# RAPPORT ANNUEL

## DU RÉFÉRENT DÉONTOLOGUE MINISTÉRIEL

MINISTÈRE
DE L'INTÉRIEUR
*Liberté*
*Égalité*
*Fraternité*

2020

MINISTÈRE
DES OUTRE-MER
*Liberté*
*Égalité*
*Fraternité*

# SOMMAIRE


EDITO ____ 4

MISSIONS ET ORGANISATION DU RÉSEAU DÉONTOLOGIQUE MINISTÉRIEL ____ 6

Textes juridiques ... 6
Missions du référent déontologue et alerte ... 6
Organisation du réseau déontologique ministériel ... 10

FONCTIONNEMENT ET ACTIVITÉ DU RÉSEAU ____ 15

Les réunions et échanges au sein du réseau ... 15
Actions de communication et de formation ... 17
Bilan des saisines ... 23

SENS DES AVIS RENDUS ET PROPOSITIONS DE DOCTRINE ____ 25

Propos du référent déontologue ministériel lors du Beauvau de la sécurité ... 25
Exemples d'avis rendus par les référents déontologues en 2020 ... 27
Fiches pratiques ... 52

CONCLUSION ____ 59

ANNEXES ____ 60

Interview du référent déontologue du service de l'inspection générale de l'administration ... 60
Article du référent déontologue de la gendarmerie nationale ... 65

LÉGENDE ____ 68

# EDITO

Au ministère de l'intérieur, comme ailleurs, la déontologie n'est pas une contrainte. C'est une chance et une fierté pour l'administration comme pour ses agents.
Partout dans le monde, la vie collective est une construction fragile, susceptible de se désintégrer plus rapidement que prévu. Sous l'effet des inégalités, des pénuries, des grands fléaux sans même évoquer la guerre civile ou internationale, l'édifice de la paix publique et du respect peut se lézarder puis s'affaisser. Il y a quelques années la grève de la police en Argentine avait immédiatement entraîné des affrontements et des pillages significatifs de ce que serait un monde sans police.
En France, ces années 2020 et 2021 marquées par la pandémie, soulèvent des défis de police inédits quand les personnels sont chargés de contraindre les gens à rester chez eux, les restaurateurs à baisser leur rideau, les chanteurs à se taire et les malades à s'isoler. Le tout au risque, pour eux-mêmes, de la contagion, sans toujours bénéficier des protections adéquates. La population peut être fière de sa police et de sa gendarmerie. Cette fierté doit être préservée et confortée à chaque instant.
Bien sûr, dans un monde idéal, la mission de police n'aurait pas lieu d'être. Mais dès avant la Révolution, en 1719, Delamare par son Traité de la police où l'on trouve l'histoire de son établissement, les fonctions et les prérogatives de ses magistrats, toutes les lois et tous les règlements qui la concernent, mettait son expérience de commissaire au Chatelet de Paris, au service de ses concitoyens. La police englobe alors l'ensemble des lois et des références qui organisent la société avec le minimum d'ordre nécessaire pour que chacun puisse penser à autre chose qu'à sa propre survie.
La « police », telle que Delamare la présente dans sa préface est large : «il m'a paru que la santé, les vivres, l'habit, le logement, la commodité des chemins et la sûreté contre les violences, qui auraient pu attaquer sa vie, ou traverser son repos, renferment tout ce qui peut être désiré à cet égard ». La phrase vaut par l'énoncé des « services essentiels » dont les périodes de crises nous restituent la portée.

Le ministère de l'intérieur de la République demeure l'héritier de cette exigence. Il est le garant ultime de la paix publique et la meilleure assurance contre les déchirements du tissu social.
Pour pleinement exercer sa mission, il doit être respecté à travers l'exemple offert par ses responsables et ses agents. Pour être respecté, il faut être respectable dans toutes ses composantes.
C'est l'honneur et la force de ce grand ministère et de ses serviteurs que de prouver tous les jours, parfois au risque de leur vie, l'éminente nécessité de leur mission. Nul besoin d'expliquer par des campagnes de communication pourquoi il existe un ministère de l'intérieur. Il préexistait à la plupart des autres ministères hormis la justice et les affaires extérieures.

Pour toujours mieux exercer son office, le ministère de l'intérieur a besoin de la confiance publique. Il contribue à la produire, à l'entretenir et son existence même est conditionnée par cette confiance.
Rien de plus facile et délicat à la fois que de créer cette relation de confiance.
Facile car le ministère tire sa force des attentes immenses qu'il est chargé de satisfaire. Il y répond en urgence, à toute heure parce que la défense de la vie et de la liberté n'attend pas. Il assure la sûreté et la sécurité de tous. Dans la controverse, il fait face en disant la vérité, pas toute la vérité car il existe des secrets prévus par la loi. Mais, en ne mentant jamais, en expliquant ses difficultés et en reconnaissant ses erreurs pour mieux les dépasser, un ministère se grandit.
Délicat car, la déontologie de ses agents, premier ressort de cette confiance dans l'institution, ne va pas de soi. Le service public de la police au ministère de l'intérieur a été le premier à disposer d'un code de déontologie en 1986 et ceci ne doit rien au hasard. Il se devait de se présenter à la population comme une organisation loyale à la loi et fière de rendre des comptes.

Sans naïveté (la mission est l'une des plus difficiles) ni suspicion (la mission est assumée par de vrais professionnels), les citoyens observent les agents, civils ou militaires, du ministère. Leur confiance vis-à-vis de celui-ci est élevée puisqu'ils attendent de lui un cocktail savant de sévérité et de sollicitude. Ce sont les mots de Félix Fénéon[1] dont l'ironie légère commentait en 1906: « la sollicitude de la police versaillaise a sévi sur dix-sept hères qui dormiront moins mal en prison qu'à la gare où on les arrêta ». Les citoyens comptent sur le ministère pour le secours, la protection, la dissuasion, la recherche de la vérité.
En ce sens, la déontologie au ministère de l'intérieur contribue grandement à la fierté professionnelle des agents et à l'attachement des citoyens. Elle a pour objectif la qualité du service public. Tout doit être fait pour éviter le recours au constat d'échec que sera toujours une procédure disciplinaire. Tout doit être fait pour que la déontologie devienne un réflexe d'interrogation collective sur les comportements adéquats.

Le référent déontologue ministériel de l'Intérieur et de l'outre-mer comprend sa mission comme le rappel constant des principes positifs qui fondent ces ministères : le service de la loi, le respect des personnes, la cohésion de la nation, la prévention et la lutte contre les crimes et délits et contre les grands fléaux. Et, toujours, dans le respect des vertus inaltérables de l'agent public : probité, impartialité et efficacité. Saisi en 2021 par les ministres de l'intérieur et de la justice d'une étude sur les discriminations subies ou commises par les forces de sécurité, il soutiendra l'idée que chacun des agents de ces forces, quelle que soit sa position dans la hiérarchie, doit incarner un usage de la force dans le discernement et la conscience de la dignité de toute personne.
Le référent déontologue ministériel et l'équipe des référents déontologues des grandes directions sont disponibles pour répondre, chacun selon sa compétence, aux interrogations des deux ministres et de leurs ministères. Leurs réponses et leurs avis n'ont qu'un but : contribuer à la force du droit dans l'intérêt du public comme des agents. Parce que le droit est l'un des éléments indissociables de la République.

1 Félix Fénéon (1861-1944) Nouvelles en trois lignes 1906.

# MISSIONS ET ORGANISATION DU RÉSEAU DÉONTOLOGIQUE MINISTÉRIEL

## Textes juridiques

**La loi n°2016-483 du 20 avril 2016** relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires pose le droit pour tout fonctionnaire de consulter un référent déontologue.

**Le décret n°2017-519 du 10 avril 2017** relatif au référent déontologue dans la fonction publique précise les modalités de désignation des référents déontologues, ainsi que leurs obligations et les moyens dont ils disposent pour l'exercice de leur mission.

**L'article 4 du décret n° 2017-564 du 19 avril 2017** relatif aux procédures de recueil des signalements émis par les lanceurs d'alerte au sein des personnes morales de droit public ou de droit privé ou des administrations de l'Etat prévoit que le référent déontologue peut également être désigné pour exercer les missions de référent alerte.

**Les arrêtés du 16 novembre 2018** relatif à la fonction de référent déontologue du ministère de l'intérieur et du ministère chargé de l'outre-mer et 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 précisent le dispositif pour ces ministères.

