

Réf. : CDG-INFO2009-3/TL

Personne à contacter : Thierry LAGRUE

☎ : 03.59.56.88.04

Date : le 24 février 2009

LES DROITS ET OBLIGATIONS DES AGENTS PUBLICS

REFERENCES JURIDIQUES :

- Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires
- Loi n° 84-594 du 12 juillet 1984 relative à la formation des agents de la fonction publique territoriale
- Décret n° 85-397 du 3 avril 1985 relatif à l'exercice du droit syndical dans la fonction publique territoriale
- Décret n° 2007-1845 du 26 décembre 2007 relatif à la formation professionnelle tout au long de la vie des agents de la fonction publique territoriale
- Décret n° 2008-512 du 29 mai 2008 relatif à la formation statutaire obligatoire des fonctionnaires territoriaux
- Décret n° 2008-830 du 22 août 2008 relatif au livret individuel de formation

Dans le cadre de leurs fonctions, tous les agents publics qu'ils soient fonctionnaires, stagiaires ou non titulaires ont des obligations en contrepartie desquelles ils bénéficient de certains droits fondamentaux.

Ces garanties et obligations sont définies par le statut général de la fonction publique territoriale, qui comporte :

- Un fondement législatif constitué par la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 relative aux droits et obligations des fonctionnaires et la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale,
- Un fondement réglementaire constitué de différents décrets.

Ce dispositif est complété par le juge administratif : certains droits et obligations n'ayant qu'un fondement jurisprudentiel.

SOMMAIRE

PREMIERE PARTIE : DROITS DES AGENTS PUBLICS

I / DROIT SYNDICAL

II / DROIT DE PARTICIPATION

III / DROIT DE GREVE

IV / DROIT A LA PROTECTION FONCTIONNELLE

V / DROIT A LA REMUNERATION

VI / DROIT A LA FORMATION

DEUXIEME PARTIE : OBLIGATIONS DES AGENTS PUBLICS

I / OBLIGATION D'ASSURER LE SERVICE

II / OBLIGATION D'OBEISSANCE HIERARCHIQUE

III / OBLIGATION D'INFORMATION DU PUBLIC

IV / OBLIGATION DE SECRET PROFESSIONNEL

V / OBLIGATION DE DISCRETION PROFESSIONNELLE

VI / DEVOIR DE RESERVE

PREMIERE PARTIE

DROITS DES AGENTS PUBLICS

Lorsqu'un employeur public recrute un agent, il doit respecter un des droits essentiels du fonctionnaire, celui de la liberté d'opinion qui implique qu'aucune discrimination, directe ou indirecte ne peut être faite entre les agents publics en raison de leurs opinions politiques, syndicales, philosophiques, religieuses, de leur sexe, de leur état de santé, de leur handicap, ou de leur appartenance ethnique. Le fonctionnaire bénéficie d'autres droits fondamentaux évoqués ci-dessous que sont le droit syndical, le droit de grève, le droit de participation, le droit à rémunération, le droit à la protection juridique de la part de l'administration et le droit à la formation.

I / DROIT SYNDICAL

REFERENCE STATUTAIRE : Article 8 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983.
Décret n°85-397 du 3 avril 1985 relatif à l'exercice du droit syndical dans la fonction publique territoriale

OBJET DU DROIT SYNDICAL

Le droit syndical contribue à la défense des droits des agents territoriaux. Ces derniers participent, par l'intermédiaire de leurs délégués siégeant dans des organismes consultatifs, à l'organisation et au fonctionnement des services publics, à l'élaboration des règles statutaires et à l'examen des décisions individuelles relatives à la carrière.

CONDITIONS D'EXERCICE DU DROIT SYNDICAL

Dans les communes dont l'effectif est égal ou supérieur à 50 agents, l'autorité territoriale doit mettre à disposition de l'ensemble des organisations syndicales un local commun lorsque celles-ci ont une section dans la collectivité et sont représentées au Comité technique paritaire local ou au Conseil supérieur de la fonction publique territoriale. Les organisations syndicales doivent également disposer de panneaux d'affichage.

Les organisations syndicales peuvent aussi tenir des réunions statutaires ou d'information en dehors des horaires de service. Par ailleurs, les organisations syndicales représentées au Comité technique paritaire ou aux Conseils supérieurs de la fonction publique territoriale peuvent en outre tenir, pendant les heures de service, des réunions mensuelles d'information, d'une heure, à destination de tous les agents.

