

**FONCTION PUBLIQUE**

**L'HONNEUR ET LES HONNEURS**

**Frédérique LECOCQ<sup>1</sup>**

---

**INDEX**

**1. LE CADRE REGLEMENTAIRE RELATIF AUX ORDRES  
NATIONAUX PROPRE A GARANTIR LE RESPECT DE L'HONNEUR**

*1.2. Présentation générale des Ordres nationaux et prérogatives du pouvoir  
réglementaire*

**2. L'EXAMEN *IN CONCRETO* DU CONTROLE OPERE PAR LE  
POUVOIR REGLEMENTAIRE ET LE JUGE ADMINISTRATIF ET LES  
INTERACTIONS AVEC LA DEONTOLOGIE DES PERSONNELS DES  
ADMINISTRATIONS**

*2.1. La procédure disciplinaire et les prérogatives du Conseil de l'ordre*

*2.2. L'examen de la jurisprudence afin de circonscrire in concreto la notion  
d'honneur ou d'actes contraires à l'honneur*

En France et dans la plupart des pays, le gouvernement remet chaque année plusieurs médailles et décorations. Ces récompenses permettent de matérialiser la reconnaissance d'une distinction sociale, sous la forme d'insignes honorifiques ou

---

<sup>1</sup> Doctorante - Université d'Angers

d'honneurs, par métonymie, définis dans le Dictionnaire historique précité comme « les titres, les charges, les décorations qui sont appréciés dans la société ».

Les ordres nationaux français sont hérités des ordres du Moyen âge et obéissent à des principes qui engagent moralement celles et ceux qui y sont admis. Ce système de récompenses honorifiques français est fondé sur deux ordres nationaux à vocation universelle<sup>2</sup> : l'Ordre de la Légion d'honneur créé en 1802 par Bonaparte et l'Ordre national du Mérite créé en 1963 sous l'impulsion du Général de Gaulle. Lors de la cérémonie d'investiture, le Président de la République devient le grand maître et le garant suprême des ordres nationaux.

« La Légion d'honneur est la plus élevée des distinctions nationales. Elle est la récompense de mérites éminents acquis au service de la nation soit à titre civil, soit sous les armes. » (Code de la Légion d'honneur, articles R1). « L'ordre national du Mérite est destiné à récompenser les mérites distingués acquis soit dans une fonction publique, civile ou militaire, soit dans l'exercice d'une activité privée. » (Décret n°63-1196 du 3 décembre 1963 portant création d'un ordre national du Mérite, article 2).

Ces distinctions font l'objet d'une protection pénale laquelle renforce la solennité de leur obtention. L'article R 97 du code de la Légion d'honneur dispose qu'« Ainsi qu'il résulte de l'article 433-17 du code pénal, toute personne qui aura porté les insignes de la Légion d'honneur ou ceux d'une décoration française ou étrangère sans en avoir le droit sera punie des peines prévues audit article ». Autrement dit, le port illégal de décoration constitue un délit d'usurpation de titres au titre des atteintes à l'autorité de l'Etat et de

---

<sup>2</sup> Pour respecter le format de l'étude, ne seront traités parmi les distinctions honorifiques que les ordres nationaux.

l'administration publique, qui est puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende.

La Nation s'attend à ce que le citoyen « honoré » par la remise d'une distinction honorifique, qu'il travaille ou non pour le service public, en soit digne et que son comportement ne soit pas « contraire à l'honneur ». Or en droit, les actes « contraires à l'honneur » sont répréhensibles et motivent des sanctions ou des peines. Cette étude n'a pas vocation à examiner les considérations liées à l'honneur<sup>3</sup> en droit, même si, comme cela sera évoqué, le code de la légion d'honneur protège l'honneur et sanctionne le déshonneur.

Comment s'assure-t-on que l'honneur est présent et garanti chez les bénéficiaires des « honneurs » ? *A fortiori*, si les personnes décorées travaillent au sein de la Fonction publique, est-ce que l'honneur professionnel et l'honneur du décoré répondent aux mêmes considérations ? Est-ce qu'ils nécessitent des devoirs convergents ?

Le droit de la fonction publique le plus récent apporte quelques éléments de réponse. Un des enjeux de la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires est d'inscrire dans le statut général des fonctionnaires<sup>4</sup> les principes de construction jurisprudentielle qui sont au cœur du fonctionnement des administrations publiques. En effet, cette loi consacre ainsi les valeurs que doit respecter le fonctionnaire dans l'exercice de ses fonctions : dignité, impartialité, intégrité, probité, neutralité, laïcité, égalité de traitement et respect de la liberté de conscience et de la dignité

---

<sup>3</sup> La thèse *L'honneur et le droit* de Bernard Beignier publiée en 2014 aux éditions LGDJ, Lextenso éditions, collection Anthologie du droit, examine les interactions entre ces deux concepts et aborde notamment la loi de l'honneur dans les corps constitués, en lien avec la « gestion » de l'honneur dans les ordres nationaux.

<sup>4</sup> Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires

des usagers. Dans son ouvrage relatif à la déontologie des fonctions publiques<sup>5</sup>, M. le conseiller d'État Christian Vigouroux identifie dans la jurisprudence comme « contraires à l'honneur » les comportements contraires à la probité, à la dignité, en contradiction avec les exigences du métier, ou contraires à la loyauté. Une analyse de la jurisprudence l'amène à recenser l'honneur comme une valeur universelle présente dans le service public. Il souligne que « se dessine une conception de l'honneur professionnel mêlant la fidélité aux devoirs de la fonction et le comportement susceptible de mériter la confiance de l'utilisateur et de ses collègues ». Et d'ajouter que « l'on mesure combien l'honneur est indispensable à la déontologie administrative ».

M. le professeur Bernard Beignier, dans *l'Honneur et le droit*<sup>6</sup>, explique que Jean Domat « a tout expliqué » dans son ouvrage *Le Droit public*<sup>7</sup> : « les différents caractères qu'il est nécessaire de considérer dans les diverses espèces de conditions et de profession sont l'honneur, la dignité, l'autorité, la nécessité et l'utilité. Car toute profession qui n'a aucun de ces caractères est par là illicite (...) On appelle *honneur d'une profession* ou condition, *la considération distinguée qu'elle donne dans le public à ceux qui l'exercent.* »

Le Conseil d'État fait de plus en plus référence à l'honneur lorsqu'il a à juger de la proportionnalité d'une sanction disciplinaire au regard d'une faute déontologique : des

---

<sup>5</sup> Christian Vigouroux *Déontologie des fonctions publiques 2013-2014 : droits, obligations, garanties, discipline*, Paris, Dalloz, coll. « Dalloz référence », 2ème éd 2012.