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

## Missions du référent déontologue et alerte

Les missions du référent déontologue s'articulent autour de 3 thématiques :

- **Le conseil utile au respect des obligations et principes déontologiques**
- **Le rôle de référent alerte**
- **Le rôle de conseil de l'autorité hiérarchique au titre du décret n°2020-69 du 30 janvier 2020 relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique**

## Conseil utile au respect des obligations et principes déontologiques

*« Tout fonctionnaire a le droit de consulter un référent déontologue, chargé de lui apporter tout conseil utile au respect des obligations et des principes déontologiques mentionnés aux articles 25 à 28.*

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

Article 28 bis de la loi 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires

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

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

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

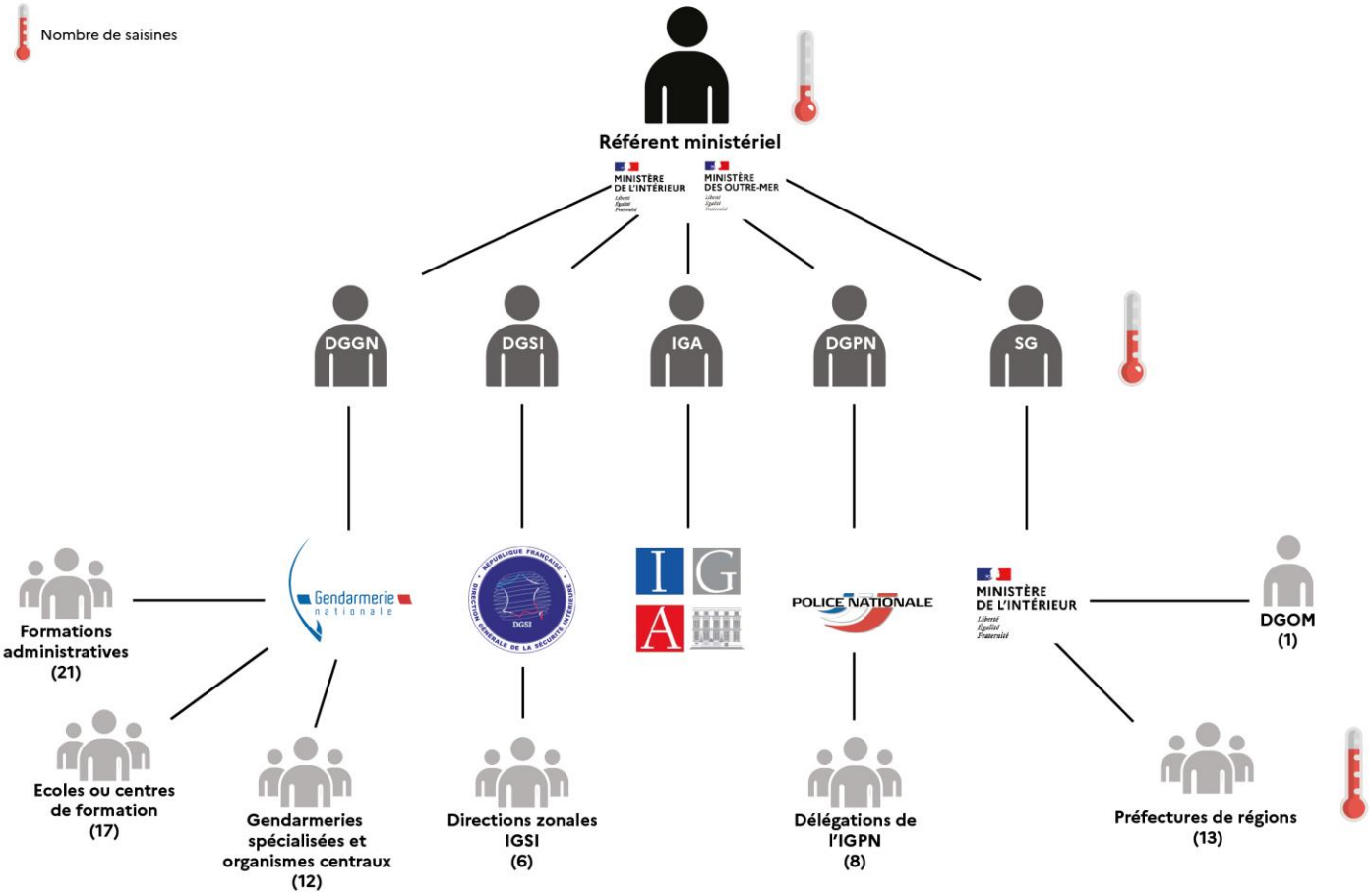
1° Animer et coordonner l'action des référents déontologues [sectoriels]

2° Conduire des réflexions sur l'éthique et la déontologie au ministère de l'intérieur et au ministère chargé de l'outre-mer et formuler toute proposition de nature à en assurer la promotion ;

3° Rendre des recommandations sur des questions communes à l'ensemble du ministère de l'intérieur et du ministère chargé de l'outre-mer en matière de déontologie ;

4° Emettre des avis sur des dossiers complexes relevant d'un périmètre sectoriel ou en cas de conflits d'intérêts;

5° Etablir un rapport annuel sur les activités du ministère de l'intérieur et du ministère chargé de l'outre-mer en matière déontologique.




***Fonctionnement du réseau***

Le référent déontologue ministériel peut être saisi par le ministre de l'intérieur, le ministre des outre-mer, le chef du service de l'inspection générale de l'administration, les directeurs généraux, les directeurs d'administration centrale, ainsi que par l'ensemble des référents déontologues. Compte tenu de ce mode de saisine restreint, le nombre de saisine du référent déontologue ministériel est largement inférieur à celui des référents déontologues des périmètres. De même, les correspondants déontologues sont plus fréquemment sollicités que les référents en raison de leur proximité avec les agents. (Voir en page 32 pour le bilan des saisines).

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

## Référent alerte

*« Au sein du ministère de l'intérieur et du ministère chargé de l'outre-mer, le référent déontologue ministériel et les référents déontologues [sectoriels] se voient confier les missions de référent alerte. »*

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

**La circulaire du 18 mars 2019** relative à l'organisation du réseau déontologique au sein du ministère de l'intérieur et du ministère des outre-mer précise que les correspondants déontologues désignés au niveau des préfectures de région ainsi que celui désigné au niveau de la direction générale des outre-mer se voient confier la mission de référent alerte.

## Conseil de l'autorité hiérarchique au titre du décret n°2020-69 du 30 janvier 2020 relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique

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

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

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

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

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

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

Le rôle du référent déontologue est ainsi renforcé, il devient un rouage essentiel du dispositif des contrôles déontologiques en venant éclairer l'administration dans l'analyse des demandes qui lui sont soumises en cas de doute sérieux. A l'occasion de cette réforme, la direction des ressources humaines du ministère de l'intérieur a rédigé un guide ministériel pour accompagner l'administration dans ce nouveau contrôle qui relève de sa responsabilité depuis le 1er février 2020. La note du secrétaire général du ministère n°20-000738-I du 8 janvier 2021 relative à l'application du décret 2020-69 du 30 janvier 2020 est accessible sur l'intranet de la direction des ressources humaines du ministère.

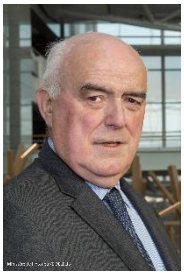
## Organisation du réseau déontologique ministériel

Le dispositif déontologique ministériel s'appuie sur :

- un **référent déontologue ministériel** placé auprès du ministre de l'intérieur et du ministre des outre-mer ;
- des **référents déontologues** placés auprès du secrétaire général, du chef du service de l'inspection générale de l'administration, du directeur général de la police nationale, du directeur général de la sécurité intérieure et du directeur général de la gendarmerie nationale ;
- des **correspondants déontologues**, relais des référents déontologues, à des niveaux adaptés à chaque organisation.

**Liste et coordonnées des référents déontologues**

### Référent déontologue ministériel



Monsieur Christian Vigouroux
**Président de section honoraire**
**au Conseil d'Etat**
Courriel : christian.vigouroux@conseil-etat.fr

## Référents déontologues des périmètres

Pour le secrétariat général

Monsieur Michel Fuzeau,
**Préfet honoraire**
Courriel : referent-deontologue-sg@interieur.gouv.fr

Pour la direction générale de la police nationale

Madame Brigitte Jullien,
**Directrice des services actifs, cheffe de l'inspection générale de la police nationale**
Courriel : referent-deontologue-pn@interieur.gouv.fr

Pour la direction générale de la sécurité intérieure

Monsieur Jean-Philippe Couture
**Inspecteur général, chef de l'inspection générale de la sécurité intérieure**
Courriel : jean-philippe.couture@interieur.gouv.fr

Pour l'inspection générale de l'administration

Monsieur Alain Larangé,
**Inspecteur général de l'administration honoraire**
Courriel : alain.larange@orange.fr

Pour la direction générale de la gendarmerie nationale

Monsieur Alain Pidoux,
**Général de corps d'armée, chef de l'inspection générale de la gendarmerie nationale**
Courriel : alain.pidoux@gendarmerie.interieur.gouv.fr

