



MINISTÈRE
DE L'INTÉRIEUR

*Liberté
Égalité
Fraternité*

RAPPORT D'ACTIVITÉ DES RÉFÉRENTS DÉONTOLOGUES DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR



2022–2023

SOMMAIRE

ÉDITORIAL DU MINISTRE	3
1- LE RÉSEAU DÉONTOLOGIQUE MINISTÉRIEL	5
1.1 Les textes en vigueur	5
1.2 L'organisation du réseau déontologique ministériel	6
1.3 Les missions des référents déontologues et référents alertes	11
2- BILAN DE L'ACTIVITÉ DU RÉSEAU	15
2.1 L'analyse des saisines	15
2.2 L'importance de la mission de formation, d'information et de sensibilisation (SG, IGA, GN, PN, GSI)	23
2.3 Les actions particulières et innovantes	26
2.4 Les progrès de sa jurisprudence	28
3- PERSPECTIVES	50

ANNEXES : LES TEXTES DE LA DEONTOLOGIE ÉLABORÉS EN 2022 ET 2023 AU SEIN DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

- Les chartes de déontologie des autorités préfectorales, des personnels du secrétariat général du ministère de l'intérieur, des établissements publics administratifs sous tutelle et de la sécurité civile
- L'arrêté portant création du collège de déontologie

ÉDITORIAL DU MINISTRE

Un long cheminement, mais combien nécessaire !

Les années 2022 et 2023 furent très riches en matière de déontologie au sein du ministère de l'intérieur, comme vous allez toutes et tous le découvrir dans le rapport qui suit.

Les bases étaient solides. Il existait depuis toujours, au sein du ministère, une culture bien ancrée de la défense des libertés publiques, du respect de l'intégrité et de la probité, mais depuis 2016 et les nouvelles dispositions législatives et réglementaires qui ont suivi, elle s'est renforcée tant en matière de conformité à la norme que d'éthique de l'engagement au service des citoyens. Les agents du ministère, quelles que soient leurs fonctions, parce qu'ils sont au service de l'intérêt général ont un devoir d'exemplarité et en sont conscients. Ils savent également que la déontologie n'est ni l'éthique ni la morale mais l'énoncé et la mise en pratique des devoirs professionnels dans les situations concrètes de leur métier, en vue du bon exercice de leurs fonctions. Ils en défendent les bonnes pratiques à mettre en œuvre et à promouvoir.

Ils sont aidés en cela par le réseau des référents déontologues placés auprès du secrétaire général du ministère, du chef de service de l'inspection générale de l'administration, du directeur général de la gendarmerie nationale, du directeur général de la police nationale, du directeur général de la sécurité civile et de la gestion des crises et de la directrice générale de la sécurité intérieure, des correspondants déontologues des Préfectures de Région ou des établissements publics sous tutelle, des services de la DRH, de la DEPAFI ou le DMATES experts sur les questions éthiques, statutaires ou financières, qui sont à leur disposition, comme à celle des autorités hiérarchiques, pour répondre à leurs questions. Ce réseau est désormais bien connu et les sollicitations des agents ont progressé.

Dans leur mission de prévention, les déontologues et les services mettent aussi en place des actions de formation et de communication contribuant à une meilleure perception des enjeux déontologiques. Connaître ses droits et obligations est nécessaire pour éviter de se retrouver dans des situations délicates, mais il faut surtout préparer chacune et chacun à se poser sans cesse les bonnes questions avant d'agir, et surtout, avant qu'il soit trop tard.

Les questions de déontologie deviennent en effet de plus en plus prégnantes, tout comme les risques encourus par les agents du ministère de l'intérieur. Dans un contexte où l'exigence d'exemplarité est accrue, chaque manquement peut par ailleurs exacerber le sentiment d'incompréhension et de défiance d'une partie de la population à l'égard des institutions.

C'est pourquoi une nouvelle impulsion a été donnée en matière de déontologie au sein du ministère.

L'institution d'un nouveau collège de déontologie ouvert à des personnalités extérieures du ministère a remplacé le dispositif collégial interne composé des référents déontologues placés auprès des grandes directions, qui siégeait jusque-là. Aux côtés de ces fonctionnaires éminents, qui seront membres de droit de la nouvelle instance, siégeront ainsi, à l'avenir, trois personnalités extérieures qualifiées, parmi lesquelles un magistrat de l'ordre judiciaire ainsi qu'un universitaire. Ce collège rendra des avis et des recommandations sur des dossiers complexes. Une réflexion sur l'éthique et la déontologie dans l'ensemble des domaines de compétence du ministère est engagée pour en favoriser la promotion.

Notre ministère devant toujours faire preuve de son exemplarité, l'instruction a été donnée aux services de préparer, sous l'égide du déontologue du Secrétariat général et en liaison avec l'Agence

française anti-corruption, de nouvelles chartes de déontologie pour les services centraux et les établissements publics sous tutelle qui en étaient jusqu'alors dépourvus ainsi que pour les préfetures et sous-préfetures. A l'image de la police nationale, de la gendarmerie nationale, de la direction générale de la sécurité civile et de la gestion de crise, ou encore de l'inspection générale de l'administration qui disposent déjà de leur code de conduite, la couverture déontologique du ministère sera ainsi complète. La dernière étape sera celle de la cartographie des risques et de l'évaluation des tiers et vous la découvrirez dans le rapport d'activités de l'année 2024.

Ce document rédigé par les référents déontologues du ministère de l'intérieur pour les années 2022 et 2023 a pour objet de vous présenter ces progrès. C'est tout leur travail que vous allez en effet retrouver dans ce rapport annuel, ainsi que celui de leurs équipes et de l'ensemble du réseau de leurs correspondants. Je les en remercie toutes et tous et les en félicite chaleureusement au nom des agents de notre ministère.

M. Bruno RETAILLEAU, ministre d'État, ministre de l'intérieur

1. LE RESEAU DEONTOLOGIQUE

MINISTERIEL : MISSIONS ET ORGANISATION

1.1 Les textes en vigueur



L' ARRETE DU 24 MAI 2023
relatif à la création, à la composition
et aux attributions du collège de
déontologie au ministère de l'intérieur
et des outre-mer

**LE DECRET N°2020-69 DU
30 JANVIER 2020**
relatif aux contrôles déontologiques
dans la fonction publique, fait
évoluer les obligations applicables
aux agents publics en
responsabilisant davantage les
administrations. Ces dernières
peuvent notamment s'appuyer sur
le référent déontologue en cas de
doute sérieux

**LE DECRET N° 2017-564 DU
19 AVRIL 2017**
relatif aux procédures de recueil de
signalements émis par les lanceurs
d'alerte au sein des personnes
morales de droit public ou de droit
privé ou des administrations de l'Etat,
prévoit que le référent déontologue
peut également être désigné pour
exercer les missions de référent alerte

**LA LOI N° 2016-1691 DU
9 DECEMBRE 2016**
relative à la transparence, à la
lutte contre la corruption et à la
modernisation de la vie
économique

**LE DECRET N°2022-335 DU
9 MARS 2022**

relatif aux services d'inspection
générale ou de contrôle et aux emplois
au sein de ces services impose
explicitement au chef de l'inspection
générale de l'administration de veiller à
la qualité et à l'impartialité des travaux
des agents du service ainsi qu'au
respect des obligations déontologiques
par ses agents. Ce décret consacre
également l'obligation pour l'inspection
générale de l'administration d'élaborer
une charte de déontologie publiée au
journal officiel de la République
française

**LES ARRETES
DU 16 NOVEMBRE 2018**

relatif à la fonction de référent
déontologue et relatif à procédure de
recueil des signalements émis par les
lanceurs d'alerte, au sein du ministère
de l'Intérieur et du ministère chargé
des outre-mer

**LE DECRET N°2017-519 DU
10 AVRIL 2017**

relatif au référent déontologue dans
la fonction publique précise les
modalités de désignation des
référents déontologues, ainsi que
leurs obligations et les moyens dont
ils disposent pour l'exercice de leur
mission

**LA LOI N° 2016-483 DU
20 AVRIL 2016**

relative à la déontologie et aux droits
et obligations des fonctionnaires pose
le droit pour tout agent public de
consulter un référent déontologue
(ex article 28 de la loi du 13 juillet
1983, devenu l'article L.124-2 du
code général de la fonction publique)

1.2 Organisation du réseau déontologique ministériel

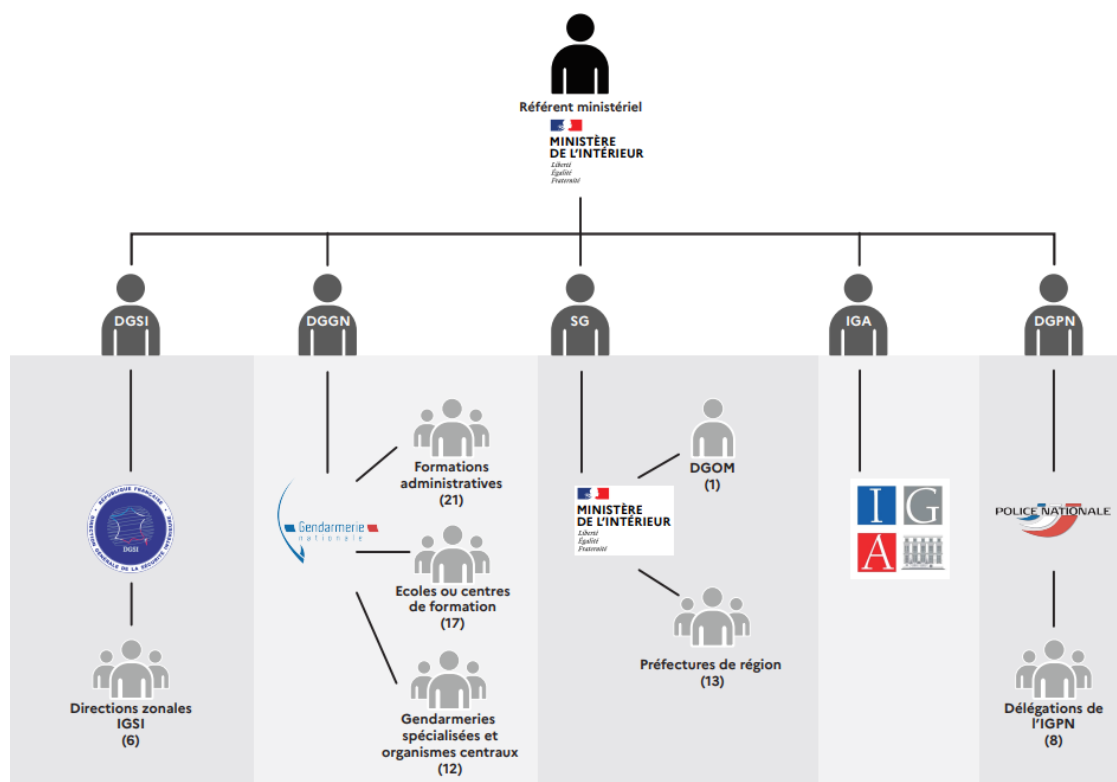
Fonctionnement du réseau avant la création du collège de déontologie (jusqu'à la publication de l'arrêté du 24 mai 2023 relatif à la création, à la composition et aux attributions du collège de déontologie) :

Le référent déontologue ministériel peut être saisi par le ministère de l'intérieur, le chef du service de l'inspection générale de l'administration, les directeurs généraux, les directeurs d'administration centrale, ainsi que par l'ensemble des référents déontologues.

Les référents et correspondants déontologues peuvent être saisis par tout agent exerçant ses fonctions au sein du service auquel ils sont rattachés en application du principe de subsidiarité. Pour les personnels administratifs, techniques et spécialisés, ceux-ci doivent saisir le référent déontologue de leur périmètre.

Le référent déontologue ministériel et les référents déontologues sectoriels se réunissent au moins une fois par an dans le cadre du comité ministériel de déontologie. En 2022, le comité a été réuni les 20 janvier, 8 mars, 14 juin et 25 novembre, et en 2023 le 31 mars.

Les référents et correspondants déontologues sont tenus au secret et à la discrétion professionnelle. Les échanges, strictement professionnels et confidentiels, ne sont jamais communiqués aux autorités hiérarchiques (sauf accord express de l'intéressé).

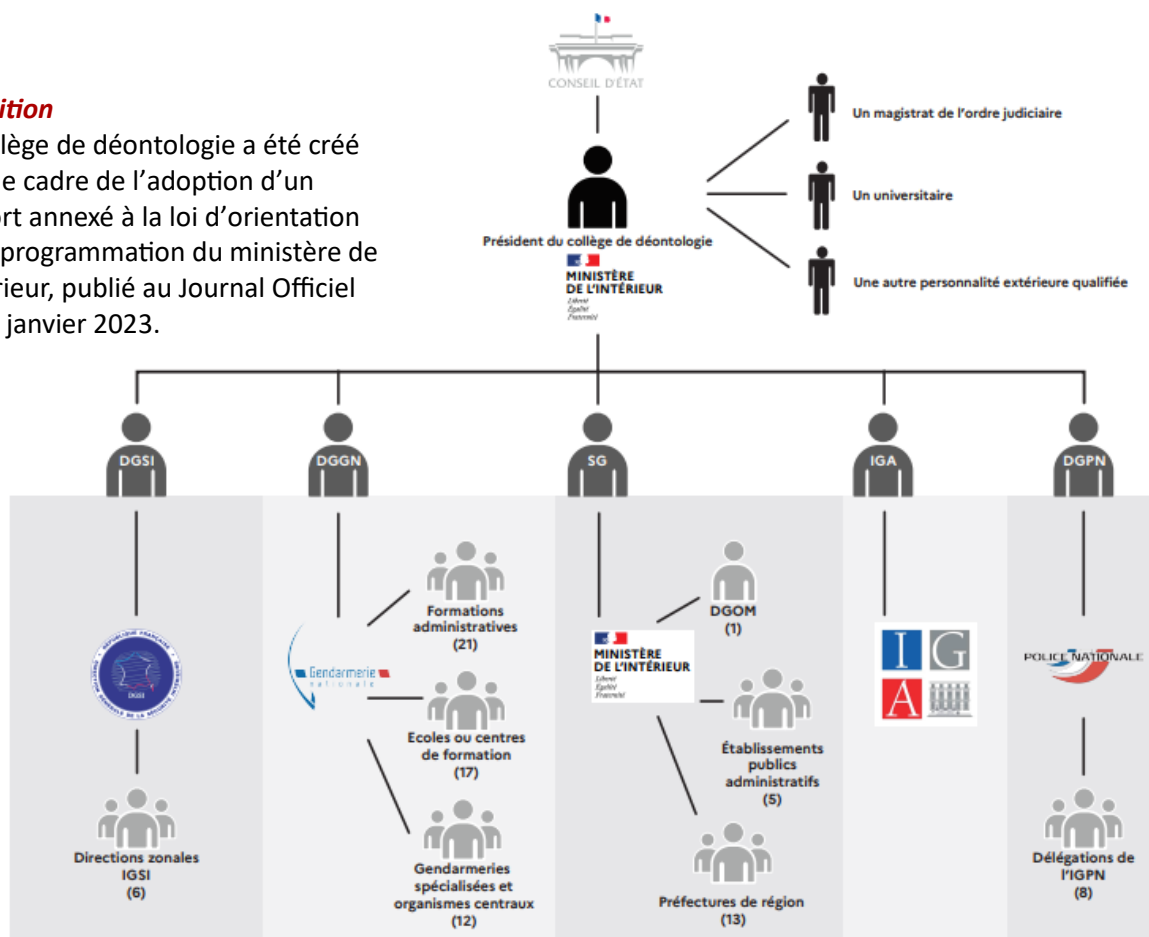


Le dispositif déontologique ministériel s'appuie sur :

- **Un référent déontologue ministériel** placé auprès du ministre de l'Intérieur;
- **Des référents déontologues** placés auprès du secrétaire général, du chef du service de l'inspection générale de l'administration, du directeur général de la police nationale, du directeur général de la sécurité intérieure, du directeur général de la gendarmerie nationale et, depuis 2023, l'inspection générale de la sécurité civile (ce qui n'apparaît pas sur le schéma ci-dessus qui était antérieur).
- **Des correspondants déontologues**, relais des référents déontologues, à des niveaux adaptés à chaque organisation.

Transition

Le collège de déontologie a été créé dans le cadre de l'adoption d'un rapport annexé à la loi d'orientation et de programmation du ministère de l'Intérieur, publié au Journal Officiel du 25 janvier 2023.



Le collège de déontologie est constitué par :

- **Son président**, membre du Conseil d'État et désigné sur proposition du vice-président du Conseil d'État ;
- **Cinq professionnels** exerçant la fonction de **référént déontologue** auprès du secrétaire général, du chef de l'inspection générale de l'administration, du directeur général de la police nationale, du directeur général de la sécurité intérieure et du directeur général de la gendarmerie nationale ;
- **Trois personnalités extérieures qualifiées**, dont un magistrat de l'ordre judiciaire et un universitaire ;

Le collège de déontologie s'appuie sur :

- **Des correspondants déontologues**, relais des référents déontologues, désignés à des niveaux adaptés à l'organisation de chacun des services du ministère de l'intérieur, ainsi que sur l'inspection générale de la sécurité civile

Fonctionnement du collège de déontologie :

Les membres de ce collège sont nommés par arrêté du ministre pour une durée de trois ans, renouvelable une fois. Il ne peut être mis fin à leur mandat qu'avec leur accord exprès. Lorsqu'il est procédé au remplacement d'un membre du collège, la désignation intervient pour la durée des fonctions restant à courir de ce membre. Le secrétariat du collège de déontologie est assuré par la direction des ressources humaines du ministère de l'intérieur.