Elles peuvent distribuer des documents syndicaux et collecter les cotisations syndicales sur les lieux et pendant le temps de travail.

DROITS DES REPRESENTANTS SYNDICAUX

Pour l'exercice de leur mandat syndical, les représentants syndicaux bénéficient d'autorisations spéciales d'absence pour :

- assister aux congrès syndicaux ou aux réunions des organismes directeurs dont ils sont membres élus,
- participer aux réunions des organismes paritaires : Commission administrative paritaire (CAP), Comité technique paritaire (CTP), Comité d'hygiène et de sécurité (CHS).

Les représentants syndicaux bénéficient également de décharges partielles ou totales de service. Ils peuvent être mis à disposition auprès d'une organisation syndicale et prétendre à des congés de formation syndicale.

II / DROIT DE PARTICIPATION

REFERENCE STATUTAIRE : Article 9 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983.

OBJET DU DROIT A PARTICIPATION

Les fonctionnaires participent :

- à l'organisation et au fonctionnement des services publics, à l'élaboration des règles statutaires et à l'examen des décisions individuelles relatives à leur carrière par l'intermédiaire de leurs représentants syndicaux siégeant dans des organismes consultatifs,
- aux organes d'administration et de surveillance des organismes susmentionnés,
- à la définition et à la gestion de l'action sociale, culturelle, sportive et de loisirs dont ils bénéficient ou qu'ils organisent.

MODALITES D'EXERCICE

La participation des fonctionnaires s'effectue par l'intermédiaire de leurs représentants syndicaux siégeant dans des organismes consultatifs que sont :

1° au niveau national :

- Le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT).

2° au niveau départemental et régional :

- Les Commissions administratives paritaires (CAP),
- Les Conseils de discipline,
- Le Comité technique paritaire (CTP).

3° au niveau régional :

- Le Conseil de discipline de recours.

Ces différents organismes composés paritairement de représentants des collectivités territoriales et de représentants des syndicats n'émettent que des avis consultatifs excepté le Conseil de discipline de recours dont les avis sont conformes. Pour participer aux séances de ces organismes, les représentants du personnel bénéficient d'autorisations spéciales d'absence notamment en application de l'article 15 du décret n°85-397 du 3 avril 1985 relatif à l'exercice du droit syndical dans la fonction publique territoriale.

Les représentants du personnel sont **soit élus** à la représentation proportionnelle sur des listes présentées par les syndicats (cas des CAP - CTP), **soit désignés** par les organisations syndicales en fonction des résultats obtenus aux élections des commissions administratives paritaires (cas du CSFPT).

La participation des fonctionnaires à la définition et à la gestion de l'action sociale, culturelle, sportive et de loisirs peut quant à elle s'effectuer par le biais de négociation directe ou encore par l'intermédiaire du Comité des oeuvres sociales.

III / DROIT DE GREVE

REFERENCES STATUTAIRES : Article 10 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 et articles L. 2512-1 à L. 2512-5 du Code du travail applicable uniquement au personnel des régions, des départements et des communes de plus de 10 000 habitants. Pour les autres collectivités, il n'existe aucune disposition particulière réglementant son exercice.

OBJET DU DROIT DE GREVE

La grève constitue une cessation collective et concertée du travail destinée à appuyer des revendications professionnelles. Le droit de grève est reconnu aux fonctionnaires titulaires et stagiaires ainsi qu'aux agents non titulaires.

LIMITATIONS DU DROIT DE GREVE

Certaines grèves sont illégales et donc interdites. Il s'agit notamment des grèves par occupation des locaux, des grèves du zèle, des grèves tournantes consistant à cesser le travail par intermittence ou encore des grèves purement politiques.

Dans certaines hypothèses, l'autorité territoriale peut apporter des restrictions à l'usage du droit de grève des agents et assigner au travail certains d'entre eux afin d'assurer la continuité du service public. Cette restriction doit se limiter aux seules activités des services publics indispensables (police municipale, l'état civil). Elle ne peut avoir comme conséquence de porter une atteinte excessive au droit de grève des agents concernés.

EFFETS DU DROIT DE GREVE

En cas de grève, la retenue sur la rémunération est proportionnelle à la durée du service non fait. Elle est calculée sur l'ensemble de la rémunération à savoir le traitement, l'indemnité de résidence, les primes et indemnités à l'exception du supplément familial.

