



MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR



MINISTÈRE DES OUTRE-MER

RAPPORT ANNUEL DU RÉFÉRENT DÉONTOLOGUE MINISTÉRIEL

2019

SOMMAIRE

PRÉFACE	3
INTRODUCTION	5
1. LA MISE EN PLACE D'UN DISPOSITIF DE DÉONTOLOGIE	7
1.1 Les parties prenantes : le réseau des référents déontologues	7
1.11 Le référent déontologue ministériel.....	7
1.12 Les référents déontologues	8
1.13 Les correspondants déontologues.....	8
1.2 Le fonctionnement du réseau de déontologie ministériel.....	9
1.21 Le domaine de compétence des référents et correspondants déontologues	9
1.22 La saisine des référents et correspondants déontologues.....	11
1.23 Les réunions et échanges au sein du réseau.....	13
1.3 Le référent alerte : le recueil et la protection des lanceurs d'alerte.....	14
2. LE BILAN D'UNE PREMIÈRE ANNÉE D'ACTIVITÉS	16
2.1 Eléments statistiques sur les saisines du référent déontologue ministériel et des référents déontologues sectoriels.....	16
2.11 Saisines du référent déontologue ministériel.....	16
2.12 Saisines des référents déontologues sectoriels	16
2.13 Bilan des saisines	18
2.2 Etat des lieux des chartes de déontologie	19
2.3 La diffusion d'une culture déontologique	20
2.31 Les actions de communication	20
2.32 Les actions de formation	21
3. LE SENS DES AVIS RENDUS ET LA PROPOSITION POUR UNE DOCTRINE MINISTÉRIELLE.....	25
3.1 Proposition pour une doctrine ministérielle	25
3.2 Le sens des avis rendus en matière de conflits d'intérêts.....	33
CONCLUSION.....	39
ANNEXE I.....	40
ANNEXE II	41
ANNEXE III.....	43
ANNEXE IV.....	44
ANNEXE V	45
LISTE DES ABRÉVIATIONS.....	52

PRÉFACE

La déontologie est l'art de se poser les questions avant qu'il ne soit trop tard



La loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires et ses décrets d'application, notamment le décret n° 2017-519 du 10 avril 2017 relatif au référent déontologue dans la fonction publique, tout en mettant en valeur des principes anciens (probité, intégrité, dignité, impartialité, neutralité, laïcité), ont profondément rénové le cadre déontologique applicable aux agents publics.

Dans ce contexte, c'est un réel honneur pour moi d'avoir été nommé référent déontologue du ministère de l'intérieur et du ministère des outre-mer. Mes années d'expérience dans la fonction publique de plusieurs ministères, dans la justice administrative et dans l'enseignement m'ont confronté à maintes reprises à des problématiques déontologiques, nécessaires parce que la déontologie est indispensable à la confiance des citoyens dans leur administration.

Si la déontologie n'est pas chose nouvelle pour la fonction publique (la « Grande ordonnance de réformation du Royaume » du 18 mars 1303 prise par Philippe le Bel évoquait déjà les notions d'intégrité, de conflit d'intérêt et de mobilité pour éviter les tentations¹), les récentes évolutions en la matière doivent nous donner l'occasion d'améliorer encore nos pratiques.

Au-delà des réflexions éthiques et morales, plus personnelles à chacun, je considère que la déontologie moderne est une mise en pratique professionnelle des droits et des devoirs des fonctionnaires, en vue du bon exercice de leurs fonctions.

Ce premier rapport revient en détail sur la mise en œuvre du dispositif de déontologie et d'alerte au sein du ministère, une construction qui s'est faite progressivement et qui a donné lieu à des propositions de doctrine sur quelques thèmes, que vous aurez l'occasion de découvrir dans les pages qui vont suivre. Il participe à la consolidation d'un socle commun de déontologie pour tous les agents du ministère de l'intérieur, à tous les niveaux de la hiérarchie.

Le référent déontologue possède un rôle et un positionnement propre, qui ne peut souffrir d'aucune ambiguïté. C'est un exercice essentiel que d'en rappeler la définition. Il n'est ni autorité hiérarchique ni *a fortiori* disciplinaire et n'a ni pouvoir d'investigation, ni pouvoir de sanction. Il est indépendant. Le référent déontologue est un accompagnateur, un porteur de conseil. Il est la main tendue à quelqu'un qui fait face à un questionnement déontologique, qu'il s'agisse d'un agent ou de la hiérarchie elle-même.

¹ Et, plus avant encore, cf Bruno Dumézil - *Servir l'Etat barbare dans la Gaule franque IV - IX siècle*, Taillandier, 2013.

La déontologie que nous voulons promouvoir dans cette grande maison de l'Intérieur et des outre-mer est marquée par plusieurs traits :

La déontologie est fondée sur le parler vrai, sur quelques automatismes qu'il ne faut vouloir ni contourner ni atténuer : ainsi le cadeau doit être refusé sans argutie, ainsi le LBD est une arme de substitution à l'arme létale et pas un outil banal, ainsi le chef ne parle pas comme le commissaire des renseignements généraux dans la bande dessinée du même nom², qui s'adresse à un jeune collaborateur : si tu échoues « tu ramasses », si tu réussis « c'est moi qui ramasse ».

La déontologie est liée à une bonne définition des *process* et des gestes professionnels (par ex contrôles d'identité, fouilles etc..) ce qui suppose formation approfondie, sagacité des affectations et capacité du commandement intermédiaire de terrain.

La déontologie ne doit jamais être conçue comme punitive. Au contraire, elle a pour objet d'éviter les processus disciplinaires. La discipline ne joue que parce que la déontologie a été méconnue. Une bonne réflexion et une pratique adéquate de la déontologie protègent le fonctionnaire ou le militaire.

La déontologie, dans tous les domaines de l'action publique, suppose calme, exemplarité et discernement. Ce n'est pas un hasard si le code de déontologie de la police de 1986 était un des premiers textes à traiter des devoirs du chef ? La déontologie de l'ordre et du commandement, accompagnés des moyens adéquats de mise en œuvre, doit être particulièrement travaillée.

Dans le cadre de ses fonctions, le référent déontologue ministériel, accompagné des référents déontologues des grandes directions du ministère, entend diffuser et valoriser cette indispensable condition de la bonne administration : la déontologie de l'action publique.

² Renseignements généraux de Dragon et Peeters, Folio, 2012

INTRODUCTION

La diffusion d'une culture déontologique propre au ministère de l'intérieur et commune à l'ensemble des agents, quel que soit leur statut, corps et niveau de responsabilité, a pour principal objectif de renforcer le lien de confiance entre les usagers et les agents publics.

Le renforcement récent du dispositif déontologique s'inscrit dans le cadre de la loi du 11 octobre 2013 sur la transparence de la vie publique qui dispose que les personnes chargées d'une mission de service public exercent leurs fonctions avec « *dignité, probité et intégrité* », de la loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, 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 mais également de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.

⇒ **La loi du 20 avril 2016** actualise et renforce les valeurs fondamentales communes aux agents publics figurant dans les statuts généraux des fonctionnaires et des militaires. Ainsi, les principes de dignité, intégrité, probité, impartialité et neutralité, jusqu'alors dégagés par le juge administratif de façon prétorienne, figurent désormais à l'article 25 de la loi 83-634 du 13 juillet 1983 et à l'article L.4122-3 du code de la défense.

Cette loi vise également à prévenir les conflits d'intérêts en élargissant les catégories d'agents publics soumis à une déclaration d'intérêt et à une déclaration de situation patrimoniale et encadre plus strictement les dispositions relatives aux cumuls d'activité. Elle vise aussi à développer une culture déontologique dans chaque administration en rendant obligatoire la nomination d'un référent déontologue.

⇒ **La loi du 9 décembre 2016, dite Loi Sapin II**, instaure un dispositif de protection des lanceurs d'alerte, en instaurant au sein des ministères de l'intérieur et des outre-mer un référent alerte, chargé de recueillir les informations des lanceurs d'alerte.

⇒ **La loi du 6 août 2019** adapte le dispositif de contrôle déontologique des agents publics. Elle associe ainsi des dispositions visant à assurer une meilleure fluidité du parcours des agents publics entre le secteur public et le secteur privé à un renforcement du contrôle déontologique pour les agents les plus exposés aux risques déontologiques. Elle confie en outre à l'administration une plus grande responsabilité dans l'application des règles déontologiques pour les autres agents.

⇒ **La directive européenne du 23 octobre 2019** sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union devra être transposée en droit français au plus tard le 17 décembre 2021. Elle offre un complément mais également une protection unifiée aux lanceurs d'alerte au sein de l'Union européenne.

Pour le ministère de l'intérieur, ces dispositions confortent celles du code de déontologie de la police nationale et de la gendarmerie nationale déjà contenues dans le code de la sécurité intérieure³. Le premier code de déontologie de la police nationale a été instauré par décret dès 1986⁴. Depuis le code de déontologie de la police et de la gendarmerie nationale est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2014. Il est codifié au livre IV, titre 3, chapitre 4 de la partie réglementaire du code de la sécurité intérieure.

L'enjeu est donc de consacrer la place de la déontologie et conforter le rôle des agents publics dans la garantie des principes déontologiques.

Après avoir présenté la mise en place du réseau de déontologie ministériel, ce rapport établira un premier bilan des actions mise en œuvre, des thématiques traitées ainsi que les objectifs à venir.

³ Livre IV, titre 3, chapitre 4 du *Code de la sécurité intérieure*

⁴ Décret n°86 592 du 18 mars 1986

1. LA MISE EN PLACE D'UN DISPOSITIF DE DÉONTOLOGIE

La loi n°2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires est venue créer un droit pour tout agent public de consulter un référent déontologue, chargé de lui apporter des conseils utiles au respect des obligations et des principes déontologiques.

L'arrêté du 16 novembre 2018 relatif à la fonction de référent déontologue au sein du ministère de l'intérieur et du ministère des outre-mer⁵ vient préciser le dispositif pour les ministères. Un second arrêté du 16 novembre 2018⁶ précise la procédure de recueil des alertes pour ces deux ministères.

Le dispositif déontologique ministériel ainsi établi s'articule autour d'un réseau déontologique animé par le référent déontologue ministériel en liaison avec la direction des ressources humaines.

1.1 Les parties prenantes : le réseau des référents déontologues

Au sein du ministère de l'intérieur et du ministère des outre-mer, le dispositif déontologique s'appuie sur :

- un référent déontologue ministériel placé auprès du ministre de l'intérieur et du ministre des outre-mer ;
- cinq référents déontologues compétents pour des périmètres sectoriels (*cf. infra 1.12*) ;
- des correspondants déontologues, relais des référents déontologues, à des niveaux adaptés à leur organisation.

Une infographie présente en *Annexe I* reprend l'organisation du réseau déontologique au ministère de l'intérieur et de l'outre-mer.

1.11 Le référent déontologue ministériel

Le référent déontologue ministériel placé auprès du ministre de l'intérieur et du ministre des outre-mer est chargé d'appuyer les directions du ministère de l'intérieur et du ministère de l'outre-mer dans l'élaboration des règles déontologiques, d'assurer leur cohérence et leur promotion, de veiller à leur application, de conseiller et de formuler des recommandations.

⁵ Arrêté du 16 novembre 2018 relatif à la fonction de référent déontologue au sein du ministère de l'intérieur et du ministère des outre-mer pris en application du décret n°2017-519 du 10 avril 2017 relatif au référent déontologue dans la fonction publique

⁶ 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 et du ministère chargé de l'outre-mer

Le référent déontologue ministériel a notamment pour missions :

- d'animer et coordonner l'action des référents déontologues ;
- de conduire des réflexions sur l'éthique et la déontologie au ministère de l'intérieur et au ministère des outre-mer et formuler toute proposition de nature à en assurer la promotion ;
- de rendre des recommandations sur des questions communes à l'ensemble du ministère de l'intérieur et du ministère des outre-mer en matière de déontologie ;
- d'émettre des avis sur des dossiers complexes relevant d'un périmètre sectoriel ou en cas de conflits d'intérêts ;
- d'établir un rapport annuel sur les activités du ministère de l'intérieur et du ministère des outre-mer en matière déontologique.

Par arrêté en date du 16 novembre 2018⁷, **M. Christian VIGOUROUX**, président de section au Conseil d'Etat, est nommé référent déontologue ministériel.

Le référent déontologue ministériel a pris le parti de réunir 4 à 5 fois par an, et plus souvent si nécessaire, les 5 référents déontologues sectoriels (*cf.1.12*) afin d'examiner les questions communes et de bénéficier d'une discussion collégiale avant de proposer des réponses à l'administration.

Ce comité des référents déontologues joue le rôle de comité d'orientation de la déontologie au ministère, sous la responsabilité du référent déontologue ministériel.

1.12 Les référents déontologues

La fonction de référent déontologue est également assurée par des référents déontologues⁸ placés respectivement 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.

La liste nominative des référents, ainsi que leurs coordonnées sont consultables en *Annexe II*.

1.13 Les correspondants déontologues

Afin d'assister les référents déontologues des différents périmètres et d'être au plus près des agents, des correspondants déontologues, désignés à des niveaux adaptés à l'organisation de chacun des services du ministère de l'intérieur et du ministère des outre-mer viennent compléter le réseau.

⁷ Arrêté en date du 16 novembre 2018 portant nomination du référent déontologue du ministère de l'intérieur et de l'outre-mer

⁸ Article 1^{er} de l'arrêté du 16 novembre 2018 relatif à la fonction de référent déontologue au sein du ministère de l'intérieur et du ministère des outre-mer

Véritables relais des référents déontologues, les correspondants déontologues ont été désignés :

- au niveau zonal dans les délégations de l'inspection générale de la police nationale à savoir les délégations de Paris, Marseille, Lyon, Bordeaux, Rennes, Lille, Metz et Fort-de-France ;
- au niveau zonal dans les services ad hoc de la direction générale de la sécurité intérieure ;
- au niveau des régions de gendarmerie ainsi que dans les formations administratives pour la gendarmerie nationale ;
- au niveau régional pour les préfectures. Concernant ce périmètre, les correspondants ont été désignés parmi les cadres dont les compétences juridiques sont avérées. A titre d'exemple, ont pu être désignés des directeurs des libertés publiques, des chefs de pôle d'appui juridique, des responsables des pôles mutualisés de gestion du contentieux de l'État ou des sous-préfets.
- au sein de la direction générale de l'outre-mer, un correspondant déontologue a également été désigné.

1.2 Le fonctionnement du réseau de déontologie ministériel

1.21 Le domaine de compétence des référents et correspondants déontologues

A titre préliminaire, il convient de préciser que la nomination à la fonction de référent déontologue est conditionnée par la transmission préalable d'une déclaration d'intérêts à l'autorité investie du pouvoir de nomination⁹.

