fonction publique, une condition de « bonne moralité ». Sur le fondement de cette règle, et sur la base d'enquête de police dite « de moralité », l'administration pouvait ainsi écarter les candidats qui, par leur « attitude scandaleuse » ou leur « conduite notoire », ou en raison de relations compromettantes ou de « manquement à l'honnêteté », ne présentaient pas les garanties qu'on pouvait en attendre.

La condition de bonne moralité a disparu des textes à la faveur de la réforme du statut en 1983 (11). Il n'en demeure pas moins que l'individu peut encore être écarté de la fonction publique, toutes catégories confondues, si, comme le prévoit l'article 5 de l'actuel statut général, il a fait l'objet de condamnations pénales pour des faits « incompatibles avec l'exercice des fonctions », y compris, peut-on penser, parce qu'elles mettraient en cause sa moralité (12). L'admission à concourir est, de fait, vérifiée au regard des mentions portées sur le bulletin n° 2 du casier judiciaire du candidat.

Même en l'absence de condamnation pénale, l'administration peut refuser à un candidat le droit de concourir, en se fondant sur certains aspects de son comportement antérieur, révélés, par exemple, dans les enquêtes de police, puisque les modifications législatives n'ont pas entraîné la disparition de cette pratique. Le refus de lui délivrer l'agrément reste cependant toujours soumis au contrôle du juge, qui peut l'annuler le cas échéant (13).

L'existence de sanctions disciplinaires prises contre le fonctionnaire au titre de l'obligation de dignité

Une obligation qui pèse sur l'agent, même en dehors du service

Une fois nommé puis titularisé, on considère que le fonctionnaire est soumis à l'obligation de dignité, sous peine de sanction disciplinaire pouvant aller jusqu'à la révocation. L'article 5 de la loi du 14 septembre 1941 disposait, on l'a vu, que « le fonctionnaire doit (...), dans sa vie privée, éviter tout ce qui serait de nature à compromettre la dignité de la fonction publique ». La disposition a disparu, mais le principe qui existait bien antérieurement, lui, reste valable. Le comportement des fonctionnaires ne doit pas être un objet de scandale, et ne doit pas porter la déconsidération sur le corps auquel ils appartiennent.

Une jurisprudence abondante, bien que plus rare aujourd'hui, l'a admis, permettant ainsi d'illustrer de façon précise les manquements à l'obligation de dignité, qui peuvent être considérés comme des manquements à l'honneur professionnel et à la loyauté envers le service, que ce soit pendant, ou même en dehors de celui-ci.

La dénonciation faite par un commissaire principal de police du comportement de ses supérieurs hiérarchiques et destiné à nuire à ces derniers, est un manquement grave aux obligations déontologiques de loyauté et de dignité (CE 15 mars 2004, n° 255392).

Un instituteur ayant des relations avec une de ses élèves (CE 20 juin 1958, *Louis* ; Lebon 139), se rendant coupable de gestes indécents sur des fillettes de sa classe (CE 9 juin 1978, n° 05911) ou possédant des cassettes pornographiques mettant en scène des mineurs (CE 8 juill. 2002, n° 237642 (14)) porte atteinte aux bonnes moeurs et à la dignité de sa fonction.

Une dénonciation erronée et calomnieuse par un commissaire principal de police d'un de ses supérieurs, afin de lui nuire, trahit l'image d'exemplarité et la dignité du corps qui l'emploie (CE 15 mars 2004, n° 255392), tout comme l'attitude d'un chargé de l'accueil des personnes âgées, proférant régulièrement des propos obscènes à ses pensionnaires (CE 24 mars 1999, n° 192721), ou celle d'une policière municipale, révoquée après avoir joué dans un film à caractère pornographique (CAA Paris, 9 mai 2001, n° 99PA00217 (15)).

Dans la même veine, sera sanctionné à bon droit l'inspecteur des impôts ayant entretenu des « relations douteuses » avec des trafiquants d'alcool (CE 13 déc. 1968, *Gomard*, Lebon 652), le gardien de la paix ayant participé à une manifestation par ailleurs interdite par le préfet de police (CAA Paris, 11 juill. 1997, n° 95PA03248) ou encore le CRS ayant notoirement cohabité avec une prostituée (CE 14 mai 1986, n° 71856 (16)).