Le collège de déontologie peut être saisi par le ministre de l'Intérieur, le secrétaire général du ministère de l'intérieur, le chef du service de l'inspection générale de l'administration, les directeurs généraux et les directeurs d'administration centrale sur toute question d'ordre général participant à la promotion de l'éthique et de la déontologie au ministère de l'intérieur.

Il peut s'adjoindre tout expert de son choix en fonction des questions qui lui sont posées.

Liste et coordonnées des référents déontologiques

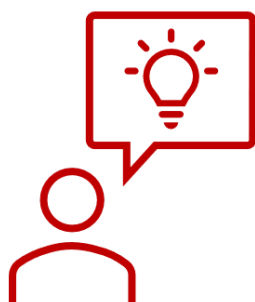
Référent déontologue ministériel

Monsieur Christian Vigouroux
Président de section honoraire du conseil d'État
En fonction jusqu'au 1^{er} février 2023



Pour le secrétariat général

Monsieur Thierry Leleu
Préfet, Conseiller d'Etat (SE) honoraire
Courriel : referent-deontologue-sg@interieur.gouv.fr
En fonction depuis 21 octobre 2022



Pour l'inspection générale de l'administration

Monsieur Jacques Schneider
Inspecteur général de l'administration honoraire
Courriel : jacques.schneider967@orange.fr
En fonction depuis le 13 septembre 2021



Pour la direction générale de la gendarmerie nationale

Monsieur Jean-Michel Gentil
Chef de l'inspection générale de la gendarmerie nationale
Courriel : Jean-Michel.gentil@gendarmerie.interieur.gouv.fr
En fonction depuis le 1^{er} août 2023



Pour la direction générale de la police nationale

Madame Agnès Thibault-Lecuvivre
Directrice, cheffe de l'inspection générale de la police nationale
Courriel : referent-deontologue-pn@interieur.gouv.fr
En fonction depuis le 25 juillet 2022



Pour l'inspection générale de la sécurité civile

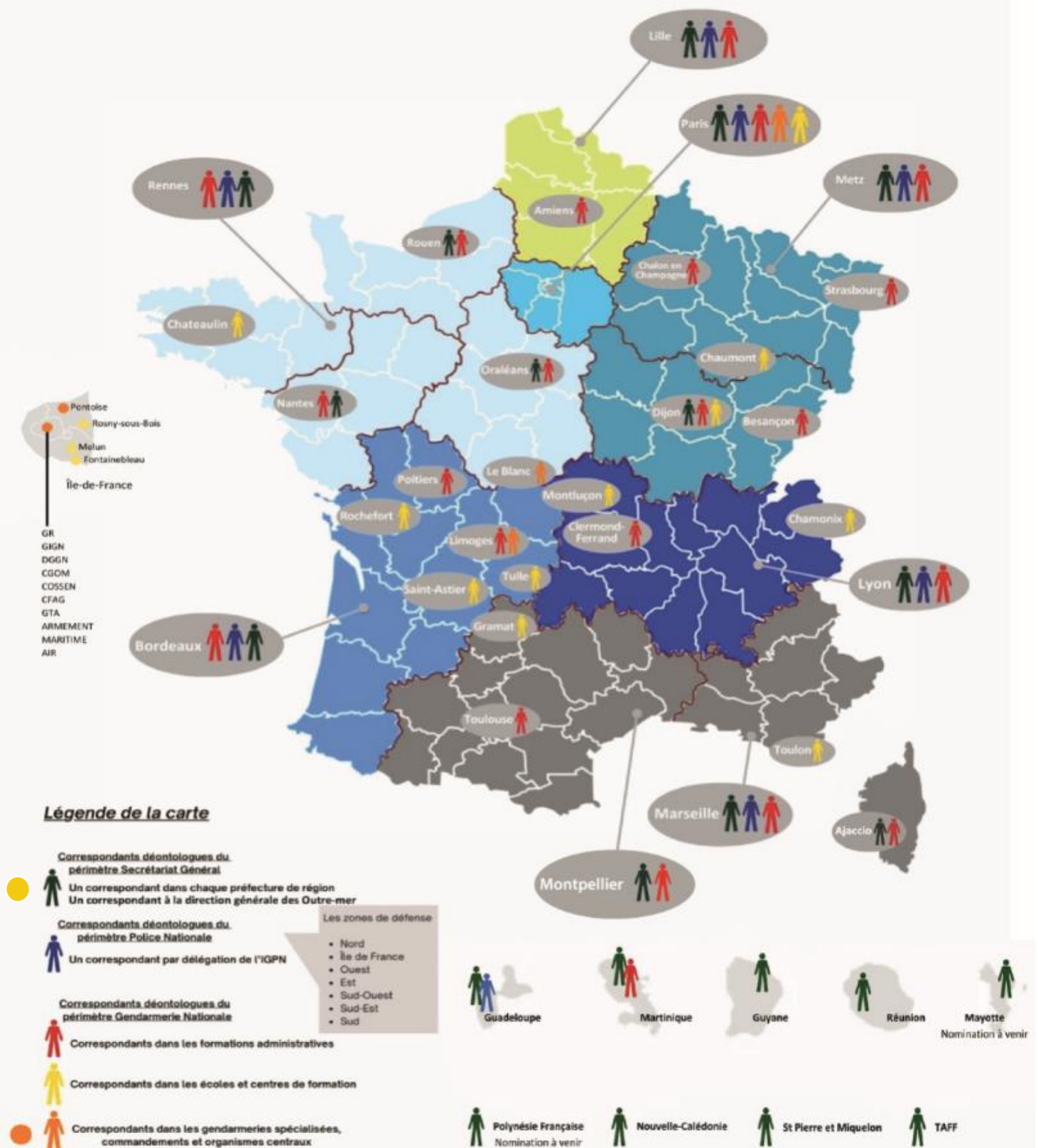
Monsieur Laurent Ferlay
Chef de l'inspection générale de la sécurité civile
Courriel : laurent.ferlay@interieur.gouv.fr
En fonction depuis le 1^{er} juin 2021



Pour la direction générale de la sécurité intérieure

Monsieur Anthony Bernardi
Inspecteur général, chef de l'inspection générale de la sécurité intérieure
Courriel : antony.bernardi@interieur.gouv.fr
En fonction depuis le 1^{er} avril 2024

Correspondants déontologues au sein du ministère de l'Intérieur (Secrétariat général, Police nationale, Gendarmerie nationale)



Écoles et centres de formation (17) :

- Commandement des écoles de la gendarmerie nationale
- École des officiers de la gendarmerie nationale
- École de gendarmerie de Châteaulin
- École de gendarmerie de Chaumont
- École de gendarmerie de Dijon
- École de gendarmerie de Fontainebleau
- École de gendarmerie de Montluçon
- École de gendarmerie de Rochefort
- École de gendarmerie de Tulle
- Centre national d'entraînement des forces de gendarmerie
- Centre national d'instruction de ski et d'alpinisme
- Centre national de formation aux systèmes d'information et de communication
- Centre de production multimédia de la gendarmerie nationale
- Centre national de formation au renseignement opérationnel
- Centre national de formation à la police judiciaire
- Centre national d'instruction nautique
- Centre national d'instruction cynophile de la gendarmerie

Formations administratives (13) :

- Auvergne-Rhône-Alpes
- Bourgogne-Franche-Comté
- Bretagne
- Centre-Val de Loire
- Corse
- Grand Est
- Hauts-de-France
- Île-de-France
- Occitanie
- Normandie
- Nouvelle-Aquitaine
- Pays de La Loire
- Provence-Alpes-Côte d'Azur

Gendarmeries spécialisées et organismes centraux (12) :

- Direction générale de la gendarmerie nationale
- Gendarmerie de l'armement
- Gendarmerie maritime
- Gendarmerie de l'air
- Gendarmerie des transports aériens
- Commandement des forces aériennes de la gendarmerie nationale
- Commandement spécialisé pour la sécurité nucléaire
- Commandement du soutien opérationnel de la gendarmerie nationale
- Pôle judiciaire de la gendarmerie nationale
- Groupe d'Intervention de la Gendarmerie Nationale
- Garde républicaine
- Commandement de la Gendarmerie d'Outre-mer

Établissements publics sous tutelle du ministère de l'intérieur

Établissements publics appartenant au réseau du référent déontologique du Secrétariat général :

- Agence nationale de traitement automatisé des infractions (ANTAI)
- Agence nationale des titres sécurisés (ANTS)
- Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS)
- Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII)
- Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA)

Autres périmètres :

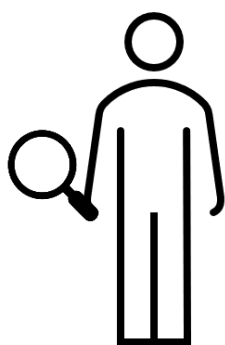
- École nationale des officiers de sapeurs-pompiers
- École nationale supérieure de police
- Institut national de police scientifique

1.3 Les missions des référents déontologiques et référents alertes

Les missions du référent déontologue ministériel

L'arrêté du 16 novembre 2018 relatif à la fonction de référent déontologue du ministère de l'intérieur charge le référent déontologue ministériel des missions suivantes :

1. Animer et coordonner l'action des référents déontologues placés auprès du secrétariat général, du chef de l'inspection générale de l'administration, du directeur général de la police nationale, du directeur général de la sécurité intérieure et du directeur général de la gendarmerie nationale
2. Conduire des réflexions sur l'éthique et la déontologie au ministère de l'intérieur et formuler toute proposition de nature à en assurer la promotion
3. Rendre des recommandations sur des questions communes à l'ensemble de ministère de l'intérieur en matière de déontologie
4. Émettre des avis sur des dossiers complexes relevant d'un périmètre sectoriel ou en cas de conflits d'intérêts
5. Établir un rapport annuel sur les activités du ministère de l'intérieur en matière déontologique.

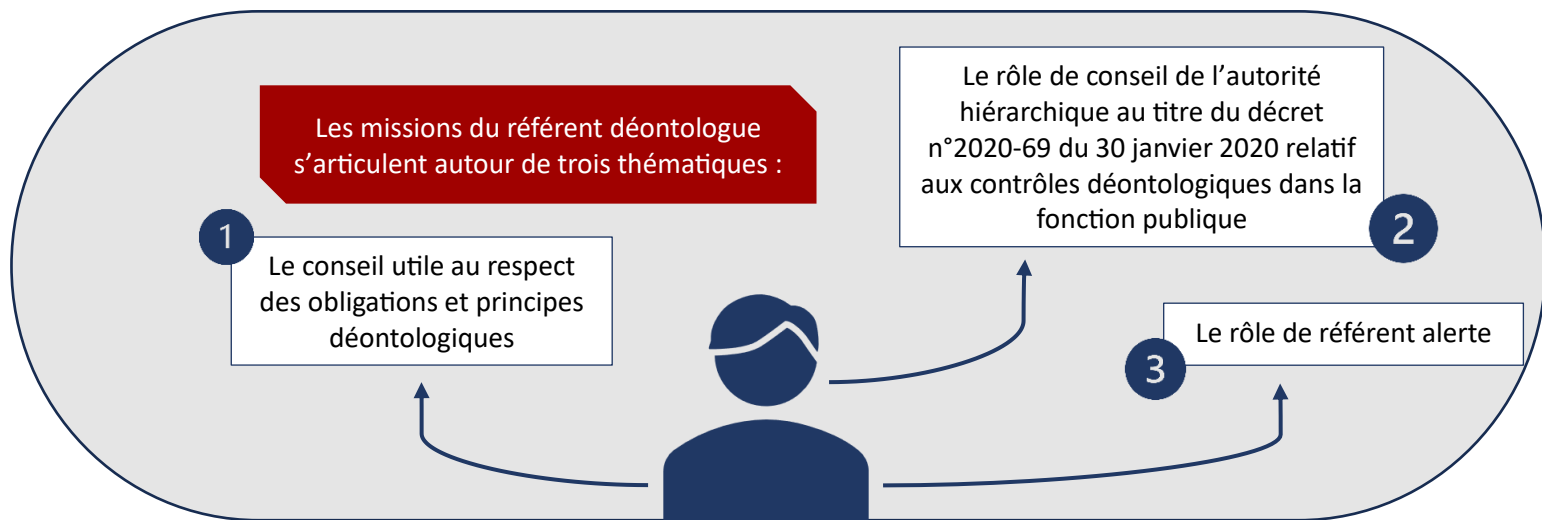


Transition

L'arrêté du 24 mai 2023 relatif à la création, à la composition et aux attributions du collège de déontologie au ministère de l'intérieur le charge :

1. De conduire des réflexions sur l'éthique et la déontologie au ministère de l'intérieur et formuler toute proposition de nature à en assurer la promotion
2. De participer à l'adaptation et à l'actualisation des textes applicables en matière de déontologie
3. D'émettre des avis et rendre des recommandations sur des dossiers complexes relevant d'un périmètre sectoriel ou en cas de conflits d'intérêts
4. D'établir un rapport annuel sur les activités du ministère de l'intérieur en matière déontologique.

Les missions des référents déontologiques



Le conseil utile au respect des obligations et principes déontologiques

1

Article 8 du décret n° 2017-519 du 10 avril 2017 relatif au référent déontologue dans la fonction publique

Article L. 124-2 du code général de la fonction publique (ex article 28 bis de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires)

« Tout fonctionnaire a le droit de consulter un référent déontologue, chargé de lui apporter tout conseil utile au respect des obligations et des principes déontologiques [...].

Cette fonction de conseil s'exerce sans préjudice de la responsabilité et des prérogatives du chef de service. »

« Lorsque des faits susceptibles d'être qualifiés de conflit d'intérêt lui ont été signalés sur le fondement de l'article 6 ter A de la loi du 13 juillet 1983 précitée, le référent déontologue apporte, le cas échéant, aux personnes intéressées tous conseils de nature à faire cesser ce conflit. »

Lorsqu'il est saisi d'un projet de cumul d'activités ou de reconversion professionnelle dans le secteur privé, le référent déontologue examine si l'activité envisagée par l'agent public présente un risque pénal, c'est-à-dire risque de placer l'intéressé en situation de commettre le délit de prise illégale d'intérêts réprimé par les articles 432-12 ou 432-13 du code pénal.

Les référents sont chargés d'apporter, en toute indépendance, tout conseil utile au respect des obligations et des principes déontologiques. Ils peuvent être saisis par tout agent concernant une situation individuelle ou des faits susceptibles d'être qualifiés de conflits d'intérêts. Les correspondants déontologiques exercent les mêmes missions.

- ➔ Article 5 de l'arrêté du 16 novembre 2018 relatif à la fonction de référent déontologue au sein du ministère de l'intérieur.
- ➔ Article 10 de l'arrêté du 24 mai 2023 relatif à la création, à la composition et aux attributions du collège de déontologie au ministère de l'intérieur.

Les avis rendus sur consultation de l'autorité hiérarchique

2

Article 5 du décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020 relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique (contrôle préalable à la nomination pour les postes les plus exposés)

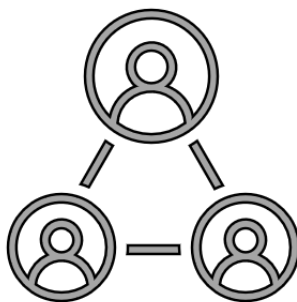
« Lorsque l'autorité hiérarchique a un doute sérieux sur la compatibilité des activités exercées au cours des trois dernières années avec les fonctions envisagées, elle saisit sans délai le référent déontologue de l'administration concernée. »

« Lorsque l'autorité hiérarchique a un doute sérieux sur la compatibilité de l'activité envisagée avec les fonctions exercées par le fonctionnaire au cours des trois dernières années, elle saisit sans délai le référent déontologue pour avis. »

Article 25 du décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020 relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique (départ vers le privé ou cumul d'activité pour création ou reprise d'entreprise)

Le décret n°2020-69 du 30 janvier 2020 relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique fait évoluer les obligations déontologiques applicables aux agents.

La réforme prévoit leur renforcement pour les emplois les plus exposés aux risques déontologiques (avec un contrôle automatique de la Haute autorité de transparence de la vie publique), tout en responsabilisant davantage les administrations pour les autres emplois. En cas de doute sérieux, l'autorité hiérarchique pourra s'appuyer sur son référent déontologue et sur la HATVP.



Le rôle du référent déontologue est ainsi renforcé, il devient un rouage essentiel du dispositif des contrôles déontologiques en venant éclairer l'administration dans l'analyse des demandes qui lui sont soumises en cas de doute sérieux.