1 / Avancement

L'agent gréviste continue à bénéficier de ses droits à avancement de grade ou d'échelon.

2 / Retraite

La fraction du traitement non payée pour absence de service fait ne donne pas lieu au prélèvement de la retenue pour pension.

3 / Cotisations

Aucun prélèvement de cotisations d'assurance maladie, maternité ou invalidité ne peut être opéré sur la fraction du traitement non payée pour absence de service fait.

Pour tenir compte d'une demande de la Commission informatique et liberté, un décret du 22 août 1988 précise qu'aucune mention relative à l'exercice du droit de grève ne doit figurer sur les bulletins de paye. Il convient donc d'utiliser une expression neutre telle que « absence non rémunérée ».

IV / DROIT A LA PROTECTION FONCTIONNELLE

REFERENCE STATUTAIRE : Article 11 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983

OBJET DU DROIT A LA PROTECTION FONCTIONNELLE

La protection fonctionnelle apporte une garantie aux agents d'une collectivité publique contre les atteintes, qu'elles soient physiques, verbales ou écrites, et contre les poursuites pénales dont ils font l'objet à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions. Tous les agents publics peuvent prétendre à la protection fonctionnelle.

MISE EN ŒUVRE DE LA PROTECTION FONCTIONNELLE

La collectivité a l'obligation de protéger le fonctionnaire contre les attaques (menaces, injures, voies de faits, diffamations ou outrages) dont il fait l'objet en raison de sa qualité ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions et contre les mises en cause de sa responsabilité civile et pénale devant le juge pénal (faute de service). La protection n'est pas automatique et n'est due que lorsque les conditions pour en bénéficier sont réunies.

Les conditions de la protection fonctionnelle

- **S'agissant de la protection contre les attaques des tiers**, les atteintes dont a été victime le fonctionnaire doivent être liées à l'exercice des fonctions dans le cadre de l'exercice des missions de service public.

- **S'agissant de la protection d'un agent coupable d'une faute de service ou en cas de poursuites pénales**, le droit à la protection n'est mis en œuvre que lorsque les faits n'ont pas le caractère d'une faute personnelle détachable de l'exercice des fonctions.

Afin de bénéficier de la protection, l'agent doit la solliciter par écrit de son autorité territoriale. Aucun délai n'est fixé par la réglementation. Tout refus d'assurer la protection devra être motivé par la collectivité.

PROTECTION PAR LA COLLECTIVITE

La collectivité a une double protection à l'égard de son agent : l'obligation de protection et l'obligation de réparation.

Obligation de protection

La collectivité met en œuvre les moyens les mieux appropriés afin d'assurer la protection de son agent. Elle peut ainsi assurer la sécurité physique de l'agent notamment en faisant appel à la force publique ou soutenir l'agent en le recevant et lui adressant une lettre de soutien. Si l'auteur des faits est un agent public, la collectivité peut engager une procédure disciplinaire à son encontre. Enfin, elle peut apporter une aide juridique dans la recherche d'un avocat et en prenant en charge les honoraires.

Obligation de réparation

La collectivité est tenue d'indemniser l'agent des différents préjudices matériel et moral qu'il a subi. S'agissant du préjudice corporel, celui-ci est couvert par la réglementation relative aux accidents de service.

L'indemnisation peut être immédiate dès lors que les pièces justificatives nécessaires sont produites (attestations d'arrêt de travail, de paiement des frais médicaux, factures, devis, etc) et sans attendre que l'auteur des actes soit identifié.

La collectivité qui a réparé le préjudice est en droit de réclamer à l'auteur du préjudice le remboursement des sommes versées.

V / DROIT A LA REMUNERATION

REFERENCE STATUTAIRE : Article 20 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983

OBJET DU DROIT A LA REMUNERATION

Les fonctionnaires ont droit à une rémunération après service fait, qui comprend le traitement, l'indemnité de résidence, le supplément familial, et les diverses primes et indemnités. Les éléments obligatoires (traitement indiciaire brut, indemnité de résidence, supplément familial) sont calculés de façon identique quelle que soit la fonction publique d'appartenance.

Le traitement est fixé par une grille indiciaire définie en fonction du grade. Les agents du même cadre d'emplois ayant le même grade perçoivent par conséquent le même traitement en vertu du principe d'égalité.