Ces derniers exemples sont particulièrement intéressants en ce qu'ils confirment non seulement la sanction au titre d'un comportement de l'agent en dehors du service, mais, en plus, au titre de la relation qu'il entretient avec les tiers. La place du conjoint, pris dans un sens large, a d'ailleurs parfois pu être mesurée par le juge pour reconnaître l'évocation à bon droit du principe de dignité, généralement au titre de la profession occupée par celui-ci. On notera pour illustration que le décret n° 68-70 du 24 janvier 1968 oblige les fonctionnaires des services actifs de la police à faire cesser l'activité professionnelle de leur conjoint, notamment si celui-ci exerce dans un débit de boissons (17). Le juge opère cependant, là encore, un contrôle sur l'hypothétique sanction, prenant aussi en compte le lien existant entre l'activité concernée et le fonctionnaire, afin de rechercher si l'agent a pu contribuer d'une façon ou d'une autre à l'activité concernée (18).

Il peut certes paraître surprenant de se voir poursuivi par une obligation déontologique même en dehors du service, et, le cas échéant, sanctionné du fait de sa violation, dans un Etat qui garantit par ailleurs un socle de libertés individuelles. L'attitude outrancière qu'un fonctionnaire peut avoir en dehors des heures de service, si elle dépasse les limites du raisonnable, peut toutefois desservir le service dans son ensemble, et le dévaloriser. Il ne s'agit pas, bien entendu, de s'immiscer dans la vie intime des agents, mais de mesurer les conséquences qu'une attitude publique peut entraîner, y compris en termes d'image pour le corps ou le cadre d'emploi qu'ils occupent. L'équilibre n'étant pas simple à trouver, le juge borde traditionnellement l'étendue de son contrôle lorsque l'obligation est évoquée en dehors du service, et la jurisprudence montre que son raisonnement s'articule autour de trois éléments, à savoir la nature des fonctions, la gravité des faits et la publicité du comportement en cause. Ces trois critères feront, en outre, l'objet d'une appréciation subjective, et chaque situation sera analysée spécifiquement, le juge déterminant la sanction en fonction du nombre de critères retenus.

Certains corps vont jusqu'à être astreints à des obligations de dignité renforcées. Ainsi, l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant statut de la magistrature dispose que « tout manquement par un magistrat aux devoirs de son état, à l'honneur, à la délicatesse, ou à la dignité constitue une faute disciplinaire », et le Conseil d'Etat a admis la légalité de la révocation d'un magistrat dont le comportement dans sa vie privée témoignait d'une absence totale de dignité, incompatible avec la qualité de magistrat.

L'article 7 du code de déontologie de la police nationale dispose, quant à lui, que « le fonctionnaire de la police nationale (...) ne se départit de sa dignité en aucune circonstance ». Cela implique pour l'agent de la police nationale de toujours faire honneur au service, d'être exemplaire, de ne pas porter atteinte à sa dignité, y compris en dehors du service 📖 (19).

On notera enfin qu'à propos des instituteurs, le *Livre des instituteurs*, appelé également le « Code Soleil », synthétisait à leur intention les différents aspects de la réglementation applicable dans les écoles, et rappelait traditionnellement les devoirs spécifiques qui s'imposait à eux. Il contenait, jusqu'en 1978, une partie intitulée « morale professionnelle », correspondant au programme du concours d'entrée dans les écoles normales, dont un chapitre entier était consacré à la vie privée de l'instituteur, et où l'on pouvait lire : « Il appartient à l'instituteur de donner à ses élèves le salubre exemple de la dignité de sa vie (...). L'instituteur a donc l'obligation de se montrer particulièrement sévère pour lui-même. Placé dans une situation difficile, sous le regard de tous, il ne peut oublier un seul instant que ses faits et gestes, son langage, ses relations, sa conduite, sont soumis au contrôle public, et qu'il est impossible que toute sa vie privée ne soit pas l'illustration de la leçon de morale ou de civisme qu'il donne à l'école ».

On en déduira, au bout du compte, que les exigences de l'obligation de dignité doivent avant tout être appréciées eu égard à la nature des fonctions et, le cas échéant, la place dans la hiérarchie. Il semble, en ce sens, que les fonctionnaires exerçant des métiers régaliens (magistrat, professeur, policier...), ou ceux qui relèvent d'un rang élevé, sont plus exposés que les autres puisqu'ils doivent avoir une conduite exemplaire. Ils feront donc l'objet d'exigences toutes particulières.

Une obligation qui pèse sur l'agent, même après avoir quitté la fonction publique

Sans surprise, l'obligation continuera à peser sur l'agent, même après que celui-ci a quitté la fonction publique. Le projet de loi de réforme du statut général rappelle, dans son article 8, que la commission de déontologie, dans tous les cas où elle est saisie, opère un contrôle complet de compatibilité de l'activité projetée avec les fonctions anciennement exercées, pendant une durée de trois ans à compter de la cessation des fonctions.