Le rôle de référent alerte

3

Article 2 de l'arrêté du 16 novembre 2018 relatif à la procédure de recueil des signalements émis par les lanceurs d'alerte au sein du ministère de l'intérieur

« Au sein du ministère de l'Intérieur le référent déontologue ministériel et les référents déontologues [sectoriels] se voient confier les missions de référent alerte. »

La circulaire du 1er mars 2019 relative à l'organisation du réseau déontologique au sein du ministère de l'intérieur précise que les correspondants déontologues désignés au niveau des préfectures de région ainsi que celui désigné au niveau de la direction générale des outre-mer se voient confier la mission de référent alerte.

Observation :

Le 21 mars 2022 a été promulguée la loi n°2022-401 visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte. Cette loi de transposition de la directive (UE) 2019/1937 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2019 sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union renforce la protection des lanceurs d'alerte et simplifie les canaux de signalement des alertes.



Transition

Une nouvelle procédure interne de recueil et de traitement des signalements émis par les lanceurs d'alerte définie par l'arrêté du 8 janvier 2024

La loi du 21 mars 2022 visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte et son décret d'application du 3 octobre 2022 modifient le dispositif général de protection des lanceurs d'alerte instauré par la loi relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique du 9 décembre 2016.

Une nouvelle procédure interne de recueil et de traitement des signalements émis par les lanceurs d'alerte au sein du ministère de l'intérieur a ainsi été définie par l'arrêté du 8 janvier 2024.

Elle maintient les référents et les correspondants déontologues dans leurs missions actuelles de référent alerte. Cependant, sur saisine de son président, le cas échéant à la demande d'un référent déontologue, le collège de déontologie du ministère pourra dorénavant se voir confier la mission de traitement des signalements d'alerte. Elle introduit également la faculté d'adresser un signalement par oral en complément de la procédure écrite préexistante.

Enfin, sa principale nouveauté est d'étendre le dispositif jusqu'à présent réservé aux agents et aux collaborateurs occasionnels à des « personnes extérieures » (par exemple, les personnes candidates à un emploi, cocontractantes ou sous-traitantes des services placés sous l'autorité du ministre de l'Intérieur et des Outre-mer). Les signalements anonymes de la part de ces personnes sont désormais recevables.

2.BILAN DE L'ACTIVITÉ DU RÉSEAU

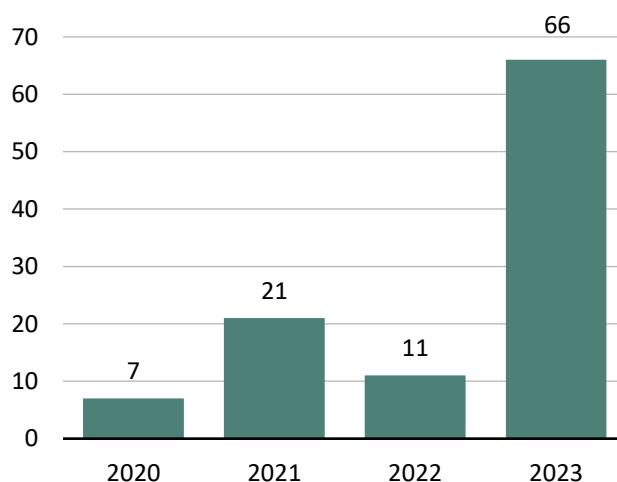
2.1 L'analyse des saisines

Les référents déontologues qui ont fait connaître leurs données chiffrées affichent un nombre global de 276 saisines pour les années 2022 et 2023.

Secrétariat général

Un nombre de saisines du référent déontologue du Secrétariat général à son plus haut niveau en 2023 au cours des quatre dernières années :

■ Nombre de saisines du référent déontologue du Secrétariat général



Le nombre de conseils prodigués et d'avis rendus par le référent déontologue du Secrétariat général en 2023 est le plus élevé (66) de ces quatre dernières années. Il s'inscrit dans une tendance haussière liée à la nouveauté de cette institution, ralentie en 2022 par la pandémie et freinée en 2023 par la vacance (du 28 février au 21 octobre 2023) de la fonction de référent déontologue du Secrétariat général, mais dont le rythme ne cesse d'augmenter. Il se stabilisera peut-être en 2024 suivant la courbe constatée dans d'autres services administratifs.

L'activité du réseau déontologique du Secrétariat général est également constituée par les saisines des correspondants déontologues. En 2023, les correspondants déontologues ont traité 33 saisines. La thématique du cumul d'activités a occupé la première place des saisines (12) soit 36 %.

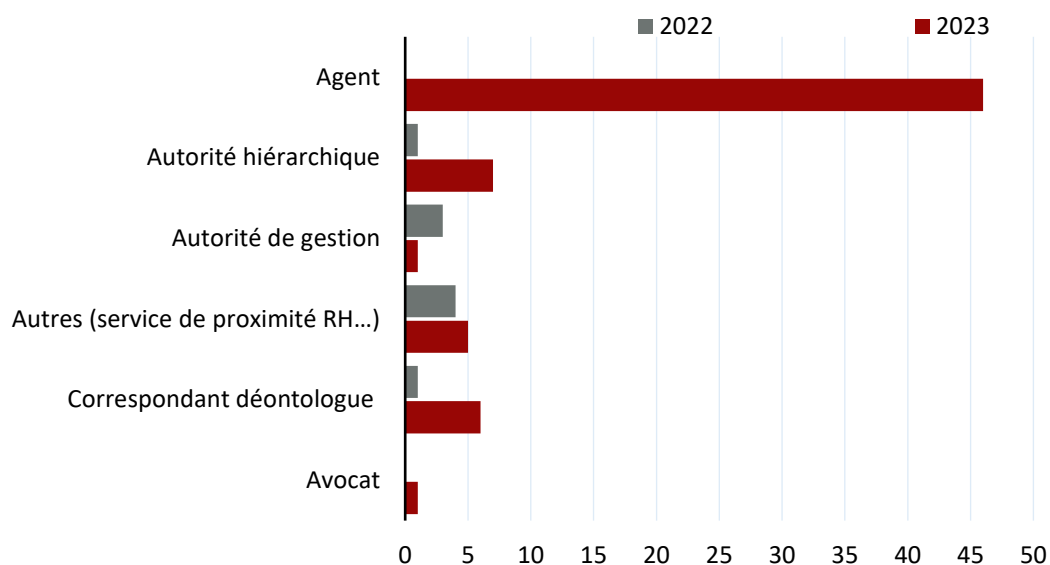
Parmi les 66 saisines, 46 l'ont été en 2023 au titre de la fonction de conseil et 20 pour un avis sollicité par les autorités hiérarchiques, de gestion ou les correspondants déontologues pour lesquels 7 ont donné lieu à un avis favorable ou de compatibilité sans réserve, 4 à un avis favorable ou de compatibilité sous réserves, 8 à un avis défavorable ou d'incompatibilité et 1 à un déclinatoire de compétence.

Origine des saisines du référent déontologue :

En 2023, les sollicitations des agents sont de loin les plus nombreuses (46) et représentent 70 % du nombre global des saisines.

Dans les 20 cas de saisines effectuées par une autorité ou un service de l'administration, soit 30 % de l'ensemble, on distingue des saisines de l'autorité hiérarchique (7), de l'autorité de gestion (4) ou du service RH de proximité (5).

10% des saisines proviennent des correspondants déontologues.

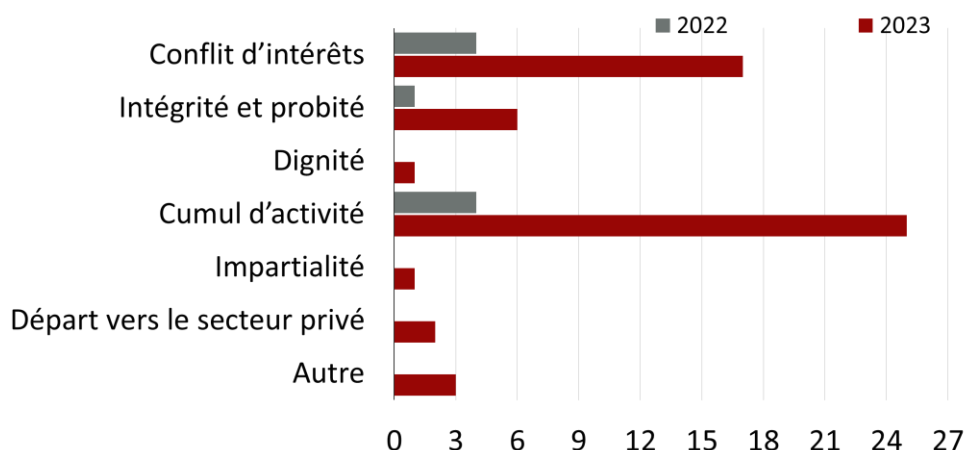


Répartition des avis par catégorie et affectation des agents :

Les conseils et avis concernent majoritairement des agents de catégorie A et A+ (55 soit 83%). On en dénombre 9 pour des agents de catégorie B, et 2 pour des agents de catégorie C.

55 % (36) des agents concernés par une demande de conseil ou une saisine sont affectés en administration territoriale. 30 avis ont été rendus pour des agents affectés en administration centrale, appartenant principalement à la catégorie A.

Répartition des saisines par motif déontologique :



En 2023, les motifs concernent majoritairement les cumuls d'activités (38%) et les conflits d'intérêts (26 %).

Activité au titre de sa mission de référent alerte interne

Enfin, durant la période considérée, aucune sollicitation n'a été recensée dans le cadre du dispositif concernant les lanceurs d'alerte.

Inspection générale de l'administration

En 2022, le référent déontologue de l'Inspection générale de l'administration a été sollicité à trois reprises pour conseiller ou donner un avis sur des questions tenant à la déontologie :

- en mars pour conseiller un inspecteur général (risque de conflit d'intérêt dans le cadre d'une mission inter-inspections)
- en juin pour donner un avis au chef de l'IGA sur le projet de charte de déontologie du corps préfectoral
- en septembre dans le cadre des avis préalables prévus par le décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020 relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique, pour se prononcer sur le projet de cumul d'activité à titre accessoire déposé par un agent affecté à l'inspection générale.

En 2023, il a été sollicité à deux reprises pour conseiller ou donner un avis sur des questions touchant à la déontologie, et notamment à la question du cumul d'activité à titre accessoire.

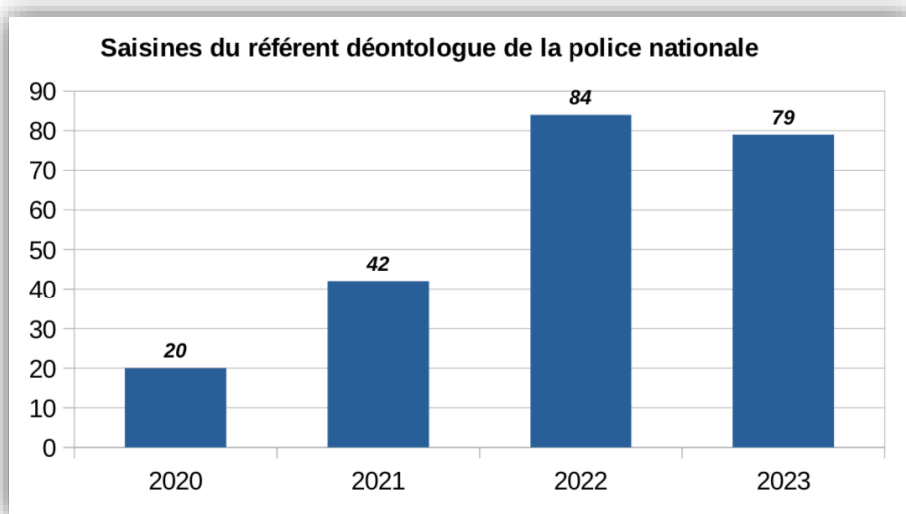
Activité au titre de sa mission de référent alerte interne

Sur la période considérée (2022-2023), le référent déontologue de l'IGA, au titre de sa mission de référent alerte interne, n'a pas été saisi.

Police nationale

Au cours de ces quatre dernières années, après une période de très forte hausse, le nombre d'avis rendus par le référent déontologue de la police nationale se stabilise entre 2022 et 2023.

Cette tendance confirme notamment l'importance et la pertinence des actions de formation et de communication menées par l'inspection générale de la police nationale (IGPN) à ce sujet, ces dernières contribuant à une meilleure perception et donc une sécurité juridique renforcée des agents au regard des enjeux déontologiques qui les concernent.



Un nombre de saisines du référent déontologue qui se stabilise à un niveau élevé entre 2022 et 2023 après deux années de forte hausse

Entre 2020 et 2022, le nombre d'avis rendus par le référent déontologue de la police nationale a été multiplié par plus de quatre, passant de 20 à 84 saisines annuelles.

En 2023, 79 demandes ont été traitées par le référent déontologue, soit un nombre en légère baisse par rapport à 2022, soit une moyenne de 6,6 saisines mensuelles (7 en 2022).

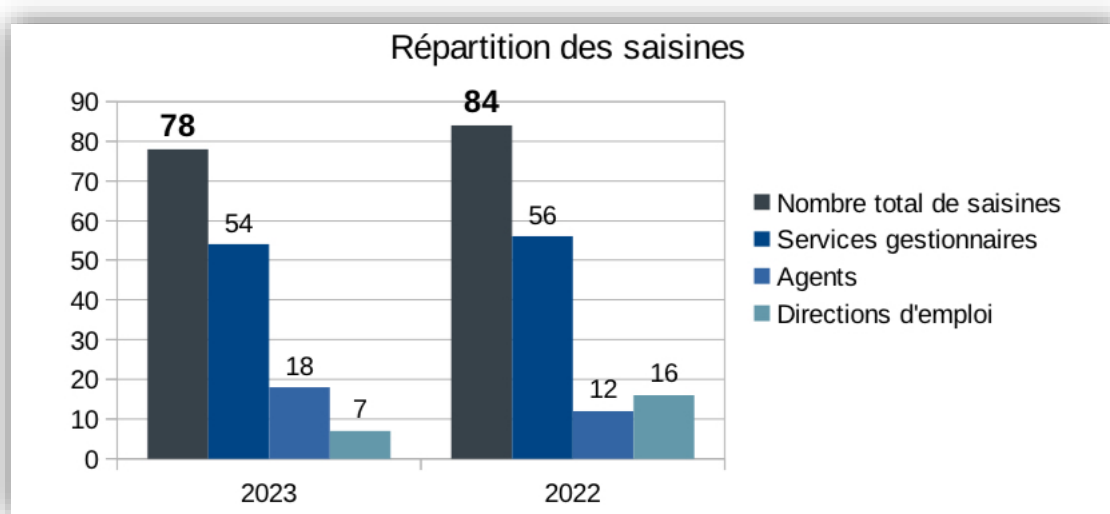
	Janvier	Février	Mars	Avril	Mai	Juin	Juillet	Août	Septembre	Octobre	Novembre	Décembre	Total sur l'année	<u>Evolution 2022/2023</u>
2023	8	2	11	5	4	9	3	9	8	11	4	5	79	- 6%
2022	4	3	8	2	10	7	6	0	16	14	9	5	84	

Au cours de cette dernière année, le référent déontologue a ainsi rendu 61 avis (72 en 2022) et formulé 18 conseils (12 en 2022), dont 8 avis d'incompétence (4 en 2022) tenant soit à la nature de la question (applicabilité d'une instruction), soit à celle du périmètre de l'affectation de l'agent (contractuel d'une préfecture, agent de la DGSI), soit enfin, quant à l'autorité de saisine (ex : sollicitation par l'avocat de l'agent).

Origine des saisines du référent déontologue :

En 2023, 68 % des saisines (54 demandes traitées) émanent des services gestionnaires tels que les SGAMI ou les Services administratifs et techniques de la Police nationale. Les sollicitations des agents représentent quant à elles 23 % de l'ensemble (18 demandes traitées) tandis que les directions d'emploi se sont adressées à 7 reprises au référent déontologue (9%).

Par comparaison, il est à noter que le nombre de demandes des agents a sensiblement augmenté entre 2022 et 2023 (12 saisines, soit 14 % de l'ensemble en 2022), tandis que celui des directions d'emploi a, au contraire, diminué (16 saisines, soit 19 % de l'ensemble en 2023). Les sollicitations des services gestionnaires sont, enfin, comparables entre les deux exercices (56 saisines, soit 67 % de l'ensemble en 2024).



Les thématiques des saisines du référent déontologue :

En 2023, les thématiques sur lesquelles le référent déontologue a été saisi sont les suivantes :

- 56 sollicitations portent sur le cumul d'activités dont l'exercice d'un cumul d'activités à titre accessoire (contre 63 en 2022) ;
- 22 sur des demandes d'exercices d'une activité après cessation de fonction (contre 18 en 2022) : disponibilité, détachement, retraite, rupture conventionnelle ;
- 1 demande de conseil d'un agent portant à la fois sur l'exercice d'une activité privée à titre accessoire ou au titre d'une disponibilité selon le temps consacré.

Ainsi, 72 % des consultations (75 % en 2022) concernent les seules demandes de cumul d'activités, dont 47 relatives à des cumuls d'activités allégués comme étant accessoires dans la demande initiale de l'agent (49 en 2022).