Les référents et correspondants déontologues sont chargés d'apporter, en toute indépendance, tout **conseil utile au respect des obligations et des principes déontologiques**. Ils ont pour mission de répondre aux questions que les agents se posent dans le cadre professionnel s'agissant de l'exercice de leurs missions, comme par exemple : le cumul d'activités, la création d'entreprise, le départ vers le secteur privé, les conflits d'intérêts, les obligations déclaratives, le secret et la discrétion professionnels, le devoir de réserve, les sollicitations extérieures (colloques, enseignements), la pratique des réseaux sociaux, etc.

Leur rôle porte également sur la **prévention et l'information** auprès des services et des agents quant à l'interprétation des principes et devoirs déontologiques et des risques juridiques encourus en cas de manquement.

⁹ Article 5, alinéa 2 du décret n° 2016-1967 en date du 28 décembre 2016

La circulaire ministérielle du 18 mars 2019 mentionne que les référents et correspondants déontologues ne peuvent pas être saisis des questions d'ordre statutaire liés à la gestion ou à la rémunération des agents.

⇒ Le référent déontologue placé auprès du secrétaire général est compétent pour:

- les directions du secrétariat général ;
- la direction générale des collectivités locales ;
- la direction générale des étrangers en France ;
- la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises
- la direction générale des outre-mer ;
- la délégation à la sécurité routière ;
- les services déconcentrés rattachés au ministère de l'intérieur hors police et gendarmerie ;
- les emplois de directeurs d'administration territoriale de l'État relevant pour leur gestion du ministère de l'intérieur
- les établissements publics sous tutelle du ministère de l'intérieur à l'exception de ceux rattachés ou placés sous la tutelle de la direction générale de la police nationale.

⇒ Le référent déontologue placé auprès du chef du service de l'inspection générale de l'administration est compétent pour les personnels dépendant de l'inspection générale de l'administration.

⇒ Le référent déontologue placé auprès du directeur général de la police nationale est compétent pour les personnels actifs affectés au sein des services de la police nationale.

⇒ Le référent déontologue placé auprès du directeur général de la sécurité intérieure est compétent pour les personnels affectés au sein de la direction générale de la sécurité intérieure.

⇒ Le référent déontologue placé auprès du directeur général de la gendarmerie nationale est compétent pour tous les personnels de la gendarmerie nationale sans distinction de corps d'appartenance ou de grade.

Les correspondants déontologues sont compétents pour le périmètre pour lequel ils ont été désignés. Leurs nominations sont publiées au Bulletin officiel du ministère de l'intérieur ou au recueil des actes administratifs départemental, elles sont portées à la connaissance de l'ensemble des agents relevant du périmètre, par tout moyen.

Les missions des référents déontologues s'exercent sans préjudice de la responsabilité et des prérogatives des autorités hiérarchiques. Leurs conseils et avis n'ont qu'une valeur consultative et ne préjugent pas de la décision prise par l'autorité hiérarchique compétente. Ils sont insusceptibles de recours, aussi bien hiérarchique que contentieux, devant le tribunal administratif.

Les référents et correspondants déontologues accomplissent leur mission avec diligence, impartialité, exemplarité, professionnalisme et disponibilité. Ils sont tenus au secret et à la discrétion professionnels. Les échanges, strictement personnels et confidentiels, ne sont jamais communiqués aux autorités hiérarchiques (sauf accord express de l'intéressé). La confidentialité est la condition *sine qua non* de la réussite du dispositif.

1.22 La saisine des référents et correspondants déontologues

⇒ Tout agent public, fonctionnaire (titulaire ou stagiaire), contractuel (CDD ou CDI), militaire (sous contrat ou de carrière) peut librement s'adresser à un référent ou correspondant déontologue dans son périmètre professionnel ou fonctionnel.

Les référents ou les correspondants déontologues sont saisis par les agents publics par tout moyen et dans des conditions permettant d'assurer la **confidentialité du traitement des demandes**.

Il est important de souligner que la saisine des référents ou correspondants déontologues sur des questions déontologiques ne se substitue pas à la saisine de l'autorité compétente s'agissant des procédures administratives prévues par les textes (ex : demande d'autorisation de cumul d'activités).

Articulation entre les référents déontologues et les correspondants déontologues

⇒ *Le référent déontologue ministériel* peut être saisi par le ministre de l'intérieur, le ministre des outre-mer, le secrétaire général, le chef du service de l'inspection générale de l'administration, les directeurs généraux, les directeurs d'administration centrale, ainsi que les référents déontologues placés auprès du secrétariat 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 et du directeur général de la gendarmerie nationale. Il peut également s'autosaisir de questions qui lui paraissent de nature à éclairer l'exercice des compétences du ministre ou d'un ou plusieurs directeurs. Il n'est pas saisi directement par les agents.

⇒ *Au sein des services de la police nationale*, les agents peuvent saisir le référent déontologue placé auprès du directeur général de la police nationale, ou le correspondant déontologue relevant de l'inspection générale de la police nationale, compétent sur le ressort géographique de leur lieu d'affectation.

⇒ *Au sein des services de la sécurité intérieure*, les agents peuvent saisir le référent déontologue placé auprès du directeur général de la sécurité intérieure ou le correspondant déontologue de la direction zonale, compétent sur le ressort géographique de leur lieu d'affectation."

⇒ *Au sein de la gendarmerie nationale*, les agents peuvent saisir le référent déontologue placé auprès du directeur général de la gendarmerie nationale ou le correspondant déontologue de la région de gendarmerie ou de la formation administrative, compétent sur le ressort géographique de leur lieu d'affectation.

⇒ *Au sein des préfectures*, les préfets et les agents peuvent saisir le référent déontologue placé auprès du secrétariat général du ministère, ou le correspondant déontologue de la préfecture de région.

⇒ *Au sein des secrétariats généraux pour l'administration du ministère de l'intérieur*, les agents relevant des corps administratifs, techniques et spécialisés gérés par la direction des ressources humaines du ministère pourront saisir le référent déontologue placé auprès du secrétariat général du ministère, ou le correspondant déontologue de la préfecture de région compétent sur le ressort géographique de leur lieu d'affectation.

Lorsque les personnes saisies constatent que la question posée ne relève pas de leur périmètre de compétence, elles en informent le demandeur dans les meilleurs délais et transmettent après accord de l'agent, la question au référent ou correspondant déontologue qui sera à même d'y répondre.

Traitement des demandes

Le référent ou correspondant déontologue apporte tout conseil utile aux personnes concernées qui le sollicitent. Son **avis** doit être apporté **dans un délai raisonnable** (voir 2.1 éléments statistiques sur les saisines).

Lorsque la demande est effectuée par écrit, un accusé de réception doit être envoyé dans un délai de 15 jours suivant la réception.

En outre, lorsque les circonstances l'exigent, les référents et correspondants déontologues peuvent solliciter de l'agent, mais également de l'administration, la production de toutes les pièces nécessaires à l'instruction de la demande. L'agent devra les transmettre par retour sous pli confidentiel à l'attention du référent ou correspondant déontologue compétent. Un entretien téléphonique, et si nécessaire en présentiel, peut intervenir à l'initiative du référent ou correspondant déontologue.

Cas des dépôts

Les référents et correspondants déontologues ne participent pas à l'instruction d'une demande s'il existe un lien quelconque (personnel ou professionnel) susceptible de nuire à l'objectivité de leur analyse (ex : affaire disciplinaire ou affaire juridictionnelle en cours). Ils doivent en toute connaissance examiner et signaler les biais éventuels.

Le dépôt s'organise de la manière suivante :

- En cas de saisine d'un correspondant déontologue, ce dernier se déporte au profit du référent déontologue compétent. Celui-ci adressera alors la demande à un autre correspondant déontologue de son périmètre ou traitera la demande en sa qualité de référent déontologue ;
- En cas de saisine du référent déontologue, ce dernier se déporte au profit du référent déontologue ministériel qui prendra les mesures utiles afin qu'il soit répondu dans les meilleurs délais au demandeur.

1.23 Les réunions et échanges au sein du réseau

Le pilotage ministériel du dispositif déontologique s'articule de la manière suivante :

⇒ *La responsabilité du référent déontologie ministériel*

⇒ *Un comité informel restreint* que le référent déontologie ministériel a décidé de réunir pour traiter des affaires individuelles dont il aurait été saisi par les référents déontologues ou de tout autre sujet à porter à la connaissance du groupe. Depuis la mise en place du réseau de déontologie au sein du ministère de l'intérieur et du ministère des outre-mer, le référent déontologie ministériel a réuni à cinq reprises le comité ministériel restreint composé du référent déontologie ministériel et des cinq référents déontologues des différents périmètres. Les points principaux abordés ont été les suivants :

- 1) 3 décembre 2018 : Présentation générale des différents dispositifs en vigueur en matière de déontologie et d'alerte au sein des différents périmètres ; clarification de la place du référent déontologie ministériel dans ce nouveau dispositif ; calendrier des réunions à venir.
- 2) 31 janvier 2019 : Présentation de la circulaire ministérielle relative à l'organisation du réseau déontologique ; mise en œuvre du plan de communication ministériel sur la déontologie ; retour sur les différents cas de saisines par chaque référent déontologie ; étude en séance de fiches sur la procédure de recueillement des alertes et les évolutions à venir.
- 3) 27 mars 2019 : Validation du fond documentaire relatif au recueil des signalements des lanceurs d'alerte à destination des référents déontologie ainsi que du formulaire de saisine à destination des agents ; projet de fiches de doctrine ministérielle : validation des thématiques choisies et de la trame.
- 4) 5 juin 2019 : Échanges sur les 3 thématiques choisies pour l'élaboration des fiches de doctrine ; point sur les chartes existantes au sein du ministère et les actions de sensibilisation / formation ; éléments sur la trame du rapport de déontologie.
- 5) 7 octobre 2019 : Validation de la trame du rapport de déontologie, validation des fiches de doctrine ; échanges sur l'avis concernant la participation d'un agent public au référendum d'initiative parlementaire.

⇒ Le référent déontologie ministériel réunit, sous sa présidence, une fois par an, un *comité ministériel de déontologie* composé :

- des référents déontologues (*cf. paragraphe 1.12*) ;
- du chef du service de l'inspection générale de l'administration ou de son représentant ;

- du président du conseil supérieur de l'appui territorial et de l'évaluation ou de son représentant ;
- du directeur de la modernisation et de l'action territoriale ou de son représentant ;
- du directeur des ressources humaines ou de son représentant ;
- du directeur des ressources et des compétences de la police nationale ou de son représentant ;
- du directeur des personnels militaires de la gendarmerie nationale ou de son représentant.

La tenue du premier comité ministériel de déontologie a eu lieu le vendredi 13 décembre 2019.

1.3 Le référent alerte : le recueil et la protection des lanceurs d'alerte

La loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique accorde à un référent, qui peut être le référent déontologue, la mission de **recueillir**, à compter du 1er janvier 2018, **les informations des lanceurs d'alerte**.

Cette loi dispose qu'« *un lanceur d'alerte est une personne physique qui révèle ou signale, de manière désintéressée et de bonne foi, un crime ou un délit, une violation grave et manifeste d'un engagement international régulièrement ratifié ou approuvé par la France, d'un acte unilatéral d'une organisation internationale pris sur le fondement d'un tel engagement, de la loi ou du règlement, ou une menace ou un préjudice graves pour l'intérêt général, dont elle a eu personnellement connaissance* ». ¹⁰

La procédure de signalement prévue par la loi est graduée en plusieurs niveaux¹¹ :

- le premier niveau de la procédure est constitué par le signalement interne ;
- le deuxième niveau de la procédure est constitué du signalement externe ;
- le troisième niveau est constitué par la divulgation publique.

L'arrêté du 16 novembre 2018 vient établir la **procédure de signalement interne** pour le ministère de l'intérieur et le ministère des outre-mer¹².

¹⁰ Article 6 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique

¹¹ Article 8 de la loi susvisée

¹² 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 et du ministère chargé de l'outre-mer

Dans un souci de lisibilité et de simplicité pour les agents, les référents déontologues ainsi que les correspondants déontologues désignés au niveau des préfectures et celui désigné au niveau de la direction générale de l'outre-mer exercent également la fonction de référent alerte prévue par l'arrêté précité.

Article 3 de l'arrêté du 16 novembre 2018 susvisé

« L'alerte est le fait pour une personne physique, membre du personnel ou collaborateur extérieur et occasionnel du ministère de l'intérieur et du ministère chargé de l'outre-mer, de révéler ou signaler des faits :

- survenus dans le champ professionnel ;*
- de manière désintéressée et de bonne foi ;*
- susceptibles d'être qualifiés de crime ou délit, de violation grave et manifeste d'un engagement international régulièrement ratifié ou approuvé par la France, d'un acte unilatéral d'une organisation internationale pris sur le fondement d'un tel engagement, de la loi ou du règlement, ou d'une menace ou d'un préjudice graves pour l'intérêt général ;*
- dont elle a eu personnellement connaissance.*

Ne peuvent donner lieu à une alerte les faits, informations ou documents, quels que soient leur forme ou leur support, couverts par le secret de la défense nationale, le secret médical ou le secret des relations entre un avocat et son client. »

Modalités de recueil¹³ : Les agents peuvent saisir le référent alerte par courrier sous double enveloppe confidentielle ou par voie dématérialisée garantissant la confidentialité des échanges.

Modalités de suivi¹⁴ : un accusé de réception du signalement est envoyé sans délai à l'auteur du signalement. L'auteur du signalement est informé par le destinataire du signalement régulièrement et tout au long de la procédure, des suites données à son alerte ainsi que des délais prévisibles du traitement qui ne sauraient excéder trois mois.

Traitement des alertes¹⁵ : La procédure de recueil du signalement émis par un agent comprend trois phases :

- La phase d'examen de recevabilité du signalement
- la phase de vérification de la véracité des faits
- la phase de traitement

L'infographie présente en *Annexe III* reprend la procédure.