Le contrôle a vocation à être réalisé selon des critères spécifiquement mentionnés, dont, entre autres, « l'atteinte à la dignité des fonctions », déterminée et analysée en fonction du cas d'espèce. Il en sera ainsi, par exemple, dans le cas d'une aide-soignante affectée dans un service de gériatrie de l'établissement de santé, « qui, ayant fait l'objet d'une exclusion temporaire de fonctions de neuf mois, souhaitait assurer des missions d'intérim dans une maison de retraite de la même commune ». Pour la commission de déontologie, « l'exercice de fonctions équivalentes à celles qui étaient les siennes dans le secteur public est, dans ces circonstances, de nature à porter atteinte à la dignité de ces fonctions » 📖 (20). Cette analyse pragmatique permet de sanctionner, dans pareille situation, le cynisme avéré d'un agent.

Loin d'être une survivance du passé, l'obligation de dignité s'est donc, grâce au projet de loi de réforme du statut général de la fonction publique, immiscée au cœur d'un débat dont on aurait pu penser qu'elle n'avait pas, ou plus, sa place. Si le texte entre en vigueur, elle en sortira au contraire restaurée et renforcée, même si son périmètre demeurera entre les mains du juge administratif, à qui il reviendra, comme toujours, d'en fixer les limites. Il relève bien sûr de la gageure d'appréhender les situations concrètement couvertes par l'obligation, faute de pouvoir imaginer ce qui pourrait être « indigne » dans l'attitude d'un fonctionnaire, mais la consécration législative possible de celle-ci constitue, en soi, la démonstration de la volonté de rappeler son existence et son champ d'application large, pour ne pas dire illimité. Une volonté, sans doute aussi, de rappeler certaines valeurs. Pour reprendre René Chapus, cela « laisse le champ libre à l'imagination » 📖 (21)...

Projet de loi relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires

Article 1^{er}

I. - L'intitulé du chapitre IV de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires est ainsi rédigé : « Des obligations et de la déontologie ».

II. - L'article 25 de la même loi est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. 25. - Le fonctionnaire exerce ses fonctions avec impartialité, probité et dignité.

« Dans l'exercice de ses fonctions, il est tenu à l'obligation de neutralité. Il traite également toutes les personnes et respecte leur liberté de conscience.

« Le fonctionnaire exerce ses fonctions dans le respect du principe de laïcité.

« Il appartient à tout chef de service de veiller au respect de ces principes dans les services placés sous son autorité.

« Des décrets en Conseil d'Etat peuvent préciser les règles déontologiques. Cette disposition ne fait pas obstacle au pouvoir de tout chef de service d'adopter, après avis des représentants du personnel, des règles déontologiques applicables aux agents placés sous son autorité. »

Article 8

Après le nouvel article 25 *septies* de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 précitée, il est inséré un nouvel article 25 *octies* ainsi rédigé :

« Art. 25 *octies*. - I. - Une commission de déontologie de la fonction publique est placée auprès du Premier ministre pour apprécier le respect des principes déontologiques inhérents à l'exercice d'une fonction publique.

« Elle est chargée :

« 1° De rendre un avis lorsque l'administration la saisit, préalablement à leur adoption, sur les projets de textes élaborés pour l'application des dispositions des articles 25 à 25 *septies* ;

« 2° D'émettre des recommandations sur l'application des articles mentionnés au 1° ;

« 3° De formuler des recommandations lorsque l'administration la saisit sur l'application à des situations individuelles des articles mentionnés au 1°.

« Les avis et les recommandations mentionnés aux 1° et 2° ainsi que, le cas échéant, la réponse de l'administration, sont rendus publics selon les modalités déterminées par la commission.

« II. - La commission est chargée d'examiner la compatibilité du projet de création ou de reprise d'une entreprise par un fonctionnaire sur le fondement du III de l'article 25 *septies* avec les fonctions qu'il exerce.

« III. - Le fonctionnaire ou, le cas échéant, l'autorité investie du pouvoir de nomination dans son corps ou cadre d'emplois d'origine, saisi à titre préalable la commission afin d'apprécier la compatibilité de toute activité lucrative, salariée ou non, dans une entreprise privée ou un organisme de droit privé, ou de toute activité libérale, avec les fonctions exercées au cours des trois années précédant le début de cette activité par tout agent cessant définitivement ou temporairement ses fonctions.

(...)

« A défaut, le président de la commission peut saisir celle-ci dans un délai de trois mois à compter de l'embauche du fonctionnaire ou de la création de l'entreprise ou de l'organisme privé.