<sup>6</sup> Bernard Beignier *Ibid*

<sup>7</sup> Jean Domat, *Œuvres complètes* éd. par Joseph Remy, Paris, 1829 T.III, p169

arrêts par exemple considèrent des faits de « sexisme ordinaire » comme des manquements à l'honneur<sup>8</sup>.

Ces éléments propres à la fonction publique montrent que le serviteur de l'Etat décoré doit être doublement digne aux yeux du citoyen et de sa profession et de la décoration qu'il a obtenu en raison de son mérite.

Pourtant, l'honneur n'est pas cité parmi les valeurs de la fonction publique dans la loi du 13 juillet 1983 portant Titre I du statut général des fonctionnaires, loi complétée par celle du 20 avril 2016 relative à la déontologie des fonctionnaires. Ces dispositions législatives ne traitent d'ailleurs aucunement des décorations. L'étude d'impact du projet de loi relative à la déontologie des fonctionnaires du 16 juillet 2013 présentée par le gouvernement (16 juillet 2013) mentionne cependant l'honneur par deux fois. La première fois pour illustrer les manquements à l'obligation de dignité. « Quelques jurisprudences permettent d'illustrer 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. Par exemple, la dénonciation faite par un commissaire principal de police du comportement de ses supérieurs hiérarchiques et destinée à nuire à ces derniers, est un manquement grave aux obligations déontologiques de loyauté et de dignité (CE, 15 mars 2004, n° 255392). » La seconde fois pour traiter des conflits d'intérêt. L'étude d'impact précise que « La consécration des principes d'honneur, de probité et de désintéressement, qui visent à assurer l'indépendance et la neutralité de l'agent vis-à-vis des intérêts privés, conduisent à garantir le service de l'intérêt général. » L'honneur professionnel constituerait donc bien une obligation pour les personnels du service public même si la terminologie n'apparaît pas dans le statut général.

---

<sup>8</sup> AJFP, juillet/août 2016 *Le « sexisme ordinaire » sanctionné*

Est-ce parce que la notion appartient à un registre lexical un peu suranné, comme le montre la lecture de la définition du mot « honneur » dans le dictionnaire de l'Académie française : « Sentiment d'une dignité morale, estimée au plus haut, et qui porte à des actions loyales, nobles et courageuses. Les lois, les règles de l'honneur. Code de l'honneur, ensemble des règles que doit observer une personne soucieuse de sa dignité. Le code de l'honneur des chevaliers » ? Nonobstant, l'honneur est une qualité fondamentale qui doit intéresser l'administration d'autant plus quand il s'agit de proposer un individu pour être nommé dans l'ordre de La Légion d'honneur, la plus élevée des distinctions nationales, ou dans l'ordre national du Mérite. *A fortiori*, quand « l'honneur est perdu » et qu'une sanction dans l'Ordre s'impose.

Quelles interactions existent entre l'honneur professionnel d'un agent public et les distinctions honorifiques « les honneurs » ? Après avoir rappelé le cadre réglementaire relatif aux ordres nationaux propre à garantir le respect de l'honneur (I), un examen de la mise en œuvre de ce cadre *in concreto* sera opéré à travers le contrôle du conseil de l'Ordre, la jurisprudence et les dispositions de la loi déontologie (II).

### **1. LE CADRE REGLEMENTAIRE RELATIF AUX ORDRES NATIONAUX PROPRE A GARANTIR LE RESPECT DE L'HONNEUR**

Les ordres nationaux sont régis par des dispositions réglementaires conditionnant la délivrance des décorations au respect des valeurs d'honneur, de probité et de dignité. Dans ces conditions, l'autorité investie du pouvoir de récompense met en œuvre des dispositions juridiques propres à éviter la réception dans les ordres d'une personne ayant commis des actes contraires à l'honneur. Ces dispositions sont applicables aux agents publics comme à tout citoyen.

Après avoir examiné les prérogatives du pouvoir réglementaire en matière de distinctions honorifiques et le dispositif réglementaire préalable aux propositions ainsi qu'aux nominations (A), la description de la procédure disciplinaire inscrite dans le code de

la Légion d'honneur permettra de mesurer comment est garanti réglementairement le respect de l'honneur (B).

*1.2. Présentation générale des Ordres nationaux et prérogatives du pouvoir réglementaire*

Le code de la Légion d'honneur ne comporte que des articles relevant du pouvoir réglementaire et l'ordre national du Mérite est exclusivement régi par le décret n°63-1196 précité. Ainsi, le système de récompense français relève des règlements autonomes et le législateur n'intervient pas sur ces questions (seul le budget de l'ordre de la Légion d'honneur, personne morale de droit public *sui generis*, fait l'objet d'un examen en loi de finances<sup>9</sup>).

Cette situation s'inscrit dans le contexte de la Vème République et illustre la volonté du Général de Gaulle de réformer et d'encadrer le système de récompense français en restaurant l'Ordre de la Légion d'honneur et en le rattachant au domaine réglementaire, conformément aux dispositions des articles 34 et 37 de la Constitution française de 1958, et de créer un nouvel Ordre national du Mérite, après une large réforme visant à réduire le nombre de distinctions honorifiques ministérielles.

Ainsi, les nominations et les promotions dans les ordres nationaux sont faites par décret du Président de la République. Tous les décrets sont contresignés par le Premier

---

<sup>9</sup> Le statut de budget annexe de la Légion d'honneur a fait l'objet de réflexions au regard du champ d'application du 1<sup>er</sup> alinéa de l'article 18 de la loi organique du 1er août 2001 ; Cf. « La revue du trésor », 84e année - n° 7 - juillet 2004, *La Légion d'honneur : vie et mort d'un budget annexe ?* Gilles JURIE ; depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2008 le budget de la grande chancellerie de la Légion d'honneur fait partie du budget général au sein de la mission « Direction de l'action du gouvernement », du programme « Coordination du travail gouvernemental » et l'institution dispose d'un statut « sui generis », ce qui est peu répandu parmi les opérateurs de l'Etat.

ministre et, le cas échéant, par le ministre compétent, visés pour leur exécution par le grand chancelier de l'Ordre puis publiés au journal officiel. Toutefois, dans les situations suivantes, les décrets sont pris en conseils des ministres : pour la Légion d'honneur lorsqu'ils concernent des nominations et promotions à titre exceptionnel, des promotions au grade de commandeur et aux dignités de grand officier et de grand'croix et, pour l'ordre national du mérite, quand ils portent élévation à la dignité de grand officier ou de grand'croix.