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

## Correspondants déontologues du périmètre Secrétariat Général

**Répartition géographique[2] :**

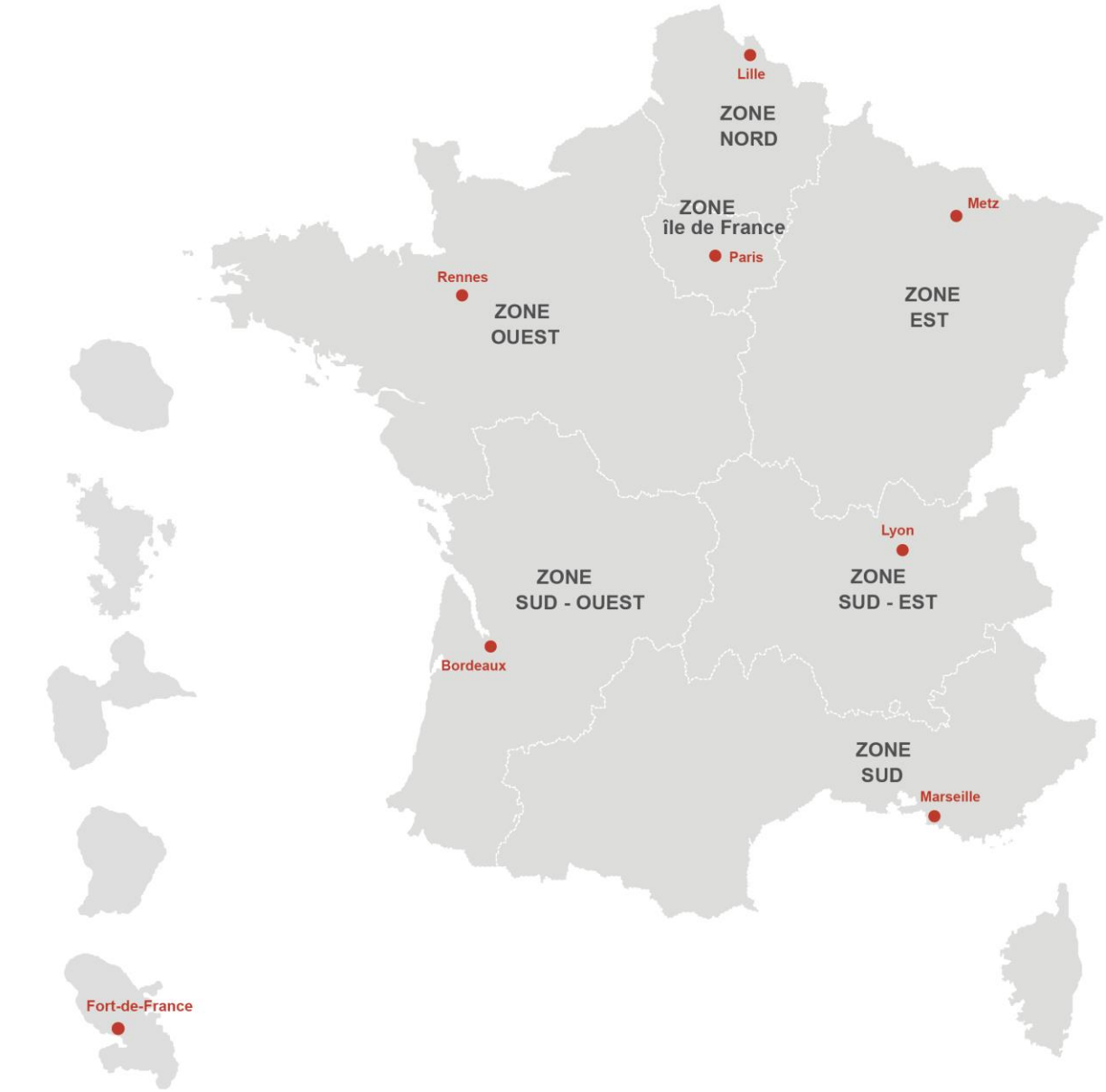
- 1 correspondant dans chaque préfecture de région
- 1 correspondant à la direction générale des outre-mer

[2] Légende p.68.

## Correspondants déontologues du périmètre Police Nationale

**Répartition géographique :**

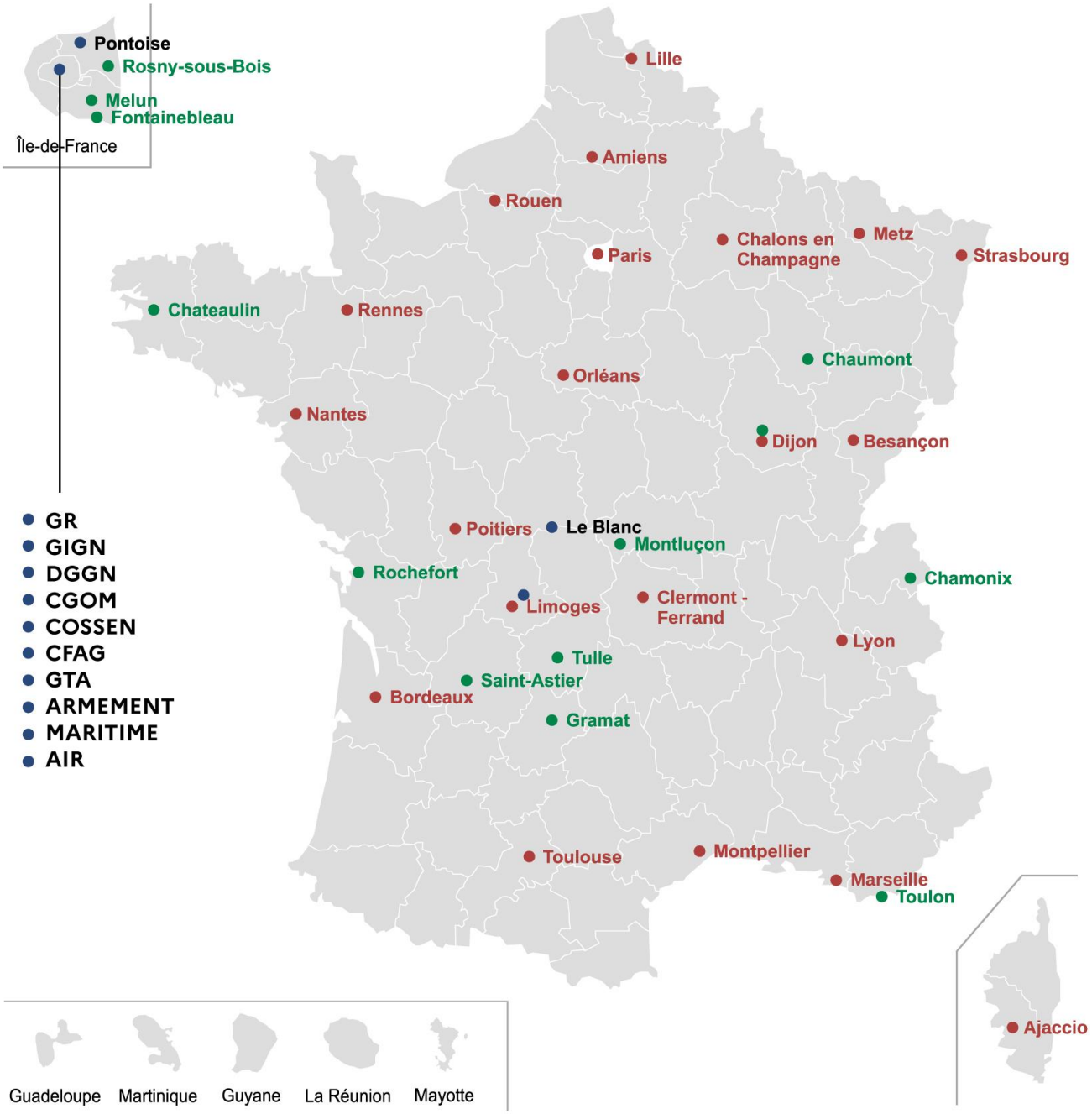
- 1 correspondant par délégation de l'IGPN



## Correspondants déontologues du périmètre Gendarmerie Nationale

**Répartition géographique[3] :**

- 21 correspondants dans les formations administratives
- 17 correspondants dans les écoles et centres de formation
- 12 correspondants dans les gendarmeries spécialisées, commandements et organismes centraux




[3] Légende p.68-69.

# FONCTIONNEMENT ET ACTIVITÉ DU RÉSEAU

## Les réunions et échanges au sein du réseau

Le référent déontologue ministériel a fait le choix de la collégialité en réunissant trimestriellement l'ensemble des référents déontologues sectoriels pour échanger sur les thématiques en cours. Cette instance joue le rôle d'un comité d'orientation de la déontologie pour le ministère, sous la responsabilité du référent ministériel. Au 31 décembre 2020, 4 réunions ont eu lieu sous format présentiel ou en visioconférence eu égard aux contraintes sanitaires du moment. Ces réunions ont notamment permis d'aborder les points suivants :

- ☑ **Validation du rapport d'activité 2019**
- ☑ **Thématique du secret (rédaction de deux fiches pratiques)**
- ☑ **Thématique de l'apparence physique appliquée aux forces de l'ordre**
- ☑ **Thématique des réseaux sociaux (rédaction d'une fiche pratique)**
- ☑ **Réforme des contrôles déontologiques suite au décret 2020-69 relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique (contribution à l'actualisation du guide pratique rédigé par la Direction des ressources humaines)**
- ☑ **Validation du module de formation « sensibilisation à la déontologie » développée par la Direction des ressources humaines**

En outre, le référent déontologue ministériel réunit sous sa présidence, une fois par an, un comité ministériel de déontologie composé des référents déontologues sectoriels, du chef du service de l'inspection générale de l'administration, du président du conseil supérieur de l'appui territorial et de l'évaluation, du directeur de la modernisation et de l'action territoriale, du directeur des ressources humaines, du directeur des ressources et des compétences de la police nationale, du directeur des personnels militaires de la gendarmerie nationale ou de leurs représentants. Ce comité s'est réuni le 12 février 2021.