¹³ Article 5 de l'arrêté susvisé

¹⁴ Article 7 de l'arrêté susvisé

¹⁵ Article 8 de l'arrêté susvisé

2. LE BILAN D'UNE PREMIÈRE ANNÉE D'ACTIVITÉS

2.1 Éléments statistiques sur les saisines du référent déontologue ministériel et des référents déontologues sectoriels

2.11 Saisines du référent déontologue ministériel

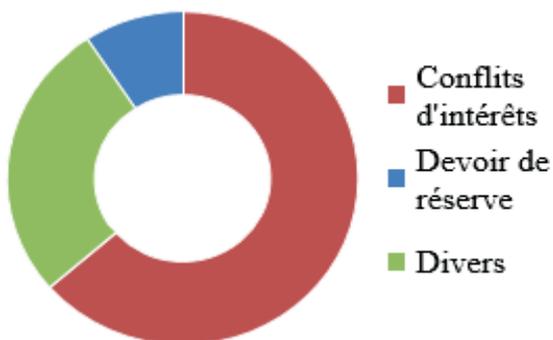
Le référent déontologue ministériel a été saisi de 4 demandes d'avis en 2019 par les directeurs, directeurs généraux et référents déontologues :

- Un avis par un directeur général sur un départ vers le secteur privé
- Un avis relatif à la demande d'un directeur d'établissement public sur une dénonciation (contestée) de corruption active
- Un avis à la demande du référent déontologue du secrétariat général sur l'expression par un agent public de son soutien à l'organisation d'un referendum d'initiative partagée par la signature d'une proposition de loi
- Un avis à la demande du référent déontologue de la gendarmerie nationale relatif à l'apparence physique

Enfin, début 2020, le référent déontologue ministériel a été saisi directement par le ministre de l'intérieur sur la question de la déontologie des forces de l'ordre (*cf infra 3.1*)

2.12 Saisines des référents déontologues sectoriels

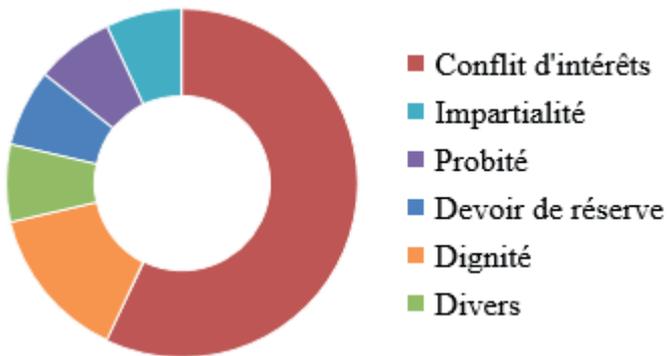
⇒ Saisines du référent déontologue du secrétariat général



Nommé au mois de mars 2019, le référent déontologue du secrétariat général a été saisi à 11 reprises en 2019.

Chaque saisine a donné lieu à un avis rédigé du référent déontologue. Un tiers des avis rendus sont en lien avec la question des élections municipales.

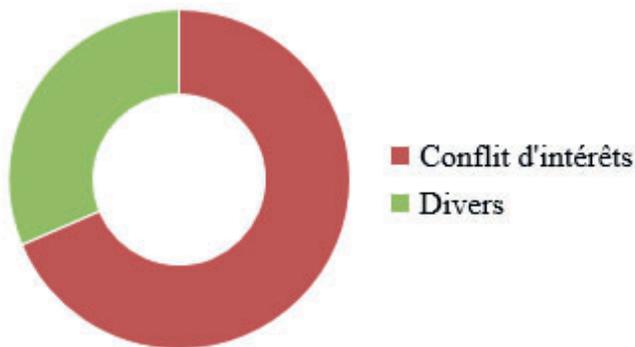
⇒ **Saisines du référent déontologue de l'inspection générale de l'administration**



Le référent déontologue de l'inspection générale de l'administration a été saisi à 14 reprises par téléphone ou par courriel. Dans la majorité des cas, les situations ne posaient pas réellement problème, les agents souhaitaient être confortés au regard de la réponse qu'ils envisageaient spontanément d'apporter à leur interrogation. Néanmoins, ce temps d'écoute et

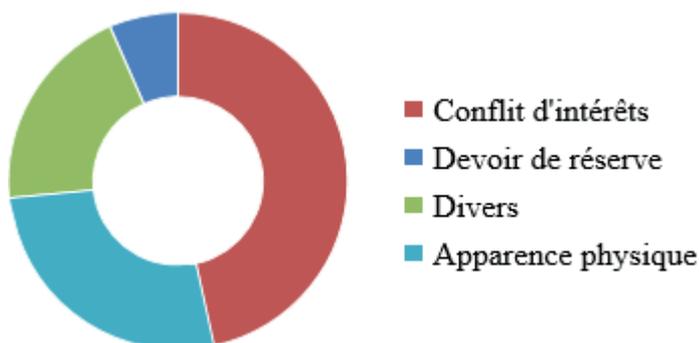
d'échange a permis d'apporter un recul utile.

⇒ **Saisines au titre des emplois de direction de l'administration territoriale de l'État**



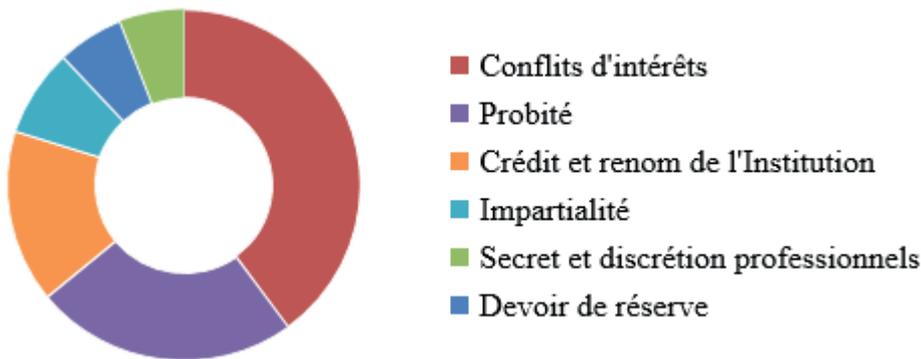
Les emplois de direction de l'administration de l'État relevaient initialement des services déconcentrés du Premier ministre. Ils ont depuis mai 2019 été repris en gestion au ministère de l'intérieur. 16 saisines peuvent être comptabilisées, principalement sur la problématique des conflits d'intérêts en raison de la définition exigeante qu'en donne la loi.

⇒ **Saisine du référent déontologue de la police nationale**



16 avis ont été rendus par le référent déontologue de la police nationale, de nombreux questionnements relatifs aux conflits d'intérêts sont en lien avec une situation de cumul d'activité.

⇒ Saisines du référent déontologue de la gendarmerie nationale



Le référent déontologue de la gendarmerie nationale a reçu 50 saisines en 2019. Les sollicitations ont eu lieu par téléphone et par courriel. Lorsque le référent déontologue est saisi par téléphone, la réponse est faite par même voie, dès lors ces

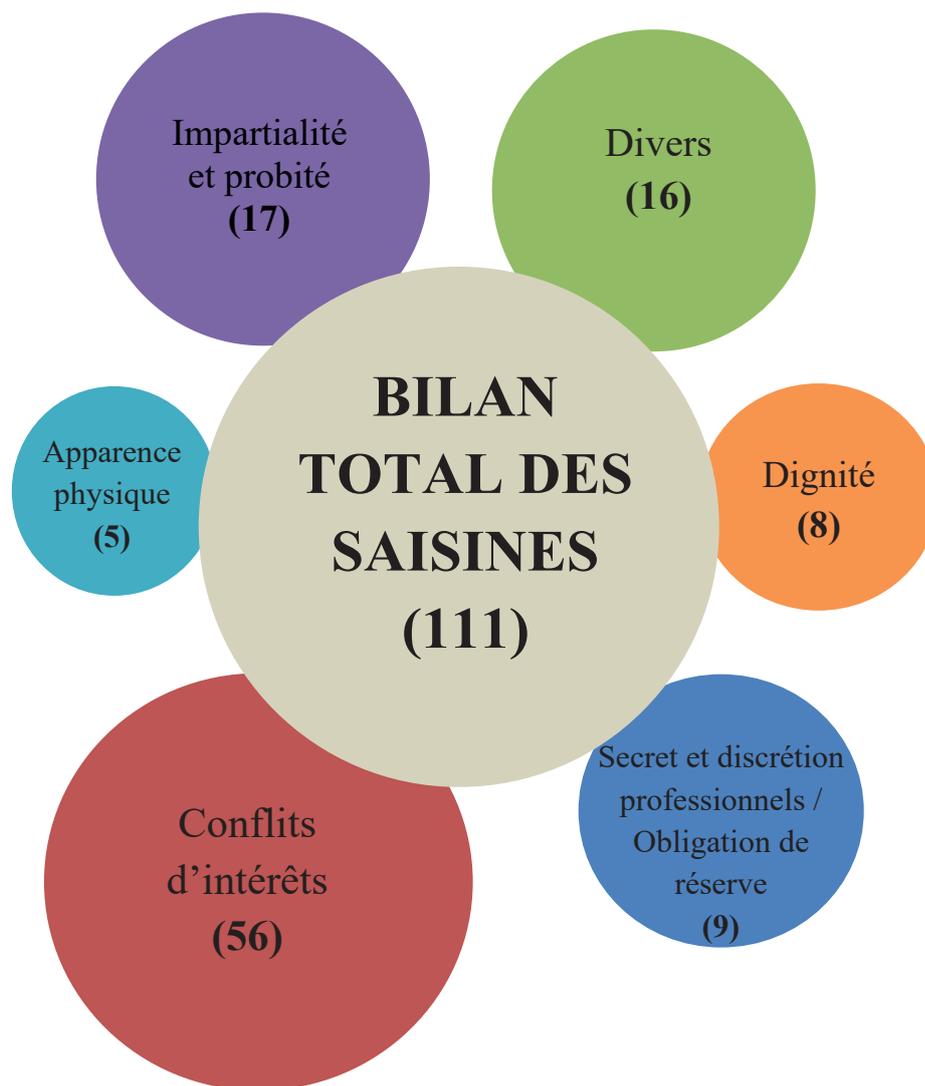
saisines ne sont pas comptabilisées. Les thématiques abordées par téléphone sont sensiblement les mêmes que pour les saisines par courriel. Pour ces dernières, une réponse écrite du référent déontologue est alors formulée. Elle prend la forme soit d'une réponse confidentielle et individualisée à la personne ayant saisi le référent, soit d'un avis pour les problématiques touchant à l'intérêt général. Les avis sont ensuite diffusés au réseau des correspondants déontologues « gendarmerie » et mis en ligne sur l'intranet de l'inspection générale de la gendarmerie nationale (IGGN).

⇒ Le référent déontologue placé auprès du **directeur général de la sécurité intérieure** n'a pas eu de saisine en 2019.

2.13 Bilan des saisines

L'infographie présentée ci-dessous reprend l'ensemble des saisines à destination du référent déontologue ministériel et des référents déontologues des différents périmètres. Elle ne comprend pas les saisines directement adressées aux correspondants déontologues dont le réseau est encore récent.

- Les **conflits d'intérêts** occupent la première place des sollicitations des référents déontologues, ils recouvrent souvent la thématique du cumul d'activités.
- Les questionnements relatifs à l'**obligation d'impartialité et de probité** sont également très présents, ils comprennent notamment la thématique des cadeaux et invitations.
- Les demandes relatives à l'**obligation de secret et discrétion professionnels** ainsi qu'au **devoir de réserve** viennent ensuite au même titre que celles relative à la **dignité**. L'obligation de dignité recouvre notamment la notion de crédit et renom de l'Institution.
- **L'apparence physique** et diverses questions non catégorisables complètent le bilan des saisines.



2.2 Etat des lieux des chartes de déontologie

Au sein du ministère de l'intérieur, de nombreuses chartes relatives à la déontologie existent dans les domaines suivants :

- ❖ Déontologie ministérielle
- ❖ Déontologie métier
- ❖ Sécurité informatique
- ❖ Dialogue social
- ❖ Achats
- ❖ Réseaux sociaux et communication

L'infographie présente en *Annexe IV* présente la liste détaillée de ces chartes.

2.3 La diffusion d'une culture déontologique

2.31 Les actions de communication

Afin de faire connaître la réglementation en matière de déontologie à l'ensemble des agents et les sensibiliser aux différents enjeux, le ministère de l'intérieur a communiqué par différents vecteurs.

🌀 La participation du référent déontologue ministériel à un comité technique ministériel

En premier lieu, le référent déontologue ministériel est intervenu lors du comité technique ministériel du 15 octobre 2018 pour la présentation du projet d'arrêté relatif à la procédure de recueil des signalements émis par les lanceurs d'alerte au sein du ministère de l'intérieur et du ministère des outre-mer et du projet d'arrêté relatif à la fonction de référent déontologue au sein de ces ministères aux représentants du personnel.

Il a également, à l'occasion de la présentation de la circulaire du projet de circulaire relative à l'organisation du réseau déontologique au sein du ministère de l'intérieur et du ministère des outre-mer, précisé que la fonction de référent déontologue est de proposer, lorsqu'elle est sollicitée, des conseils à la hiérarchie et aux agents concernés.

🌀 La création d'un espace dédié à la déontologie dans l'intranet de la direction des ressources humaines du ministère de l'intérieur

Une rubrique « déontologie » est accessible à l'ensemble des agents du ministère de l'intérieur à partir du portail intranet de la direction des ressources humaines du ministère de l'intérieur. Mise à jour régulièrement, la page d'accueil déontologie comporte 6 rubriques :

- ❖ **Le réseau déontologique ministériel** (textes de référence, infographie de l'organisation du réseau déontologique ministériel, liste et coordonnées des référents déontologues)
- ❖ **Le recueil des signalements** (infographie de la procédure de recueil des signalements internes, textes de références, formulaire de signalement d'une alerte)
- ❖ **Les obligations déclaratives** (textes de référence, modèle de formulaire de déclaration d'intérêt, Vade-mecum relatif aux obligations déclaratives au sein du ministère de l'intérieur)
- ❖ **La laïcité** (circulaire du 15 mars 2017 relative au respect du principe de laïcité dans la fonction publique, **dépliant laïcité**)
- ❖ **Le cumul d'activités** (guide pratique sur le cumul d'activités des fonctionnaires)
- ❖ **Fiches pratiques** (guide du bon usage des réseaux sociaux)

[La lettre d'information RH n°24 - juillet 2019](#)

La lettre d'information ressources humaines diffusée au mois de juillet 2019 à l'attention du réseau des correspondants ressources humaines présente le dispositif déontologique ministériel. Accessible en ligne, cette lettre d'information aborde l'organisation du réseau des référents déontologues et expose la procédure de recueil des signalements.

[L'interview du référent déontologue ministériel dans la revue de presse ministérielle « CIVIQUE »](#)

Le n°250 (mai-juin 2019) de la revue de presse ministérielle « Civique » présente, dans ses actualités, un article consacré à l'interview de Monsieur Christian Vigouroux, président de section au Conseil d'Etat et référent déontologue auprès des ministères de l'intérieur et des outre-mer. Le référent déontologue ministériel revient sur la mise en place du réseau déontologique au sein des ministères de l'intérieur et de l'outre-mer en insistant sur le caractère confidentiel de la consultation et sur l'indépendance du référent déontologue qui, placé « hors hiérarchie », ne donne que des avis consultatifs. Il incite tous les agents à se poser les bonnes questions avant de conclure en évoquant sa fonction de référent alerte.