Les années 2022 et 2023 sont marquées par un nombre identique de saisines relatives aux activités de secourisme et de sécurité, que ce soit en cybersécurité, en activité privée ou publique de sécurité ou de formateur en sécurité (13 saisines sur chacune des deux années).

Les demandes relatives au domaine du « bien-être » et des pratiques non conventionnelles à visée thérapeutique sont quant à elles en diminution en 2023, avec 7 saisines (ex : relaxation, méditation, coaching en développement personnel, masseur, naturopathe, etc.) contre 12 en 2022.

Enfin, les demandes pour cumul d'activités en qualité d'expert auprès de la justice ou autres instances, présentant ainsi un risque déontologique en termes d'indépendance et de neutralité du service, ont diminué avec 3 avis contre 4 en 2022.

L'analyse des demandes portées à la connaissance du référent déontologue ainsi que l'étude des modalités de sa saisine en 2022 et 2023, suscitent les points d'attention suivants :

- La grande majorité des sollicitations sont transmises par les services gestionnaires et non par l'autorité hiérarchique ou l'agent comme le prévoient les textes ;
- Les demandes d'avis ou de conseils concernent majoritairement des cumuls d'activités (exemple : coach en neurosciences appliquées, praticien en massage, agent de recherche privée, pizzaiolo, etc.) dont des cumuls d'activités accessoires (exemple : expert judiciaire en matière d'arme, d'incendie, en cybercriminalité, nageur-sauveteur, éleveur félin, formateur dans le domaine juridique, assistant familial, etc.) voire des activités dont l'exercice est libre (exemple : activité littéraire);
- La plupart des sollicitations sont présentées par l'agent comme un cumul d'activités à titre accessoire. En réalité, elles sont souvent requalifiées en cumul d'activités dans le cadre d'une création d'entreprise (exemple : décoration d'évènements, gestion administrative, concepteur de plans et aménagements pour l'habitat particulier, courtier en automobile, marchand de biens, technicien en maintenance défibrillateurs cardiaques, etc.) ;
- 5 demandes d'avis et 2 demandes de conseil d'un agent concernent des disponibilités pour rejoindre un emploi public (contrat d'attaché dans une mairie dans une cellule municipale d'échange sur la radicalisation, formation dans le cadre d'un programme de l'ONU, activité dans un conseil général, directeur de la sécurité d'une ville, formateur en sécurité dans un lycée privé sous contrat, poste européen dans une collectivité territoriale, mandat d'adjoint au maire).

En effet, d'une part ces activités ne peuvent pas être exercées à titre accessoire et, d'autre part, elles porteraient atteinte à la dignité des fonctions.

Un nombre de saisines limitées au titre de sa mission de référent alerte interne

Sur la période considérée (2022-2023), le référent déontologue de la police nationale, au titre de sa mission de référent alerte interne, a été sollicité à deux reprises pour de simples demandes de renseignements relatifs au statut de lanceur d'alerte.

Un signalement est toutefois intervenu en 2023. Au regard des éléments de ce dernier, il a été réorienté, avec l'accord du signalant, en direction de la plate-forme Signal-Discri de l'IGPN qui a traité ledit signalement.

Au cours des années 2022 et 2023, le référent déontologue de la DGSI a rendu deux avis, pour évaluer la situation d'agents dans le cadre d'un cumul d'activités et d'une reconversion professionnelle vers le secteur privé, au regard de l'analyse du risque déontologique et pénal.

S'agissant du cumul d'activités, il a été saisi par un correspondant déontologue concernant la demande du cumul d'activités à titre accessoire dans le domaine de la plomberie sanitaire, d'un agent exerçant les fonctions de brigadier-chef au sein d'une direction zonale.

Dans le cas de la reconversion professionnelle, il s'agissait d'un départ vers le secteur privé d'un commandant de police.

Gendarmerie nationale

Le chef de l'IGGN est le référent déontologue pour l'ensemble de la gendarmerie.

A ce titre, il traite les manquements déontologiques qui lui sont signalés, en interne ou par la population et répond aux interrogations, qu'elles émanent des correspondants déontologues des régions ou directement de militaires confrontés à une problématique pour laquelle ils ne trouvent pas une réponse déjà formatée, conformément aux dispositions de l'article L4122-10 du Code de la défense ("Tout militaire a le droit de consulter un référent déontologue, chargé de lui apporter tout conseil utile au respect des obligations et des principes déontologiques mentionnés au présent chapitre. Cette fonction de conseil s'exerce sans préjudice de la responsabilité et des prérogatives des autorités de commandement...").

Ainsi, les éléments de réponse fournis dans le cadre du rapport ministériel annuel évoquent effectivement 29 demandes de conseils, présentées comme suit :

- 5 ont trait au devoir d'exemplarité ;
- 5 ont trait au cumul d'activité ;
- 7 ont trait à l'impartialité, la neutralité ou au devoir de réserve ;
- 2 ont trait à la probité ;
- 2 ont trait à la laïcité ;
- 2 ont trait à la discrétion et au secret professionnel ;
- 1 a trait aux obligations vaccinales des militaires ;
- 2 ont trait à l'obéissance et au loyalisme ;
- 1 a trait à l'atteinte au crédit et au renom de l'institution hors service ;
- 2 ont trait à l'exercice du commandement.

Ces dossiers ouverts sous le vocable conseil renvoient à des analyses ponctuelles et subsidiaires sur le plan déontologique de questions se rattachant le plus souvent à une situation statutaire ou à des aspects purement réglementaires.

Au regard du statut militaire, il convient en outre de préciser que certains sujets relèvent d'un bureau dédié de la DRH de la DGGN, qui traite ainsi les questions de cumul d'activité, ou de reconversion professionnelle, au regard des obligations statutaires.

Ainsi le militaire qui souhaite exercer une activité dont il retire un avantage personnel ou une rémunération est tenu d'en faire la déclaration au ministre de l'Intérieur, qui se prononce sur la compatibilité de l'activité envisagée.

De même dans le cadre d'une reconversion, le militaire doit soumettre à la commission de déontologie des militaires la nature de l'activité lucrative envisagée. Un officier général de l'IGGN participe à cette commission.

Sécurité civile

La sécurité civile se caractérise par une multitude d'établissements et de profils. Qu'ils soient nationaux, zonaux, départementaux, agents de l'Etat, de la fonction publique territoriale, militaires, volontaires ou bénévoles, ils œuvrent ensemble sous la coordination et le pilotage de la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC). C'est cette richesse qui fait la force de la sécurité civile et son agilité face aux crises.

En 2022, l'inspection générale de la sécurité civile (IGSC) s'est saisie des problématiques portant sur les enquêtes administratives et la déontologie, rejoignant ainsi le réseau ministériel.

Elle a proposé au directeur général de la sécurité civile et de la gestion des crises deux documents structurants à destination des cadres, dirigeant les 186 établissements qui composent la communauté de la sécurité civile.

Le premier est un mémento de l'enquête administrative au sein de la sécurité civile, pratique, opérationnel et qui comporte, au-delà des règles de procédures, un certain nombre de documents types visant à prévenir les contentieux éventuels, dont une annexe sur la charte de déontologie des inspecteurs de l'IGSC.

Le second, élaboré au début de l'année 2023, est une charte de déontologie des personnels de la sécurité civile. Elle rappelle les valeurs partagées par l'ensemble des forces qui la composent et l'exemplarité qui doit animer son action. Elle comporte 19 articles regroupés au sein de quatre parties :

- Les obligations incombant à l'autorité hiérarchique ;
- Les valeurs et devoirs des personnels investis d'une mission de sécurité civile permanente ou temporaire ;
- La nécessaire exemplarité des personnels de la sécurité civile ;
- Le contrôle de l'action.

Sur les années 2022 et 2023, l'IGSC n'a pas été saisie par les autorités ou autres membres, pour donner un avis sur les questions de déontologie.

Nonobstant, elle continue de veiller au respect par les personnels investis d'une mission de sécurité civile permanente ou temporaire des règles inscrites dans la charte de déontologie de la sécurité civile

2.2 L'importance de la mission de formation, d'information et de sensibilisation

Secrétariat général

Au sein du secrétariat général, les actions mises en œuvre ont permis de renforcer la culture déontologique des agents mais également des correspondants déontologues.

Les correspondants déontologues du Secrétariat général ont été réunis lors d'un séminaire organisé le 17 novembre 2022 qui a permis d'évoquer plusieurs thématiques au cœur de leur activité : « Déontologie et management », « L'encadrement par le droit de la fonction publique des cadeaux faits aux agents », « Le cumul d'activités et la reconversion professionnelle dans le secteur privé au regard des conflits d'intérêts » et « La réforme du droit d'alerte et la procédure de recueil et de traitement des signalements émis par les lanceurs d'alerte ».

Mise en place d'un dispositif de formation en présentiel systématique relatif à la déontologie des agents publics

Dans le cadre des parcours de formation des agents de catégorie A (attaché d'administration de l'État), de catégorie B (secrétaire administratif), catégorie C (adjoint administratif) nouvellement affectés au ministère de l'Intérieur, la sous-direction du recrutement et de la formation professionnelle a mis en place un dispositif de formation en présentiel systématique relatif à la déontologie des agents publics (droits et obligations des agents publics). Il existe par ailleurs, des modules de formations à distance sur FORMI et MENTOR pour tout public qui évoquent ou sont dédiés à la déontologie.

Conception d'un parcours de formation « Lutte contre la fraude »

Le premier module intitulé « Les acteurs de la lutte contre la fraude, leur rôle et leurs missions » est en ligne sur FORMI et accessible à tous. Celui-ci est complété de modules sur « Les enjeux de la lutte contre la fraude », sur « La fraude interne » et les « Cachets et matières ». Des modules de formation en ligne spécifiques sont consacrées aux aspects techniques métiers.

Après le tronc commun, des modules visant plus spécifiquement les professionnels du domaine (référénts fraude départementaux, correspondants fraude des services étrangers et agents des cellules fraude dans les CERT) complètent le parcours. Ces modules concernent les applications métiers.

À l'issue de cette formation en ligne, les agents acquièrent une connaissance générale du réseau et des risques liés à la fraude externe et interne.

Dispositif de formation destiné aux hauts fonctionnaires les plus exposés aux risques d'atteinte à la probité

Le module de formation relatif à la déontologie est organisé deux fois par an dans le cadre du cycle supérieur des études territoriales (CSET I) destiné aux nouveaux hauts fonctionnaires. La séquence, d'une durée de 4 heures, s'articule autour de deux axes animés par le référent déontologue auprès du secrétaire général du ministère de l'intérieur et des officiers professeurs de l'école des officiers de la gendarmerie nationale. Les hauts fonctionnaires étant confrontés à des situations professionnelles qui mettent leur management à l'épreuve et les conduisent à opérer des choix, notamment en situation

d'urgence, la formation propose à la fois un rappel des fondements éthiques du métier préfectoral, mais également des mises en pratique en relation avec leur environnement professionnel. En 2023, 179 hauts fonctionnaires ont suivi le module de formation dédié à la déontologie.

Inspection générale de l'administration

Le référent déontologue est intervenu lors des formations internes organisées pour l'accueil des nouveaux arrivants au sein de l'inspection générale de l'administration les 8 février et 1^{er} juillet 2022. Sa présentation, intitulée « la déontologie dans un corps d'inspection », synthétise le cadre juridique de sa mission. Elle insiste à partir d'exemples concrets sur la notion de conflit d'intérêt, risque auquel les inspecteurs peuvent être soumis dans l'exercice de leurs fonctions comme en dehors du service.

A la demande du chef de l'IGA, il a effectué une présentation plus synthétique de ses missions lors du comité de service de l'inspection générale réuni le 13 novembre 2023.

Police nationale

Les initiatives prises ont été propices à une meilleure connaissance de l'activité du référent déontologue dans la police nationale. Elles ont plus particulièrement visé à renforcer la sécurité juridique des agents par une sensibilisation effective en formation initiale et continue.

Fin 2023, l'IGPN s'est engagée dans une modernisation de sa formation à l'intention du public prioritaire que constituent les nouvelles promotions d'élèves gardiens de la paix (EGPx) et de policiers adjoints (PA).

S'appuyant sur des supports renouvelés et élaborés conjointement avec l'ensemble des services de l'IGPN, ce module de trois heures sur la thématique "une déontologie qui oblige et qui protège : les modalités du contrôle" aborde les priorités opérationnelles de l'inspection. A ce titre, et sous l'angle notamment du risque de corruption et de probité, un point particulier est développé sur la mission du



réfèrent déontologue, les modalités de sa saisine par les agents, notamment au regard d'éventuels cumuls d'activité.

Depuis le dernier trimestre 2023, près de 2000 élèves gardiens de la paix et policiers adjoints ont bénéficié de cette formation dans l'ensemble des écoles de police et structures de formation en métropole mais également en outre-mer.

Dans le cadre de la réforme de la police nationale et de la nouvelle organisation territoriale, l'IGPN est intervenue également au cours d'une formation dédiée à l'accompagnement à la prise de responsabilités, auprès des cadres des directions départementales, inter-départementales et zonales.

A cette occasion et parmi les sujets abordés, celui du recours au réfèrent déontologue pour eux-mêmes ou les personnels placés sous leur autorité a également été évoqué.

Direction générale de la sécurité intérieure

Des cycles de formation ont été proposés par l'organisme CEGAPE, spécialisé dans les formations à destination des acteurs de la sphère publique :

- Le 17 novembre 2022, « *le réfèrent déontologique* », session qui visait à définir la notion de déontologie dans la fonction publique, le cadre législatif et réglementaire, le rôle et les missions du réfèrent déontologue, ainsi que les outils à sa disposition pour faire appliquer les principes déontologiques.
- Le 18 novembre 2022, « *Contrôle déontologique et cumul d'activités* », session qui visait à expliquer la réglementation relative aux cumuls d'activités, intégrer les nouvelles modalités de contrôle déontologique issues de la loi de transformation de la fonction publique et proposer une méthodologie d'instruction des demandes du cumul d'activités. Participaient à cette session l'adjoint à l'IGSI et le chef de projet déontologie/laïcité.

Aucun séminaire n'a eu lieu. En revanche, il y a eu 4 réunions dans le cadre de l'animation du réseau déontologue :

- Réunion avec les référents déontologues du ministère de l'Intérieur : 8 mars 2022.
- Réunion avec les correspondants déontologues des directions zonales : 23 mars 2022.
- Réunion Comité ministériel de déontologie : 31 mars 2022
- Réunion avec le réfèrent déontologue ministériel : 14 juin 2022

Séminaire annuel des correspondants déontologues

Chaque année la gendarmerie réunit ses correspondants déontologues au cours d'un séminaire de plusieurs jours. Les correspondants déontologues ont été réunis les 16 17 et 18 novembre 2022 et ont étudié plusieurs thématiques au cœur de leur activité : « Signalements et enquêtes internes », « Ethique et conformité – exemple du groupe Renault », « L'agence française anticorruption » « Présentation d'une étude universitaire : Ethique et déontologie: le rapport aux normes et aux organes de contrôle des gendarmes » et une intervention du DDD. En 2023, le séminaire a eu lieu du 10 au 12 octobre. Les thèmes abordés ont été « l'enquête administrative », « Le conflit d'intérêt – exemple du groupe Casino », « Le contrôleur général des lieux de privation de liberté » « Les recours et la protection fonctionnelle » et « La laïcité ».

Formation initiale et continue du personnel de tout statut.

Un programme d'enseignement de la déontologie est délivré en formation initiale aux sous-officiers et aux officiers par les cadres des écoles. Ce programme est conçu en partenariat avec l'IGGN.

Les officiers sont formés par un département déontologie spécifique de l'académie militaire de la gendarmerie.

L'IGGN intervient au cours de nombreuses formations internes dans le cadre de la formation continue des sous-officiers (formation des formateurs) et des officiers. L'IGGN forme notamment systématiquement les officiers au cours des stages de préparation au commandement de tous les niveaux.

Une formation spécifique à la laïcité

L'IGGN a conçu une formation spécifique à la laïcité à la disposition du personnel militaire, en raison des particularités liées au statut militaire.

2.3 Actions particulières et innovantes

La police nationale a innové en permettant un accès à l'information grâce au portail « e-consult@tion » : une visibilité accélérée par l'intégration d'une solution d'intelligence artificielle.