L'ABSENCE DE SERVICE FAIT

L'agent public qui n'a pas accompli son service n'a pas droit à sa rémunération. C'est le cas notamment :

- de l'agent en situation d'absence irrégulière (absence non couverte par un certificat médical, congé annuel non autorisé),
- de l'agent en grève,
- de l'agent faisant l'objet d'une exclusion temporaire de fonctions.

La retenue pour absence de service fait n'est ni une sanction pécuniaire, ni une sanction disciplinaire mais simplement l'application d'une règle de comptabilité publique qui n'est soumise à aucune procédure particulière. L'administration est en situation de compétence liée et n'a d'autre choix que d'opérer cette retenue.

Par ailleurs, dans la fonction publique territoriale, n'est pas applicable en matière de retenues sur rémunération la règle du trentième indivisible. En conséquence, en cas d'absence de service fait, la retenue sur la rémunération doit être strictement proportionnelle à la durée du service non fait. La retenue pour absence de service fait inclut l'indemnité de résidence ainsi que les primes et indemnités.

1 / Avancement

Le fonctionnaire en absence de service fait continue à bénéficier de ses droits à avancement de grade ou d'échelon.

2 / Retraite

La fraction du traitement non payée pour absence de service fait ne donne pas lieu au prélèvement de la retenue pour pension.

3 / Cotisations

Aucun prélèvement de cotisations d'assurance maladie, maternité ou invalidité ne peut être opéré sur la fraction du traitement non payée pour absence de service fait.

4 / Situation du fonctionnaire incarcéré

L'administration dispose d'un pouvoir d'appréciation à l'égard d'un agent incarcéré. En application de l'article 20 de la loi du 13 juillet 1983 précitée, il convient de cesser le versement de la rémunération de l'agent concerné en raison de l'absence de service fait. Néanmoins, la collectivité pour des raisons d'ordre social peut décider de ne pas appliquer ce principe et suspendre l'agent durant l'incarcération afin qu'il conserve son traitement. L'agent bénéficie de son plein traitement pendant quatre mois qui peut être réduit de moitié au-delà de ce délai lorsqu'une procédure pénale est engagée à l'encontre de l'intéressé. La mesure de suspension entraîne automatiquement la saisine du Conseil de discipline.

VI / DROIT A LA FORMATION

REFERENCES STATUTAIRES : Articles 21 et 22 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983. Loi n°84-594 du 12 juillet 1984 relative à la formation des agents de la fonction publique territoriale (modifiée par la loi n°2007-209 du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale).

OBJET DU DROIT A LA FORMATION

La loi 19 février 2007 a instauré une importante réforme de la formation professionnelle continue des agents publics avec notamment la reconnaissance de la formation tout au long de la vie, l'instauration d'un DIF (Droit individuel à la formation), la création d'un congé pour VAE (Validation des acquis de l'expérience) et pour bilan de compétences, ainsi que la mise en place d'un livret individuel de formation pour les agents territoriaux.

Le nouveau cadre de la formation professionnelle dans la fonction publique vise à maintenir et développer les compétences des agents tout au long de leur carrière.

Formation professionnelle tout au long de la vie

Elle s'exerce par l'accomplissement de formations soit obligatoires, soit facultatives.

Formations obligatoires :

1 / Les formations d'intégration dans la fonction publique territoriale

Ces formations dispensées aux agents de catégories A, B et C permettront l'acquisition d'un socle minimum de connaissance de l'environnement territorial, afin d'offrir à chacun une culture commune.

2 / Les formations de professionnalisation

Ces formations sont dispensées tout au long de la carrière et en particulier à l'occasion de l'affectation sur un poste à responsabilité.

Formations facultatives :

1 / La formation de perfectionnement

Elle doit permettre le développement des compétences de l'agent ou l'acquisition de nouvelles compétences.

2 / La formation de préparation aux concours et examens professionnels de la fonction publique

Elle doit favoriser la mobilité inter fonctions publiques.

3 / La formation personnelle

Elle doit parfaire la formation de l'agent pour satisfaire des projets professionnels ou personnels.

4 / Les actions de lutte contre l'illettrisme et pour l'apprentissage de la langue française

Droit individuel à la formation (DIF)

Le DIF constitue un moyen donné à la fois aux agents et aux employeurs afin de construire et accompagner les projets de formation à vocation professionnelle. Ce droit est réservé aux formations de perfectionnement et aux préparations aux concours et examens de la fonction publique, inscrites au plan de formation.