### Gendarmerie Nationale

L'inspection générale de la gendarmerie nationale organise un séminaire annuel au profit des correspondants déontologues des régions de gendarmerie, des gendarmeries spécialisées et des écoles. En 2020, en raison de la crise sanitaire, le séminaire annuel précité n'a pu se tenir. Néanmoins, tout au long de cette année, les échanges avec les correspondants déontologues se sont poursuivis sur toutes les thématiques relatives à la déontologie. Une visio-conférence est agendée le 29 janvier 2021 pour aborder les différentes thématiques. Le séminaire annuel, prévu en présentiel, est reporté au mois d'octobre 2021.

### Police Nationale

L'inspection générale de la police nationale (IGPN) a mis en place un maillage territorial en désignant un correspondant déontologue au sein de chacune des 7 délégations de l'IGPN réparties sur le territoire métropolitain et outre-mer. Une boîte aux lettres électronique fonctionnelle permet à tous les agents, services et administrations de contacter directement le référent déontologue de la police nationale. Toutes les demandes sont ensuite analysées par le cabinet de la direction chargé de la déontologie et des sujets juridiques, et les avis finaux au demandeur par la même voie.

### Secrétariat Général

Compte tenu du contexte sanitaire, une visio-conférence de lancement du réseau des correspondants déontologues de préfecture s'est tenue le 8 décembre 2020 avec la participation de la directrice des ressources humaines, du directeur des ressources humaines adjoint et du préfet Michel Fuzeau, référent déontologue auprès du secrétaire général. A cette occasion, les correspondants déontologues ont pu découvrir la plateforme Osmose dorénavant mise à leur disposition pour faciliter les échanges.

### Sécurité intérieure

En 2020, le référent déontologue de la sécurité intérieure a réuni le réseau des correspondants à deux reprises, les 11 mars et 10 décembre.

***« Les correspondants déontologues sont de véritables relais des référents déontologues dans les territoires »***

## Actions de communication et de formation

La déontologie fait l'objet de communications régulières au sein des intranets ministériels. L'intranet est un canal important de diffusion de la déontologie et à cette fin, l'ensemble de ces publications sont diffusées au sein des intranets directionnels puis régulièrement publiées sur l'intranet du ministère.

### Les actions de communication

L'intranet ministériel nommé ci-dessous « Intranet MI » est un espace dédié à la promotion des communications directionnelles. Un certain nombre de brèves ont été publiées sur cet intranet

### Publication du 7/02/2020 sur le comité déontologique ministériel

Pour ce premier comité, l'action de communication visait à assurer une restitution des travaux et échanges à l'ensemble des agents du ministère.

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR
Liberté
Égalité
Fraternité

INTRANET.MI

Accueil > Ressources humaines > La déontologie au cœur du ministère de l'intérieur

Vendredi, 07 Février 2020 08:26

LA DÉONTOLOGIE AU CŒUR DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

Le réseau déontologique ministériel

Vous vous posez des questions relatives au cumul d'activité ? Vous avez un projet de départ dans le secteur privé ? Vous vous interrogez sur l'articulation de votre devoir de réserve avec votre liberté d'expression ? Les référents et correspondants déontologues sont là pour vous apporter tout conseil déontologique utile au respect des obligations et des principes déontologiques.

Sous la présidence de M. Christian Vigouroux, référent déontologue du ministère de l'intérieur et du ministère des outre-mer, le 1er comité ministériel de déontologie s'est tenu le 13 décembre 2019. Le projet de rapport ministériel de déontologie était notamment à l'ordre du jour. Ce premier rapport ministériel de déontologie rend compte de la mise en place du dispositif de déontologie et d'alerte au sein du ministère de l'intérieur et du ministère des outre-mer.

*Source : intranet MI – publication du 07/02/2020*

## Publication du 14/02/2020 sur le cadre déontologique dans la fonction publique

Cette brève informe les agents sur les évolutions du cadre déontologique suite à la loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019.

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR
*Liberté Égalité Fraternité*

**INTRANET.MI**

**Accueil** > **Ressources humaines** > Réforme du cadre de contrôle déontologique dans la fonction publique

Vendredi, 14 Février 2020 11:44

### RÉFORME DU CADRE DE CONTRÔLE DÉONTOLOGIQUE DANS LA FONCTION PUBLIQUE

La loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019 a fait évoluer les obligations déontologiques applicables aux agents publics en renforçant les contrôles sur les emplois les plus exposés aux risques déontologiques et en responsabilisant les administrations pour les autres emplois.

Les compétences de la commission de déontologie de la fonction publique (CDFP) en matière d'examen des demandes de cumul d'activités pour création ou reprise d'entreprise et de départ vers le secteur privé ont été transférées à la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) le 1er février 2020. Cependant, la saisine de la HATVP par l'administration ne sera obligatoire que pour les emplois les plus exposés. Pour tous les autres emplois, l'administration procédera seule à ce contrôle en s'appuyant sur son référent déontologue, dont le rôle est renforcé, et en pouvant recourir à la HATVP si un doute sérieux n'arrive pas à être levé.

Lire la suite sur le portail de la fonction publique

*Source : intranet MI – publication du 14/02/2020*

## Publication du 5/10/2020 suite à la diffusion du rapport 2019 du référent déontologue ministériel

Le **1er rapport annuel du référent déontologue ministériel** a été transmis aux ministres de l'intérieur et de l'outre-mer à l'été 2020 ainsi qu'aux différentes autorités des ministères (directeurs généraux, directeurs d'administration centrale, préfets et représentants de l'État dans les collectivités d'outre-mer).

Il a par la suite été présenté pour information aux représentants du personnel lors du comité technique ministériel du 21 septembre 2020 et au groupe de liaison du Conseil de la fonction militaire de la gendarmerie nationale.

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR
*Liberté*
*Égalité*
*Fraternité*

**INTRANET.MI**

**Accueil** > **Ressources humaines** > Rapport annuel du référent déontologue ministériel

Lundi, 05 Octobre 2020 10:11

# RAPPORT ANNUEL DU RÉFÉRENT DÉONTOLOGUE MINISTÉRIEL

L'exemplarité des agents du ministère, quel que soit leur statut, dans l'exercice quotidien de leurs missions est un impératif, en particulier pour que leur rôle soit reconnu et incontesté.

La diffusion d'une culture déontologique propre au ministère de l'intérieur et commune à l'ensemble des agents et ce quel que soit le statut, corps et niveau de responsabilité, constitue une préoccupation constante.

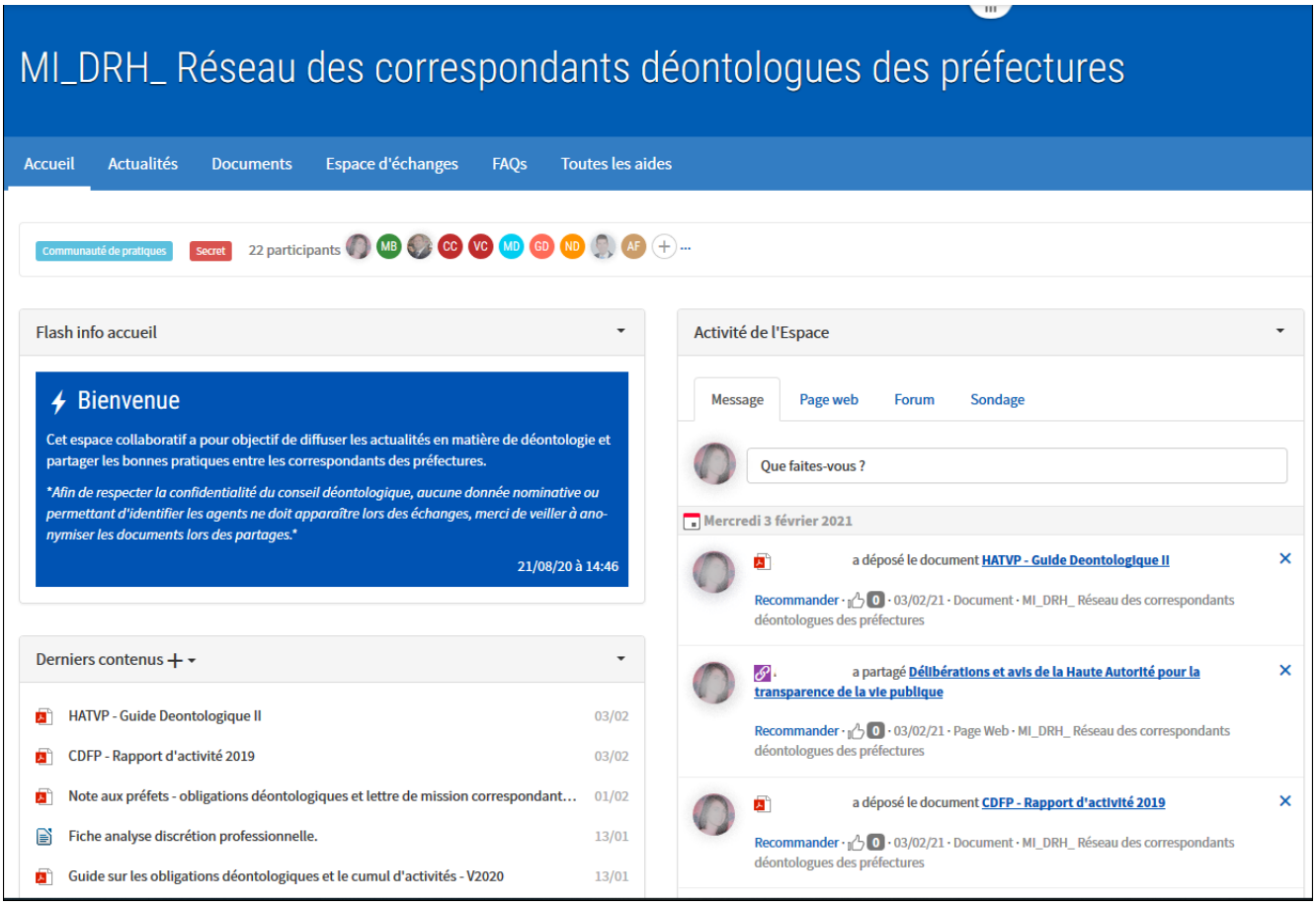
Lors du Conseil technique ministériel du 21 septembre et du Conseil de la fonction militaire de la Gendarmerie nationale le 25 septembre, Christian Vigouroux, référent déontologue est revenu sur la mise en œuvre du dispositif de déontologie et d'alerte au sein du ministère.