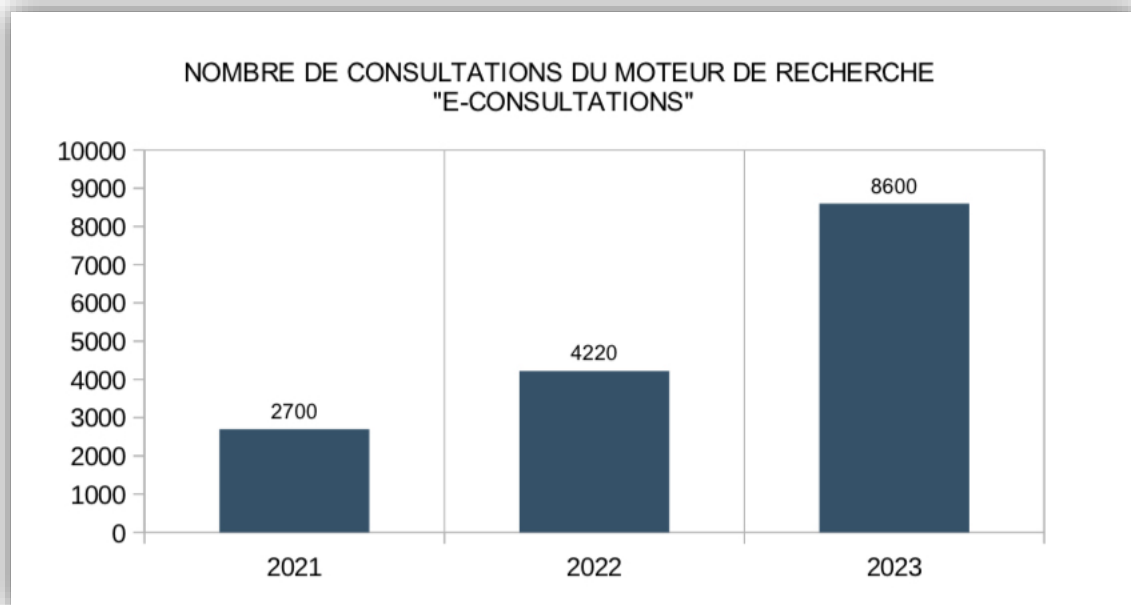
Développé au cours de ces dernières années, le moteur de recherche « e-consult@tion », ambitionne de diffuser les analyses et consultations juridiques du Cabinet de l'analyse, de la déontologie et de la règle (CADRE) les plus pertinentes sur l'intranet de l'IGPN en les rendant directement accessibles à l'ensemble des agents et ainsi sécuriser davantage les pratiques professionnelles.

Au terme de l'année 2023, l'application contenait 1 102 consultations juridiques et 208 pièces jointes (textes de référence récurrents : lois, règlements, circulaires, instructions, jurisprudence, etc), dont de très nombreuses relatives aux avis ou conseils rendus par le référent déontologue. Les réponses individuelles sont en effet reprises dans une version anonymisée afin de répondre à la démarche susvisée d'une meilleure et plus large information sur les droits et obligations professionnelles dans ce domaine.

Fort de l'intérêt suscité par cet outil et des initiatives en termes de communication menées pour rendre l'application plus visible, cette dernière connaît une très forte hausse de sa fréquentation au cours de

ces deux dernières années. En effet, 8 600 recherches ont été effectuées en 2023 sur e-consult@tions, soit :

- une augmentation de 103 % de l'usage de cet outil par rapport à 2022 (4 220 consultations) ;
- une augmentation de 219 % par rapport à 2021 (2 700 consultations).



Fort de ce succès, un ambitieux projet de modernisation de « e-consult@tion » a été initié en 2023.

A l'occasion de la 1 000^{ème} consultation juridique désormais intégrée dans sa base de données, l'application fait ainsi « peau neuve ». Un nouveau logo a été développé ainsi qu'une évolution graphique des visuels contenus sur l'intranet.



Surtout, aux côtés de la DTNUM (direction de la transformation numérique) du ministère à l'origine de cette initiative, l'objectif est désormais de développer puis d'aboutir prochainement à l'intégration de solutions d'intelligence artificielle dans cette application.

L'objectif est ainsi de moderniser cet outil, de faciliter le travail de recherches pour les consultants juridiques de l'IGPN et d'offrir une approche modernisée de cet outil aux utilisateurs en faveur d'une meilleure sécurité juridique. Le travail mené conjointement avec la sous-direction de l'innovation et de la donnée de la DTNUM dans le cadre de l'Usine IA de la Fabrique Numérique a abouti à la présentation d'un projet « e-consultation – nouvelle génération », actuellement en phase de test au sein de l'IGPN.

2.4 Les progrès de sa jurisprudence : exemples d'avis rendus par les référents déontologues en 2022 et 2023

Secrétariat général

1. Impartialité – quelles doivent être les règles de désistement à mettre en pratique pour éviter la partialité dans le cadre d'un jury de concours?

Les faits

Que signifie le principe d'unicité d'un jury de concours ? A l'occasion d'une question posée sur le nécessaire comportement d'un membre de jury dans un examen et dans un concours, nous avons été amenés à préciser ce que signifie l'unicité d'un jury de concours.

La règle de droit

Le principe de base est celui de l'article 6 de la DDHC : "Tous les citoyens sont également admissibles à tous les emplois publics sans autre distinction que celle de leur vertu et de leurs talents". En découlent les principes d'impartialité, d'unicité et de souveraineté du jury du concours. Cette égalité de traitement est un principe général du droit (CE, ass, 9 décembre 1978 n°03285, association générale des attachés d'administration centrale, Lebon 535).

L'importance de ces principes est d'autant plus grande que les appréciations de ces jurys ne peuvent être contrôlées par le juge (CE 20 mars 1987 n°70993, Gambus, Lebon 100).

1. Tout d'abord, les membres d'un jury de concours ne devraient jamais être en situation de pouvoir être suspectés de partialité, ce qui impliquerait d'exclure les personnes ayant préparé certains candidats (CE, 30 juin 1931, Vaucot, Lebon 123. CE, 6 novembre 2000, n°289398, Gregory, Lebon T 814) ou des personnes ayant été amenées à apprécier des travaux menés sous leur direction.

Cependant, les décisions jurisprudentielles en matière d'impartialité des jurys se révèlent pragmatiques: ainsi, le fait de connaître un candidat n'interdit pas de siéger au jury d'un concours ou d'un examen professionnel.

Au contraire, le défaut d'impartialité est établi lorsque participent au jury :

- le père d'un candidat (CE 10 févr. 1922, Aldequer, Lebon 127) ;
- l'ancien mari d'une candidate (CE 10 févr. 1995, Me Perrin et autres, Lebon T. 851) ;
- l'un des subordonnés d'un candidat (CE 4 févr. 2004, Attar, Lebon T. 716 ; AJDA 2004. 1207) ;
- ou encore le chef de service sous l'autorité duquel le candidat a réalisé les travaux de recherche qui servent de base à l'appréciation du jury (CE 18 mars 1983, Spina, Lebon 125, concl. D. Labetoulle).

Le membre du jury de concours bénéficie d'une forme de présomption de bonne foi : même s'il connaît un candidat, il est présumé respecter ses obligations en matière d'impartialité.

Le fait de connaître un candidat ne justifie pas non plus le refus de siéger dans l'entretien du jury de concours avec le candidat, ni dans celui d'un examen professionnel.

Dans cette même logique, il arrive souvent qu'un membre du jury participe en amont d'un concours à la préparation de celui-ci qui peut être suivie par des candidats déclarés ensuite admissibles. Pour le juge, cette seule circonstance ne permet pas d'en déduire la violation du principe d'impartialité, il faut que le requérant démontre que certains des candidats admissibles auraient établi avec le membre du jury ayant assuré une telle formation, des liens qui auraient été susceptibles d'exercer une influence

sur son appréciation en méconnaissance du principe d'impartialité et d'égalité des candidats (CAA Bordeaux, 15 févr. 2023, req. no 21BX01479).

2. Quelle recommandation donner au membre du jury concerné?

Dans cette hypothèse où un membre du jury connaît un candidat, il est raisonnable d'admettre que le membre du jury s'abstienne de poser des questions au candidat concerné. Cette abstention ne soulève pas de problème de régularité : les membres de jury ne sont jamais obligés de participer à l'entretien avec les candidats.

En revanche, l'abstention totale, qui porte également sur un refus de participer à la délibération, est d'une autre nature. Elle aboutirait en réalité à un refus de siéger, et modifierait la composition même du jury.

3. Le principe d'unicité du jury de concours implique la participation à toutes les délibérations. Même si l'abstention n'est pas obligatoire, le fait de s'être abstenu entache-t-il pour autant d'irrégularité le déroulement du concours ?

Le principe d'unicité implique que le jury doit être au complet, tout au long des épreuves et jusqu'à la délibération finale. Ainsi, même si les textes qui instituent le concours « ne précisent pas que les épreuves [...] doivent être appréciées par un jury unique, le principe même [de ce procédé] exige que les candidats soient mis en compétition dans des conditions qui assurent l'égalité de leur traitement, ce qui implique que les résultats des épreuves soient appréciés par un jury unique ».

Dans un concours, donc :

- soit un membre du jury a un réel problème d'impartialité vis-à-vis d'un candidat, et il est alors définitivement disqualifié pour l'ensemble des candidats ;
- soit il n'y a pas de problème d'impartialité et le membre du jury doit siéger tout au long des épreuves.

Un jury de concours n'est pas, au regard de sa composition, dans la même situation qu'une formation de jugement - qui connaît la pratique du débat - ou qu'une commission administrative - pour laquelle la présence de l'ensemble des membres n'est pas impérative.

Les règles relatives à sa composition ont un poids particulier. La présence de tous les membres, dans la composition fixée par les textes, est une obligation.

Il a été jugé, pour les membres d'un jury de concours, la présence à toutes les épreuves ou délibérations est obligatoire (CE 17 juin 1927, Bouvet, Lebon 676). Non seulement ils doivent être présents, mais ils ont en outre l'obligation d'exprimer leur opinion (CE 28 juill. 1908, Mathieu, Lebon 696).

Certes, il peut arriver qu'un membre du jury soit absent. Mais il s'agit alors d'une dérogation à la règle de la présence obligatoire, et qui n'est admise par la jurisprudence que dans l'hypothèse d'un « motif légitime d'absence ».

D'ailleurs, la jurisprudence se montre très restrictive puisque ne constitue pas un motif légitime d'absence le fait, pour un membre du jury, d'être en mission à l'étranger (CE 13 oct. 1971, Jarry, Lebon 606).

Conclusion

Le fait de désigner comme membre d'un jury de concours le directeur d'un établissement qui, par ailleurs, prépare à ce concours n'est pas en soi, au regard de l'actuelle jurisprudence, un manquement à l'impartialité du dit jury.

2. Activité accessoire – l'enjeu du cas : comment déterminer la portée de la définition de l'activité agricole

Les conditions d'autorisation d'une activité accessoire.

Pour que l'exercice d'une activité accessoire puisse être autorisé, **trois conditions cumulatives** doivent être réunies.

- **Tout d'abord, l'activité envisagée par l'agent doit figurer sur la liste des activités susceptibles d'être exercées à titre accessoire.**

Cette liste fixée à l'article 11 du décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020 relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique est exhaustive. Si une activité ne figure pas sur cette liste, elle ne peut pas être autorisée au titre des activités accessoires.

- **Cette activité doit conserver ensuite un caractère accessoire.**

Le mot accessoire signifie que l'activité privée lucrative de l'agent doit être minoritaire et peu importante par rapport à son emploi public. Cela veut dire par exemple que l'activité accessoire doit représenter un petit nombre d'heures de travail, une rémunération faible et être ponctuelle. L'activité accessoire doit par ailleurs être exercée en dehors des heures de service.

- **L'activité accessoire envisagée doit enfin être compatible avec les fonctions administratives confiées à l'agent.**

L'activité ne doit ni porter atteinte au fonctionnement normal, à l'indépendance, à la neutralité du service, ni placer l'intéressé en situation de méconnaître ses obligations professionnelles ou de commettre le délit de prise illégale d'intérêts qui est défini à l'article 432-12 du code pénal.

L'autorité hiérarchique doit vérifier ces trois conditions lorsque son agent lui demande l'autorisation de réaliser une activité accessoire.

Les faits

Un agent public, jockey driver de trot amateur, souhaite exercer une activité accessoire « dans les courses et l'élevage de chevaux ».

Aux termes de l'article 11 du décret n°2020-69 du 30 janvier 2020 relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique : « Les *activités exercées à titre accessoire susceptibles d'être autorisées sont les suivantes* : [...] 4° activité agricole [...] ».

La notion d'activité agricole soulève trois notions : celle des baux ruraux, celle du droit fiscal et celle de l'urbanisme.

Un bail est considéré comme rural s'il permet de mettre un terrain à disposition d'une association pour y entraîner des chevaux et des poneys : *Cass Civ 14 janvier 2015 n°13-26380*.

En matière fiscale, le juge administratif distingue l'activité de négoce et l'activité d'élevage de chevaux.

Mais la simple activité de louage de chevaux est une activité commerciale et non agricole : CE 22 décembre 1982, Desseaux n°24872. De même pour une « pension » de chevaux (CE, 13 décembre 1982, X n°28088).

En matière d'urbanisme enfin, les zones NC agricoles admettent un centre équestre : CE 11 juillet 2011, commune de St Laurent sur Sèvre n°345934.

Le juge administratif retient une conception souple pour assimiler élevage de chevaux et agriculture : la formation et les personnels des centres équestres sont reliés au ministère de l'agriculture: *CE 8 décembre 2000, groupement hippique national, n°202575*.

De même, l'activité « d'élevage, de dressage, d'entraînement », comme dans les haras, relève de la législation des accidents du travail *agricole* : *Cass. Ch. sociale, 30 janvier 1980 n°10.786*.

Conclusion :

OU BIEN le fonctionnaire entend mener une activité accessoire de driver (au sens de jockey conduisant un sulky au trot attelé). Cette activité, plus proche de celle d'un pilote de course que de celle d'un éleveur de chevaux n'est pas agricole. Elle ne rentrerait pas dans le cas du 4° de l'article 11 du décret de 2020. Mais elle pourrait rentrer dans le 3° « activité à caractère sportif ».

OU BIEN, le fonctionnaire entend réellement, au-delà de ses essais de driver, pratiquer l'élevage et/ou, selon l'article L.311-1 du code rural, « les activités de préparation et d'entraînement des équidés domestiques en vue de leur exploitation, à l'exclusion des activités de spectacle ». A cet égard, la formulation de la saisine est incertaine : « *pour, par la suite, pouvoir élever une ou deux juments et faire un peu d'élevage* ». Pour approuver cette activité annexe, il faut qu'il y ait élevage et que le « *un peu d'élevage* » ne soit pas seulement un prétexte pour rendre agricole ce qui relève du sport ou du spectacle. Dans ce second cas et à cette condition, cette activité d'entraînement des chevaux (et pas seulement de l'homme driver), est de nature d'élevage agricole et limitée dans son importance. Elle peut être autorisée.

3- Activité accessoire – Activité de secrétaire de mairie hors du ressort territorial de la préfecture ou de la sous-préfecture

Les faits

Un agent du ministère travaillant à temps partiel (80%) souhaite réaliser, dans le cadre d'une activité accessoire, des tâches administratives pour une commune (gestion de la comptabilité, rédaction des actes d'état civil et accueil des administrés). Il convient de noter que cet agent n'est pas affecté dans un service en charge du contrôle de la légalité des actes des collectivités territoriales. En outre, la commune où l'agent souhaite exercer son activité accessoire n'est pas située dans le ressort territorial de son activité administrative principale.

La règle de droit

Aux termes de l'article 11 du décret n°2020-69 du 30 janvier 2020 relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique : « *Les activités exercées à titre accessoire susceptibles d'être autorisées sont les suivantes : [...] 8° Activité d'intérêt général exercée auprès d'une personne publique ou auprès d'une personne privée à but non lucratif ; [...]* ».

Dans sa réponse à la question d'un parlementaire, le ministre en charge de la fonction publique a considéré qu'une « *activité secondaire de secrétaire de mairie* » constituait une activité d'intérêt général auprès d'une personne publique. Par suite, son exercice à titre accessoire est susceptible d'être autorisé (Réponse ministérielle à la question écrite n°7239, JO Sénat Q 26 mars 2009, p. 770).

Un secrétaire de mairie a vocation à assister le maire dans la préparation du budget. Il est le garant de l'exécution budgétaire. Il intervient dans la rédaction des actes administratifs, l'instruction des dossiers d'urbanisme, l'état civil. Le secrétaire de mairie gère par ailleurs directement ou par l'intermédiaire de l'un de ses agents l'aide sociale, la gestion funéraire, les élections (l'inscription sur les listes électorales notamment, la gestion des listes, les radiations), et l'accueil du public (cf. Guide des métiers territoriaux du Centre national de la fonction publique territoriale sur le secrétaire de mairie).

Conclusion

Par analogie, l'activité envisagée par cet agent de gestion de la comptabilité de la commune, de rédaction des actes d'état civil et d'accueil du public peut être considérée comme une activité d'intérêt général auprès d'une personne publique au sens du 8° de l'article 11 du décret 2020-69 du 30 janvier 2020 relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique.

Son exercice à titre accessoire est dès lors susceptible d'être autorisé.

4- Activité accessoire – Que signifie la vente de biens ? L'exemple de commerce de brocante et d'antiquité

Les faits

Un agent public souhaite exercer une activité accessoire de vente d'antiquités.

La règle de droit

Aux termes de l'article 11 du décret n°2020-69 du 30 janvier 2020 relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique : « Les *activités exercées à titre accessoire susceptibles d'être autorisées* sont les suivantes : [...]11° la vente de biens fabriqués personnellement par l'agent ».

Le ministre en charge du Budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat s'est déjà prononcé sur le commerce de brocante.