La parution a été accompagnée d'une brève intranet afin de diffuser l'information auprès d'un public plus important.

[L'intervention du référent déontologue ministériel devant l'association du corps préfectoral et des hauts fonctionnaires du ministère de l'intérieur](#)

Le référent ministériel a répondu à l'invitation de l'association du corps préfectoral et des hauts fonctionnaires du ministère de l'intérieur pour lui exposer sa mission et ses initiatives. Ont été envisagés des échanges sur les documents (type charte) qui concerneraient le corps préfectoral et tout échange utile entre le référent déontologue ministériel et l'association.

[Le séminaire annuel de l'inspection générale de l'administration \(IGA\)](#)

L'IGA a consacré, fin novembre 2019, son séminaire annuel aux problématiques de déontologie avec, notamment, la participation du secrétaire général du ministère de l'intérieur, des chefs de l'inspection générale des finances, de l'inspection générale de la justice, de l'inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche, du directeur de l'agence française anti-corruption.

2.32 Les actions de formation

La notion de déontologie est une thématique abordée tout au long de la carrière des agents. Qu'il s'agisse de formation initiale ou de formation continue, la police nationale, la gendarmerie nationale, l'inspection générale de l'administration et les agents des différents services dépendant du secrétariat général évoquent la question déontologique sous différents aspects.

Au sein de la police nationale

La formation initiale des gardiens de la paix consacre 23h aux thématiques déontologiques avec des études de cas issus de situations réelles du terrain, tout en associant des intervenants institutionnels tels que le délégué régional du défenseur des droits. En 2019, ce sont 3038 élèves gardiens de la paix qui ont été formés à la déontologie. La thématique est également au cœur de la formation d'officier de police judiciaire (OPJ) qui met notamment en corrélation les prérogatives de l'OPJ avec la protection des libertés publiques. En 2019, toutes directions d'emploi confondues 1134 policiers ont été formés. Enfin le tronc commun des qualifications brigadier consacre la déontologie et des valeurs telles que le devoir de réserve et la loyauté, à ce titre 487 policiers ont été formés en 2019. Un module spécifique à la déontologie a été introduit dans la formation des personnels techniques, scientifiques et administratifs, un module du même type est en cours pour la formation des ingénieurs.

La formation continue assurée par la direction centrale du recrutement et de la formation de la police nationale (DCRFPN) comprend plusieurs modules intitulés :

- ❖ « *Transmettre les valeurs du nouveau Code de Déontologie* » à destination des fonctionnaires désignés personnels ressources déontologie dans les directions d'emploi. Depuis 2014, 1506 agents ont bénéficié de cette formation.
- ❖ « *S'approprier le nouveau Code de Déontologie* » ouverte à tous les fonctionnaires de police. Depuis 2014, 50 260 agents ont suivi cette formation.
- ❖ « *La déontologie au cœur du management* » mallette pédagogique au profit des managers de proximité, 209 agents y ont été formés.

Une formation spécifique à l'accueil du public aborde le cadre institutionnel de l'accueil du public sous l'angle du Code de Déontologie, de la charte d'accueil du public et du référentiel Marianne. Enfin, dans le cadre de la formation sur la police de sécurité au quotidien, l'accent est porté sur la déontologie policière et les mesures de lutte anti-discrimination. Les formateurs de la DCRFPN abordent également la déontologie sous deux aspects durant leur formation : des travaux collaboratifs sur la dimension humaine et l'éthique du formateur et une implication des stagiaires dans la connaissance approfondie des droits et devoirs définis par le Code de déontologie de la police nationale et de la gendarmerie nationale.

Au sein de la gendarmerie nationale

Le contenu des formations en matière déontologique repose sur une ossature composée des principes afférents à l'état de militaire et déclinant le socle de valeurs auquel tout gendarme doit se référer. Les enseignements ont pour objectif l'acquisition d'un savoir-être et allient des cours théoriques avec des mises en situation, tout en laissant des créneaux dédiés à la réflexion personnelle. L'objectif est que les gendarmes s'interrogent sur leur engagement et leur adhésion aux valeurs prônées par la gendarmerie.

La formation initiale comprend le socle des valeurs en tant que matière à part entière et en tant que composante périphérique des enseignements métier. Ce savoir-être est repris dans les contenus des formations de cursus, de spécialisation ou dans les stages préparatoires aux prises de commandement. Ces contenus sont adaptés aux responsabilités hiérarchiques qui vont être exercées, avec notamment des volets contrôle et management. Ces cours sont complétés par des conférences avec différents intervenants tels que l'inspection générale de la gendarmerie

nationale, le défenseur des droits, la délégation interministérielle à la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la haine anti-LGBT, la commission nationale de l'informatique et des libertés...

Le volume horaire de la formation varie selon le corps concerné : il est d'environ 50 heures pour les officiers de la gendarmerie nationale pendant leurs deux années de scolarité. Les sous-officiers de gendarmerie bénéficient de 20h de formation au même titre que les gendarmes adjoints volontaires. Quant aux réservistes, ils effectuent 7 modules consacrés à la déontologie en enseignement à distance préalablement à leur formation.

La formation continue concerne les officiers lors des stages de préparation à certains emplois (commandant de compagnie, commandant de groupement, commandant de région) et lors des cycles d'enseignement militaire supérieur. Pour les sous-officiers, la formation continue à la déontologie s'effectue lors de la formation des gradés, mais également lors du stage de perfectionnement des agents de police judiciaire.

Une formation d'enseignement à distance est également disponible, elle porte sur des thématiques telles que : le manquement au devoir de probité ; les atteintes à l'honneur ou au respect ; les discriminations ; le secret professionnel ; les libertés publiques... Ces supports, créés en partenariat avec des associations ou organes étatiques, sont librement accessibles sur le site du centre de production multimédia de la gendarmerie nationale (CPMGN) et permettent une exploitation personnelle par chaque gendarme, comme une utilisation lors des instructions collectives en unités.

Outre ces formations initiales et continues, en 2019, l'Inspection générale de la gendarmerie nationale a sensibilisé directement 3500 personnels de la gendarmerie à travers des formations au profit des officiers (commandant de compagnie, officiers élèves, officiers issus du rang), des nouveaux gradés de gendarmerie (14 interventions à Dijon), des conseillers concertation et des référents égalité-diversité.

[Au sein de l'inspection générale de l'administration](#)

Les sessions d'accueil des nouveaux arrivants à l'inspection générale de l'administration comportent un module déontologie. Le corpus général applicable est rappelé et les échanges sont centrés sur sa déclinaison au sein de l'inspection et les différentes dispositions de la charte de déontologie spécifique.

[Au sein du secrétariat général](#)

La formation initiale comprend un module de déontologie pour chaque catégorie de personnels :

- ❖ Pour les **hauts fonctionnaires**, la déontologie est abordée en une séquence d'une demi-journée intitulée « *placer l'éthique de la responsabilité au cœur de la décision* ». En outre, des sessions « d'accueil » des nouveaux directeurs départementaux interministériels (DDI) et DDI adjoints sont organisés. Ces sessions comportent un module déontologie adapté au contexte.
- ❖ Pour les **personnels de catégorie A**, la déontologie est abordée dans un module en ligne « *être fonctionnaire* » qui fait partie de la collection en ligne « *les indispensables* ». La déontologie est abordée ensuite en présentiel sur une demi-journée au cours de laquelle plusieurs thématiques sont abordées : droits et obligations des fonctionnaires, déontologie, procédures disciplinaires, avancement et promotion, égalité professionnelle homme-femme et lutte contre les discriminations.
- ❖ Pour les **personnels de catégorie B**, la déontologie est abordée dans un module en ligne « *être fonctionnaire* » qui fait partie de la collection en ligne « *les indispensables* ». Ce module en ligne est un pré-requis à la formation en présentiel, dans laquelle la déontologie est abordée sur une journée dans la thématique « *être fonctionnaire* ».
- ❖ En ce qui concerne les **personnels de catégorie C**, un projet de formation initiale est en cours. La déontologie sera abordée en ligne et en présentiel.

Des actions de sensibilisation sont également réalisées au sein de la DRH pour l'ensemble des agents nouvellement affectés (1 heure) mais aussi pour les référents ressources humaines (préfectures, secrétariat général pour l'administration du ministère de l'intérieur (SGAMI), opérateurs, administration centrale).

Par ailleurs, une autre formation est également en cours de développement. Elle aura vocation à former, dans un premier temps, le réseau des correspondants déontologues désignés au niveau des préfectures de région et dans un second temps proposer aux agents des formations en ligne accessible sur smartphone et tablettes sous une forme interactive afin de rendre la déontologie accessible à tous.

3. LE SENS DES AVIS RENDUS ET LA PROPOSITION POUR UNE DOCTRINE MINISTÉRIELLE

Au cours de l'année 2019, le référent déontologie ministériel et les référents déontologues des grandes directions ont été sollicités sur différentes thématiques. Les avis du référent déontologie ministériel conduisent à une proposition pour une doctrine ministérielle, plusieurs avis rendus par les différents référents en matière de conflit d'intérêts sont également exposés.

3.1 Proposition pour une doctrine ministérielle

Comme évoqué dans le bilan des saisines (*cf. supra 2.1*), le référent déontologie ministériel a rédigé plusieurs avis, certains sont détaillés ci-dessous.

AVIS DU RÉFÉRENT DÉONTOLOGUE MINISTÉRIEL RELATIF À UN PROJET DE CRÉATION D'ENTREPRISE POUR UNE DIRECTION DU MINISTÈRE

EXPOSÉ : Vous sollicitez l'avis du référent déontologie ministériel sur la création d'une entreprise de conseil et de formation par un jeune retraité de l'administration, dans le domaine de ses anciennes compétences.

Saisie, la commission déontologie n'avait pas vu de difficulté ni pénale ni déontologique « sous réserve que [l'ancien fonctionnaire] s'abstienne d'une part jusqu'au 1^{er} août 2021 de toute relation professionnelle avec les services de [l'administration concernée], d'autre part de faire état de sa qualité d'ancien agent de cette direction, et enfin d'entreprendre, toute démarche commerciale et de nouer des relations professionnelles pour une période de trois ans à compter de la dernière intervention concernant chacun d'entre eux, avec les institutions, organismes et entreprises publics et privés qui ont bénéficié, avec son concours, de l'appui de [l'administration concernée] ».

Le fonctionnaire peut créer son entreprise mais, en réalité, les réserves, fondées, rendent son lancement difficile dans les trois premières années. L'administration devra accompagner cette création de quelques précautions pour parer toute éventualité de détournement de réputation par l'agent dont l'activité future s'appuie sur l'expérience acquise dans l'administration.

Elle **devra informer les principaux interlocuteurs** de l'impossibilité de contracter de l'ancien fonctionnaire et demander aux responsables du service de **veiller au respect des règles d'incompatibilité** énoncées par les réserves de la commission de déontologie.

AVIS DU RÉFÉRENT DÉONTOLOGUE MINISTÉRIEL QUANT A L'EXPRESSION PAR UN AGENT PUBLIC DE SON SOUTIEN A L'ORGANISATION D'UN REFERENDUM D'INITIATIVE PARTAGÉE PAR LA SIGNATURE D'UNE PROPOSITION DE LOI

EXPOSÉ : Vous sollicitez l'avis du référent déontologue ministériel sur le point suivant : dans quelles conditions un agent public peut-il participer, selon les dispositions des *articles 5 et 7 de la loi organique n° 2013-1114 du 6 décembre 2013*, à la procédure de recueil des soutiens à une proposition de loi tendant à l'organisation d'un référendum d'initiative partagée ?

Selon les dispositions des articles 5 et 7 de la loi organique précitée, lorsque la procédure de recueil des soutiens à une proposition de loi tendant à l'organisation d'un référendum d'initiative partagée est ouverte en l'application du 3^e alinéa de l'article 11 de la Constitution, les noms des électeurs qui apportent leur soutien à cette proposition sont enregistrés sur une liste qui peut être consultée par toute personne et qui est conservée jusqu'au terme « ... d'un délai de deux mois à compter de la publication au Journal officiel de la décision du Conseil constitutionnel déclarant si la proposition de loi a obtenu le soutien d'au moins un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales ».

Ces dispositions organisant la publicité de l'expression du soutien, rapprochées des principes et règles déontologiques relatifs à l'obligation de réserve et à l'expression des opinions des agents publics, interrogent au regard des principes constitutionnels que sont d'une part, le principe de neutralité du service public et son corollaire l'obligation de réserve et d'autre part, le principe de la liberté d'opinion et d'expression du fonctionnaire.

I- Un droit constitutionnel offert à tout électeur

La possibilité de soutenir l'initiative prise par un cinquième des membres du Parlement est ouverte par l'article 11 de la Constitution aux « électeurs inscrits sur les listes électorales ». Ainsi, le droit constitutionnel n'exige, pour signer le soutien à une proposition de loi pour un référendum d'initiative partagée, qu'une seule condition : être citoyen inscrit sur les listes électorales.

Ni les dispositions relatives à la possibilité de consulter la liste des soutiens apportés à une proposition de loi, ni aucun des principes constitutionnels évoqués supra ne sauraient avoir pour effet de priver un fonctionnaire d'un droit que la Constitution reconnaît à tout électeur.

En outre, le soutien à un processus électoral référendaire est sans autre conséquence, puisque, juridiquement, nul ne peut déduire de la seule inscription du nom d'un fonctionnaire sur la liste des soutiens dans quel sens celui-ci s'exprimera si le référendum se tient.

II- Une démarche soumise à précaution

Il y a lieu cependant d'assortir le soutien à la proposition de loi des précautions usuelles qu'appellent l'obligation de réserve et les principes et bonnes pratiques déontologiques.

A ce titre il convient notamment de n'envisager qu'avec prudence une prise de position publique ayant un lien avec la consultation et de ne pas accompagner l'expression du soutien d'une démarche ou attitude à caractère ostentatoire. De même, une discrétion de la part de l'administration et des fonctionnaires appelés à en connaître doit être observée quant à l'inscription du nom du fonctionnaire sur la liste des soutiens.

Par ailleurs, il ne peut qu'être conseillé qu'un fonctionnaire dont le nom figure dans la liste de soutien prenne, en fonction des responsabilités exercées, toute disposition afin d'éviter que cette inscription puisse jeter un doute sur son impartialité notamment dans le traitement d'un dossier qui aurait un lien étroit avec l'objet de la proposition de loi.

A noter que cette position reconnaissant le droit d'exercer son opinion citoyenne aux agents du ministère de l'intérieur, tout en prenant en compte la spécificité de certaines fonctions représentatives au sein du ministère, est en cohérence avec la réponse apportée par le collègue de déontologie de la juridiction administrative saisie d'une question similaire pour les magistrats (*Avis n°2019/4 du 2 juillet 2019 sur l'expression par un magistrat de son soutien à l'organisation d'un référendum d'initiative parlementaire*).