Son rapport annuel est disponible sur le site de la DRH

*Source : intranet MI – publication du 05/10/2020*

## Plateforme OSMOSE réservée aux correspondants du périmètre secrétariat général

Mise en œuvre en 2020 sur la plateforme des communautés de l'État OSMOSE, cette communauté de travail gérée par la direction des ressources humaines en lien avec le référent déontologue du Secrétariat général permet aux correspondants déontologues du périmètre secrétariat général de partager au sein du réseau les actualités déontologiques et autres documents relatifs à la déontologie en toute confidentialité. Activée en septembre 2020, la plateforme compte déjà plus d'une cinquantaine de téléchargements.




*Source : plateforme Osmose réservée aux correspondants déontologues des préfectures de région*

## Présentation de l'application E-consult@tion développée par la Police nationale

Au sein de l'Inspection générale de la police nationale (IGPN), le Cabinet de l'analyse, de la déontologie et de la règle (CADRE) est tout particulièrement chargé de répondre aux questions d'ordre juridique se posant de manière très concrète à l'ensemble des services de la police nationale.

Projet initié en 2019 à la demande du directeur général de la police nationale dans le but de valoriser les données de l'IGPN (lettre de mission du cab DGPN 2019-1334D), le site « e-consult@tion » constitue une base de connaissances sur les questions et réponses données par le CADRE à partir de cas d'espèce soumis par les services actifs, tant dans les domaines judiciaires (pénal, procédure pénale), administratifs (ressources humaines, dispositions statutaires, procédure disciplinaire) qu'opérationnels (maintien de l'ordre, armement)

Attention, ces consultations sont rédigées sur des questions précises et ciblées, à un instant « t » qui ne prend donc pas en compte l'évolution éventuelle ultérieure des textes juridiques et de la jurisprudence.

En cas de réponse « Aucun résultat » ou si le cas pratique réclame une réponse plus précise, l'agent peut adresser un courriel au CADRE en exposant les termes de la problématique juridique particulière.

### Concernant l'avancée de l'expérimentation

Directement accessible depuis le site intranet sécurisé de l'IGPN, l'expérimentation de cette application a été lancée au sein des différents cabinets et délégations qui composent l'inspection le **16 octobre 2020**.

Une boite fonctionnelle dédiée a été créée au sein du CADRE sur laquelle sont reçus et traités, depuis cette date, les courriels des utilisateurs comprenant des observations et des remarques afin de faire évoluer cette application. C'est sur la base de ces remontées qu'une version améliorée de l'application est en cours de développement par la division du numérique (DNUM) dans leur laboratoire des données.

L'extension de l'expérimentation aux autres directions d'emploi de la police nationale est envisagée pour la fin mars 2021.

### Concernant les données présentes dans la base

Au 10 décembre 2020, l'application historique contenait :

nombre de consult@tion téléchargées : 326

nombre de pièces jointes : 133

nombre de mots clés : 512

## Les actions de formation

Outre les actions de formation menées par les référents déontologues de chaque périmètre, le réseau diffuse régulièrement des fiches thématiques pour parfaire la connaissance des agents sur des questions relatives à la déontologie. Cette année, l'accent est mis sur la **« sensibilisation à la déontologie »**. Pour ce faire la Direction des ressources humaines a développé un module spécifique au sein du laboratoire digital situé dans les locaux de la sous-direction du recrutement et de la formation.

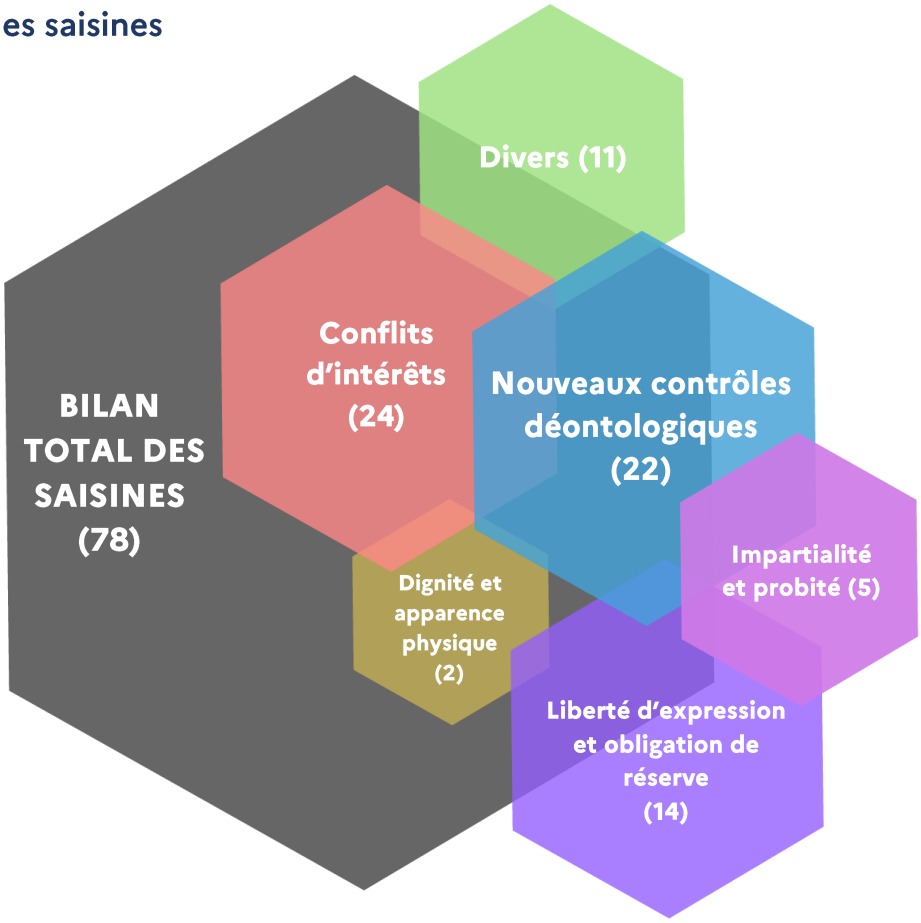
Afin de mieux comprendre le contexte réglementaire et éthique du quotidien, ce module de formation en ligne est accessible à tous les agents, qu'importe leurs corps, leurs grades ou leurs fonctions. Disponible sur la plateforme FORMI, la formation est divisée en 4 modules :

**1/** Identifier les situations à risque
**2/** Connaître les principales obligations déontologiques
**3/** Présentation du réseau des référents et correspondants déontologues
**4/** Questionnaire de fin de parcours

Elle se compose d'activités sous format vidéo et d'annexes pour mieux cerner le cadre juridique de la déontologie. Un questionnaire final est à réaliser pour recevoir une attestation de formation.

Un état des lieux des formations par périmètre figure dans le rapport d'activité 2019. Par ailleurs, en décembre 2020, le référent déontologue ministériel a pris l'initiative de réunir les responsables de la formation au ministère de l'intérieur (direction centrale du recrutement et de la formation de la police nationale, commandement des écoles de la gendarmerie, sous-direction du recrutement et de la formation de la direction des ressources humaines). Les échanges ont ainsi porté sur l'importance et la place données aux retours d'expérience, le recours dans les sessions de formation à des acteurs extérieurs, le rôle des encadrants, l'établissement de cartographies des risques. Le Beauvau de la sécurité aborde la formation dans l'une de ses tables rondes.