« La brocante, c'est-à-dire la vente d'objets d'occasion, le plus souvent de faible valeur, ne fait pas partie de la liste des activités accessoires susceptibles d'être autorisées, sauf à considérer que les objets vendus, même d'occasion, ont été à l'origine fabriqués personnellement par l'agent ou sensiblement modifiés, dans leur apparence et leur destination, par cet agent : il en irait ainsi par exemple de petits meubles transformés, de bijoux et colifichets confectionnés par l'agent à partir d'éléments de récupération etc » (Réponse publiée au JO AN le 23 novembre 2010 à la question n°57541 de M. François VANNSON).

Conclusion

Le fonctionnaire souhaite « vendre des articles de type antiquité qui ne seront pas produits par lui-même mais qui auront subi des rénovations et transformations », en complément de ses fonctions publiques principales.

Si les objets sont sensiblement rénovés ou transformés par cet agent alors cette activité de commerce d'antiquités doit être regardée comme entrant dans le champ d'application de l'article 11 du décret précité. A cette condition, cette activité est susceptible d'être autorisée au titre des activités accessoires.

Sous ce régime juridique, le fonctionnaire peut continuer à occuper son emploi à temps complet et travailler à temps plein, l'activité accessoire étant exercée en dehors de ses jours et de ses heures de travail.

5- Cumul d'activités – Régime de la création ou de la reprise d'entreprise – Activité de chauffeur VTC

Faits

Un agent a formulé une demande de temps partiel pour création d'entreprise pour exercer, en complément de ses fonctions administratives, la profession de chauffeur VTC (Véhicule de transport avec chauffeur).

La règle de droit

L'autorité hiérarchique doit s'assurer que l'activité privée lucrative envisagée est compatible avec les fonctions administratives confiées à l'agent.

Les critères de ce contrôle de déontologie sont d'une part le respect de l'article 432-12 du code pénal, d'autre part l'absence d'atteinte à la dignité des fonctions publiques exercées par l'agent, non plus qu'au fonctionnement normal, à l'indépendance et à la neutralité du service (articles L.123-8 du code général de la fonction publique et 16 du décret 2020-69 du 30 janvier 2020 relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique).

L'article 432-12 du code pénal sanctionne le délit de prise illégale d'intérêts dans l'exercice des fonctions, c'est-à-dire « *le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public (...) de prendre, recevoir ou conserver, directement ou indirectement, un intérêt quelconque dans une entreprise (...) dont elle a, au moment de l'acte, en tout ou partie, la charge d'assurer la surveillance, l'administration, la liquidation ou le paiement (...)* ».

Conclusion

- Le risque pénal, au regard du délit de prise illégale d'intérêts.

En l'espèce, le risque de commettre le délit de prise illégale d'intérêts dans l'exercice des fonctions apparaît donc faible, d'autant plus qu'il ne devrait pas être amené, dans l'exercice de ses fonctions administratives, à surveiller l'entreprise qu'il entend créer.

- Obligations déontologiques à respecter.

En outre, l'activité privée lucrative envisagée n'apparaît pas, au regard des informations transmises par l'agent, de nature à porter atteinte au fonctionnement normal, à l'indépendance et à la neutralité du service auquel il appartient.

L'accès à la profession de conducteur VTC est néanmoins réglementé par le code des transports (articles L. 3122-7 et R. 3122-13). Faute de justifier des conditions d'aptitude professionnelle requises et de remplir les conditions pour se voir délivrer une carte professionnelle, un agent public ne pourrait pas exercer à titre accessoire la profession de conducteur VTC sans porter atteinte à la dignité de ses fonctions publiques (cf. l'avis de l'ancienne commission de déontologie de la fonction publique n°15E2744 du 12 novembre 2015).

La demande de cumul d'activités formée par l'agent ne mentionne ni sa réussite à l'examen pour l'activité de véhicule de transport avec chauffeur, ni la détention de la carte professionnelle mentionnée à l'article R. 3122-13 du code des transports.

Il appartient dès lors à cet agent de justifier auprès de sa hiérarchie qu'il dispose des documents nécessaires pour exercer cette activité privée.

6- Mobilité - Détachement d'un fonctionnaire d'Etat dans un EPCI situé dans le ressort territorial de la sous-préfecture

Faits

Un attaché d'administration de l'Etat, secrétaire général d'une sous-préfecture, souhaite rejoindre un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) comme collaborateur de cabinet. L'EPCI est situé dans le ressort territorial de cette sous-préfecture.

1- Les articles L.331-1 et suivants du code général de la fonction publique n'interdisent pas à un fonctionnaire de rejoindre, par la voie du détachement, le cabinet d'une collectivité territoriale.

Cf. CAA Bordeaux 12 juin 2019 n°17BX00641 : « 12. Il résulte de ces dispositions que, comme le fait valoir la commune, (...), aucune condition de diplôme, de grade ou d'expérience n'est requise pour le recrutement d'un collaborateur de cabinet. Un fonctionnaire peut être recruté pour remplir de telles fonctions, dès lors qu'il a fait l'objet soit d'un détachement, soit d'une mise à disposition, qui peut être faite pour convenances personnelles, un agent en disponibilité ne pouvant toutefois pas être recruté par sa propre collectivité locale en tant que collaborateur de cabinet. Recruté par contrat, il aura alors un statut d'agent non titulaire de droit public. »

La seule interdiction relève de l'article 2 du décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987 relatif aux collaborateurs de cabinet des autorités territoriales, qui pose le principe de l'incompatibilité entre les fonctions de collaborateur de cabinet et l'affectation dans un emploi permanent de la collectivité.

2- L'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) doit respecter le nombre maximal de collaborateurs de cabinet conformément à l'article L.333-9 du Code général de la fonction publique.

3- Un tel détachement de l'Etat à une collectivité territoriale ne relève pas des textes sur la prise illégale d'intérêts des articles 432-12 et suivants du code pénal. Aucune entreprise privée n'est en cause ici.

4- Un tel détachement n'est pas interdit par les textes sur les collectivités territoriales.

Aux termes de l'article L.322-4 du code général de la fonction publique : « Les départements, les régions et leurs établissements publics administratifs ne peuvent recruter des fonctionnaires ou d'anciens fonctionnaires qui, au cours des deux années qui précèdent, ont exercé, dans le même ressort territorial, des fonctions de direction dont la liste est fixée par décret en Conseil d'Etat. Ils ne peuvent pas non plus recruter un magistrat du parquet qui, au cours des deux années qui précèdent, a exercé dans le même ressort territorial.

Les directeurs et chefs de service des administrations civiles de l'Etat assurant des compétences transférées aux départements et aux régions ne peuvent occuper un emploi au service de ces collectivités que sous la forme d'un détachement dans les conditions prévues par leur statut particulier et pour exercer les mêmes responsabilités. »

Pris pour l'application de ces dispositions, l'article 1^{er} du décret n°2022-250 dispose que :
« Les fonctions de direction mentionnées au premier alinéa de l'article L. 322-4 du code général de la fonction publique sont les suivantes :

- 1° Préfet ;
- 2° Directeur de cabinet du préfet ou chargé de mission auprès de lui ;
- 3° Secrétaire général ;
- 4° Sous-préfet ;
- 5° Secrétaire en chef de sous-préfecture ;
- 6° Directeur régional des finances publiques ;
- 7° Directeur départemental des finances publiques ;
- 8° Directeur chargé de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes ;
- 9° Directeur chargé du renseignement territorial ;
- 10° Directeur départemental de la sécurité publique. »

L'article L.322-4 ne traite pas de l'embauche dans une commune ou un établissement public de coopération intercommunale mais des embauches par les régions et départements et par leurs établissements publics.

Or l'interdiction doit se lire strictement s'agissant de la liberté des collectivités locales.

De ce fait, le détachement envisagé n'est pas interdit par les textes relatifs aux collectivités territoriales.

5- Toutefois, la mobilité envisagée peut présenter des risques pour la « bonne administration ». La hiérarchie de l'agent pourra pour ce motif s'opposer à son projet de détachement.

Le détachement constitue en effet une possibilité, hormis certains détachements de droit. Il appartient à l'autorité administrative d'apprécier dans chaque cas d'espèce si, compte tenu des besoins et des intérêts du service, il convient de prononcer ou de refuser le détachement (Réponse du ministre de la fonction publique publiée dans le journal officiel Sénat du 14 décembre 1995 à la question écrite n° 12540 de M. Georges GRUILLOT ; pour une application, voir CE, 8 juin 2015, n°375625).

Aux termes de l'article L.121-5 du code général de la fonction publique : « [...] constitue un conflit d'intérêts toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif des fonctions de l'agent public ».

L'agent entend servir dans un EPCI au sein de l'arrondissement où il exerce la fonction de secrétaire général de sous-préfecture, fonction au titre de laquelle il est amené à conseiller le sous-préfet, notamment dans l'exercice du contrôle de légalité, et plus généralement d'avoir des relations étroites avec les élus des collectivités territoriales de l'arrondissement. Le risque de conflit d'intérêts est dès lors particulièrement élevé.

Avant le départ en détachement dans le ressort, le fonctionnaire d'Etat peut être rétroactivement suspecté d'avoir, dans sa fonction ancienne de travail sous préfectoral, favorisé les positions de son futur employeur EPCI pour préparer son « point de chute ». Ce conflit d'intérêts *a priori* est illustré par la jurisprudence de la CEDH *Sacilor Lormines c/ France* 9 février 2007 (cf. le §69).

Après le départ en détachement dans le ressort, le fonctionnaire d'Etat passé à l'EPCI peut être suspecté de fournir à l'EPCI des informations sur le contrôle de légalité ou, plus largement, sur les méthodes de la sous-préfecture. Ceci pourrait affaiblir la mission de contrôle constitutionnel de la sous-préfecture.

En outre, il faut envisager la gêne pour son successeur de la sous-préfecture de devoir discuter et contrôler son immédiat prédécesseur.

En conclusion, la mobilité envisagée présente des risques pour la bonne administration. La hiérarchie de cet agent pourra pour ce motif s'opposer à son projet de détachement. D'autant plus que les mesures classiques de restriction des contacts avec l'administration d'origine (interdiction de toute démarche auprès des agents de l'ancienne administration par exemple), apparaissent difficilement compatibles avec les fonctions de collaborateur de cabinet, dont une part majeure consiste bien à avoir des relations importantes avec le sous-préfet et ses services.

1/ Est-ce qu'un agent peut formuler une demande de mise en disponibilité pour devenir le directeur sûreté et sécurité d'un club de football alors qu'il exerce des fonctions de correspondant hooliganisme dans le même département ?

I- Les éléments de contexte et le cadre juridique à prendre en compte.

L'article L124-4 du code général de la fonction publique (CGFP) dispose que :

*"L'agent public **cessant** ou ayant cessé **ses fonctions depuis moins de trois ans**, définitivement ou temporairement, **saisit à titre préalable l'autorité hiérarchique** dont il relève ou a relevé dans son dernier emploi **afin d'apprécier la compatibilité de toute activité lucrative, salariée ou non, dans une entreprise privée** (...) avec les fonctions exercées au cours des trois années précédant le début de cette activité. (...)*

*Lorsque l'autorité hiérarchique a **un doute sérieux** sur la compatibilité de l'activité envisagée avec les fonctions exercées par l'agent public au cours des trois années précédant le début de cette activité, elle saisit **pour avis**, préalablement à sa décision, le référent déontologue. Lorsque l'avis de ce dernier ne permet pas de lever ce doute, l'autorité hiérarchique saisit la Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique."*

Ces dispositions sont précisées aux articles 18 à 25 du décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020 relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique.

La commission de déontologie de la fonction publique, qui devait être obligatoirement saisie de toutes ces demandes, a été supprimée au profit d'un mécanisme faisant appel à l'autorité hiérarchique, en cas de doute sérieux au référent déontologue de l'administration dont relève le fonctionnaire et, dans les cas les plus complexes, à la Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique (HATVP).

II- L'application dans ce cas d'espèce

Un brigadier chef affecté comme agent de renseignement au sein d'une direction départementale de sécurité publique formule une demande de mise en disponibilité afin d'exercer une activité de directeur sûreté et sécurité d'un club de football localisé dans le même ressort géographique.

Il appert, par ailleurs, que l'agent occupe depuis plus de dix ans les fonctions de correspondant hooliganisme et serait amené, dans le cadre de l'exercice de l'activité envisagée, à représenter le club auprès de son ancien service.

Ce projet a reçu un avis réservé de sa hiérarchie.

En raison du doute sérieux exprimé par l'autorité hiérarchique quant à la cessation temporaire de fonctions indiquée, il convient, conformément au cadre légal et réglementaire précité, de réaliser un double contrôle.

Ce dernier vise à s'assurer que le projet professionnel envisagé ne risque pas de compromettre ou de mettre en cause le fonctionnement normal, l'indépendance ou la neutralité du service d'origine, de méconnaître tout principe déontologique énoncés aux articles L. 121-1 à L. 121-11 du CGFP, ou de placer l'agent dans la situation de commettre l'infraction de prise illégale d'intérêts prévue par l'article 432-13 du code pénal.

2.1 Un contrôle dit pénal

Il est nécessaire d'apprécier si cette activité risque de constituer une prise illégale d'intérêts au sens de l'article 432-13 du code pénal.

L'agent public est susceptible de commettre l'infraction précitée si, avant l'expiration d'un délai de trois ans suivant la cessation de ses fonctions, il prend ou reçoit une participation par travail, conseil ou capitaux dans une entreprise privée, alors que, dans lesdites fonctions, il en assurait soit la surveillance ou le contrôle, soit concluait des contrats de toute nature ou formulait un avis sur de tels contrats, soit proposait directement à l'autorité compétente des décisions relatives à des opérations réalisées par cette entreprise privée ou formulait un avis sur de telles décisions.

Dans le cadre de ses fonctions, le fonctionnaire de police, correspondant hooliganisme pour son service, astreint à la surveillance dudit phénomène, sur la base des renseignements qu'il a pu recueillir, concourt, notamment, à l'organisation du dispositif public de service d'ordre des matchs du club de football localisé dans le même ressort géographique, en orientant les mesures de sûreté et de sécurité. En effet, il rédige les notes évaluant les risques en matière d'ordre public pour les rencontres du club susvisé.

Ces notes qui, transmises par la voie hiérarchique, contribuent à l'élaboration et à la signature des conventions entre la préfecture du département et le club, relatives à la mise à disposition contre remboursement de moyens pour la sécurité des compétitions.

À l'issue de la rencontre, ces services d'ordre sont facturés au club en fonction des effectifs et du matériel réellement utilisés sur le fondement du décret n° 97-199 du 5 mars 1997 relatif au remboursement de certaines dépenses supportées par les forces de police et de gendarmerie.

Les notes du brigadier-chef participent, en tant qu'avis, au processus d'élaboration de la convention signée entre la préfecture et la société du club.

Dès lors, compte-tenu de la nature des fonctions de cet agent, notamment de surveillance eu égard à sa qualité de correspondant hooliganisme pour son service, l'activité envisagée de directeur sûreté et sécurité du club considéré risque de constituer une prise illégale d'intérêts, au sens des dispositions précitées de l'article 432-13 du CP.

Pour ce seul motif, cette demande devra être rejetée.

À titre subsidiaire, il convient également d'aborder le contrôle déontologique.

2.2 Un contrôle déontologique

Au titre du contrôle déontologique, l'administration doit examiner si cette activité risque de compromettre ou de mettre en cause le fonctionnement normal, l'indépendance ou la neutralité du service, de méconnaître tout principe déontologique mentionné aux articles L. 121-1 à L. 121-11 du CGFP (dignité, impartialité, intégrité, probité, neutralité, laïcité, égalité de traitement).

Lorsqu'elle estime que l'activité projetée méconnaît, en elle-même, un principe déontologique, l'administration peut décider d'une incompatibilité.

En l'espèce, l'activité envisagée par ce fonctionnaire est de nature à créer une confusion avec son affectation actuelle, eu égard aux fonctions qu'il occupe depuis plus de dix ans, en qualité de correspondant hooliganisme dans le même département que le club de football.

Ce risque est double :

- Le fonctionnaire d'Etat peut être rétroactivement suspecté d'avoir, dans sa fonction ancienne d'agent de police, favorisé les positions de son futur employeur, pour créer les conditions de son embauche. Ce conflit d'intérêts a priori est illustré par la jurisprudence de la CDEH Sacilor Lormines c/France du 09 février 2007 (cf. Paragraphe 69) dont fait état le référent déontologue du ministère de l'intérieur, dans un avis relatif au détachement d'un commissaire, retranscrit en son rapport annuel 2021 (cf. page 33 point 4-2).

- En outre, il peut être suspecté, après le départ en disponibilité, de fournir des informations sur le fonctionnement de son service d'origine, qui peuvent renforcer le club dans ses discussions avec l'Etat.

Ainsi, l'une des missions du service de renseignement est le dialogue avec les membres du club et la surveillance des supporters.

Cela permet au dit service de donner son avis notamment sur les arrêtés préfectoraux d'interdiction de stade pouvant être pris à l'encontre de certains supporters (article L.332-16-2 du code du sport).