Durée : La loi fixe à 20 heures par an le droit individuel à la formation. Cette durée est proratisée pour les agents à temps partiel ou à temps non complet. Ce droit annuel peut se cumuler sur une période maximale de six ans et dans la limite d'un plafond de 120 heures.

Conditions de mise en oeuvre : L'autorité territoriale décide, après avis du comité technique paritaire, si le DIF s'exerce, en tout ou partie, durant le temps de travail ou non. Ce droit est mis en oeuvre à la seule initiative des agents, en accord avec l'autorité territoriale.

Rémunération : les agents bénéficient du maintien de leur rémunération si les formations ont lieu durant le temps de service. Dans le cas contraire, ils perçoivent des d'allocations de formation égales à 50 % de leur traitement horaire.

Plan de formation et livret individuel de formation

Plan de formation :

Les collectivités locales doivent élaborer un plan de formation annuel ou pluriannuel pour leurs agents. Il est soumis à l'avis du comité technique paritaire.

Le plan de formation a pour but d'organiser le programme des actions de formation en fonction de l'activité professionnelle et du déroulement de carrière des agents au sein de leur collectivité ainsi que les besoins du service. Le plan de formation déterminera les programmes des formations obligatoires d'intégration et de professionnalisation, des formations de perfectionnement et des formations de préparation aux concours et examens professionnels de la fonction publique.

Le financement des actions de formation est supporté par les collectivités. Le Comité technique paritaire est informé des crédits prévus pour la prise en charge de ces congés de formation professionnelle.

Livret individuel de formation :

Un livret individuel de formation est remis à chaque agent titulaire et non titulaire, lors de son entrée dans la fonction publique territoriale.

L'agent propriétaire de ce livret doit le mettre à jour tout au long de sa carrière. Il recense notamment :

- les diplômes et titres obtenus au cours du cursus de formation initiale,
- les certifications à finalité professionnelle,
- les actions de formation dispensées au titre de la formation professionnelle,
- les bilans de compétences et les actions de V.A.E.,
- les actions de tutorat,
- les emplois tenus, connaissances, compétences et aptitudes professionnelles mises en oeuvre dans le cadre de ces emplois.

L'agent peut notamment utiliser ce livret à l'occasion d'une demande de dispense de formation d'intégration ou de professionnalisation, d'une demande de mutation ou de son évaluation.

Validation des acquis de l'expérience - Bilan de compétence

La VAE permet de faire reconnaître son expérience professionnelle, dans le but d'obtenir un diplôme, un titre ou un certificat de qualification professionnelle.

La loi du 19 février 2007 institue la prise en compte de l'expérience professionnelle pour les concours, la promotion interne et l'avancement de grade et prévoit deux nouveaux congés rémunérés :

- **Le congé pour validation des acquis de l'expérience,**
- **Le congé pour bilan de compétence.**

DEUXIEME PARTIE

OBLIGATIONS DES AGENTS PUBLICS

L'appartenance à la fonction publique impose un certain nombre d'obligations aux fonctionnaires titulaires et stagiaires ainsi qu'aux agents non titulaires dans l'exercice ou en dehors de leurs fonctions. Ces obligations sont prévues par la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 modifiée portant droits et obligations des fonctionnaires et complétées par la jurisprudence des juridictions administratives. Le non respect de celles-ci expose les agents à des sanctions disciplinaires, voire à des sanctions pénales.

I / OBLIGATION D'ASSURER LE SERVICE
--

REFERENCE STATUTAIRE : Article 25 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983

OBJET DE L'OBLIGATION D'ASSURER LE SERVICE

Les agents publics doivent occuper l'emploi auquel ils sont affectés. Ce service doit être entier, personnel et exclusif.

1/ Obligation d'exercice entier

Tout fonctionnaire consacre l'intégralité de son activité professionnelle aux tâches qui lui sont confiées. Il doit respecter la durée et les horaires de travail, assurer la continuité du service public et peut être sanctionné pour des absences injustifiées. L'agent qui cesse son travail sans autorisation ou qui refuse de rejoindre le poste sur lequel il a été affecté, commet un abandon de poste entraînant sa radiation des cadres, dans ce cas sans les garanties de la procédure disciplinaire. Une mise en demeure de reprendre ses fonctions doit néanmoins être envoyée préalablement à l'intéressé, en recommandé avec accusé de réception.