## Bilan des saisines




*Chiffres 2020*

L'infographie ci-dessus présente l'ensemble des saisines à destination du référent déontologue ministériel et des référents déontologues des différents périmètres.

En 2020, les **nouveaux contrôles déontologiques** occupent la première place des saisines. Ce nouveau rôle de conseil de l'autorité hiérarchique créé par la loi de transformation de la fonction publique (*cf. supra pages 13 et 14*) a tout particulièrement mobilisé le référent déontologue de la police nationale (19 saisines).

Cette année encore la thématique des **conflits d'intérêts** occupe une part importante des sollicitations, notamment pour le référent déontologue du secrétariat général (12 saisines). Elles recouvrent les cumuls d'activités (hors demande de l'autorité hiérarchique dans le cadre des nouveaux contrôles), ainsi que diverses sollicitations pour des invitations/cadeaux.

La **liberté d'expression et l'obligation de réserve** a également mobilisé les référents déontologues des différents périmètres, en particulier celui de la gendarmerie nationale (12 saisines).

Enfin, des thématiques diverses ainsi les sollicitations relatives aux obligations statutaires telles que la **dignité, l'impartialité, la probité** viennent compléter ce bilan.

Pour l'ensemble des périmètres, les référents déontologues ont exprimé leur avis par courriel en réponse à des saisines principalement écrites. Le référent déontologue de la gendarmerie nationale a adressé une réponse téléphonique, et trois des saisines reçues ont fait l'objet d'un avis officiel du référent déontologue diffusé nationalement à tous les personnels de la gendarmerie nationale.

En 2020, **aucune alerte** au titre de la loi 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique n'a été recensée. En effet, les conditions de traitement d'une alerte sont assez restrictives, mais elles seront davantage ouvertes avec la transposition de la directive européenne relative aux lanceurs d'alerte qui devrait intervenir en droit français d'ici la fin de l'année 2021. Toutefois, même si le processus d'alerte n'a pas été utilisé cette année, les inspections sont régulièrement en rapport avec les agents et il existe d'autres moyens d'alerter (cellule d'écoute, hiérarchie).

## SENS DES AVIS RENDUS ET PROPOSITIONS DE DOCTRINE

### Propos tenus en conclusion de la première table ronde du « Beauvau de la sécurité » (Lien police/population) le 8 février 2021 par Christian Vigouroux référent déontologue ministériel

Je remercie le ministre de m'avoir invité en tant que référent déontologue du ministère au sens de la loi de 2016 (il conseille, étudie et donne des avis au ministre). Deux préalables :

D'une part, je n'oublie jamais, quand je parle de force publique[4], que, chaque année, plusieurs policiers et gendarmes tombent en service parce qu'ils défendent la République et la paix publique. La déontologie de la force a toujours cette idée en tête.

D'autre part, la police / gendarmerie ne peut porter à elle seule la misère du monde. Il faut parfois relire le livre de Pierre Bourdieu qui décrit le poids des fonctions de sécurité -qu'il appelle fonctions d'ordre- à travers quelques portraits de magistrats, policiers, ou éducateurs. Son chapitre sur le « désordre chez les agents de l'ordre »[5] reste d'actualité trente ans plus tard. La pédagogie du droit passe par la connaissance des hommes et de leurs difficultés.

Je m'en tiendrai à huit observations sur ce sujet. Dans le titre de notre journée « lien police / population » se révèle, déjà, toute une série de questions : on ne dirait pas spontanément « lien impôt / population ou lien « Education / population ». Chacun perçoit la densité extrême de l'attente des populations, dans leur diversité, envers les agents des forces de sécurité et, au-delà d'eux, de l'ensemble des personnels du ministère de l'intérieur, préfets, agents de préfecture, administrateurs, sapeurs-pompiers.

**1-** La déontologie est une valorisation de la culture professionnelle. La maîtrise des principes déontologiques est aussi essentielle que des exercices de tir, que la maitrise de la pratique des gardes à vue ou l'expérience du traitement des enfants victimes par exemple.
La déontologie n'est pas seulement un objet de formation, elle est au cœur de pratique professionnelle individuelle et collective de tous les jours.

**2**- La déontologie n'est pas punitive. C'est un élément de qualification et de fierté professionnelle, de vitrine de la mission de sécurité, d'affirmation de la volonté de qualité de service.
La déontologie n'est pas le fourrier de la discipline. C'est la discipline qui constate l'échec de la déontologie méconnue.
Pour faire de la police efficace et respectable, pour éviter la discipline, penser que la déontologie c'est l'art de se poser des questions avant qu'il ne soit trop tard : cf CE 25 octobre 1993 pour un commissaire de police qui accepte d'acheter à l'un de ses agents, à moitié prix, du matériel informatique pour lui, sa famille ses proches. Il ne s'est pas posé la question de l'origine de ce matériel. La sanction d'exclusion de fonctions de huit jours qui le frappe est légale selon le juge administratif.

**3-** La mission de sécurité reste éminemment constitutionnelle : tout commence et se poursuit avec l'article 12 de la DDHC (déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789) : la force pour la garantie des droits de l'homme et jamais pour elle-même et encore moins pour le service propre de ceux qui l'exercent. Pour évoquer la sécurité, il est capital de choisir les mots :

---

[4] Cf *du juste exercice de la force* Odile Jacob *2018.*
[5] Pierre Bourdieu, *La misère du monde* Seuil 1993, p. 273 et suiv.

Le vouvoiement est exigé (code de déontologie de la police et de la gendarmerie nationales).
« Suspect » mais jamais « coupable présumé », la présomption sert l'innocence et jamais la culpabilité.
Dans les quartiers de « reconquête » républicaine, la présence est indispensable, car aucun territoire ne saurait être fermé aux représentants de la République mais le mot « reconquête » peut sonner étrangement

**4-** La mission est élargie car « police » au 18ème siècle signifiait ensemble des règles utiles à la société. Cette perception par les citoyens que la police est l'outil « à tout faire » surtout quand elle est seule à veiller et à réagir face à toutes sortes de menaces, les pousse à tout attendre de la police. Ils veulent « en avoir pour leur argent » et s'inquiètent du moindre retard ou de tout échec de l'enquête ou de l'action. A ce contresens, la réponse passe par l'explication, la pédagogie et la transparence des institutions.

**5-** La mission est éclairée par le premier code de déontologie (hormis ceux d'avant la Révolution comme en 1254 ou 1301) qui traverse les gouvernements, tous d'accord sur son importance.
J'ai lu l'article intéressant de Christian Mouhanna de 2017 sur ce code[6] : certes, il existe des injonctions contradictoires « productivité / équité » (mais cette conciliation est à la base de tout service public, il en va de même en santé publique).
Je partage, avec l'ancien Défenseur des droits J. Toubon, l'idée qu'il y a plus urgent que de reprendre ce code : le premier impératif est de l'appliquer pleinement en se l'appropriant quotidiennement avec l'aide de la hiérarchie intermédiaire.

**6-** La mission a impérativement besoin d'être éclairée par la science et la recherche collective, j'ai été président du comité scientifique du très utile INHESJ[7] avant sa suppression. Il faut maintenir ce dialogue franc et parfois critique entre les forces de sécurité et la science et l'université. En décembre 2020[8], l'ancienne ministre allemande I. Shwaetzer lance un bel appel aux autorités de son pays pour une forte déontologie des forces de sécurité fondée sur l'exigence de connaissance : « je veux savoir à qui j'accorde ma confiance » et d'appeler à des études scientifiques sur les statistiques et les faits. Pensons et agissons dans le même sens.
Que le livre soit critique : Didier Fassin, *La force de l'ordre. Une anthropologie de la police des quartiers* ,2011 - Fabien Jobard, *Politiques du désordre,* 2020 ou simplement réformateur : Lisons, écrivons, débattons des grandes questions de la sécurité.
Et accepter les évaluations y compris quand il s'agit d'UFC forum ou d'associations tout en répondant sans concession quand des erreurs de fait sont propagées.

**7-** La mission génère l'un des métiers les plus difficiles : les moyens de la paix publique sous le regard de tous : au Conseil d'Etat, vendredi dernier, un colloque examinait ce qu'est « un grand commis » à propos de Marceau Long. L'expression a vieilli, trop située dans le temps, mais l'idée demeure : comment être, quel que soit le grade ou la fonction, un « grand » policier, un « grand » gendarme ? Si la hiérarchie n'utilise pas cette qualification, le peuple des usagers ne s'y trompera pas.
Jean Delumeau[9] avait raison : la mission des forces de sécurité est de « rassurer et protéger ». Elle doit donc toujours être comprise par ceux auxquels elle s'adresse.

---

[6] Revue *Droit et Société* numéro 97/2017, Christian Mouhana, *le Code de déontologie : un outil de régulation des relations police-population ?.*
[7] Institut national des hautes études en sécurité et justice créé en 1989.
[8] *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, décembre 2020, « *ich will wissen, wem ich vertraute*".
[9] Jean Delumeau, *Rassurer et protéger.*

**8-** La mission implique dialogue, questions / réponses, explication au-delà de la communication.
La police/gendarmerie doit être à l'initiative sans attendre la mise en cause. Elle doit discuter de ses causes. Y compris dans les manifestations : Dialogue ou Distance ? / Réponse ou Rétorsion ?
La mission de police dans le maintien de l'ordre passe aussi par des échanges continus avec les organisateurs de manifestation.