CONCLUSION : Partant, sous ces réserves, un fonctionnaire exerce ses droits de citoyen dans les mêmes conditions que n'importe quel citoyen français inscrit sur une liste électorale.

Le référent déontologie ministériel a également été consulté par l'administration sur la thématique de la corruption.

CONSULTATION DU RÉFÉRENT DÉONTOLOGUE MINISTÉRIEL RELATIVE À UNE DÉNONCIATION (CONTESTÉE) DE CORRUPTION ACTIVE

EXPOSÉ : Un partenaire industriel d'une administration rapporte qu'un des cadres de celle-ci lui a fait la proposition de l'aider dans les contacts avec les institutions publiques et privées donneuses d'ordres dans le domaine de ladite administration, en échange d'une gratification qui serait versée à sa famille. L'industriel fait état de détails de la vie familiale du cadre qui établissent au moins qu'un contact entre les deux personnes a bien eu lieu. Sans compte rendu au supérieur ni information de la direction de l'administration. Interrogé par son administration, le cadre s'insurge et forme une action en diffamation.

I. Le droit applicable

L'administrateur qui sollicite une « commission » en échange d'une intervention se rapproche de la corruption passive définie à l'article 432-11 du code pénal : « solliciter...des dons...ou des avantages...pour accomplir...un acte...facilité par sa fonction, sa mission ou son mandat ».

En outre, l'article 25 septième de la loi statutaire n°83-634 du 13 juillet 1983 interdit au fonctionnaire « de donner des consultations, de procéder à des expertises... ». Il ne lui revient pas d'être un courtier d'influences entre son administration et les partenaires de celle-ci ou même, comme en l'espèce, entre un tiers et un partenaire de son administration.

Enfin déontologiquement, le fonctionnaire ne se fait jamais rémunérer directement par l'utilisateur¹⁶.

II. Le traitement des faits

Face à ces doutes, le devoir de l'administration est de rechercher la réalité des reproches émis à l'encontre de son fonctionnaire, d'examiner les faits « à charge et à décharge » pour conclure entre trois solutions : soit à des faits établis, soit à l'absence de toute réalité des reproches, soit, encore, à des doutes suffisamment réels pour qu'en l'absence de toute poursuite disciplinaire, des précautions d'organisations soient rendues nécessaires pour protéger tant le fonctionnaire lui-même que l'administration.

1. L'établissement des faits

Pour examiner les faits, (sans présumer aucunement que l'intéressé a fauté, une seule chose se présume, c'est l'innocence) l'administration a deux solutions :

- Soit mener une enquête hiérarchique interne, elle charge un de ses cadres de mener les investigations, interrogations, réunions de confrontation utiles, y compris, éventuellement, avec l'aide d'un spécialiste de la DRH du ministère de l'intérieur.
- Soit demander l'intervention de l'Inspection générale de l'administration (IGA) qui mènera une investigation dans le respect des standards méthodologiques des grandes inspections.

Le choix entre ces deux méthodes est affaire d'opportunité de l'autorité hiérarchique, en fonction des faits en cause, de leur caractère plus ou moins avéré, du contexte et de la réputation de l'administration qui peut avoir besoin d'une analyse objective externe que seule l'IGA peut lui apporter.

2. L'appréciation des faits

Pour clore l'affaire, sur la base des précisions apportées par l'enquête administrative : de trois choses l'une :

- ⇒ Ou bien l'administration a recueilli suffisamment de preuves pour engager une **procédure disciplinaire** et, **éventuellement, pénale** en saisissant la justice sur le fondement de l'article 40 du CPP. Le disciplinaire et l'article 40 peuvent se cumuler ou non.

En ce qui concerne le disciplinaire, si la corruption passive, elle-même, n'est pas établie, il peut y avoir sanction disciplinaire (moins sévère) pour initiative inappropriée pour l'image de l'administration et défaut de compte rendu de réunions sensibles.

¹⁶ C.Vigouroux *Déontologie des fonctions publiques*, 2012 p.103 : CE S.12 février 1936 SA les armateurs français p.226.

En ce qui concerne l'article 40, qui suppose l'existence de faits pénalement qualifiés, la jurisprudence¹⁷ laisse une marge d'appréciation à la hiérarchie qui, normalement, sera saisie par le fonctionnaire avant signalement au parquet. Si les faits sont à la fois bien établis et graves, le signalement sera nécessaire. Sinon, il pourrait être reproché¹⁸ à l'administration d'avoir voulu se protéger et protéger son fonctionnaire dans des conditions inappropriées.

⇒ Ou bien l'administration **exclut toute réalité des faits reprochés**. L'affaire est close.

⇒ Ou bien l'administration **conserve des soupçons mais ils ne sont nullement étayés** et elle n'établit aucune faute. La voie disciplinaire est donc fermée.

L'administration doit respecter son agent mais lui expliquer que le doute met l'administration en difficulté et, qu'à toutes fins utiles, des précautions doivent être prises. Le mieux est alors de muter l'intéressé avec son accord pour l'éloigner du risque. Mais l'administration peut, aussi, « dans l'intérêt du service » le muter¹⁹ à prérogatives et traitement maintenus, dans un nouveau poste où la possibilité de corruption ne pourra plus jouer. Il s'agit de rétablir la sérénité du service pour, à la fois, protéger le service et l'agent en cause.

Là comme ailleurs, qualifier le risque, le soupçon et/ou le commencement de preuve permet de bloquer le dérapage avant qu'il ne prenne une ampleur dangereuse.

En complément de ces avis rendus par le référent déontologue ministériel, le comité informel des référents déontologues a également conçu plusieurs fiches de doctrine sur des thématiques générales en lien avec les conseils rendus. *L'annexe V* présente trois fiches doctrinales sur les thèmes suivants :

- ❖ La liberté d'opinion des agents publics
- ❖ L'apparence physique
- ❖ Les cadeaux, dons et autres avantages

¹⁷ C.Vigouroux *Déontologie des fonctions publiques*, 2012 n°45181 et suiv.

¹⁸ Même s'il n'existe nulle sanction pénale à un non usage de l'article 40, la presse, les commentaires de différente nature peuvent critiquer cette abstention.

¹⁹ Il s'agirait bien d'une « mutation dans l'intérêt du service », mesure d'organisation justifiée non par des fautes de l'intéressé mais seulement par le bon fonctionnement du service. A bien distinguer du « déplacement d'office » mesure disciplinaire du deuxième groupe. Cf Taillefait n°464 *Droit de la fonction publique* 2018. La mutation dans l'intérêt du service exclut sa transformation ultérieure en sanction de déplacement disciplinaire sur les mêmes faits.

***** FOCUS SUR L'USAGE DE LA FORCE PUBLIQUE *****

Depuis plus d'un an, le contexte particulier de la contestation sociale interroge sur l'usage de la force par les policiers et les gendarmes engagés sur des dispositifs de maintien de l'ordre. S'il n'est pas contestable que police et gendarmerie sont bien les dépositaires du monopole de la force légitime, ni que l'usage de la force légitime puisse s'avérer violent, au sens commun du terme, cet usage ne peut, en tout cas, se concevoir que dans le but de protéger les intérêts de la société et la sécurité des personnes et des biens. Prévu par le droit, l'usage de la force, et c'est ce qui fonde sa légitimité, doit être également accepté par la population.

Aussi se pose la question de son mésusage ou des abus qui peuvent en être faits dès lors qu'il excède, notamment, les conditions de nécessité et de proportionnalité auxquelles il est soumis. C'est une interrogation qui questionne en permanence les inspections générales de la police et de la gendarmerie, instances de contrôle des deux institutions, lorsqu'elles ont à enquêter sur les conditions d'usage de la force publique. Mais c'est aussi une question qui interpelle l'ensemble du corps social et mérite une réflexion ouverte et globale qui permette de comprendre comment l'usage de la force peut répondre aux exigences de l'ordre public, tout en étant conforme aux droits de l'Homme et à l'évolution des mœurs.

Consulté par le ministre de l'intérieur sur la déontologie des forces de l'ordre dans le maintien de l'ordre public, le référent déontologue ministériel a formulé plusieurs observations :

« Plus que par le passé, la France est observée, parfois critiquée, par le monde et ses organisations politiques, juridictionnelles ou associatives, du GRECO du Conseil de l'Europe aux ONG comme l'*Action des chrétiens pour l'abolition de la torture* dans son rapport de mars 2020. Nous ne pouvons nous satisfaire de décisions comme celle de la Cour européenne des droits de l'homme le 30 avril 2020 qui condamne la France à l'unanimité pour une interpellation menée le 18 juin 2002 par les forces de sécurité durant laquelle les policiers ont eu des gestes « particulièrement violents » et « pas strictement nécessaires » à l'encontre du requérant, alors suspecté dans une affaire de menaces de mort et subornation de témoins avant d'être blanchi.

Nous travaillons sur plusieurs aspects de la déontologie qui sont communs à tous les secteurs du ministère de l'intérieur : probité, gestion des conflits d'intérêts et cadeaux, présence sur les réseaux sociaux, apparence physique en service.

Mais, même en dehors de saisine à lui destinée sur ce point, le référent déontologue ministériel est attentif à l'usage de la force par les personnels. Car cette question délicate est spécifique à ce ministère chargé de la paix publique et de la police judiciaire, condition d'exercice plénier de la justice.

Le référent ministériel insiste sur la fonction des forces de sécurité qui est de faire respecter le droit et les libertés. La police et la gendarmerie nationales ne sont pas là pour atténuer ou restreindre les libertés, elles sont là pour garantir les conditions d'exercice des libertés conformément à notre Constitution (art.12 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen).

La manifestation sur la voie publique est un droit. Bien entendu, ni l'insulte, ni l'agression des forces de l'ordre, ni les atteintes aux biens publics ou privés, lesquelles sont des délits. Le fonctionnaire et le militaire doivent savoir résister aux tensions et ne passer à l'action que quand ils en ont reçu l'ordre. Au commandement revient l'impératif de ne donner qu'un ordre légal et de l'accompagner des moyens raisonnables de mise en œuvre. Le manifestant n'est pas un ennemi. Il reste une personne qu'il convient de ramener dans le cadre de la loi et d'interpeller s'il commet des délits mais il ne s'agit ni de le « chasser » ni de le « réduire ».

Et ce premier rapport ne peut éviter de souligner cinq points :

☯ En premier lieu, une déontologie de l'usage proportionné de la force et des armes est essentielle pour que les forces de sécurité (police et gendarmeries nationales) jouent le rôle que la République leur a confié.

Ce principe exprimé notamment aux articles L435-1 et R434-18 du code de la sécurité intérieure (code de déontologie de la police et de la gendarmerie nationales) est essentiel pour les métiers publics de sécurité.

Il implique de tous, et d'abord de la hiérarchie, sens de la nécessité, de la proportionnalité.

☯ Cette déontologie ne peut être fondée que sur le discernement des cadres et de chaque fonctionnaire ou militaire.

Tel est bien le discernement rappelé à l'article R434-10 du code de sécurité intérieure (code de déontologie de la police et de la gendarmerie nationales).

Le discernement en situation de stress, face à des violences, dont la gravité est en hausse, mérite toute notre attention. Le discernement porte sur l'analyse de la situation, la nature des forces utilisées, l'usage du temps (savoir passer de l'attente nécessaire à la réaction immédiate) et de la géographie (gestion des foules, issue de dispersion toujours ouverte), les ordres de manœuvres et de déplacement donnés aux effectifs et aussi, la nature des procédés qu'il s'agisse d'armes, de matériel ou de techniques d'intervention. (cf l'interdiction de la grenade GLI-F4 en janvier 2020 par le ministre de l'intérieur).

Le discernement doit pouvoir maîtriser les mauvaises habitudes : colère et peur ne sont pas bonnes conseillères.

☯ La déontologie qui décrit les procédés adéquats pour mener les missions doit pouvoir être relayée par des recommandations du donneur d'ordres étudiées, testées et clairement exprimées.

En ce sens, la publication du nouveau schéma national du maintien de l'ordre est attendue. Il était mentionné dans le rapport de la commission d'enquête sur les forces de sécurité à l'Assemblée nationale présidée par le député Jean-Michel Fauvergue (juillet 2019).

La place du renseignement dans la préparation des grands dispositifs lors de manifestations doit être renforcée.

☪ La formation des personnels affectés à cette mission aussi indispensable que difficile du maintien de l'ordre doit être prioritaire.

La formation se fait aussi par l'expérience des cadres intermédiaires qui contribuent à former sur le terrain leurs collègues plus jeunes. Quelle réponse à l'outrage et à la rébellion ? quelles sommations et quelles informations diffuser aux manifestants, avant, pendant et après la manifestation ?

☪ Enfin le contrôle²⁰, et d'abord le contrôle interne doit être assumé comme une des causes de fierté de l'institution.

Et non pas seulement subi au fil des enregistrements de scènes de rue par les téléphones toujours prompts à filmer les épisodes de fureur réciproques.

Ceci suppose choix des équipes d'inspection sachant, quand il le faut, mêler inspection de direction générale (IGPN et IGGN) et inspection généraliste (IGA et même IGJ conformément à l'article 15 du code de procédure pénale). Et pourquoi s'interdire, dans certains cas délicats, de s'adjoindre des « sapiteurs » externes au ministère pour apporter une vue en toute *apparence* d'impartialité objective au sens de la jurisprudence européenne ?

Ceci suppose que ne soient pas acceptées les quelques occasions où, dans une enquête administrative, la manifestation de la vérité est contredite par des témoignages unis et trop semblables ou unanimement mutiques des fonctionnaires et militaires qui participaient à la même action.

Ceci suppose enfin, que pédagogie soit tirée des contrôles internes afin de ne plus reproduire des erreurs qui sont lourdes de conséquences.

Quant aux contrôles externes, ils exigent une bonne coopération des administrations de sécurité : le Défenseur des droits joue un rôle constructif. Et quant à la justice, elle doit toujours pouvoir exercer sa mission en pleine indépendance.

La maîtrise de la force continuera à être observée attentivement par le référent déontologue ministériel et la réunion des référents déontologues spécialisés. »

²⁰ Cf in *Après Demain* été 2020 *la police*, l'article de Jacques Buisson « *Action policière et garantie du citoyen* »

3.2 Le sens des avis rendus en matière de conflits d'intérêts

Un grand nombre d'avis rendus par les référents déontologues portent sur la notion essentielle de conflits d'intérêts. Si la pluralité d'intérêts ne constitue pas un problème en soi, il faut identifier cette pluralité d'intérêts afin d'éviter qu'elle ne se transforme en conflit d'intérêts.