2/ Obligation d'exercice personnel

Tout fonctionnaire, quel que soit son rang dans la hiérarchie, est responsable de l'exécution des tâches qui lui sont attribuées. L'agent ne peut confier ses fonctions à un autre fonctionnaire conformément à la règle selon laquelle les délégations sont impossibles sans textes et doivent toujours être partielles. Les délégations de signature ou de pouvoir doivent être obligatoirement publiées pour être opposables aux tiers.

3/ Obligation d'exercice exclusif

Excepté les dérogations prévues par la loi n°83-634 et le décret n° 2007-658 du 2 mai 2007 relatif au cumul d'activités, les agents publics ne peuvent exercer à titre professionnel une activité privée lucrative de quelque nature que ce soit (pour plus d'informations, se reporter au CDG-INFOS2007-12)

MANQUEMENT A CETTE OBLIGATION

L'agent qui ne respecte pas les dispositions de cette obligation commet une faute et peut se voir infliger une sanction disciplinaire.

II / OBLIGATION D'OBEISSANCE HIERARCHIQUE

REFERENCE STATUTAIRE : Article 28 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983

OBJET DE L'OBLIGATION D'OBEISSANCE HIERARCHIQUE

Le fonctionnaire doit se conformer aux instructions écrites et orales de son supérieur hiérarchique afin d'assurer la bonne exécution et la continuité du service public.

La subordination hiérarchique impose de se soumettre au contrôle hiérarchique de l'autorité supérieure compétente et de faire preuve de loyauté dans l'exercice de ses fonctions. Le devoir d'obéissance impose aux agents de respecter les textes législatifs et réglementaires de toute nature.

LES LIMITES DE L'OBEISSANCE HIERARCHIQUE

La désobéissance peut devenir un devoir. En effet, l'agent est dispensé d'exécuter un ordre lorsque deux conditions cumulatives sont réunies. L'ordre doit être :

- manifestement illégal
- et
- de nature à compromettre gravement un intérêt public.

Dès lors qu'un agent rencontre une telle situation et afin de dégager sa responsabilité, il lui appartient d'alerter formellement son supérieur hiérarchique du risque d'illégalité et de refuser d'exécuter cet ordre qui l'exposerait à des sanctions disciplinaires ou pénales. Par ailleurs, s'agissant des juridictions financières, celles-ci retiennent la responsabilité des agents par la simple connaissance des actes délictueux même s'ils n'ont pas participé aux malversations.

Deux autres hypothèses permettent de mettre en échec l'obligation d'obéissance hiérarchique. Il s'agit d'une part, du droit de se retirer d'une situation présentant un danger grave et imminent prévu par le décret n° 85-603 du 10 juin 1985 relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail ainsi qu'à la médecine professionnelle et préventive dans la fonction publique territoriale et d'autre part les ordres qui seraient constitutifs d'un abus d'autorité en matière sexuelle dans les relations de travail.

MANQUEMENT A CETTE OBLIGATION

Le refus d'un agent de se conformer à un ordre légal ou illégal mais ne compromettant pas gravement un intérêt public est susceptible d'aboutir à l'engagement d'une procédure disciplinaire.

III / OBLIGATION D'INFORMATION DU PUBLIC

REFERENCE STATUTAIRE : Article 27 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983

OBJET DE L'OBLIGATION D'INFORMATION DU PUBLIC

Les agents publics, quel que soit leur rang dans la hiérarchie, sont tenus de répondre aux demandes d'information du public, sauf si cela va à l'encontre du secret ou de la discrétion professionnels. Cette obligation découle des lois n° 78-17 du 6 janvier 1978 et n° 78-753 du 17 juillet 1978 relatives à l'accès aux documents administratifs.

1 / Sont communicables à toute personne :

Les documents à caractère administratif qui émanent d'une personne publique. Constituent de tels documents, les délibérations des organes délibérants des communes et des établissements publics administratifs, les procès-verbaux des séances des organes délibérants, les comptes rendus, les statistiques, les circulaires, les notes, etc.

2/ Ne sont communicables qu'aux seules personnes intéressées :

Les documents portant une appréciation ou un jugement de valeur les concernant ou des documents faisant apparaître un comportement dont la divulgation pourrait leur porter préjudice. Sont également concernés les documents dont la communication porterait atteinte au secret médical, au secret de la vie privée ainsi que les dossiers individuels des agents publics.