Ne rêvons pas. Pas plus que la justice, la police n'a besoin d'être aimée. Il suffit qu'elle soit respectée. Ce respect nécessaire, qui vaut aussi pour la police vis-à-vis de la justice et de la justice vis à vis de la police, conduit à ce qui fonde une République sûre d'elle-même : la confiance de la population dans les institutions dont elle s'est dotée.

## Exemples d'avis rendus par les référents déontologues en 2020

- ☑ **Charte de déontologie des membres de cabinet ministériel**
- ☑ **Guide des obligations déontologiques et du cumul d'activité**
- ☑ **Départ vers le privé d'un membre de cabinet**
- ☑ **Départ vers l'union des groupements d'achats publics (UGAP)**
- ☑ **Apparence physique des personnels de sécurité**
- ☑ **Recommandation suite à une invitation dite de « prestige »**
- ☑ **Départ vers le privé d'un fonctionnaire**
- ☑ **Le cumul d'emplois dans le périmètre police nationale**
- ☑ **Les élections municipales dans le périmètre gendarmerie nationale**

# CONTRIBUTION DU RÉFÉRENT DÉONTOLOGUE MINISTÉRIEL

## Charte déontologique des membres de cabinet du ministre de l'Intérieur

A la demande du directeur de cabinet du ministre de l'Intérieur, le référent déontologue ministériel a proposé un projet de charte déontologique pour les membres de cabinet. La version finale présentée ci-dessous a été validée en octobre 2020.

MINISTÈRE
DE L'INTÉRIEUR
*Liberté*
*Égalité*
*Fraternité*

**CHARTE DÉONTOLOGIQUE DES MEMBRES DE CABINET DU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR**

Conformément aux décrets n° 48-1233 du 28 juillet 1948 portant règlement d'administration publique en ce qui concerne les cabinets ministériels et n° 2017-1063 du 18 mai 2017 relatif aux cabinets ministériels, les membres des cabinets ministériels sont nommés par arrêté ministériel après avis du Premier ministre ;

L'arrêté de nomination, publié au *Journal officiel*, précise les titres des personnes concernées et l'emploi auquel elles sont appelées au sein du cabinet. Nul ne peut exercer des tâches au sein d'un cabinet ministériel s'il ne figure sur cet arrêté ;

La loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique précise que les personnes chargées d'une mission de service public, dont les membres des cabinets ministériels, exercent leurs fonctions avec dignité, probité et intégrité et veillent à prévenir ou à faire cesser immédiatement tout conflit d'intérêts ;

La circulaire du 23 juillet 2019 du Premier ministre aux ministres relative à « l'exemplarité des membres du Gouvernement » rappelle quelques principes de probité qui valent non seulement pour les ministres mais, aussi, pour leurs collaborateurs directs ;

Conformément aux dispositions du décret n° 2017-1098 du 14 juin 2017 relatif aux collaborateurs du Président de la République et des membres du Gouvernement, le ministre ne peut pas recruter dans son cabinet des membres de sa famille ;

En conséquence, les membres de cabinet du ministre de l'intérieur doivent respecter les principes énoncés ci-dessous.

**Article 1er- Intégrité et Probité**

Les membres du cabinet ministériel doivent jouir de leurs droits civils et politiques, ils assurent leurs missions avec intégrité et probité.

Ils exercent leurs fonctions de manière désintéressée et n'utilisent pas les moyens du ministère à des fins personnelles. Ils limitent l'usage des deniers publics au strict accomplissement de la mission ministérielle en ne tirent pas profit de leurs fonctions pour eux-mêmes ou pour leurs proches.

De même, ils n'acceptent pas, de façon directe ou indirecte, des cadeaux et libéralités dans l'exercice de leurs fonctions quelle qu'en soit la nature (versement financier, voyages, spectacles, véhicules, embauche de proches). Lorsque le cadeau ne peut être refusé (notamment pour raisons diplomatiques), il est déclaré au cabinet, enregistré dans un registre ad hoc et versé à une caisse collective.

**Article 2 - Loyauté**

Les membres du cabinet ont été choisis par le ministre. Ils déclarent au ministre et au directeur du cabinet tout élément que ceux-ci doivent connaître pour affecter les missions en connaissance de cause.

**Article 3 - Impartialité**

Les membres du cabinet ministériel exercent leurs fonctions avec objectivité, sans parti pris, ni discrimination aucune. Ils ne doivent pas être, ou paraître être, influencés par des tiers dans l'exercice de leurs missions et font preuve d'indépendance vis-à-vis des intérêts privés ainsi qu'envers leur administration d'origine le cas échéant. Les membres du cabinet ne relaient pas les demandes d'intervention qu'ils peuvent recevoir personnellement (pour une levée de contravention, un renseignement sur une enquête, une consultation d'un fichier, un renforcement de bureau police ou de gendarmerie, une accélération de carrière de tel agent.) Ils les orientent vers un conseiller ou vers le chef de cabinet qui les centralise et les traite sous le contrôle strict du directeur du cabinet.

**Article 4 - Discrétion**

Associés en confiance aux activités du ministre et du directeur du cabinet, les membres du cabinet s'abstiennent de toute communication extérieure.

Ils ne cherchent pas à partager les informations dont ils disposent, ils les conservent absolument. Même après l'achèvement de leur mission, ils ne communiquent pas à autrui les informations qu'ils ont pu obtenir ou détenir du fait de leur mission.

**Article 5 - Dignité et exemplarité**

Dans l'exercice de leurs fonctions, les membres du cabinet ministériel doivent se conformer aux principes énoncés dans la présente charte et les promouvoir.

Leur comportement, en privé comme en service, ainsi que leur manière d'exécuter les missions doivent être exempts de tout manquement aux règles éthiques, déontologiques, et pénales.

Les membres du cabinet ne font jamais état de leur qualité pour obtenir un avantage ou une priorité. Il ne leur appartient pas de décliner leur qualité autrement que lorsque c'est légalement ou fonctionnellement nécessaire.

**Article 6 - Obligations déclaratives et prévention des conflits d'intérêts**

Les membres du cabinet ministériel doivent, conformément à l'article 11 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, adresser une déclaration de situation patrimoniale et une déclaration d'intérêts à la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) en début et en fin de fonction selon les modalités prévues par la loi.

La déclaration d'intérêts vise à prévenir et détecter toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés, de nature à influencer ou paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif de la fonction de membre de cabinet. Ils doivent notamment s'abstenir d'entrer en contact avec les représentants d'intérêts en dehors des procédures prévues par la loi.

En tant que personne chargée d'une mission de service public, les membres du cabinet ministériel veillent à prévenir ou à faire cesser immédiatement tout conflits d'intérêts. Ils doivent se déporter lorsqu'un dossier présente un risque de conflit d'intérêts et saisir leur supérieur hiérarchique. Il est conseillé de lister dans une note spécifique le ou les organismes à l'égard desquels les modalités de déport sont prévues en fonction du champ de compétence, et y formaliser les modalités de déport.

Enfin, ils peuvent consulter la HATVP ou le référent déontologue ministériel sur toute question d'ordre déontologique rencontrée dans l'exercice de leurs fonctions, notamment pour prévenir des situations de conflits d'intérêts.

**Article 7 – Cumul d'activités et départ vers le privé**

Les articles 25 septies et 25 octies de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires s'appliquent aux membres des cabinets ministériels. A ce titre, ils sont soumis à l'avis de la HATVP pour toute création ou reprise d'entreprise, départ vers le secteur privé. Ils sont également soumis à un contrôle déontologique par l'autorité hiérarchique avant nomination, s'ils ont exercé au préalable dans le secteur privé au cours des trois dernières années.

Je reconnais avoir lu la présente charte et m'engage à m'y conformer.

A Paris, le

Prénom NOM

## CONTRIBUTION DU RÉSEAU DES RÉFÉRENTS DÉONTOLOGUES

Guide sur les obligations déontologiques et le cumul d'activités des agents de l'Etat

A l' occasion de la réforme relative aux contrôles déontologiques dans la fonction publique[10], le rôle du référent déontologue a été considérablement renforcé, il devient un rouage essentiel du dispositif des contrôles déontologiques. Le comité a ainsi discuté et adopté le **Guide sur les obligations déontologiques et le cumul d'activités des agents de l'État** rédigé par la Direction des ressources humaines.

A jour des modifications apportées par la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, le nouveau guide est accessible sur l'intranet de la Direction des ressources humaines. Il a notamment été diffusé aux gestionnaires des ressources humaines.