La définition donnée par la loi du 13 juillet 1983 est exigeante²¹, elle prend en compte à la fois la réalité objective mais également la perception que peut en avoir l'opinion publique. C'est à l'agent de prévenir ou faire cesser la situation de conflits.

Au-delà des conseils individuels qui ont pu être donnés au regard des situations particulières portées à la connaissance des référents déontologues, un groupe de réflexion réunissant des directeurs départementaux interministériels animé par M. Larangé, alors référent déontologue des services déconcentrés du Premier Ministre, a établi plusieurs fiches pratiques. Le groupe de réflexion a notamment produit un document formalisé intitulé « déontologie et impartialité » comprenant un rappel des principales dispositions déontologiques du statut général de la fonction publique (article 25, 25 bis, 28 et 28 bis). Ce document a vocation à nourrir un entretien avec chaque agent afin de les sensibiliser aux problématiques déontologiques et identifier les situations pouvant poser un risque déontologique. Il peut être utilisé lors de l'entretien d'accueil de l'agent et à l'occasion de l'entretien professionnel annuel.

Sur la question du cumul d'activités, avant une analyse au cas par cas, le référent déontologue commence par rappeler le principe de base posé par l'article 25 septies de la loi du 13 juillet 1983 : « le fonctionnaire consacre l'intégralité de son activité professionnelle aux tâches qui lui sont confiées. Il ne peut exercer une activité privée lucrative de quelque nature que ce soit sous réserve des II à V du présent article », comme l'illustre ci-dessous l'exemple de la consultation déontologique apportée par le référent déontologue de la police nationale.

²¹ Article 25 bis de la loi du 13 juillet 1983 portant droit et obligations des fonctionnaires :

« I.- [...] Au sens de la présente loi, 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 de ses fonctions.

II.-A cette fin, le fonctionnaire qui estime se trouver dans une situation de conflit d'intérêts :

1° Lorsqu'il est placé dans une position hiérarchique, saisit son supérieur hiérarchique ; ce dernier, à la suite de la saisine ou de sa propre initiative, confie, le cas échéant, le traitement du dossier ou l'élaboration de la décision à une autre personne ;

2° Lorsqu'il a reçu une délégation de signature, s'abstient d'en user ;

3° Lorsqu'il appartient à une instance collégiale, s'abstient d'y siéger ou, le cas échéant, de délibérer ;

4° Lorsqu'il exerce des fonctions juridictionnelles, est suppléé selon les règles propres à sa juridiction ;

5° Lorsqu'il exerce des compétences qui lui ont été dévolues en propre, est suppléé par tout délégataire, auquel il s'abstient d'adresser des instructions. »

CONSULTATION DEONTOLOGIE DU RÉFÉRENT DÉONTOLOGUE DE LA POLICE NATIONALE

Exposé / question / problématique :

Un fonctionnaire affecté dans une circonscription de sécurité publique souhaite créer une micro-entreprise dont l'activité serait la vente sur internet d'objets divers, en bois ou métal, fabriqués à domicile, par lui-même, sur ses temps de repos. Quel est le régime juridique d'autorisation. ?

Réponse proposée :

L'article 25 septies de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires affirme le principe selon lequel le fonctionnaire consacre l'intégralité de son activité professionnelle aux tâches qui lui sont confiées.

Le cumul d'une activité lucrative avec celle de policier n'est possible que dans les conditions strictement définies par loi du 13 juillet 1983 et précisées par le décret n° 2017-105 du 27 janvier 2017 relatif à l'exercice d'activités privées par des agents publics et certains agents contractuels de droit privé ayant cessé leurs fonctions, aux cumuls d'activités et à la commission de déontologie de la fonction publique.

Ces principes sont repris par l'article R434-13 du code de la sécurité intérieure qui prévoit 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."*

Le principe de non-cumul d'activité dans la fonction publique est un principe qui connaît de nombreuses dérogations.

Une partie de ces dérogations concerne les activités dites accessoires prévues par l'article 6 du décret du 27 janvier 2017.

Ces activités accessoires sont subordonnées à la délivrance d'une autorisation par l'autorité dont relève l'agent intéressé sans saisine préalable de la commission de déontologie.

Il s'agit des activités suivantes : *"a) Expertise et consultation (...); b) Enseignement et formation (...); c) Activité à caractère sportif ou culturel (...); d) Activité agricole (...); e) Activité de conjoint collaborateur au sein d'une entreprise artisanale, commerciale ou libérale (...); f) Aide à domicile à un ascendant, à un descendant, à son conjoint, à son partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou à son concubin (...); g) Travaux de faible importance réalisés chez des particuliers (...); h) Activité d'intérêt général exercée auprès d'une personne publique ou auprès d'une personne privée à but non lucratif (...); i) Mission d'intérêt public de coopération internationale ou auprès d'organismes d'intérêt général à caractère international ou d'un État étranger (...); a) Services à la personne (...); b) **Vente de biens fabriqués personnellement par l'agent.**"*

Conclusion :

En l'espèce, l'agent souhaite créer une micro entreprise en vue de procéder à la vente d'objets fabriqués par ses soins ; cette activité entre dans le champ des dérogations prévues par le décret du 27 janvier 2017. Sous réserve que les caractéristiques des objets vendus ne soient pas susceptibles de porter atteinte à la dignité de ses fonctions, l'agent peut donc se voir délivrer l'autorisation d'exercer cette activité qui, en tout état de chose, devra rester accessoire.

POUR UNE MISE EN ŒUVRE EN 2020

En vertu de la loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019, la Commission de déontologie de la fonction publique a fusionné le 1^{er} février 2020 avec la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP). Le décret du 30 janvier 2020²² relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique a fait évoluer les obligations déontologiques applicables aux agents publics.

A compter de cette date, l'autorité hiérarchique est compétente pour apprécier la compatibilité des projets relatifs au **cumul d'activités**. Elle dispose toutefois de la possibilité de saisir pour avis le référent déontologue en cas de doute sérieux. En dernier recours, l'avis de la Haute autorité peut également être sollicité. Toutefois, lorsque le fonctionnaire occupe un emploi dont le niveau hiérarchique ou la nature des fonctions le justifient, liste établie par décret en Conseil d'État, l'autorité hiérarchique soumet la demande d'autorisation à l'avis préalable de la Haute autorité.

L'autorité hiérarchique est également en charge du droit commun pour les procédures de **contrôle des départs vers le secteur privé**, tandis que la HATVP est compétente pour les agents publics dont le niveau hiérarchique ou la nature des fonctions le justifient.

Enfin, un nouveau **contrôle préalable à la nomination** est mis en œuvre en cas d'arrivée dans l'administration après un passage dans le privé. La HATVP examine les emplois les plus exposés (directeurs d'administration centrale ou dirigeants d'établissement publics de l'État nommés en Conseil des ministres). L'administration effectue un contrôle déontologique et pénal pour les autres emplois dits exposés.

L'administration a ainsi un vrai rôle à jouer en matière de contrôle déontologique, elle peut toutefois s'appuyer sur le référent déontologue en premier recours et la HATVP en dernier recours.

L'actualité électorale de 2019 a conduit les référents déontologues à émettre des avis sur la candidature de fonctionnaires aux élections municipales comme en témoigne l'avis du référent déontologue du secrétariat général ci-dessous.

²² Décret n°2020-69 du 30 janvier 2020 relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique

AVIS DU RÉFÉRENT DÉONTOLOGUE DU SECRETARIAT GÉNÉRAL

En tant que directeur départemental des territoires, vous me demandez mon analyse sur le souhait d'inscription sur une liste de candidats aux élections municipales d'un chef de service en direction départementale des territoires (DDT).

1. Le droit électoral

Dans le droit électoral, le principe qui prévaut est celui de la liberté de candidature. Cette liberté est seulement limitée par les inéligibilités prévues par la loi.

L'article L 231 du code électoral prévoit que :

« Ne peuvent être élus conseillers municipaux dans les communes situées dans le ressort où ils exercent ou ont exercé leurs fonctions depuis moins de six mois :

[...]

7° Les directeurs et les chefs de bureau de préfecture et les secrétaires en chef de sous-préfecture ;

9° En tant que chargés d'une circonscription territoriale de voirie : les ingénieurs en chef, ingénieurs divisionnaires et ingénieurs des travaux publics de l'État, les chefs de section principaux et chefs de section des travaux publics de l'État. [...] ».

On voit que le législateur n'a pas mis à jour la liste des inéligibilités après la réorganisation de l'administration territoriale de l'État et qu'aujourd'hui, l'influence sur l'électorat d'un chef de service de DDT est souvent égale voire supérieur à celui de certains chefs de bureaux de préfecture. Mais les inéligibilités légales sont d'interprétation stricte et on ne peut les interpréter par équivalence. En effet, la jurisprudence considère que la liste des fonctions inéligibles est limitative et par conséquent, les fonctionnaires qui n'exercent pas les fonctions désignées par ces articles sont éligibles au mandat de conseiller municipal.

Dans le droit statutaire de la fonction publique, le fonctionnaire est tenu à l'obligation de neutralité « **dans l'exercice de ses fonctions** » (art. 25 de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 modifiée) ce qui ne l'empêche pas d'exercer ses droits de citoyens et notamment de se présenter à des élections et de participer au débat public car les agents publics jouissent d'une liberté d'opinion et d'expression au même titre que tous les citoyens. En dehors du service, leur liberté d'expression doit toutefois s'exercer dans le respect de l'obligation de réserve afin de ne pas nuire à leur employeur.

Rien n'empêche donc votre collaborateur d'être candidat aux prochaines élections municipales dans une commune du département du ressort de la DDT.

Les limitations tiennent à l'obligation de réserve que celui-ci doit respecter et à la prévention des conflits d'intérêts.

2. L'obligation de réserve

L'obligation de réserve n'est pas statutaire, elle est issue de la jurisprudence du Conseil d'État.

Il résulte de cette jurisprudence qu'un agent public doit s'exprimer avec une certaine mesure afin que son comportement ne nuise pas à l'administration à laquelle il appartient, cette obligation vaut tant pendant la campagne que pendant l'exercice éventuel du mandat.

L'appréciation du comportement d'un agent au regard de cette obligation varie selon plusieurs critères dégagés par la jurisprudence du Conseil d'État. Parmi ces critères figure la nature des fonctions exercées par l'agent et son rang dans la hiérarchie ainsi que le contexte dans lequel l'agent s'est exprimé, notamment la publicité de ses propos.

Il me paraît donc utile que vous puissiez rappeler ces règles jurisprudentielles à votre collaborateur dont le rang dans l'administration appelle de sa part des précautions d'expression. Il ne devra pas tenir des propos inconciliables avec les devoirs de sa fonction. Il devra veiller à ne pas dégrader l'image de neutralité de l'État en gardant de la mesure dans son expression et en ne mettant en avant ni dans la campagne, ni dans l'exercice éventuel du mandat, les fonctions qu'il exerce pour le compte de l'État.

3. La prévention des conflits d'intérêts

L'article 25 bis de la loi n°83-634, issu de la loi du 20 avril 2016, impose à chaque fonctionnaire de veiller à « *faire cesser immédiatement ou à prévenir les situations de conflit d'intérêts dans lesquels il se trouve ou pourrait se trouver. Le conflit d'intérêt est constitué par 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 de ses fonctions.* »

En son paragraphe II, le même article évoque cinq solutions à mettre en œuvre pour faire cesser ou prévenir un conflit d'intérêt :

- La première doit conduire le fonctionnaire concerné à saisir son supérieur hiérarchique qui peut confier à une autre personne une partie des fonctions exercées ;
- La deuxième conduit le fonctionnaire à s'abstenir d'user de sa délégation de signature dans les situations de conflits d'intérêts ;
- La troisième prescription est de s'abstenir de siéger ou de délibérer dans les instances collégiales dans ces situations ;
- La quatrième ne concerne pas le cas dont vous m'avez saisi mais la cinquième conduit le fonctionnaire concerné à ne pas donner d'instructions à ses délégués ou subordonnés dans les situations de conflit d'intérêts.

Le texte qui vient d'être cité donne l'initiative au fonctionnaire concerné de prendre les mesures nécessaires pour prévenir et faire cesser les conflits d'intérêts mais l'article 25 de la même loi prévoit qu'il appartient à tout chef de service de veiller au respect des principes déontologiques dans les services placés sous son autorité.

Vous avez donc toute légitimité pour prendre l'initiative d'une analyse conjointe avec votre collaborateur de sa situation afin de préparer les mesures préventives nécessaires. Même si ce cadre administratif connaît et applique les principes déontologiques et participe à la campagne électorale avec le souci de ne pas nuire à l'image du service qu'il dirige du point de vue de la neutralité, il est logique qu'en tant que directeur vous preniez des mesures préventives pour

qu'aucun conflit d'intérêts ne soit de nature à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif des fonctions de chef du service de votre direction.

Comme vous le présentez, il convient de protéger votre direction du risque qui pèserait sur son image en prenant des mesures de restriction des subdélégations de signature et même d'abstention de ce chef de service dans le processus d'instruction des dossiers qui se rapportent tant aux projets de la commune qu'à ceux de l'EPCI à fiscalité propre à laquelle la commune appartient puisque les élections municipales désignent aussi les conseillers communautaires. Par ailleurs, des projets peuvent concerner la commune tout en étant portés par d'autres structures (syndicat de communes par exemple), il vaut mieux, là aussi, que vous donniez à votre collaborateur l'instruction écrite de ne pas traiter ces dossiers en en chargeant un autre cadre de votre direction qui peut, si cela vous paraît adapté, être l'adjoint du chef de service à condition que ce dernier s'abstienne de lui donner des instructions concernant ces dossiers. La même logique doit être suivie pour la participation aux instances collégiales même consultative et même dans les cas où votre administration n'a pas de pouvoir de délibération mais seulement une fonction d'instruction, de secrétariat ou de rapporteur des dossiers.

Après l'élection, il conviendra d'adapter ces mesures en fonction du résultat du vote et des fonctions électives réellement exercées.