Lorsque des documents sollicités par des tiers comportent des éléments relatifs à la vie privée, l'administration a l'obligation de les occulter avant toute communication. La collectivité ne peut refuser la communication que lorsque l'occultation fait perdre toute lisibilité au document.

3/ Les modalités de communication

Les personnes sollicitant la communication de documents doivent formuler une demande écrite précisant la nature du document souhaité.

La communication des documents peut se faire sous plusieurs formes :

- par consultation gratuite sur place,
- par la délivrance d'une copie du document concerné,
- par courrier électronique, gratuitement.

L'administration dispose d'un mois afin de répondre à une demande de communication. En cas de refus de communication ou de silence de l'administration à l'issue du délai d'un mois, le demandeur dispose de la possibilité de saisir la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) qui rend un avis sur la communicabilité ou non du document en cause.

Par ailleurs, lorsque la demande est adressée à une administration incompétente pour la traiter, celle-ci a l'obligation de la transmettre à l'administration compétente.

IV / OBLIGATION DE SECRET PROFESSIONNEL

REFERENCES STATUTAIRES : Article 26 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 et article 226-13 du Code pénal : 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, est punie d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende.

OBJET DE L'OBLIGATION DE SECRET PROFESSIONNEL

L'obligation de secret professionnel oblige l'agent public à ne pas divulguer des renseignements ayant un caractère personnel et secret et dont la divulgation aurait des conséquences nuisibles pour un administré (informations relatives à la santé, au comportement, à la situation personnelle ou familiale d'une personne, etc).

Cette obligation vise à la protection des usagers du service public et des agents travaillant au sein des collectivités publiques. A la différence de la discrétion professionnelle, le secret professionnel protège l'administré et non l'administration.

LES EXCEPTIONS

L'obligation de secret professionnel peut néanmoins être levée dans certains cas :

- Lorsque la personne concernée autorise que l'information soit divulguée,
- Lorsqu'en application de l'article 40 du Code de procédure pénale, les agents ont connaissance dans l'exercice de leurs fonctions d'un crime ou d'un délit,
- Lorsqu'en application du Code de la santé publique, les médecins ont connaissance de maladie contagieuse, cela afin de préserver la santé publique,

Les personnels des collectivités ont également l'obligation de révéler aux personnes suivantes les renseignements personnels concernant leurs agents ou leurs administrés :

- à l'autorité judiciaire exerçant l'action pénale,
- aux huissiers dans le cadre du paiement des pensions alimentaires,
- aux fonctionnaires des impôts dans le cadre de la vérification des déclarations de revenu.

AGENTS CONCERNES

Bien que tous les agents publics soient tenus à l'obligation de secret professionnel, cette obligation concerne plus particulièrement les agents exerçant leurs fonctions dans les services des ressources humaines ainsi que dans les services médicaux et sociaux.

MANQUEMENT A CETTE OBLIGATION

Le manquement au secret professionnel constitue une infraction pénale. Par conséquent, un agent qui de manière intentionnelle divulguerait des informations confidentielles à une personne non autorisée pour les recevoir et ayant pour conséquence de porter atteinte à la considération d'une personne ou à sa vie privée manquerait à cette obligation et pourrait être punie d'un an de prison et de 15 000 euros d'amende. L'agent pourrait se voir également infliger une sanction disciplinaire même en l'absence de poursuites pénales.

Cas particulier

L'article 226-22 du Code pénal prévoit des sanctions pénales particulières en cas de violation des dispositions de la loi sur l'informatique, les fichiers et les libertés. En effet, cet article dispose que le fait, par toute personne qui a recueilli, à l'occasion de leur enregistrement, de leur classement, de leur transmission ou d'une autre forme de traitement, des données à caractère personnel dont la divulgation aurait pour effet de porter atteinte à la considération de l'intéressé ou à l'intimité de sa vie privée, de porter, sans autorisation de l'intéressé, ces données à la connaissance d'un tiers qui n'a pas qualité pour les recevoir est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 300 000 euros d'amende. La divulgation est punie de trois ans d'emprisonnement et de 100 000 euros d'amende lorsqu'elle a été commise par imprudence ou négligence.

V / OBLIGATION DE DISCRETION PROFESSIONNELLE

REFERENCE STATUTAIRE : Article 26 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983

OBJET DE L'OBLIGATION DE DISCRETION PROFESSIONNELLE

Contrairement à l'obligation de secret professionnel qui vise la protection des particuliers, l'obligation de discrétion professionnelle vise quant à elle à protéger l'administration contre la divulgation d'informations relatives au service qui pourrait nuire à l'accomplissement normal des tâches ou à la réputation de l'administration.