Les garanties au respect de l'honneur, en amont de la préparation des décrets de nomination ou de promotion des membres dans les Ordres nationaux

Les ordres nationaux sont accessibles sous réserve de remplir certaines conditions objectives - conditions de nationalité française<sup>10</sup>, d'ancienneté, de contrôle de moralité/probité- ou plus subjectives – conditions de l'appréciation qui sera faite des mérites, éminents ou distingués selon l'Ordre considéré.

Le code de la Légion d'honneur dispose pour l'ordre national de la Légion d'honneur que « pour être admis au grade de chevalier, il faut justifier de services publics ou d'activités professionnelles d'une durée minimum de vingt années, assortis dans l'un et l'autre cas de mérites éminents » (article R18 du code).

Pour la nomination dans l'ordre national du Mérite, la durée des services est inférieure, l'objectif lors de la création de cette récompense ayant été de cibler une population plus jeune: Pour « être nommé chevalier, il faut justifier de dix ans au moins de services ou d'activités assortis de mérites distingués » (article 14 du décret n° 63-1196). Cet

---

<sup>10</sup> Généralement, les personnes étrangères peuvent être décorées mais elles ne sont pas membres des ordres. La présente étude est restreinte aux personnes de nationalité française. En outre, il ne faut pas avoir déchu de sa nationalité française prévue à l'article 25 et suivant du Code civil.

ordre national est destiné à récompenser les mérites distingués acquis soit dans une fonction publique, civile ou militaire, soit dans l'exercice d'une activité privée.

Si les ordres nationaux concernent des personnes employés dans le secteur privé ou public, il est manifeste que les agents publics sont susceptibles d'avoir pu consacrer plus de temps au service de la nation, en raison de leur métier, que les agents du secteur privé et ainsi d'être davantage éligibles à la récompense.

La condition d'ancienneté est insuffisante bien sûr pour garantir la qualité des valeurs attachées aux individus proposés à la décoration. Cependant, plus les personnels accomplissent des services publics d'une durée importante, plus il est permis aux différents chefs de service de les évaluer sur la durée et d'apprécier leurs mérites, et ce d'autant plus que l'ancienneté observée dans les nominations est généralement supérieure à ce que les textes prévoient<sup>11</sup>.

L'article R29 du code de la Légion d'honneur, également applicable à l'ordre national du Mérite, dispose que « toute proposition est accompagnée d'une notice exposant les motifs qui la justifient et les résultats de l'enquête faite sur l'honorabilité et la moralité du candidat, ainsi que d'une fiche individuelle d'état civil en ce qui concerne les propositions pour le grade de chevalier. »

S'agissant du volet fiscal, une question écrite qui a fait l'objet d'une réponse du Premier ministre (publiée dans le JO Sénat du 20/06/2013 - page 1860) a permis de préciser « que l'attribution de l'ordre national du Mérite ou de la Légion d'honneur est encadrée par des conditions strictes » et que « les avis du ministère de l'économie et des

---

<sup>11</sup> L'âge moyen d'entrée dans l'ordre de la Légion d'honneur est de 58 ans et la durée moyenne des services accomplis pour l'ordre national du mérite est de 15 ans.

finances et/ou du ministère délégué chargé du budget sont sollicités pour la plupart des candidats pour s'assurer que ces derniers sont en règle avec l'administration fiscale. »

L'enquête administrative servira à garantir que la personne proposée n'est pas sous le coup d'une enquête disciplinaire administrative ou pénale ; qu'elle ne s'est pas vue infliger une sanction dans le courant de l'année et qu'elle n'a pas fait l'objet d'une sanction supérieure au blâme au cours des dix dernières années. Ce point permet au moins de garantir *a priori* le fait que les personnes proposées respectent leur devoir de citoyen, *a fortiori* quand elles sont chargées d'une mission de service public, qu'elles sont traitées à égalité avec les autres citoyens et qu'elles sont dignes des valeurs précitées attachées au service public que l'agent public doit respecter dans l'exercice de ses fonctions.

Par ailleurs, l'article R29 prévoit que « toute proposition concernant une personne n'appartenant pas à la fonction publique ou à l'armée active est, au surplus, accompagnée d'un bulletin n° 2 du casier judiciaire datant de moins de deux mois. » Le fait que les agents appartenant à la fonction publique ne soient pas concernés par ces dispositions suppose néanmoins que tous les employeurs publics aient bien procédé lors des recrutements, de titulaires ou de contractuels, à la vérification du bulletin n°2 et que ce casier n'ait pas évolué depuis le recrutement. Le droit de la fonction publique organise cette vérification mais dans la pratique les administrations ne sont pas toujours rigoureuses. Une affaire en jugée en 2015, par exemple, concernait un enseignant en Isère recruté par l'éducation nationale alors qu'il était soupçonné de viols sur plusieurs élèves et qu'il avait fait l'objet préalablement d'une condamnation en 2008 pour détention d'images pornographiques. En tant qu'employeur, l'Éducation nationale a pourtant la possibilité de demander « à tout moment » à ses agents un extrait du casier judiciaire. Des accords d'informations réciproques ont été récemment conclus entre l'éducation nationale et le ministère de la Justice. Ceci dit le droit des ordres nationaux est plus stricte que le droit de la fonction publique. Avec les ordres ministériels, le fait d'être distingué et proposé induit des enquêtes

obligatoires (Cf. infra) de nature à vérifier plus méticuleusement la situation judiciaire des personnes proposées à la décoration.

Dernière garantie en amont de la publication du décret d'attribution de décoration, les propositions sont communiquées par le grand chancelier au conseil de l'ordre qui contrôle si les nominations ou promotions sont faites légalement. Celui-ci se prononce ainsi sur la recevabilité des propositions en les appréciant d'après les critères fixés et en conformité avec les principes fondamentaux de l'ordre (article R31 du Code la Légion d'honneur). Aux termes de l'article R 32, « Le grand chancelier prend les ordres du Grand maître à qui il soumet les propositions des ministres et les siennes propres, accompagnées de la déclaration de conformité émise par le conseil de l'ordre, ainsi que de l'avis et des observations éventuelles du Premier ministre. Il fait ensuite préparer les projets de décrets. » Cet article permet de souligner les prérogatives du Président de la République, Grand maître des ordres nationaux disposant du pouvoir de nomination ou de promotion sur la base des propositions émises.