« La commission apprécie si l'activité qu'exerce ou que projette d'exercer le fonctionnaire porte atteinte à la dignité des fonctions exercées ou ayant été exercées au cours des trois années antérieures, risque de compromettre ou de mettre en cause le fonctionnement normal, l'indépendance ou la neutralité du service, place l'intéressé en situation de commettre l'infraction prévue à l'article 432-13 du code pénal ou méconnaît tout autre principe déontologique inhérent à l'exercice d'une fonction publique. (...) »

Mots clés :

RESSOURCES HUMAINES * Fonctionnaire territorial * Déontologie * Obligation de dignité

(1) D. Jean-Pierre, Le projet de loi sur la déontologie des fonctionnaires : un peu de moralisation, beaucoup de précipitation, JCP Adm. 2013. Actu. 665.

(2) F. Melleray, L'impossible codification de l'obligation de réserve des fonctionnaires ?, AJDA 2013. 1593 .

(3) M. Houser, Commentaire du projet de loi relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, RLCT 2013. 95 ; égal., C. Vigouroux, 30 ans après, JCP Adm. 2013, n° 2213 ; P. Blacher, *Déontologie et droit public*, LGDJ, juin 2014.

(4) En ce sens, Crim. 30 juin 1965, n° 64-92.773, sur l'outrage à magistrat par un avocat : « caractérise l'existence de l'élément matériel de l'outrage à magistrat l'arrêt qui constate que les termes d'une lettre adressée par un avocat au procureur général atteignent personnellement ce magistrat, au-delà des critiques adressées à la juridiction elle-

même ». Sur l'outrage, v. égal. Rép. Pén., V° Fonctionnaire et agent public, par A. Fitte-Duval, n° 215 et s. ; Rép. Pén., V° Outrages, par V. Delbos, n° 10 et s.

(5) CE 9 juill. 1948, *Houssais*, Lebon 324.

(6) R. Chapus, *Droit administratif général*, T2, 15^e éd., Montchrestien, p. 303.

(7) V. en ce sens P. Legendre, *Jouir du pouvoir, Traité de la bureaucratie patriote*, éd. De Minuit, 1976, p. 138.

(8) « Le droit public de l'empire allemand, » cité par L. Fougère, *La fonction publique, étude et choix de textes commentés*, IISA 1966. 310.

(9) M. Weber, *Le savant et le politique*, Plon, 1959, p. 129.

(10) R. Chapus, préc., p. 303.

(11) Loi n° 83-634 du 13 juil. 1983, portant droits et obligations des fonctionnaires, dite loi Le Pors.

(12) D. Lochak, Le droit à l'épreuve des bonnes moeurs, in *Les bonnes moeurs*, CURAP, PUAM, 1994, p. 26.

(13) Pour illustration, CE 25 oct. 2004, n° 256944, Lebon  ; AJDA 2005. 1016 , note P. Planchet  ; AJFP 2005. 125, et les obs.  ; CAA Bordeaux, 30 oct. 2007, n° 04BX01750, *Centre de gestion de la fonction publique territoriale de la Gironde*, AJDA 2008. 214  .

(14) AJDA 2002. 864, note M. Lecygne. 

(15) Egal. CAA Versailles, 8 mars 2006, n° 04VE00424 : le fait de se livrer à des activités de prostitution, et de poser pour des photographies à caractère pornographique.

(16) Quot. jur., 18 oct. 1986, p. 16.

(17) Pour une illustration, CE 22 janv. 1975, n° 93707 ; Lebon 49 ).

(18) CE 23 juin 1999, *Hermann*, n° 168157, Jurisprudence FPT, Panorama, 1999, p. 167, Ed. Weka. Le ministre de l'Intérieur avait prononcé la révocation d'un brigadier de police, au motif qu'il retirait un bénéfice de l'activité de voyance et d'exorcisme exercée par sa femme, activité totalement incompatible avec l'exercice de la mission de brigadier-chef. Le juge annule cette décision, en considérant que le dossier n'établissait pas que le requérant avait contribué d'une façon ou d'une autre à l'activité concernée, alors même qu'elle se pratiquait à son domicile.

(19) Pour illustration, CE 1^{er} févr. 2006, n° 271676, *Touzard*, Lebon . De même, un inspecteur de la DGCCRF qui, dans un supermarché, vole des objets, même de faible valeur, porte atteinte à la dignité du service ; il peut donc être poursuivi disciplinairement pour vol : CAA Douai, 11 juill. 2002, n° 99DA01055, *MGV*, AJDA 2003. 150  ; AJFP 2003. 38 .

(20) Avis n° 12.H1873 du 13 déc. 2012, commission de déontologie, Rapp. 2012, p. 32, accessible sur fonction-publique.gouv.fr/.

(21) Préc., p. 304.