Par conséquent, les agents publics 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 leurs fonctions.

L'obligation de discrétion professionnelle concerne tous les documents qui ne sont pas communicables en application de la réglementation relative à la liberté d'accès aux documents administratifs. Cette obligation de se concilier avec l'obligation d'information du public n'est pas sans poser quelques difficultés.

Les agents ne peuvent être déliés de cette obligation que par décision expresse de l'autorité dont ils dépendent. C'est cette dernière qui engage sa responsabilité en déliant un fonctionnaire de cette obligation.

AGENTS CONCERNES

Tous les agents publics sont tenus à l'obligation de discrétion professionnelle, quel que soit leur rang dans la hiérarchie mais cette obligation peut être particulièrement forte pour certaines catégories d'agents notamment les magistrats tenus au secret de l'instruction, les agents chargés du courrier tenus au secret des correspondances ou encore les agents des services du personnel pour la gestion des dossiers individuels. Ces agents devront opposer l'obligation de discrétion professionnelle aux personnes étrangères à l'administration ainsi qu'à d'autres fonctionnaires.

En outre, les membres des Commissions administratives paritaires sont également liés à cette obligation dans la mesure où ils ont connaissance des situations personnelles.

MANQUEMENT A CETTE OBLIGATION

Comme l'obligation de secret professionnel, le manquement à cette obligation qui constitue essentiellement en la divulgation non autorisée d'informations est sanctionné sur le plan disciplinaire. Cependant, bien que le manquement au devoir de discrétion professionnelle ne constitue pas directement une infraction pénale comme le manquement au secret professionnel, certains faits constitutifs de sa violation peuvent néanmoins être sanctionnés pénalement (ex : délit de favoritisme en matière de marché public notamment).

VI / DEVOIR DE RESERVE

REFERENCE STATUTAIRE : Cette obligation professionnelle ne figure pas dans les textes statutaires mais a été développée par la Jurisprudence.

OBJET DU DEVOIR DE RESERVE

Bien que le statut de la fonction publique pose le principe de la liberté d'opinion des agents, ceux-ci n'en sont pas moins tenus à une obligation de modération dans l'expression publique de leurs opinions en vertu du devoir de réserve. En effet, tout agent public, quel que soit son rang dans la hiérarchie, doit faire preuve de réserve et de mesure dans l'expression, tant écrite qu'orale, de ses opinions personnelles, notamment politiques, à l'égard des administrés et des autres agents publics. L'extériorisation de ces opinions doit être conforme aux intérêts du service public et à la dignité des fonctions occupées.

Cette obligation de réserve, qui impose la modération dans l'expression des opinions, proscriit l'injure, la grossièreté, la polémique des propos que doit tenir tout agent public. Dans le service, l'agent public doit s'imposer une impartialité et une réserve face aux agents du service et aux administrés.

Elle trouve également son fondement dans la nécessité d'un bon fonctionnement du service public. En effet, le comportement des agents ne doit pas porter atteinte à l'intérêt et à la dignité du service et ne doit pas créer en son sein des difficultés dans les rapports avec les collègues, les supérieurs ou les subordonnés.

AGENTS CONCERNES

L'obligation de réserve s'impose à tous les agents, mais avec plus ou moins de rigueur suivant leurs fonctions et leur place dans la hiérarchie. Elle est particulièrement importante pour les fonctionnaires occupant des postes à responsabilité directement concernés par les politiques qui sont mises en œuvre par les collectivités. Le contexte dans lequel le manquement a été commis doit également être pris en compte.

Le cas particulier des responsables syndicaux.

Les agents titulaires d'un mandat syndical disposent d'une plus grande liberté d'expression et sont soumis à une obligation de réserve moins stricte par rapport aux autres agents. Dès lors que les propos tenus dans le cadre de leurs fonctions, notamment ceux mettant en cause le fonctionnement du service public, n'ont pas de caractère outrancier ou diffamatoire, aucun manquement à l'obligation de réserve ne peut être retenu.

MANQUEMENT A CETTE OBLIGATION

Cette obligation s'applique aux agents durant leur temps de service mais aussi dans le cadre de leur vie privée. Un agent peut être sanctionné dès lors que son comportement aura porté atteinte à la réputation ou à l'image de marque de la collectivité.