Les garanties au respect de l'honneur, après la publication des décrets de nomination ou de promotion des membres dans les Ordres nationaux : les prérogatives du Conseil de l'ordre et la procédure disciplinaire.

Une fois la nomination ou la promotion dans un Ordre national publiée au journal officiel, de nouvelles garanties permettent de surseoir à la réception dans l'Ordre laquelle « est différée s'il se révèle, après publication du décret de nomination ou de promotion, que les qualifications du bénéficiaire doivent, dans l'intérêt de l'ordre, être à nouveau vérifiées » (article 49 du Code de la Légion d'honneur). Le code dispose que les décrets portant nomination ou promotion précisent qu'ils ne prennent effet qu'à compter de la réception dans l'ordre (article 48) qui se fait au nom du président de la République. Ainsi, dans un arrêt du 6 novembre 1998, le Président de la République a décidé par décret qu'il ne serait

pas procédé à la réception dans l'ordre de M Alain X dans le grade de chevalier de la Légion d'honneur sur le fondement de l'article 49 précité.<sup>12</sup> Le Conseil d'Etat, saisi pour un recours en annulation pour excès de pouvoir, rejette la requête de M. X en « considérant qu'il ressort des pièces du dossier qu'après la publication du décret de nomination de M. X dans l'ordre de la Légion d'honneur, des témoignages ont révélé les graves conséquences qu'avaient pu entraîner la diffusion de l'ouvrage intitulé *Suicide, mode d'emploi* édité par l'intéressé (...) que la nouvelle vérification à laquelle ont conduit ces révélations a permis de déterminer que M. X ne pouvait, eu égard à sa responsabilité d'éditeur d'un tel ouvrage, être regardé comme possédant les qualifications requises d'un membre de la Légion d'honneur. » A noter d'ailleurs que ledit ouvrage est censuré en France depuis 1990 car il est considéré comme une incitation au suicide.

Plus récemment, le Conseil de l'Ordre a suspendu en application de l'article 49 la proposition de M. Nallet, ancien ministre, promu au grade de commandeur de la Légion d'honneur par décret du 14 juillet 2015 en raison de la réaction des victimes de l'affaire du médiateur, scandalisées par cette décision alors que l'intéressé était entendu comme témoin assisté dans cette affaire. De la même façon pour un agent public, des mérites entachés d'un manquement à l'honneur pourraient ainsi se traduire par un ajournement de la remise de l'insigne et de l'intégration dans l'ordre. Cette situation aurait peut-être pu avoir lieu si les dates de calendrier avaient coïncidé récemment suite au scandale médiatique suscité par la promotion de l'ancienne directrice de l'INA coupable d'usage des moyens du service à des fins personnelles<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Conseil d'Etat, 6 novembre 1998, n°191155

<sup>13</sup> Il est précisé que cette procédure n'a pas été mise en œuvre pour l'ancienne directrice de l'INA, qui a démissionné en avril 2015, suite à l'affaire du montant très important de ses frais de taxi, qui avait été promue officier de la Légion d'honneur par décret du 01/01/2015 et donc avait vraisemblablement été reçue dans l'ordre

La rigueur des règles d'appartenance ou de maintien dans les Ordres nationaux se justifie aussi par le fait qu'une fois entrée dans l'ordre de la Légion d'honneur ou dans l'ordre national du Mérite, le décoré le demeure « à vie », sous réserve cependant des dispositions prévues pour la Légion d'honneur relatives aux sanctions et à la procédure disciplinaires et applicables aux membres de l'ordre national du Mérite.

En pratique, les personnels des administrations membres des Ordres ne doivent pas commettre d'acte contraire à l'honneur. Les textes apportent des éléments pour qualifier des actes comme contraires à l'honneur. Ceux-ci au demeurant n'impliquent pas nécessairement une exclusion de l'ordre. Une échelle de peines disciplinaires est prévue à l'article R89 du Code de la Légion d'honneur. Ce sont des sanctions administratives, également applicables à l'ordre national du Mérite, fonctionnant selon la graduation suivante : 1° La censure, c'est-à-dire le blâme qui est prononcée par arrêté du grand chancelier. 2° La suspension totale ou partielle de l'exercice des droits et prérogatives ainsi que du droit au traitement attachés à la qualité de membre de l'ordre de la Légion d'honneur. 3° L'exclusion de l'ordre. Ces deux dernières sanctions sont prononcées par décret du Président de la République. L'ensemble de ces peines disciplinaires peuvent être prises contre tout légionnaire qui aura commis un acte contraire à l'honneur (article R96). Un examen de la jurisprudence du conseil d'Etat permettra de mesurer dans les faits la portée des actes contraires à l'honneur mais il importe dans un premier temps de lister les situations prévues par le code de la Légion d'honneur en matière de sanction.

---

avant sa démission et avant la sanction d'exclusion de la fonction publique pour 2 ans, dont 6 mois sans rémunération, décidée par le président de la République.

Article 90	Toute personne qui a perdu la qualité de Français peut être exclue de l'ordre. Cette exclusion est de droit dans les cas visés aux articles 23-7, 23-8 et 25 du code civil.
Article R91	Sont exclues de l'ordre : 1° Les personnes condamnées pour crime ; 2° Celles condamnées à une peine d'emprisonnement sans sursis égale ou supérieure à un an.
Article R92	Peut être exclue de l'ordre toute personne qui a fait l'objet d'une condamnation à une peine correctionnelle.
Article R93	L'état de contumace entraîne la suspension de l'exercice des droits et prérogatives de membre de l'ordre de la Légion d'honneur.
Article R94	Toute condamnation à une peine d'emprisonnement emporte, pendant l'exécution de cette peine, la suspension des droits et prérogatives ainsi que du traitement attachés à la qualité de membre de l'ordre.
Article R95	L'exercice des droits et prérogatives ainsi que le traitement attachés à la qualité de membre de l'ordre peuvent être suspendus en totalité ou en partie soit en cas de condamnation à une peine correctionnelle, soit en cas de faillite.
Article R96	Les peines disciplinaires prévues au présent chapitre peuvent être prises contre tout légionnaire qui aura commis un acte contraire à l'honneur.