De même, le ministre de l'Intérieur peut décider de prendre un arrêté ministériel d'interdiction de déplacement de supporters, en cas de risques graves de troubles à l'ordre public.

Dans ce cas, l'arrêté est signé après instruction par la direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ), avis technique de la division nationale de lutte contre le hooliganisme (DNLH), et informations du service de renseignement indiqué.

Les notes d'informations prévisionnelles sont rédigées sur les rencontres identifiées à risques et les notes de synthèse sont relatives aux incidents constatés lors d'évènements sportifs.

De fait, certaines de ces notes contribuent à l'instruction des dossiers précédant la prise d'arrêtés. Aussi, l'activité envisagée de directeur sûreté et sécurité au club ciblé risque de compromettre ou mettre en cause l'indépendance et la neutralité du service.

Pour cet autre motif, cette demande devra être rejetée.

Conclusion

Il résulte de tout ce qui précède que la demande de l'agent devra être rejetée.

En effet, d'une part, le brigadier chef, exerçant des fonctions au service de renseignement tel que déclaré, en qualité de correspondant pour la surveillance du hooliganisme, ne saurait exercer l'activité de directeur sûreté et sécurité auprès de ce club sans méconnaître les dispositions de l'article 432-13 du CP relatives à la prise illégale d'intérêts.

D'autre part, l'activité envisagée par cet agent risque de compromettre ou de mettre en cause le bon fonctionnement, l'indépendance et la neutralité du service.

2/ Un fonctionnaire de police peut-il exercer une activité d'agent de recherches privées, à la suite d'une rupture conventionnelle ?

I- Les éléments de contexte et le cadre juridique à prendre en compte

L'article L124-4 du code général de la fonction publique (CGFP) dispose que :

« L'agent public cessant ou ayant cessé ses fonctions depuis moins de trois ans, définitivement ou temporairement, **saisit à titre préalable l'autorité hiérarchique** dont il relève ou a relevé dans son dernier emploi 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.

Tout organisme ou toute entreprise exerçant son activité dans un secteur concurrentiel conformément aux règles du droit privé est assimilé à une entreprise privée pour l'application du premier alinéa.

Lorsque l'autorité hiérarchique a un doute sérieux sur la compatibilité de l'activité envisagée avec les fonctions exercées par l'agent public au cours des trois années précédant le début de cette activité, elle saisit pour avis, préalablement à sa décision, le référent déontologue. Lorsque l'avis de ce dernier ne permet pas de lever ce doute, l'autorité hiérarchique saisit la Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique. »

Ces dispositions sont précisées aux articles 18 à 25 du décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020 relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique.

La commission de déontologie de la fonction publique, qui devait être obligatoirement saisie de toutes ces demandes, a été supprimée au profit d'un **mécanisme faisant appel à l'autorité hiérarchique en cas de doute sérieux au référent déontologue** de l'administration dont relève le fonctionnaire et, dans les cas les plus complexes, à la HATVP.

L'administration se prononce donc sur la compatibilité de cette activité avec les fonctions exercées par l'intéressé au cours des trois années avant de décider de délivrer ou non une autorisation à l'agent afin de lui permettre d'exercer une activité privée.

Elle apprécie notamment si cette activité risque de compromettre ou de mettre en cause le fonctionnement normal, l'indépendance ou la neutralité du service, ou de constituer une prise illégale d'intérêts (article 432-13 du code pénal).

II- L'application dans le cas d'espèce

En l'espèce, à la date de la demande, la brigadière de police exerce des fonctions d'officier de police judiciaire (OPJ), au sein d'une circonscription de sécurité publique. Les éléments transmis ne permettent pas d'établir les fonctions exercées au cours des trois années.

Elle projette, après l'éventuelle rupture conventionnelle de son contrat, de créer une entreprise d'agent(s) de recherches privées et d'y exercer comme enquêteur et comme dirigeant. Cette entreprise aurait pour vocation d'exercer ses activités dans un autre département que celui dans lequel elle exerce ses fonctions.

Le service demandeur s'interroge sur la compatibilité de l'activité d'agent de recherches privées avec ses actuelles fonctions d'OPJ.

L'article L622-4 du code de la sécurité intérieure (CSI) prévoit que « *Les fonctionnaires de la police nationale et les officiers ou sous-officiers de la gendarmerie nationale ne peuvent exercer l'activité mentionnée à l'article L.621-1 [agents de recherches privées] **durant les cinq années suivant la date à***

laquelle ils ont cessé définitivement ou temporairement leurs fonctions que sous réserve d'avoir obtenu au préalable l'autorisation écrite du ministre de l'intérieur. (...) ».

L'article R612-36 du CSI précise que « Les fonctionnaires de la police nationale et les militaires de la gendarmerie nationale ayant la qualité d'officier de police judiciaire peuvent justifier en cette qualité de l'aptitude professionnelle à être exploitant individuel, dirigeant ou gérant ».

Il en résulte que l'activité d'agent de recherches privées est susceptible d'être autorisée pour un ancien fonctionnaire de police, notamment s'il a eu la qualité d'OPJ. Toutefois, des règles particulières¹ lui sont applicables à sa sortie des cadres.

Comme à chaque demande d'activité privée exercée après le départ temporaire ou définitif d'un agent, l'administration doit apprécier notamment si cette activité risque de compromettre ou de mettre en cause le fonctionnement normal, l'indépendance ou la neutralité du service, ou de constituer une prise illégale d'intérêts (article 432-13 du code pénal). Il résulte donc de la réglementation que l'autorité administrative devra se livrer à un double contrôle.

Compte tenu de votre demande et des éléments transmis, il vous appartiendra d'exercer ce double contrôle au vu des éléments communiqués par l'agent.

2.1 Un contrôle pénal

La prise illégale d'intérêts doit être appréciée dans les trois ans qui suivent la fin des fonctions si l'agent, dans le cadre des fonctions qu'il a exercées :

- a assuré la surveillance ou le contrôle d'une entreprise privée avec laquelle la nouvelle société serait susceptible d'avoir des relations,
- a conclu des contrats de toute nature avec cette entreprise privée ou formulé un avis sur de tels contrats,
- a proposé directement à l'autorité compétente des décisions relatives à des opérations réalisées par cette entreprise privée ou formulé un avis sur de telles décisions, de prendre ou de recevoir une participation, etc.

L'activité d'agent de recherches privées est une activité réglementée (articles L611-1 et suivants du CSI) soumis au contrôle de la police nationale. En effet, l'article L623-1 du CSI dispose que « (...) *les commissaires de police, les officiers de police (...) assurent, pour le compte de l'autorité administrative, la surveillance des personnes exerçant l'activité* » d'agent de recherches privées.

Toutefois, eu égard à son grade, et à supposer que la brigadière ait exercé des fonctions d'OPJ ces trois dernières années, il ne semble pas que l'activité d'agent de recherches privées soit constitutive d'une prise illégale d'intérêts incompatible avec les fonctions qu'il a antérieurement exercées.

2.2 Un contrôle déontologique

Au titre du contrôle déontologique, l'administration doit examiner si le projet de l'agent risque de compromettre ou de mettre en cause le fonctionnement normal, l'indépendance ou la neutralité du service, ou risque de méconnaître un des principes déontologiques mentionnés aux articles L121-1 et suivants du code général de la fonction publique (dignité, impartialité, intégrité, probité, neutralité, laïcité, égalité de traitement).

¹ Autorisation de l'administration afin d'exercer une activité lucrative privée et plus particulièrement du ministre en ce qui concerne l'activité d'agent de recherches privées.

Lorsqu'elle estime que l'activité projetée méconnaît, en elle-même, un principe déontologique, l'administration peut décider d'une incompatibilité.

Le fonctionnaire quittant l'administration et l'activité envisagée étant prévue de s'exercer dans un autre département que celui dans lequel il exerce ses fonctions administratives, l'activité ne soulève pas, par elle-même, de difficulté déontologique, sauf élément résultant de l'avis hiérarchique qui devra être mentionné dans le dossier.

En outre, l'ancienne commission de déontologie de la fonction publique excluait, en général, que le respect des principes déontologiques puisse se traduire par une obligation de non-concurrence imposée aux agents publics qui cessent leurs fonctions. Aussi, le fonctionnaire de police cessant ses fonctions pourrait être autorisé à exercer l'activité d'agent de recherches privées au sein d'une circonscription dans laquelle il n'a pas exercé les fonctions d'OPJ, au cours des trois dernières années.

Ainsi, dans ce cadre, si une autorisation administrative était délivrée à l'agent au titre de cette activité, il y a lieu d'assortir cette autorisation des réserves suivantes :

- que l'intéressé s'abstienne de faire état de sa qualité d'ancien fonctionnaire de police. En effet, l'article L622-18 du CSI dispose que « En aucun cas, il ne peut être fait état de la qualité d'ancien fonctionnaire ou d'ancien militaire éventuellement détenue par la personne titulaire de l'autorisation ou par l'un de ses dirigeants ou employés. »². Cette interdiction est reprise par le code de déontologie des personnes physiques ou morales exerçant des activités privées de sécurité codifié dans le CSI (article R631-12 du CSI) ;
- que l'intéressé s'abstienne de traiter tout dossier dont elle aurait eu connaissance dans le cadre de ses fonctions ;
- que l'intéressé s'abstienne, dans le cadre de l'activité envisagée, de toute relation professionnelle à son initiative avec son ancien service ainsi qu'avec les personnes qu'il a rencontrées dans le cadre de ces fonctions et ce, pendant les trois années suivant la cessation de ses fonctions.

Conclusion

Il résulte de ce qui précède que l'activité d'agent de recherches privées peut être exercée par un policier ayant eu la qualité d'OPJ, sous les réserves précitées.

En l'espèce, les éléments transmis ne permettent pas d'établir l'existence d'un obstacle pénal ou déontologique. En l'absence de précision, il revient à l'administration de déterminer si les fonctions exercées par l'agent au cours des trois dernières années sont compatibles avec l'activité envisagée. Il vous appartiendra donc d'opérer un contrôle pénal et déontologique avant de délivrer une autorisation de cumul d'activités.

En tout état de cause, la brigadière ne pourra pas exercer l'activité d'agent de recherches privées, durant les trois années suivant sa cessation d'activité, au sein de la circonscription dans laquelle elle a exercé ses fonctions d'OPJ.

Par ailleurs, l'activité d'agent de recherches privées est soumise au contrôle du conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS).

² Article L624-7 : « Est puni de 3 750 euros d'amende le fait de ne pas reproduire les mentions exigées à l'article L. 622-18 dans tout document mentionné à cet article ou de faire état de la qualité d'ancien fonctionnaire ou d'ancien militaire éventuellement détenue par la personne titulaire de l'autorisation ou l'un de ses dirigeants ou employés. »

3/ Un technicien de police technique et scientifique peut-il exercer, en cumul d'activités à titre accessoire, une activité rémunérée dans le domaine du tarot psychologique ?

I- Les éléments de contexte et le cadre juridique à prendre en compte

Le principe est que tout agent public doit consacrer l'intégralité de son activité professionnelle aux missions dont il a la charge.

Par exception, le cumul d'une activité lucrative avec celle de policier est possible dans des conditions strictement définies. Ce principe a été codifié à l'article R434-13 du code de la sécurité intérieure (CSI) qui dispose que « Le policier ou le gendarme se consacre à sa mission. Il ne peut exercer une activité privée lucrative que dans les cas et les conditions définis pour chacun d'eux par les lois et règlements. »

L'examen de cette demande est régi par les dispositions du code général de la fonction publique (CGFP) (articles L123-1 à L123-10) et celles du décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020 relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique.

Ce décret prévoit que sauf cas particulier des fonctionnaires occupant des emplois de direction, il appartient désormais à l'autorité hiérarchique de l'agent de se prononcer sur la demande en évaluant le risque déontologique, en sollicitant le référent déontologue **en cas de doute sérieux, dans l'hypothèse d'une création d'entreprise** (article 16 du décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020 précité).

II- L'application dans le cas d'espèce

Le technicien de police technique et scientifique (PTS) est affecté dans une section criminalistique numérique. Il souhaite exercer, à titre accessoire, une activité libérale de « *consulting en tarologie dans le secteur libéral* ». Il précise qu'il s'agit de « *consultation à la demande de particuliers ou de professionnels* ».

S'agissant des particuliers, « *en sa qualité de coach (de tarot psychologique)* », il identifierait « *les difficultés, les blocages et les prises de conscience à adopter* » et il mettrait « *en lumière des solutions* ». « *S'agissant des consultations dans le secteur des entreprises, « le coach » est l'acteur d'une dynamique misant sur le principe bien établi de la projection* ». L'agent distingue, ensuite, le tarot psychologique auquel il aurait recours, du tarot divinatoire. Il précise, enfin, que le tarot psychologique « *est un outil incontournable de connaissance de soi et un outil thérapeutique pour toute entreprise* ».

L'agent exercerait son activité privée en dehors de ses heures de service et il serait rémunéré à la consultation. Il ne précise pas le lieu d'exercice de son activité.

Actuellement, il exerce ses fonctions administratives à temps partiel (90%).

La hiérarchie de ce policier a émis un avis très réservé à l'exercice de cette activité, compte tenu de sa nature.

Le service demandeur sollicite l'expertise de la référente déontologue de la police nationale.

L'article L123-7 du CGFP dispose que « *L'agent public peut être autorisé par l'autorité hiérarchique dont il relève à exercer une activité à titre accessoire, lucrative ou non, auprès d'une personne ou d'un organisme public ou privé. / Cette activité doit être compatible avec les fonctions confiées à l'agent public, ne pas affecter leur exercice et figurer sur la liste des activités susceptibles d'être exercées à titre accessoire. / Par dérogation au 1° de l'article L. 123-1, cette activité peut être exercée sous le régime prévu à l'article L. 613-7 du code de la sécurité sociale.* »

Les activités exercées à titre accessoire susceptibles d'être cumulées avec l'emploi d'agent public sont strictement énumérées à l'article 11 du décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020 précité. L'activité envisagée par l'agent dans le domaine de la tarologie ne correspond pas à l'une de ces activités.

En effet, le terme de consultation employé par l'agent dans sa demande est sans incidence sur la qualification de l'activité envisagée. À titre d'exemple, l'ancienne commission de déontologie de la fonction publique considérait qu'une activité de consultations données par un psychologue était une activité de bien-être et qu'une activité de coaching relevant d'une activité de bien-être ne relevait pas d'une activité à titre accessoire. Par analogie, il ressort de ce qui précède qu'une **activité de consultation ou de coaching dans le domaine de la tarologie ne s'inscrit pas dans le cadre d'un cumul d'activités à titre accessoire mais dans celui des dispositions relatives à la création d'entreprise** prévu par l'article 16 du décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020 précité.

Des éléments transmis, l'agent exerçant déjà ses fonctions administratives à temps partiel (90%), les conséquences en sont les suivantes :

- l'autorisation d'effectuer ce cumul d'activités est délivrée pour une durée maximale de trois ans, renouvelable pour une durée d'un an ;
- l'agent doit également effectuer les démarches auprès des organismes compétents en vue de son immatriculation au titre de son activité et pour la prise en charge « sociale » de cette activité.

Dans l'hypothèse où la demande initiale de l'agent serait requalifiée en une demande de création d'entreprise, l'administration devra procéder à un double contrôle (articles 16 et 17 du décret du 30 janvier 2020 précité).

2.1 Un contrôle pénal

Au titre du contrôle pénal, l'administration examine si le projet de cumul d'activités envisagé par l'agent risque de le placer en situation de prise illégale d'intérêts réprimée par l'article 432-12 du code pénal. Cet article réprime la prise d'un intérêt dans une entreprise dont le fonctionnaire a, en tout ou partie, la charge d'assurer la surveillance, l'administration, la liquidation ou le paiement.

En l'espèce, compte tenu de la nature des activités envisagée et des fonctions exercées par l'agent, il ne semble pas que le projet de celui-ci risque de le placer en situation de prise illégale d'intérêts réprimée par les dispositions précitées.

2.2 Un contrôle déontologique

Au titre du contrôle déontologique, l'administration doit examiner si le projet de l'agent risque de compromettre ou de mettre en cause le fonctionnement normal, l'indépendance ou la neutralité du service, ou risque de méconnaître un des principes déontologiques mentionnés aux articles L121-1 et suivants du code général de la fonction publique (dignité, impartialité, intégrité, probité, neutralité, laïcité, etc.).

Lorsqu'elle estime que l'activité projetée méconnaît, en elle-même, un principe déontologique (par exemple lorsqu'elle porte atteinte à la dignité des fonctions administratives que l'agent continue d'exercer), l'administration peut décider d'une incompatibilité.

Ainsi, au regard du grade de l'agent, technicien de PTS, considéré comme « policier » au sens de l'article R434-3 du CSI, l'exercice d'une activité de consultant en tarologie psychologique pourrait porter atteinte à la dignité des fonctions qu'il exerce dans un service de la police nationale.

Par ailleurs, si l'agent souhaite exercer la profession réglementée de psychologue, il devra présenter le diplôme en permettant l'exercice.