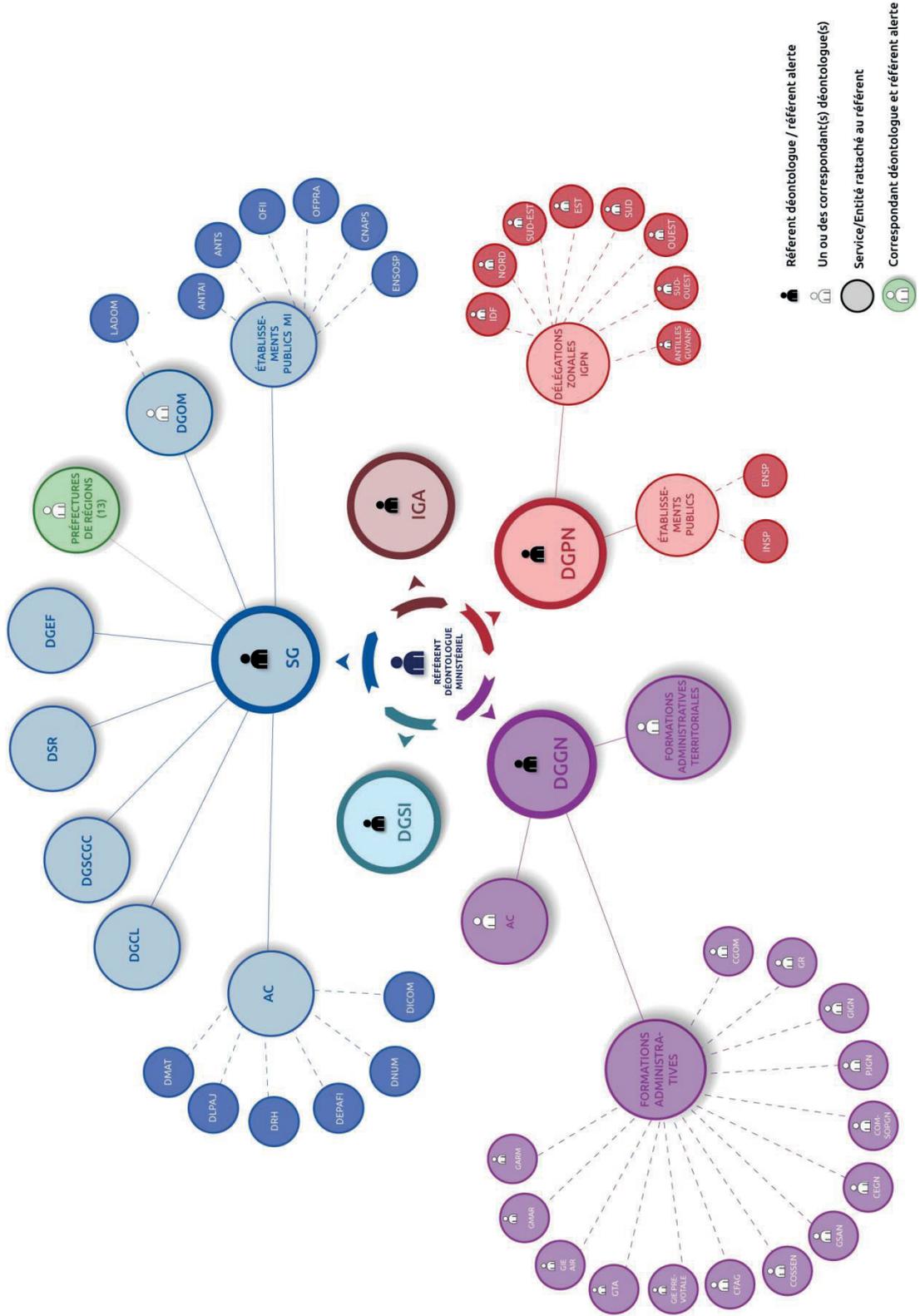
CONCLUSION

Le réseau déontologique ministériel mis en place au cours de l'année 2019 a permis de promouvoir la diffusion d'une culture déontologique à la fois commune et propre au ministère de l'intérieur et au ministère des outre-mer. Afin de diffuser cette culture plus largement et de rendre la déontologie accessible à tous, le réseau des référents déontologues pourrait axer ses efforts vers les objectifs suivants :

- ❖ **Développer l'animation du réseau déontologique**, des référents aux correspondants déontologues en échangeant les bonnes pratiques ;
- ❖ Sensibiliser plus largement les acteurs aux questions déontologiques par des **actions de communication et de formation** des agents afin de prévenir la réalisation des fautes déontologiques notamment par la diffusion de fiches pratiques sur les thématiques d'actualité ;
- ❖ **Lutter contre les atteintes à la probité** sous toutes leurs formes, en promouvant une culture de l'intégrité à travers une cartographie des risques propre à chaque entité, et un référentiel ministériel anti-corruption.
- ❖ **Répondre sous des formes adaptées aux interrogations de chacun** en vue de choisir les solutions les plus efficaces dignes de ce que la République peut attendre du ministère de l'intérieur et de celui des outre-mer.

ANNEXE I

DRH LE RÉSEAU DÉONTOLOGIQUE
au ministère de l'intérieur et au ministère des outre-mer au 1er Janvier 2020



ANNEXE II

LISTE ET COORDONNÉES DES RÉFÉRENTS DÉONTOLOGUES

⇒ Le référent déontologie ministériel

Monsieur Christian Vigouroux,
Président de section honoraire du Conseil d'Etat

Courriel : christian.vigouroux@conseil-etat.fr



⇒ Le référent déontologie du secrétariat général

Monsieur Michel Fuzeau,
Préfet honoraire

Adresse postale :
Ministère de l'intérieur
A l'attention du référent déontologue,
Direction des ressources humaines
Immeuble Lumière
Place Beauvau 75 008 Paris Cedex.

Courriel : michel.fuzeau@interieur.gouv.fr



⇒ Le référent déontologie de l'inspection générale de l'administration

Monsieur Alain Larangé,
Inspecteur général de l'administration honoraire

Adresse postale :
Ministère de l'intérieur
A l'attention du référent déontologue,
Inspection générale de l'administration
Immeuble Lumière
Place Beauvau 75 008 Paris Cedex.

Courriel : alain.larange@orange.fr



⇒ Le référent déontologue de la direction générale de la police nationale

Monsieur Bertrand Michelin,

Inspecteur général, directeur adjoint au chef de l'inspection générale de la police nationale

Adresse postale :

Ministère de l'intérieur
A l'attention du référent déontologue,
Inspection générale de la police nationale
Place Beauvau 75 008 Paris Cedex.

Courriel: referent-deontologue-pn@interieur.gouv.fr



⇒ Le référent déontologue de la direction générale de la sécurité intérieure

Monsieur Jean-Philippe Couture,

Inspecteur général, Inspection générale de la sécurité intérieure

Adresse postale :

Ministère de l'intérieur
A l'attention du référent déontologue
TSA 10143 75 008 Paris Cedex.

Courriel : jean-philippe.couture@interieur.gouv.fr



⇒ Le référent déontologue de la direction générale de la gendarmerie nationale

Monsieur Michel Labbé,

Général de corps d'armée, chef de l'inspection générale de la gendarmerie nationale

Adresse postale :

Ministère de l'intérieur
A l'attention du référent déontologue,
Inspection générale de la gendarmerie nationale
1 boulevard Henri Barbusse
92240 Malakoff

Courriel : michel.labbe@gendarmerie.interieur.gouv.fr



ANNEXE IV



DRH | Procédure de recueil des signalements internes au sein du ministère de l'Intérieur
MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

LE SIGNALANT

LE SIGNALANT

LE RÉFÉRENT ALERTE

LE RÉFÉRENT ALERTE

LE SIGNALANT



- Personne physique :
 - Agents publics
 - Collaborateur extérieur occasionnel
- Trois conditions :
 - Qui a personnellement connaissance des faits
 - Qui les révèle de manière désintéressée et de bonne foi

LE RÉFÉRENT ALERTE



- Les référents déontologues désignés
- Les correspondants déontologues dans les préfetures de régions

LE SIGNALANT

LE SIGNALANT

A QUI ET COMMENT SIGNALER ?



- A son supérieur hiérarchique ou à son référent alerte
- A l'aide du formulaire en ligne que vous pouvez télécharger
- A envoyer par courrier sous double enveloppe confidentielle

1ère enveloppe : "nom du destinataire, "confidentiel"
2ème enveloppe : "signalement d'une alerte au titre de la loi du 9 décembre 2016"

LE RÉFÉRENT ALERTE

LE RÉFÉRENT ALERTE

QUELS FAITS PEUVENT ÊTRE SIGNALÉS ?



- Survenus dans le champ professionnel
- Susceptibles d'être qualifiés de crime, de délit ou menace / préjudice pour l'intérêt général etc...
- Informations couvertes par le secret de la défense nationale, le secret médical, le secret des relations entre un avocat et son client
- Signalements anonymes irrecevables

LE RÉFÉRENT ALERTE

LE RÉFÉRENT ALERTE

PROCÉDURE

3 ÉTAPES

- Accusé de réception de l'alerte et examen de recevabilité de l'alerte
H1 : .Alerte irrecevable
H2 : .Alerte recevable
- Vérification de la véracité des faits
- Phase de traitement : transmission aux autorités compétentes ou clôture

Information du signifiant tout ou long de la procédure

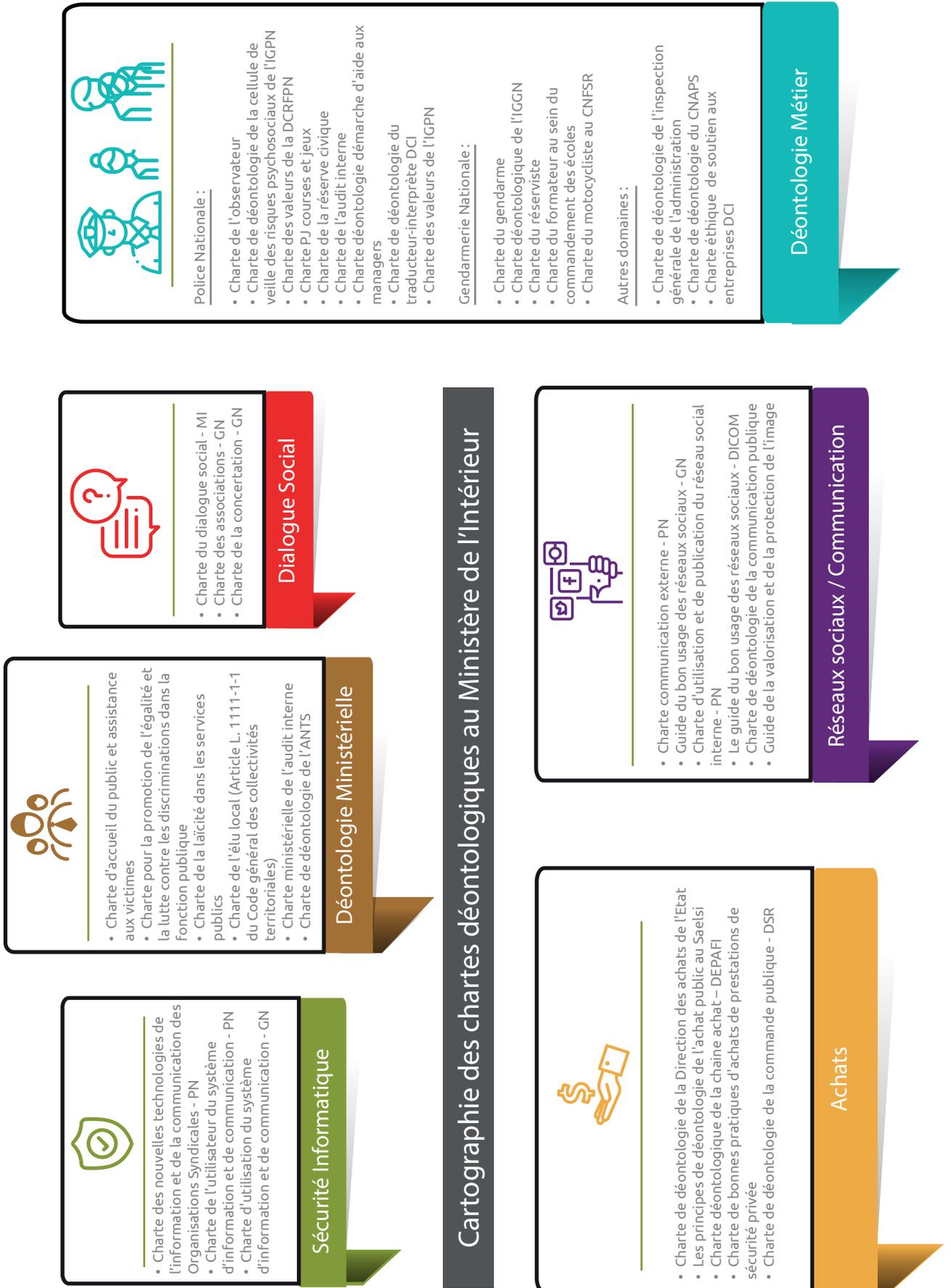
Le délai maximum de traitement de la procédure ne peut excéder 3 mois

Confidentialité

Protection

Credits : Adobe Stock, Réalisation graphique : DRH/CAB/Pôle Communication

ANNEXE IV



ANNEXE V

POLITIQUE DES CADEAUX, DONNÉS ET AUTRES AVANTAGES

Cette fiche est une proposition du référent déontologie ministériel, pour plus de précisions se rapprocher des référents déontologiques des différentes directions.

I - De quoi parle-t-on ?

Un cadeau s'entend comme toute forme de paiement, gratification ou avantage quelconque et de quelque nature que ce soit (pécuniaire ou non pécuniaire) offert ou reçu directement ou indirectement (ex : donation, service, invitation, faveur...) à un agent ou à un membre de sa famille immédiate. Sont considérés comme des cadeaux : les chèques-cadeaux, les prix préférentiels, les abonnements, les billets gratuits ou à prix réduits pour des événements sportifs ou culturels. Toute activité de divertissement (dont les repas), est considérée comme un cadeau, y compris lorsque l'hôte n'est pas présent.

Ne sont pas concernés les cadeaux d'usage relevant de la courtoisie ou de l'hospitalité, ou encore les cadeaux protocolaires à l'exception des cadeaux qui présentent un caractère illégal tels que la drogue, les armes, ou les espèces animales protégées.

II - Les enjeux

Un cadeau inapproprié se définit par sa *capacité à influencer ou paraître influencer* sur **l'impartialité** avec laquelle les agents publics doivent s'acquitter de leur mission de service public et/ou qui serait susceptible de constituer une récompense ou une contrepartie de prestations accomplies dans le cadre de leur mission.

➤ **L'agent public est soumis statutairement aux obligations de probité et d'intégrité**

L'obligation de probité impose aux agents de ne pas utiliser leurs fonctions pour en tirer un profit personnel afin, d'une part, de ne pas compromettre leur indépendance et d'autre part, d'éviter qu'ils ne se trouvent dans une situation dans laquelle leur intérêt personnel pourrait être en contradiction avec celui de l'administration qu'ils servent.

L'obligation d'intégrité, quant à elle, est proche de celle de probité car elle nécessite également que l'agent public exerce ses fonctions de manière désintéressée. En effet, chaque agent public est le représentant d'une éthique guidée par le désintéressement et la recherche de l'intérêt général.

Tout manquement à ces obligations est incompatible avec l'exercice d'une fonction publique et est passible de poursuites disciplinaires et ce, sans préjudice du déclenchement d'une procédure pénale.