Certaines sanctions administratives inscrites au code sont donc clairement reliées à des infractions ou à des condamnations. C'est le cas de l'exclusion pour des condamnations pour crimes, des peines d'emprisonnement sans sursis ou supérieure à un an, des peines correctionnelles ou encore de la suspension pour les autres peines d'emprisonnement, des peines correctionnelles, la faillite, la contumace.

La censure et les autres actes contraires à l'honneur ne sont pas définis *a priori* mais comme le précisait déjà en 1890 le grand juriste Léon Aucoc<sup>14</sup>, ancien président des travaux publics du Conseil d'Etat, membre du Conseil de l'ordre de la Légion d'honneur, dans son étude consacrée à la *Discipline de la Légion d'honneur*, les lois de l'honneur « ne sont ni écrites ni précisées ». Un faisceau d'indices figure cependant dans le code de la Légion d'honneur (R98 à R102) puisqu'il est fait obligation aux autorités compétentes d'avertir le grand chancelier d'actes susceptibles d'altérer l'honneur des membres des ordres nationaux par les opérations suivantes :

- transmission par le ministre de la justice et le ministre des armées des copies de tous les jugements et arrêts rendus en matière criminelle et correctionnelle concernant des membres de l'ordre,
- communication par les ministres intéressés des décisions des juridictions disciplinaires relevant de leur autorité,
- compte rendu et avis par le procureur général près la Cour de cassation toutes les fois qu'il y a recours en cassation contre l'un des arrêts et jugements précités,
- information par le ministre des armées des fautes graves commises par des légionnaires soumis à son autorité,
- compte rendu par les préfets qui, dans l'exercice de leurs fonctions, sont informés de faits graves de nature à entraîner contre un légionnaire l'application des dispositions de l'article R. 89, leur rapport étant au surplus transmis par la voie

---

<sup>14</sup> *La discipline de la Légion d'honneur et le contrôle des nominations*, Paris, [Éditions A. Picard](#), 1890, 49 p., in-8°. — Extrait du *Compte rendu de l'Académie des sciences morales et politiques* Ou Léon Aucoc, *La discipline de la Légion d'honneur*, Paris, Bureaux de la *Revue politique et parlementaire*, 1895, 24 p., in-8°. — Extrait de la *Revue politique et parlementaire*, août 1895. BNF-Gallica. Renaud Denoix de Saint Marc, lors de son allocution sur l'étude consacrée en 1890 à la discipline de la Légion d'honneur et au contrôle des nominations par Léon Aucoc, souligne l'intérêt de cet ouvrage « à une époque où le Conseil d'Etat avait déjà engagé sa jurisprudence dans la voie du contrôle de la légalité des actes administratifs » sans que cette évolution n'ait encore abouti (Cf. 13 décembre 1889 - Cadot - Rec. Lebon p. 1148).

hiérarchique et par l'intermédiaire du ministre compétent dans le cas où le légionnaire exerce des fonctions publiques,

- et enfin, information par les ambassadeurs, les ministres plénipotentiaires et les consuls des faits de cette nature qui auraient été commis en pays étranger par des légionnaires français ou étrangers.

On en déduit donc qu'en sus des infractions précisément précitées, les serviteurs de l'Etat décorés ayant fait l'objet de sanction disciplinaire ou commis une faute grave peuvent faire l'objet d'une peine disciplinaire.

Les textes réglementaires définissent donc un préalable propre à garantir le salut et l'honneur. L'examen *in concreto* du déroulement de la procédure disciplinaire et les différents contentieux jugés au Conseil d'Etat permettent de confronter l'honneur lié aux ordres nationaux à l'honneur professionnel des serviteurs de l'Etat.

## **2. L'EXAMEN IN CONCRETO DU CONTROLE OPERE PAR LE POUVOIR REGLEMENTAIRE ET LE JUGE ADMINISTRATIF ET LES INTERACTIONS AVEC LA DEONTOLOGIE DES PERSONNELS DES ADMINISTRATIONS**

Léon Aucoc, dans son ouvrage précité, écrit, à propos des membres de la Légion d'honneur, que « plus cette marque de distinction les élève au-dessus de leurs concitoyens, plus ils sont tenus de donner dans leur conduite l'exemple de la correction, de la droiture, de la loyauté, plus il importe que les membres devenus indignes par une défaillance de porter le signe de l'honneur soient retranchés de la corporation dont ils compromettent le prestige. » En tant qu'ancien président de section au Conseil d'Etat alors, il précise toutefois que « si un doute suffit pour autoriser le refus d'une récompense, une certitude est nécessaire pour prononcer la peine ».

Après avoir examiné la procédure disciplinaire et ses garanties procédurales (A), une analyse de la jurisprudence mettra en exergue la qualification par le juge des actes contraires à l'honneur (B) en vue d'interroger la déontologie de l'agent public décoré (C).

### *2.1 La procédure disciplinaire et les prérogatives du Conseil de l'ordre*

L'article R5 du Code de la Légion d'honneur dispose que « le conseil de l'ordre, réuni sous la présidence du grand chancelier, délibère sur les questions relatives au statut et

au budget de l'ordre, aux nominations ou promotions dans la hiérarchie et à la discipline des membres de l'ordre. »

#### Une composition professionnelle

En application de l'article R11, le conseil de l'ordre de la Légion d'honneur comprend le grand chancelier, président ; quinze membres choisis parmi les dignitaires et commandeurs de l'ordre ; un membre choisi parmi les officiers ; un membre choisi parmi les chevaliers. Les membres du conseil de l'ordre de la Légion d'honneur sont choisis par le grand maître, sur proposition du grand chancelier et sont nommés par décret (article R12). Ce conseil de l'ordre de la Légion d'honneur accueille traditionnellement des représentants de la haute juridiction administrative et des juridictions judiciaires.

Le décret n°63-1196 portant création de l'ONM prévoit en son article 6 une composition analogue du conseil de l'ordre qui comprend le chancelier, président ; neuf membres choisis parmi les dignitaires et commandeurs de l'ordre ; un membre choisi parmi les officiers ; un membre choisi parmi les chevaliers. Les membres du conseil de l'ordre sont choisis par le grand maître, sur proposition du chancelier et sont nommés par décret du Président de la République (article 7).

Le Conseil de l'Ordre émet un avis sur les mesures disciplinaires susceptibles d'être contre l'intéressé.