Conclusion :

Même en admettant que la demande de l'agent soit requalifiée en demande de cumul d'activités pour création d'entreprise dès lors qu'il bénéficie déjà d'un temps partiel, l'exercice d'une activité de tarologie psychologique présente un risque déontologique d'atteinte à la dignité des fonctions.

4/ Une secrétaire administrative peut-elle exercer, en cumul d'activités à titre accessoire, une activité rémunérée dans le domaine du magnétisme, du reboutement et du reiki³?

I- Les éléments de contexte et le cadre juridique à prendre en compte

Le principe est que tout agent public doit consacrer l'intégralité de son activité professionnelle aux missions dont il a la charge.

Par exception, le cumul d'une activité lucrative avec celle de policier est possible dans des conditions strictement définies. Ce principe a été codifié à l'article R434-13 du code de la sécurité intérieure (CSI) qui dispose que « *Le policier ou le gendarme se consacre à sa mission. Il ne peut exercer une activité privée lucrative que dans les cas et les conditions définis pour chacun d'eux par les lois et règlements.* »

L'examen de cette demande est régi par les dispositions du code général de la fonction publique (CGFP) (articles L123-1 à L123-10) et celles du décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020 relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique.

Ce décret prévoit que, sauf cas particulier des fonctionnaires occupant des emplois de direction, il appartient désormais à l'autorité hiérarchique de l'agent de se prononcer sur la demande en évaluant le risque déontologique, en sollicitant le référent déontologue **en cas de doute sérieux, dans l'hypothèse d'une création d'entreprise** (article 16 du décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020 précité).

II- L'application dans le cas d'espèce

L'adjointe administrative est affectée dans un bureau des ressources humaines. Elle souhaite exercer un cumul d'activités à titre accessoire dans le domaine du magnétisme, du reboutement et du reiki. Elle précise ne pas disposer de diplôme officiel mais elle présente, dans son dossier, d'autres diplômes.

L'agent exercerait son activité privée en dehors de ses heures de service. Elle précise qu'elle exercerait cette activité « *sur place, à domicile, à distance en fonction du bénéficiaire* ».

La hiérarchie de ce policier a émis un avis favorable à l'exercice de cette activité.

Le service demandeur sollicite l'expertise de la référente déontologue de la police nationale.

L'article L123-7 du CGFP dispose que « *L'agent public peut être autorisé par l'autorité hiérarchique dont il relève à exercer une activité à titre accessoire, lucrative ou non, auprès d'une personne ou d'un organisme public ou privé. / Cette activité doit être compatible avec les fonctions confiées à l'agent public, ne pas affecter leur exercice et figurer sur la liste des activités susceptibles d'être exercées à titre accessoire. / Par dérogation au 1° de l'article L. 123-1, cette activité peut être exercée sous le régime prévu à l'article L. 613-7 du code de la sécurité sociale.* »

Les activités exercées à titre accessoire susceptibles d'être cumulées avec l'emploi d'agent public sont strictement énumérées à l'article 11 du décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020 précité. L'activité envisagée par l'agent dans le domaine du magnétisme, du reboutement et du reiki ne correspond pas à l'une de ces activités.

³ Magnétisme : pratique de soins énergétiques cherchant à revitaliser le corps et à soulager ses douleurs

Reboutement : consiste à soigner des douleurs et/ou des lésions corporelles par des manipulations et des gestes innés

Reiki : méthode de soins non conventionnelle d'origine japonaise fondée sur des soins dits « énergétiques », par imposition des mains

En effet, le terme de consultation employé par l'agent dans sa demande est sans incidence sur la qualification de l'activité envisagée. À titre d'exemple, l'ancienne commission de déontologie de la fonction publique considérait qu'une activité de consultations données par un psychologue était une activité de bien-être qui ne relevait pas d'une activité susceptible d'être exercée à titre accessoire.

Il ressort de ce qui précède qu'une activité de consultation dans le domaine du magnétisme, du reboutement et du reiki **ne s'inscrit pas dans le cadre d'un cumul d'activités à titre accessoire mais dans celui des dispositions relatives à la création d'entreprise** prévu par l'article 16 du décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020 précité.

Si le requérant souhaite **s'inscrire dans cet autre cadre juridique du cumul d'activité relatif à la création d'entreprise, l'agent devra :**

- demander un temps partiel (à minima 90 % d'un temps plein) pour création d'entreprise ;
- et effectuer les démarches auprès des organismes compétents en vue de son immatriculation au titre de son activité et pour la prise en charge « sociale » de cette activité.

Dans l'hypothèse où la demande initiale de l'agent serait requalifiée en une demande de création d'entreprise, l'administration devra procéder à un double contrôle (articles 16 et 17 du décret du 30 janvier 2020 précité).

2.1 Le contrôle pénal

Au titre du contrôle pénal, l'administration examine si le projet de cumul d'activités envisagé par l'agent risque de le placer en situation de prise illégale d'intérêt réprimée par l'article 432-12 du code pénal. Cet article réprime la prise d'un intérêt dans une entreprise dont le fonctionnaire a, en tout ou partie, la charge d'assurer la surveillance, l'administration, la liquidation ou le paiement.

En l'espèce, compte tenu de la nature des activités envisagées et des fonctions exercées par l'agent, il ne semble pas que le projet de celui-ci risque de le placer en situation de prise illégale d'intérêt réprimée par les dispositions précitées.

2.2 Le contrôle déontologique

Au titre du contrôle déontologique, l'administration doit examiner si le projet de l'agent risque de compromettre ou de mettre en cause le fonctionnement normal, l'indépendance ou la neutralité du service, ou risque de méconnaître un des principes déontologiques mentionnés aux articles L121-1 et suivants du code général de la fonction publique (dignité, impartialité, intégrité, probité, neutralité, laïcité, etc.).

Lorsqu'elle estime que l'activité projetée méconnaît, en elle-même, un principe déontologique (par exemple lorsqu'elle porte atteinte à la dignité des fonctions administratives que l'agent continue d'exercer), l'administration peut décider d'une incompatibilité.

Dans ses rapports annuels 2018 et 2019, l'ancienne commission de déontologie de la fonction publique souligne que les dossiers relatifs à des pratiques thérapeutiques non conventionnelles font l'objet d'une nouvelle grille d'analyse. Cette dernière consiste à retenir qu'en cas de cumul d'activités, le bien-fondé de l'activité envisagée par l'agent n'a pas à être apprécié dès lors que celle-ci est légale **sauf à estimer qu'elle est manifestement de nature à porter atteinte à l'image de l'administration** à laquelle l'agent appartient. De plus, il est indiqué dans ces mêmes rapports que **les activités mettant en œuvre des pratiques non conventionnelles à visée thérapeutique ne peuvent être cumulées, sans porter atteinte à l'indépendance et au bon fonctionnement du service, avec les fonctions administratives notamment des personnels policiers**. Dès lors, ces activités sont interdites en cumul à ces agents.

Au sens du CSI, en matière de déontologie, le terme de policier « désigne tous les personnels actifs de la police nationale, ainsi que les personnels exerçant dans un service de la police nationale ou dans un

établissement public concourant à ses missions » (article R434-3 du CSI). Une adjointe administrative en fonction dans un commissariat de police est donc considérée comme un policier au regard du CSI.

Toutefois, cette interdiction de cumul d'activités avec des pratiques non conventionnelles à puisque la commission visait l'exercice de « *fonction administrative* ». Il s'agit alors d'étudier pour chaque cas, les fonctions précises exercées par le policier. La réponse de l'administration sera différente si le policier exerce des fonctions administratives importantes au sein de l'administration ou s'il travaille, par exemple, dans un service de sécurité publique tel une brigade de roulement.

Mais ce critère n'est pas déterminant puisque l'ancienne commission de déontologie de la fonction publique soulignait qu'elle se réservait « *néanmoins la faculté, à titre exceptionnel, d'estimer qu'un cumul est incompatible si l'activité envisagée est manifestement de nature à porter atteinte à l'image de l'administration à laquelle l'agent appartient.* »

Ainsi, par exemple, s'agissant d'une activité de magnétisme dans un arrêt du 9 décembre 2009, n° 09-83.357, la chambre criminelle de la cour de cassation a rejeté le pourvoi formé contre un arrêt de la cour d'appel de Nîmes par lequel un magnétiseur avait été reconnu coupable d'exercer de manière illégale la médecine au motif, notamment, que des impositions de mains s'analysent comme des traitements du fait de leur visée curative et de leur objet qui consistent à soulager et soigner des patients. Pour ces motifs, la commission a considéré que l'exercice d'une activité privée lucrative de magnétiseur ne saurait être cumulée avec l'exercice des fonctions administratives (avis n°16T0543 du 10 mars 2016 et avis n°16H1078 et avis n° 16T1374 du 9 juin 2016, cf. rapport annuel 2016 de la commission de déontologie de la fonction publique).

S'agissant de l'activité de reiki, l'ancienne commission de déontologie a considéré à plusieurs reprises que l'activité de reiki était incompatible avec la dignité nécessaire à l'exercice des fonctions administratives (avis n° 17T0455 du 9 mars 2017 et avis n° 16T0427 du 10 mars 2016 - Rapport d'activité 2016 et 2017).

Enfin, s'agissant de l'activité de rebouteux, l'ancienne commission de déontologie a considéré que cette activité ne saurait être cumulée avec l'exercice des fonctions administratives sans porter atteinte à la dignité de ces fonctions (il s'agissait d'une fonctionnaire hospitalière - Avis n°16H2345 du 12 septembre 2016 - Rapport d'activité 2016 et 2017).

En tout état de cause, dans la mesure où les activités de magnétisme, de rebouteux, de reiki, ne sont pas reconnues par les autorités médicale, administrative (elles ne figurent pas au registre national des certifications professionnelles - RNCP) et universitaire, ces pratiques non conventionnelles à visée thérapeutique présentent un risque déontologique qui est de nature à porter atteinte à la dignité des fonctions.

Conclusion

Il résulte de ce qui précède que :

- d'une part, la demande de l'agent rencontre un obstacle juridique qui empêche que l'administration y fasse droit dans la mesure où l'agent doit nécessairement solliciter l'exercice d'un service à temps partiel lors d'une autorisation de création d'une entreprise relevant de l'article 16 du décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020 précité ;
- d'autre part, dans la mesure où ces pratiques non conventionnelles à visée thérapeutique ne sont pas reconnues par les autorités médicale, administrative ou universitaire, l'exercice de ces activités présente un risque déontologique d'atteinte à la dignité des fonctions quand bien même l'agent formule une demande de création d'entreprise.

1. Demande du cumul d'activités à titre accessoire (Avis du référent déontologue n°2022/01)

Le référent déontologue a été saisi par un correspondant déontologue pour émettre un avis déontologique concernant la demande du cumul d'activités à titre accessoire dans le domaine de la plomberie sanitaire, d'un agent exerçant les fonctions de brigadier-chef au sein d'une direction zonale.

En l'espèce, les taches de plomberie ou de dépannage sanitaire sous la forme de « travaux de faible importance chez des particuliers » par l'agent public, et elles peuvent revêtir la forme d'un « service d'aide à la personne » ou travaux de petits bricolages dits « hommes toutes mains ». Il a été jugé qu'elles n'entraient pas dans le champ d'application des activités à titre accessoire susceptibles d'être autorisées en vertu de l'article 11 du décret n°2020-69 du 30 janvier 2020 relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique.

Par conséquent, le cumul d'activités à titre accessoire envisagé a été déclaré incompatible avec les règles en vigueur et irrecevable.

2. Déclaration de reconversion professionnelle dans le secteur privé (Avis du référent déontologue n°2022/02)

Le référent déontologue a été saisi par le chef du département du personnel, pour émettre un avis déontologique concernant la déclaration de reconversion professionnelle dans le secteur privé d'un commandant de police en fonction à la DGSJ.

En l'espèce, l'intérêt direct, moral et présent, lors de la phase de recrutement, formé par l'intéressé, dans sa volonté de se faire embaucher par l'entreprise privée, suffit à faire naître une interférence de nature à influencer ou paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif de la fonction publique.

Par ailleurs, l'intérêt direct, matériel et à venir, nourri par l'intéressé, en cas de cessation de fonction publique à la faveur de l'emploi envisagé, est susceptible de mettre en cause le fonctionnement normal et indépendant de l'administration au regard des relations de la nouvelle activité impliquée avec l'ancien organisme de l'agent et les services sous tutelle, mais aussi des liens étroits constitués par ce dernier avec le pilier économique spécifique de ses fonctions à la DGSJ, en mesure de favoriser les intérêts de son employeur privé au détriment des autres entreprises du domaine considéré quant à leur relation à l'administration.

Par conséquent, la reconversion professionnelle envisagée n'a pu être jugée compatible avec sa fonction publique, avant l'expiration d'un délai de trois ans à compter de la cessation desdites fonctions, et sous réserve que l'agent respecte plusieurs impératifs formulés en détail dans l'avis :

- S'abstenir de réaliser des prestations au profit de toute personne publique ;
- S'abstenir de toute démarche, y compris de représentation d'intérêts, auprès de responsables publics avec lesquels il était en contact dans le cadre de ses fonctions publiques ;
- Ne pas intervenir auprès de ses anciens services pour le compte de sa société ;
- Ne pas fournir des prestations à des entreprises à l'égard desquelles il a pris des actes relevant de l'article 432-13 du Code pénal ;
- Ne pas se prévaloir de son ancienne titre et de son ancienne qualité d'agent public dans le cadre de sa nouvelle activité privée.

3. LES PERSPECTIVES

Secrétariat général

➤ La charte de déontologie des agents relevant du SG

L'adoption d'une charte de déontologie pour les agents relevant du Secrétariat général permet de compléter le dispositif structurant la déontologie au sein du ministère. Cette démarche s'inscrit dans les recommandations de la haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP).

La charte de déontologie, présentée au CSA ministériel le 22 mai 2024 puis au CSA de réseau des préfetures et SGCD le 18 juin 2024, a pour objectif de disposer d'un document synthétique qui contienne les règles déontologiques applicables et qui soit facilement identifié et utilisé par l'ensemble des agents. Une charte de déontologie favorise la réaffirmation des valeurs communes à la structure, le rappel du sens qui est derrière toute activité professionnelle, et particulièrement dans le secteur public, sens qui peut parfois être oublié dans la quotidienneté des tâches.

Afin que les agents s'approprient cette charte, chacun de ses articles renvoie à une fiche thématique permettant d'expliciter ou d'approfondir les principes et les enjeux, avec des situations concrètes.

➤ Cartographies des risques

L'élaboration d'une cartographie des risques répond aux recommandations de l'Agence française anticorruption. Elle est également recommandée par la HATVP afin de disposer d'une procédure permettant « *d'identifier et de hiérarchiser les actions à mettre en œuvre afin d'être en conformité avec la réglementation en vigueur. Elle permet d'identifier les zones de risques de nature déontologique, les procédures défaillantes ou manquantes, et donc les actions à mener.* »

Elle sera lancée, dans le cadre d'une approche expérimentale, dans les directions d'administration centrale du Secrétariat général et au sein de préfetures pilotes.

Police nationale

➤ Poursuivre la lutte contre la corruption

Mieux lutter contre la corruption de basse intensité passe par la coordination et l'échange d'information entre les services de l'État (douanes, DGFIP, police, justice, administration pénitentiaire, transport maritime et aérien, etc.). Cette coordination sera renforcée et pourrait prendre la forme d'une participation à un futur dispositif interministériel de veille, d'analyse et de coordination consacré à la maîtrise des risques d'atteinte à la probité, qui permettra l'enrichissement et la mise à jour de l'état de la menace ainsi que l'échange de bonnes pratiques entre administrations concernées.

➤ Consolider les connaissances déontologiques des agents

Renforcer la connaissance des devoirs et des exigences en matière de probité dans les services de police et de gendarmerie par la diffusion d'un nouveau commentaire du code de déontologie, figure également dans les prochains objectifs.

Direction générale de la sécurité intérieure

Conformément aux exigences de la loi du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique (dite « loi Sapin II ») et aux recommandations de l'AFA et de la HATVP, une attention toute particulière sera portée aux atteintes à la probité, qui comptent parmi les risques les plus prégnants pour la DGSI.

Gendarmerie Nationale

L'IGGN souhaite poursuivre la réalisation de son plan d'action déontologique et mettre en œuvre de nouvelles actions concrètes :

- Poursuite de la formation des correspondants déontologues qui seront réunis annuellement en séminaire;
- Développement d'un outil dénommé CITAR permettant le contrôle des fichiers pour mieux détecter et prévenir la corruption
- Mise à jour de la cartographie des risques

Sécurité civile

L'IGSC envisage pour 2024 de renforcer son action en matière de déontologie :

- Lors de son séminaire du 30 janvier 2024, portant sur l'enquête administrative et les acteurs de sécurité civile, avec une séquence rappelant les règles déontologiques de la charte et du chemin qu'il reste à parcourir, en présence du déontologue du Secrétariat Général du MIOM ;
- En se dotant d'une décision administrative du DG portant organisation de l'IGSC, précisant le rôle de celle-ci dans le domaine de la déontologie ;
- En élargissant ses recommandations dans le domaine de la lutte contre la corruption au sein des services et établissements de sécurité civile.