➤ Les conflits d'intérêts, la corruption et trafic d'influence

Les agents de l'Etat doivent faire preuve de jugement pour éviter de se retrouver dans des situations apparentes ou réelles de conflits d'intérêts, pouvant aller jusqu'à la qualification de corruption et de trafic d'influence.

Le conflit d'intérêts est le fait de se retrouver dans une situation dans laquelle l'agent a un intérêt personnel suffisant pour que celui-ci l'emporte, risque de l'emporter, ou paraît susceptible de l'emporter sur l'intérêt public en vue duquel il exerce ses fonctions.

En outre, est considéré comme une infraction pénale de corruption le fait de promettre, donner ou offrir (*corruption active*) à un tiers, mais aussi le fait de solliciter ou recevoir (*corruption passive*) d'un tiers, directement ou par l'intermédiaire d'une autre personne, un avantage indu (contrepartie, quelle que soit sa nature, attribuée en violation des obligations légales ou professionnelles), pour soi ou pour autrui, pour faciliter, accomplir ou s'abstenir d'accomplir un acte de sa fonction ou de sa mission. Le simple fait de céder à des sollicitations ou à des menaces constitue également un acte de corruption passive.

De même, est considéré comme une infraction pénale de trafic d'influence le fait de proposer (trafic d'influence actif), solliciter ou accepter (trafic d'influence passif), sans droit, à tout moment, directement ou indirectement, des offres, des promesses, des dons, des présents ou des avantages quelconques, pour abuser ou avoir abusé de son influence réelle ou supposée en vue de faire obtenir d'une autorité publique ou d'une administration, des distinctions, des emplois, des marchés ou toute autre décision favorable.

III - La politique retenue en la matière

➤ Le principe

Par principe, un fonctionnaire ne reçoit pas de cadeau. En effet, eu égard aux missions régaliennes du ministère de l'intérieur, et aux risques encourus par les agents, ces derniers ne peuvent accepter ou solliciter de façon directe ou indirecte, des cadeaux, libéralités, ou autre avantage dans l'exercice de leurs fonctions.

En effet, outre qu'il pourrait être reproché à l'agent concerné un manque d'objectivité et d'impartialité dans l'exercice de ses fonctions officielles, une telle acceptation ou sollicitation risque de placer l'agent dans une situation d'obligé envers la ou les personnes qui offrent le cadeau ou l'avantage et ainsi de compromettre son indépendance.

➤ Les recommandations / les bonnes pratiques

Dans le cas de la réception d'un cadeau et de doute quant à sa nature acceptable, l'agent de l'État concerné peut solliciter l'avis de l'autorité hiérarchiquement supérieure ou son référént ou correspondant déontologue.

En cas de connaissance d'un réel ou potentiel conflit d'intérêt ou acte de corruption, l'agent de l'Etat concerné est tenu d'en informer sans délai l'autorité hiérarchiquement supérieure ou son référent déontologue.

Si le cadeau rentre dans le cadre de l'usage relevant de la courtoisie ou de l'hospitalité, et que son refus est problématique, il est alors préférable de mettre en place au sein du service concerné un *système d'enregistrement et de traçabilité des cadeaux*.

LA LIBERTE D'OPINION ET D'EXPRESSION DES AGENTS PUBLICS

I - De quoi parle-t-on ?

➤ La liberté d'opinion

Selon un principe admis sans difficulté, *les agents publics jouissent d'une liberté d'opinion et d'expression au même titre que tous les citoyens*. Toutefois, la liberté d'expression n'est pas un droit absolu. Les exigences de l'intérêt général, dont les agents publics ont la charge d'assurer le service, peuvent justifier des restrictions spéciales à leurs droits et libertés.

Ainsi, pour l'ensemble des agents publics, la liberté d'expression doit se concilier avec les exigences, inhérentes à la fonction publique, de dignité, d'impartialité, d'intégrité, de probité, de neutralité, de laïcité, mais également de loyauté, exigence pour laquelle la prise en compte du niveau hiérarchique de l'agent doit conduire à en moduler l'intensité.

De manière générale, et notamment en dehors du service, cette liberté d'expression doit trouver à s'appliquer dans le respect de l'obligation de réserve, corollaire de l'obligation de neutralité. Cette notion, commune à l'ensemble des agents publics, les contraint à observer une retenue dans l'expression de leurs opinions sous peine de s'exposer à une sanction disciplinaire.

➤ Le devoir de réserve

Le devoir de réserve implique pour un agent public de *veiller à s'exprimer avec une certaine mesure* afin que son comportement ne nuise pas à l'administration à laquelle il appartient, qu'il ne provoque pas une perte de confiance à la fois de sa hiérarchie, mais également des usagers, ou encore qu'il ne nuise pas au bon fonctionnement du service et de l'administration en général. Il s'agit donc d'une obligation préventive. Ainsi rien n'interdit la critique si elle n'est pas outrancière.

L'appréciation du comportement d'un agent au regard de cette obligation varie selon plusieurs critères dégagés par la jurisprudence du Conseil d'État. Parmi ces critères figurent la **nature des fonctions** exercées par l'agent, **son rang dans la hiérarchie**, l'éventuel **exercice de responsabilités syndicales**, ainsi que le **contexte dans lequel l'agent s'est exprimé**, notamment la publicité de ses propos.

Partant, c'est donc à l'autorité hiérarchique dont dépend l'agent qu'il appartient, en premier lieu, d'apprécier si un manquement à l'obligation de réserve a été commis et d'engager, le cas échéant, une procédure disciplinaire.

II - Les enjeux

L'exercice de la liberté d'opinion doit se concilier avec les obligations qui incombent à chaque agent public, obligations découlant de leur mission de service public. C'est pourquoi cette liberté revêt des contours différents selon que l'agent s'exprime dans le cadre de sa vie privée ou dans un contexte public. Or, avec les nouveaux modes de communication, la délimitation de la vie privée et de la vie professionnelle peut s'avérer particulièrement ardue.

Ainsi, avec le *développement du web social*, l'employeur est confronté à des problématiques relatives à la discipline, l'e-réputation et la confidentialité, en raison notamment de la difficulté à définir les frontières entre public et privé.

Parallèlement, l'utilisation de plus en plus croissante d'une nouvelle forme d'expression collective que l'on nomme la *démocratie participative*, forme d'exercice du pouvoir qui vise à faire participer les habitants du territoire aux décisions politiques (pétitions, référendums...), peut également poser questions au regard de cette obligation de réserve.

In fine, il s'agit de trouver le **point d'équilibre** entre l'intérêt légitime de l'administration et la protection des droits personnels et privés de l'agent.

III - La politique retenue en la matière

➤ Le principe

Les agents publics jouissent d'une liberté d'opinion et d'expression au même titre que tous les citoyens, néanmoins elle doit être conciliée avec d'autres principes.

- Dans l'exécution du service, les exigences de **neutralité du service public** et de **respect de la dignité de la fonction**, voire, dans certains cas, une **obligation de loyauté** envers les institutions et les gouvernants viennent modérer cette liberté d'expression.
- En dehors du service, le droit à la liberté d'expression de l'agent public est reconnu plus largement et ne connaît de limites que dans le respect d'une **obligation de réserve**.

Ainsi, *une prise de position publique ne doit pas s'accompagner d'une expression, d'une démarche ou d'une attitude à caractère ostentatoire.*

➤ Les recommandations / les bonnes pratiques

Avant toute participation ou prise de position publique, et en cas de doute, l'agent public concerné peut solliciter l'avis de l'autorité hiérarchiquement supérieure ou de son référent ou correspondant déontologue.

Dans le cadre de l'usage des réseaux sociaux, un *guide de bon usage des réseaux sociaux* est disponible sur l'intranet de la DRH dans l'onglet « Déontologie – fiches pratiques »

APPARENCE PHYSIQUE

I - De quoi parle-t-on ?

La notion d'apparence physique s'appréhende ici dans sa **conception élargie** à savoir l'aspect extérieur de la personne : habillement, tatouage, boucles d'oreilles, piercing, barbe...

L'employeur est-il en droit d'exiger de ses agents une apparence physique déterminée ? Un agent peut-il se présenter sur son lieu de travail dans n'importe quelle tenue vestimentaire et plus généralement sous n'importe quelle apparence physique ? Il convient de souligner le cas particulier des *forces de police et de gendarmerie où le port de l'uniforme répond à une réglementation spécifique*.

Ces questions soulèvent inéluctablement une confrontation entre la **liberté individuelle de l'agent** et **l'intérêt de l'administration**.

II - Les enjeux

L'encadrement excessif de la tenue vestimentaire et le contrôle indu de l'apparence physique ont été considérés comme des atteintes au droit à la vie privée garanti par l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme. Les discriminations liées à l'apparence physique sont pénalement réprimées (article 225-1 du code pénal), que cela soit lors du recrutement mais également au cours de la carrière.

Toutefois, l'apparence physique entendue dans sa conception élargie connaît une limite, celle de l'obligation de dignité incombant à l'ensemble des agents de l'Etat. Ainsi *l'apparence physique doit être en adéquation avec la fonction de représentation de l'Etat que peuvent exercer les agents publics*.

➤ **L'obligation de dignité**

L'obligation de dignité contribue à asseoir le respect et la confiance en la puissance publique parmi les citoyens. C'est ce qui conduit certains codes à rappeler que l'agent « ne se départit de sa dignité en aucune circonstance» (article R. 434-12 du code de sécurité intérieure).

L'obligation de dignité, qui se décline dans les propos, les agissements et la tenue dans l'exécution des missions du service, favorise la considération portée à l'administration par les usagers. Elle vaut essentiellement *dans l'exercice des fonctions* mais pas seulement. Cette obligation de dignité s'étend *en dehors des heures de service*. L'agent doit s'abstenir de tout acte contraire à l'honneur et à la probité. Le comportement ou le mode de vie de l'agent peuvent être pris en compte. Le fonctionnaire doit être exemplaire et avoir toujours en tête de **représenter honorablement son administration**.

➤ La prise en compte de l'identité de genre

Lorsque la question de l'apparence est liée à la transformation de genre, aucune obligation légale ne pèse sur l'administration en l'absence d'une décision judiciaire de modification de la mention dans l'état civil. Toutefois, le Défenseur des droits insiste sur l'importance de *l'accompagnement des agents transidentitaires par l'administration*.

Ainsi, avant toute prise de poste, il est suggéré à l'administration d'interroger l'agent sur le nom d'usage qu'il souhaiterait voir employé au sein de l'établissement. Le principe du respect de la vie privée (article 9 du code civil et 8 de la CESDH) implique cependant pour l'administration de garder confidentielle l'identité passée d'une personne qui a changé de sexe. Cette révélation ne peut venir que de l'agent concerné lui-même.

III - La politique retenue en la matière

➤ Le principe

L'employeur peut imposer aux agents des contraintes vestimentaires ou exiger une certaine apparence si celles-ci sont justifiées et non discriminatoires. Seul l'intérêt de l'administration justifie que des restrictions ou interdictions dans les tenues ou apparences soient posées, ces limites doivent être proportionnelles à l'objectif visé, au but poursuivi. La mesure doit être objective et raisonnablement justifiée.

L'employeur doit faire preuve de bon sens et ses directives doivent être justifiées par la mission de l'agent. Chaque situation est différente, il faudra donc apprécier au cas par cas chacune d'elle. Il existe des cas de licenciements liés à des refus de la part des agents de porter la tenue imposée par l'employeur ou de licenciements motivés par le fait, pour un salarié, de venir au travail en short et en tongs par exemple.

Certains agents tels que les policiers et les gendarmes font l'objet de plus de restrictions quant à l'expression de leur apparence physique du fait des exigences particulières de leur profession. Il peut s'agir d'exigences d'hygiène et de sécurité comme de présentation générale.

Ainsi, pour les policiers et les gendarmes, l'hygiène et la sécurité peuvent justifier l'interdiction des piercings ou des bijoux extravagants. L'intérêt économique ou la réputation de l'administration peut également constituer un motif d'interdiction des tatouages, piercings ou coupes de cheveux extravagantes en tant qu'ils sont « préjudiciables » aux yeux de l'administration.

➤ Les recommandations / les bonnes pratiques

Pour l'administration, il convient d'établir des **directives claires** concernant les tatouages et les piercings, le port de la barbe et autres. Celles-ci devront être pertinentes pour le poste concerné et les fonctions exercées.

Pour l'agent, il convient de concilier l'exercice de sa liberté individuelle que constitue son apparence physique, avec l'image de l'administration qu'il représente et ainsi veiller à ne pas porter atteinte à sa réputation.

LISTE DES ABRÉVIATIONS

AC	Administration Centrale
ANTAI	Agence Nationale de Traitement Automatisé des Infractions
ANTS	Agence Nationale des Titres Sécurisés
CEGN	Commandement des Écoles de la Gendarmerie Nationale
CFAGN	Commandement des Forces Aériennes de la Gendarmerie Nationale
CGOM	Commandement de la Gendarmerie d'Outre-mer
CNAPS	Conseil National des Activités Privées de Sécurité
COMSOPGN	Commandement du Soutien Opérationnel de la Gendarmerie Nationale
COSSEN	Commandement Spécialisé pour la Sécurité Nucléaire
DEPAFI	Direction de l'Évaluation, de la Permanence, de l'Achat, des Finances et de l'Immobilier
DGCL	Direction Générale des Collectivités Locales
DGEF	Direction Générale des Étrangers en France
DGGN	Direction Générale de la Gendarmerie Nationale
DGOM	Direction Générale des Outre-mer
DGPN	Direction Générale de la Police Nationale
DGSCGC	Direction Générale de la Sécurité Civile et de la Gestion des Crises
DGSI	Direction Générale de la Sécurité Intérieure
DICOM	Délégation à l'Information et à la Communication
DLPAJ	Direction des Libertés Publiques et des Affaires Juridiques
DMAT	Direction de la Modernisation et de l'Action Territoriale
DNUM	Direction Du Numérique
DRH	Direction des Ressources Humaines
DSR	Direction de la Sécurité Routière
ENSOSP	Ecole Nationale Supérieure des Officiers de Sapeurs-Pompiers
ENSP	École Nationale Supérieure de Police
GIE	Gendarmerie
GIGN	Groupe d'Intervention de la Gendarmerie Nationale
GARM	Gendarmerie de l'Armement
GMAR	Gendarmerie Maritime
GR	Garde Républicaine
GSAN	Gendarmerie de la Sécurité des Armements Nucléaires
GTA	Gendarmerie des Transports Aériens
IDF	Île de France
IGA	Inspection Générale de l'Administration
INPS	Institut National de Police Scientifique
OFII	Office Français de l'Immigration et de l'Intégration
OFPRA	Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides
PJGN	Pôle Judiciaire de la Gendarmerie Nationale
SG	Secrétariat Général