#### Une procédure assortie de garanties

La procédure disciplinaire se déroule en deux temps. Après l'engagement d'une procédure préliminaire (la procédure préliminaire énumère les cas où les autorités doivent informer le grand chancelier de manquements à l'honneur ; Cf. article R98 à R102 précités), une procédure se déroule devant le conseil de l'ordre.

Au cours de la seconde phase d'ouverture d'une procédure disciplinaire devant le conseil de l'ordre, l'intéressé est averti par le grand chancelier de l'ouverture d'une action disciplinaire à son encontre. Il lui est donné connaissance des pièces de son dossier. Il est invité, à cette occasion, à produire, dans un délai qui ne peut être inférieur à un mois, ses explications et sa défense au moyen d'un mémoire établi par lui ou par son avocat. A l'expiration de ce délai, et avant que le conseil de l'ordre soit appelé à se prononcer, un délai supplémentaire peut être éventuellement accordé à l'intéressé sur demande justifiée de sa part. Il peut être autorisé exceptionnellement par le grand chancelier à présenter lui-même sa défense ou à se faire assister par un avocat ( article R103 du code de la Légion d'honneur).

Dans un récent dossier thématique intitulé *Le juge et les sanctions administratives* publié et mis en ligne sur son site internet par le Conseil d'Etat le 9 janvier 2017, des principes procéduraux fondamentaux ci-après doivent être respectés : le respect des droits de la défense et le porter à connaissance des pièces du dossier ; l'exigence de motivation de la sanction en vue de contrôler la proportionnalité de la sanction aux faits commis ; l'impartialité.

Dans la même étude, le Conseil d'Etat rappelle les règles de fond relatives à la discipline lors de ses jugements qui peuvent être rapprochées de la discipline de la Légion d'honneur et de l'ordre national du Mérite, à savoir le principe de la légalité des délits et des peines (bien inscrits dans le code de la Légion d'honneur comme on l'a vu supra) ; le principe de la proportionnalité des peines (« Le juge de l'excès de pouvoir exerce un contrôle normal sur la proportionnalité de la sanction disciplinaire prononcée à l'encontre d'un membre de l'ordre national de la Légion d'honneur ou de l'Ordre national du mérite »<sup>15</sup>) ; l'inapplication de la règle *non bis in idem*, ou de non cumul des sanctions

---

<sup>15</sup> CE, 3 novembre 2014, n°377004

administratives, qui ne s'oppose pas à ce que soit infligé, à raison des mêmes faits, une sanction pénale et une sanction administrative ou professionnelle « dès lors que l'institution de chacun de ces types de sanctions repose sur un objet différent et tend à assurer la sauvegarde de valeurs et d'intérêts qui ne se confondent pas » (CE, avis, Section de l'intérieur, 29 avril 2004, n°370136).

Il faut préciser que dans les jugements qu'il rend relativement à des sanctions de suspension ou d'exclusion des ordres, le conseil d'Etat déclare inopérant le moyen tiré que la procédure aurait méconnu le droit garanti par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme puisque les deux conseils de l'ordre ne sont pas des juridictions au sens des stipulations de cet article<sup>16</sup>.

Les sanctions prononcées par les instances disciplinaires n'étant pas dotées de l'autorité de la chose jugée, elles ne font donc pas obstacle à l'exercice de poursuites pénales. Même s'il n'a pas été observé de jurisprudence relative à un agent public au niveau du Conseil d'Etat (les jugements étant anonymisés, cela est malaisé), la procédure disciplinaire leur est applicable comme à tout décoré.

## *2.2 L'examen de la jurisprudence afin de circonscrire in concreto la notion d'honneur ou d'actes contraires à l'honneur.*

Le Conseil d'Etat étant compétent pour connaître en premier et dernier ressort des recours dirigés contre les décrets du Président de la République, il est juge de la plupart des recours pour excès de pouvoir portés à l'encontre de ces décisions (sauf pour la censure qui relève d'un arrêté qui peut être contesté devant le tribunal administratif).

---

<sup>16</sup> CE, 19 août 2016, n°394534 ; CE, 3 février 2016, n°38355.

A l'occasion du bicentenaire de la Légion d'honneur (en 2002)<sup>17</sup>, le vice-président du Conseil d'Etat- Monsieur Renaud Denoix de Saint Marc- précise qu'« il convient d'examiner la façon dont le Conseil d'Etat a exercé son contrôle sur les diverses décisions administratives relatives à la Légion d'honneur : mesures disciplinaires, refus de nominations et de promotions ». Il déclare qu'il ira « beaucoup plus vite sur ce point pour deux raisons : la première est que l'évolution constatée va dans le sens de celle qui est observée d'une façon générale à propos de l'attitude du juge de la légalité à l'égard des décisions discrétionnaires prises par les autorités administratives ; la seconde est qu'un examen détaillé de la question relève plus d'un cours de droit administratif que d'une communication dans un colloque ».

D'emblée, la position du vice-président du Conseil d'Etat est donc de rattacher les décisions concernant le refus de nomination ou de promotion au pouvoir discrétionnaire de l'administration. Selon la définition du professeur Jacqueline Morand-Deville : « il y a pouvoir discrétionnaire toutes les fois qu'une autorité agit librement, sans que la conduite lui soit dictée à l'avance par une règle de droit ».

Dans un arrêt du 10 décembre 1986<sup>18</sup>, le conseil d'Etat rejette la requête demandant l'annulation du jugement d'un tribunal administratif tendant à l'annulation d'une décision d'un commandant de prendre en considération sa demande de nomination dans l'ordre de la Légion d'honneur. La Haute juridiction juge « que l'appréciation, à laquelle se livre l'administration, de l'éminence des mérites d'un postulant à la Légion d'honneur sur le fondement de l'article R. 18 du code de la Légion d'honneur et de la médaille militaire ne

---

<sup>17</sup> Sous la Direction de Jean TULARD, François MONNIER, Olivier ECHAPPE, La légion d'honneur: deux siècles d'histoire, Actes du colloque du bicentenaire, Paris, Perrin, 2004

<sup>18</sup> Conseil d'Etat, 10 décembre 1986, n°78376, Lebon.

saurait, dès lors qu'elle ne repose pas sur des faits matériellement inexacts et n'est entachée ni d'erreur de droit, ni de détournement de pouvoir, être utilement discutée devant le juge de l'excès de pouvoir ».

Dans son allocution de 2002 précitée, le vice-président du Conseil d'Etat commente cet arrêt en considérant que n'ouvrirait la voie de l'annulation d'une telle mesure qu'un vice tiré de l'inexactitude matérielle des faits retenus, l'erreur de droit et le détournement de pouvoir. Et de conclure que « s'agissant de l'attribution de l'un des grades de la Légion d'honneur, le juge administratif veut laisser aux autorités de l'Ordre un très large pouvoir de qualification des faits ».

Si l'appréciation des mérites et de l'honorabilité relèvent donc du pouvoir discrétionnaire et ne sont pas caractérisés *a priori* par le juge, les sanctions pour manquements à l'honneur font l'objet de contentieux qui permettent de les identifier.

#### L'organisation du contrôle des peines disciplinaires ?

L'analyse du contrôle par le juge peut être schématisée après examen deux arrêts récents portant sur les ordres nationaux ci-après rendus par le Conseil d'Etat : un arrêt des 7ème et 2ème sous-sections réunies du 3 novembre 2014 (req. n°377004) et un autre de la 7ème sous-section jugeant seule du 3 février 2016 (req. n° 386355). Dans ces deux situations, un membre d'un ordre national demande l'annulation pour excès de pouvoir du décret par lequel le Président de la république a pris une sanction disciplinaire en raison d'actes contraires à l'honneur. Le Conseil d'Etat va opérer les techniques traditionnelles de contrôle restreint du pouvoir discrétionnaire portant sur la légalité externe (compétence de l'auteur de l'acte, respect de la forme et de la procédure) ; la légalité interne, en vérifiant notamment l'existence d'une condamnation pénale et l'existence d'une éventuelle erreur manifeste d'appréciation en évaluant si la sanction prise est proportionnelle par rapport aux faits reprochés.

En l'espèce, dans les deux arrêts précités, le juge confirme que les actes commis par les membres sanctionnés sont « contraires à l'honneur ».

Les actes qualifiés de contraires à l'honneur par la jurisprudence du Conseil d'Etat

La consultation de la base Ariane Web du Conseil d'Etat permet de comptabiliser les sanctions suivantes (à propos de l'un des deux ordres nationaux, voire des deux simultanément) :

Nature de la sanction et nombre de jugements rendus	Pièces du dossier, condamnations ou faits reprochés
<p><u>Suspension temporaire</u></p> <p>7 jugements rendus de 2016 à 1983</p>	<p>a)Peine de 24 mois d'emprisonnement avec sursis et amende de 350 000€ pour abus de biens ou de crédit d'une société par actions par un dirigeant à des fins personnelles ;</p> <p>b)peine d'1 an d'emprisonnement avec sursis et amende de 75 000€ pour complicité de banqueroute par détournements d'actifs et complicité de faux et usage de faux en écriture ;<sup>19</sup></p>

---

<sup>19</sup> Cette affaire a fait l'objet de deux jugements, le requérant ayant d'abord saisi en juge des référés qui a rejeté sa demande.

	<p>c)outrage envers une personne chargée d'un service public avec condamnation par un tribunal correctionnel à une peine de 5 ans de prison avec sursis, mise à l'épreuve pendant 2 ans pour des faits de violence sur sa conjointe ;</p> <p>d)jugements des tribunaux suisses (pas d'autre précision dans l'arrêt) ;</p> <p>e)faits exposés dans les motifs de la condamnation par la cour d'appel de Nancy (pas d'autre précision dans l'arrêt ; toutefois le conseil d'Etat rappelle<sup>20</sup> qu'aux termes de l'article 13 de la loi n°81-736 du 4 août 1981<sup>21</sup>, « ..., sont exceptés du bénéfice de l'amnistie... les faits constituant des manquements à l'honneur » ;</p> <p>f)éléments contraire à l'honneur non précisés dans le décret attaqué conduisant le conseil d'Etat à annuler ledit décret.<sup>22</sup></p>
<p><u>Exclusion</u></p> <p>6 jugements rendus de 2013 à 1976</p>	<p>g)Lors d'une manifestation publique organisée pour sa réception de l'ordre de la Légion d'honneur, le requérant « a tenu des propos outrageants envers le Président de la République alors en fonction et envers un ancien grand maître de l'ordre et a dédié la distinction aux membres d'une organisation factieuse »<sup>23</sup> ;</p>

<sup>20</sup> CE, 23 mars 1988, n°77847

<sup>21</sup> Loi n° 81-736 du 4 août 1981 portant amnistie

<sup>22</sup> CE, 7 décembre 1983, n°52620.

<sup>23</sup> CE, 25 juillet 2003, n°366185

	<p>h) condamnation par le tribunal correctionnel de Paris à une peine de 10 mois d'emprisonnement avec sursis pour téléchargement de près de 3400 images à caractère pornographique mettant en scène des enfants de 6 mois à 10 ans <sup>24</sup>;</p> <p>i) condamnation à une peine de 2 ans d'emprisonnement avec sursis et 300 000€ d'amende du chef d'abus de biens sociaux et recel, délits commis entre 1990 et 1996 alors que le requérant exerçait des fonctions de directeur général d'une société ;</p> <p>j) faits de violence sur un officier ministériel constatés par le juge pénal ;</p> <p>k) condamnation à une peine correctionnelle par la cour d'appel de Paris ;</p> <p>l) pour une sanction d'exclusion pour laquelle les pièces n'ont pas été portées à la connaissance du décoré sanctionné, le conseil d'Etat annule les deux décrets d'exclusions des deux ordres.<sup>25</sup></p>
--	--

Sur la base de ces arrêts, il est loisible d'observer que peu de recours semblent soumis au conseil d'Etat, sans doute parce que les condamnations impliquant des peines disciplinaires sont précisément codifiées en amont. Ensuite, le contrôle de proportionnalité et de l'erreur manifeste d'appréciation est pleinement exercé en lien avec le code de la

---

<sup>24</sup> CE, 30 mars 2012, n°349628 ; le conseil d'Etat indique « qu'il est tenu par l'autorité de la chose jugée s'attachant à la constatation matérielle des faits de ce juge » et « qu'eu égard à la gravité, au comportement qu'ils révèlent, quand bien même M. A a souffert, ainsi qu'il l'a dit, d'une grave affection médicale (...), le Président de la République n'a pas entaché ses décisions d'erreur manifeste d'appréciation en procédant à son exclusion de deux ordres nationaux. »

<sup>25</sup> CE, 10 novembre 2004, n°255211, Lebon

Légion d'honneur et les jugements rendus au pénal. Aucun recours émanant d'un agent public ne peut être décelé et on ne constate pas de suspension temporaire suite à la mise en œuvre d'une sanction disciplinaire dans la fonction publique.

Les relations entre l'honneur professionnel dans la fonction publique et les honneurs

Or même si le chiffre n'est pas connu, chaque promotion de décorés de l'Ordre national de la Légion d'honneur, et au surplus de l'Ordre national du Mérite, compte un nombre important d'agents publics (au minimum un tiers pour la Légion d'honneur). Il est donc permis de s'interroger sur la manière dont seraient traités les manquements à l'honneur professionnel pouvant générer une sanction administrative (prononcée) mais qui ne débouchent pas nécessairement sur une infraction pénale. Sur ce point, un arrêt du Conseil d'État, 2ème et 7ème sous-sections réunies, n° 311633 du 19 février 2009, *M. A.*, à propos d'une amnistie et non d'une décoration, précise que le fait pour un agent public d'utiliser ses fonctions pour remettre aux usagers du service public des imprimés à caractère religieux constitue un manquement à l'honneur et que ladite sanction ne peut donc être amnistiée. De la même façon, la Cour administrative d'appel de Versailles ne regarde pas comme disproportionnée eu égard à la particulière gravité des agissements en cause une sanction d'exclusion temporaire de fonctions pour une durée de deux ans d'un directeur d'un centre de loisirs qui a adopté un comportement et tenu des propos déplacés, à connotation sexuelle, à l'encontre d'animatrices placées sous son autorité.<sup>26</sup> On peut supposer que, par analogie avec une sanction d'un ordre ministériel, de telles situations seraient jugées de la même manière, sous réserve de vérifier la proportionnalité entre la sanction administrative et celle prononcée par le grand chancelier ou le Président de la République.

---

<sup>26</sup> Cour administrative d'appel de Versailles, 7 avril 2016, n° 14VE00280, commenté dans la revue Actualité juridique Fonctions publiques (AJFP) n° de juillet-août 2016.

Pour les membres des ordres nationaux également serviteurs de l'Etat, le fait de ne pas respecter les valeurs du service public (notamment l'égalité, la continuité et l'adaptabilité du service public) et les règles déontologiques que sont la dignité, l'impartialité, l'intégrité, la probité, la neutralité, la laïcité, l'égalité de traitement et le respect de la liberté de conscience et de la dignité des usagers, est bien susceptible d'être considéré comme un manquement à l'honneur (Cf. exemple précité pour manquement à l'obligation de laïcité) et de donner lieu à une sanction disciplinaire.

Les décrets d'application relatifs à la loi « déontologie » concernant pour l'heure les déclarations d'intérêt ou de patrimoine, il faudra voir comment sera contrôlé le respect de ces obligations déontologiques dans la fonction publique dans le cadre de l'exercice du pouvoir disciplinaire et du contrôle exercé par le juge administratif.

Cela étant, l'opinion publique est très sensible au comportement des membres de la Légion d'honneur (et dans une moindre mesure, de l'Ordre national du mérite) et réagit vivement sur ce sujet quand des légionnaires sont mis en examen ou entendus comme témoins pour fraude fiscale, conflit d'intérêts ou encore harcèlement sexuel : à titre d'exemple, l'affaire Agnès Saal et celle du médiateur précitées, l'affaire Eric Woerth et De Maistre –Bettencourt, l'affaire Cahuzac...Ainsi, la présomption d'innocence est communément battue en brèche par la perception diffuse de favoritisme, de protection par les alliances politiques ou encore par les « affaires ». Le fonctionnaire ou l'agent public décoré étant dépositaire des valeurs du service public tout en devant être digne des décorations qu'il arbore devra en quelque sorte faire preuve d'un honneur « accru ».

C'est la raison pour laquelle, avec la communication qui est réalisée par le gouvernement relativement à la loi « déontologie » du 20 avril 2016, la fonction publique devrait être attentive à ce que les personnels proposés à une distinction honorifique soient en règle avec les nouvelles dispositions législatives et les dispositions réglementaires. D'ores et déjà, la loi précise qu'« il appartient à tout chef de service de veiller au respect de ces principes dans les services placés sous son autorité. Tout chef de service peut préciser,

après avis des représentants du personnel, les principes déontologiques applicables aux agents placés sous son autorité, en les adaptant aux missions du service. » Le projet de loi prévoyait initialement une autre rédaction : « Tout chef de service porte à la connaissance des agents placés sous son autorité, notamment à leur entrée dans le service, les règles déontologiques qui leur sont applicables ».

C'est le Conseil d'État, à l'occasion de l'avis rendu le 11 juin 2015 sur la lettre rectificative au projet de loi relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, qui n'a pas retenu le premier alinéa du II de l'article 25 de la loi du 13 juillet 1983 dans sa rédaction issue de la lettre rectificative au projet de loi. « Il a estimé que cette information déontologique d'ordre général, qu'il incombe au chef de service de diffuser auprès des agents placés sous son autorité, ne saurait constituer une obligation statutaire, laquelle aurait nécessairement pour contrepartie l'institution d'un droit pour les agents à une telle information. Elle ne peut dès lors être comprise que dans le cadre du pouvoir général d'organisation du service en application de la jurisprudence *Jamart*. Par suite, le Conseil d'État a repris l'alinéa qui figurait dans le projet de loi initial, examiné par lui le 11 juillet 2013, qui prévoyait qu'il appartient à tout chef de service de veiller au respect des principes déontologiques énumérés à l'article 25 nouveau de la loi du 13 juillet 1983. »<sup>27</sup>

Ainsi, les chefs de service auront des marges de manœuvre, dans le cadre du dialogue social, pour organiser la diffusion et le suivi des règles déontologiques applicables aux différents corps et cadres d'emplois dans la fonction publique. Dès lors, pourquoi ne pas utiliser les ordres nationaux qui servent à distinguer des mérites éminents et distingués comme récompense aux pratiques déontologiques exemplaires ? A tout le moins, il paraît intéressant de prévoir un module sur les distinctions honorifiques au sein des formations

---

<sup>27</sup> Conseil d'Etat, Avis, Séance du 11 juin 2015 N° 390136, Extrait du registre des délibérations.

dispensées sur la déontologie des personnels du service public. Il y a peut-être là une dimension du mérite dans la fonction publique ...