Ce guide précise le nouveau rôle de conseil de l'autorité hiérarchique confié au référent déontologue. Après des propos introductifs consacrés aux principes généraux ainsi qu'aux autorités compétentes en matière de cumul d'activités. Le guide revient sur l'organisation du réseau déontologique ministériel et le rôle de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique. Il comporte les 7 fiches pratiques suivantes :

**Fiche n° 1** : Le contrôle préalable à la nomination

**Fiche n° 2** : Le cumul d'activités pour les agents nouvellement recrutés

**Fiche n° 3** : Les activités librement autorisées

**Fiche n° 4** : Le cumul d'activités accessoires soumis à autorisation

**Fiche n° 5** : Le cumul d'activités pour les agents exerçant une activité à temps incomplet

**Fiche n° 6** : Le cumul d'activités au titre de la création ou de la reprise d'une entreprise pour les agents en temps partiel

**Fiche n° 7** : L'exercice d'activités privées par des agents publics et certains agents contractuels de droit privé ayant cessé leurs fonctions

[10] Décret n°2020-69 du 30 janvier 2020 relatifs aux contrôles déontologiques dans la fonction publique.

# AVIS DU RÉFÉRENT DÉONTOLOGUE MINISTÉRIEL

Départ vers le privé d'un membre de cabinet

**Objet**

Membre d'un cabinet ministériel, X. appartient aux « emplois les plus exposés aux risques déontologiques » dont la liste est fixée par le décret n°2020-69 du 30 janvier 2020 relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique. Il s'agit notamment des « membres de cabinet ministériel ».

La saisine de la HATVP est donc requise automatiquement. Sur avis de la HATVP, l'autorité, en l'occurrence le ministre, prend sa décision.

*Application de l'article 25 octies 4° de la loi 83-634 du 13 juillet 1983 et de l'article 19 du décret n°2020-69 du 30 janvier 2020*

**Sur l'analyse de compatibilité** :

Conformément à l'article 25 octies VI de la loi précitée du 13 juillet 1983, la HATVP examine si « l'activité qu'exerce le fonctionnaire risque de compromettre ou de mettre en cause le fonctionnement normal, l'indépendance ou la neutralité du service, de méconnaître tout principe déontologique mentionné à l'article 25 de la présente loi ou de placer l'intéressé en situation de commettre les infractions prévues aux articles 432-12 ou 432-13 du code pénal ».

X. a été, depuis 3 ans, membre de cabinet. Il entend devenir « directeur conseil affaires publiques » au sein d'un cabinet de conseil. Il s'agit d'une activité de lobby vis-à-vis des institutions et notamment des parlementaires (y compris présentation d'amendements etc).

Seule la HATVP est compétente.

A titre documentaire, il peut être présenté les observations suivantes :

**Au titre du contrôle pénal :**

A priori, X. n'a pas eu à donner des avis ou prendre des décisions relatives à des opérations réalisées par l'entreprise. A vérifier si X. a, à l'occasion de ses fonctions, côtoyé, reçu ou suivi les clients du cabinet. Le mieux pour lui serait de pouvoir affirmer que tel n'a pas été le cas.

X. ne pourra pas traiter pendant les 3 ans, de clients qui auraient été ses interlocuteurs dans les cabinets où il a servi.

**Au titre du contrôle déontologique** :

Il ne semble pas que l'activité future de X. puisse mettre en cause le fonctionnement normal, l'indépendance ou la neutralité des cabinets où il exerçait.

Il faudrait bien enregistrer, au titre des réserves à formuler sur l'autorisation :

D'une part, que X. ne travaillera pas pendant 3 ans vis-à-vis des ministres pour lesquels il a travaillé.

D'autre part, qu'il s'abstiendra pendant 3 ans de toute relation professionnelle avec les membres du cabinet qui étaient en fonction lors qu'il l'était lui-même[11].

La liste des clients qu'il suivrait porte sur les domaines de la santé et de la culture, étrangers à son activité des trois dernières années. Il n'y a pas similitude de dossiers ou de clients par rapport à son activité de cabinet(s).

Bien sûr, des parlementaires figureront parmi ses nouveaux interlocuteurs mais pas de la même commission et pas sur les mêmes sujets. Ainsi, la commission de déontologie avait validé la demande de la directrice adjointe de la communication et des partenariats du Centre Pompidou souhaitant exercer les fonctions de responsable de la communication au sein de la collection Pinault-paris. Les futures fonctions amèneraient cette fonctionnaire à avoir des échanges avec son ancienne direction mais cela ne pouvait porter atteinte à l'indépendance et à la neutralité du service[12].

A la condition de lui prescrire de ne pas accompagner de clients dans les matières qu'il suivait dans les différents cabinets où il a servi, et, compte tenu de ces réserves, l'activité privée envisagée nous apparaît possible.

Le tout sous la seule appréciation de la HATVP.

[11] Rapport d'activité 2017, commission de déontologie de la fonction publique, p. 43.
[12] Rapport d'activité 2018, commission de déontologie de la fonction publique, p. 43.

# AVIS DU RÉFÉRENT DÉONTOLOGUE MINISTÉRIEL

Départ vers l'Union des groupements d'achats publics (UGAP)

Un haut fonctionnaire occupant un poste à responsabilité dans un établissement public administratif (EPA) souhaite partir à l'UGAP. Son poste actuel l'a amené à passer des commandes à l'UGAP.

Saisine du référent déontologue au titre de l'article 25 octies de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, en raison d'un doute sérieux de l'autorité hiérarchique concernant la compatibilité de l'activité envisagée avec les fonctions exercées par le fonctionnaire au cours des trois années précédant le début de cette activité.

**Sur l'article 432-13 du code pénal :**

Selon l'article 432-13 du code pénal, l'ancienne commission de déontologie de la fonction publique (CDFP) se fondait, pour déterminer l'entreprise privée, *« sur le caractère concurrentiel ou non de l'activité de la structure et tient compte d'un ensemble d'indices, tels que la forme juridique de la structure, ses sources de financement ou le statut de son personnel »*[13].

Sont « entreprises privées » les organismes qui agissent sur le marché à des fins de commercialisation.

**Sur l'UGAP :**

L'UGAP est une « centrale d'achat » au sens des articles L.2113-2 et suivants du code de la commande publique et de la directive 2004/18. Son statut est précisé par le décret n°85-801 du 30 juillet 1985 modifié en dernier lieu par le décret n°2020-1355 du 5 novembre 2020. Ce dernier décret a élargi la compétence de l'UGAP en lui permettant (nouvel article 1er IV) « *d'acquérir des biens et services pour tout opérateur économique* » ce qui le rapproche encore du monde concurrentiel.

L'UGAP est chargée de lancer les appels à concurrence et appels d'offres pour passer des marchés groupés pour fournir ses clients en produits et services, voir en ce sens : *CE 5 juillet 2013 n°368448* ou *CE 24 octobre 2008 UGAP n°314499.* Son rôle de centrale d'achat est bien exposé dans le 8ème considérant de l'arrêt du Conseil d'État n°363208 du 18 décembre 2012.

A titre rétrospectif (parce que la HATVP n'est pas la CDFP) celle-ci considérait que *« eu égard à son objet et à ses modalités de fonctionnement, l'UGAP ne constitue pas , alors même qu'elle est qualifiée par son statut d'établissement public industriel et commercial , une entreprise privée au sens des dispositions de l'article 87 de la loi du 29 janvier 1993 et de l'article 1er du décret du 26 avril 2007 »*[14]. Il s'agissait ici du poste de secrétaire général de l'UGAP.

---

[13] Rapport CDFP 2017, p. 30.
[14] Avis n°14E2228 du 15 janvier 2015, rapport CDFP 2015, p. 28.

Selon l'arrêt du 4 juin 2020 de la CJUE[15] : *« une centrale d'achat agit en qualité de pouvoir adjudicateur et non en tant qu'opérateur économique , dans son propre intérêt commercial ».*

Enfin, l'UGAP passe des contrats de droit privé ainsi que le juge le Conseil d'Etat[16]: *« Si un contrat conclu entre deux personnes publiques revêt en principe un caractère administratif, il en va autrement dans le cas où, eu égard à son objet, ce contrat ne fait naître entre les parties que des rapports de droit privé. En l'espèce, eu égard à l'objet de la convention conclue dans le cadre de la mission confiée à l'UGAP (union des groupements d'achats publics) et portant sur la seule fourniture de véhicules automobiles usuels, la cour n'a pas commis d'erreur de droit en jugeant qu'un tel contrat, bien que passé entre deux personnes publiques, ne présentait pas le caractère d'un contrat administratif».*

**Sur les règles de concurrence :**

**Elles sont applicables.** Certes, l'UGAP est une centrale d'achat caractérisée par l'arrêt de la CJUE du 4 juin 2020 qui décrit les centrales d'achat comme n'étant pas un opérateur économique. Mais pour la prise illégale d'intérêts, la logique pénale peut avoir son autonomie.

L'UGAP, EPIC, chargé d'une mission de service public, n'échappe pas aux règles de la concurrence. Ceci a été jugé par *CE 27 juillet 2001 CAMIF n°218067* avec les conclusions éclairantes de C.Bergeal[17]. L'UGAP n'est pas mandataire de ses clients.

L'UGAP est un EPIC, en situation de concurrence avec les autres centrales d'achat (CAMIF, etc…). cf la fondation pour la recherche stratégique *« qui concourt à des appels d'offre pour la réalisation d'études stratégiques, doit être regardée comme une entreprise privée au sens et pour l'application de l'article 432-13 du code pénal »*[18].

Les règles de 432-13 risqueraient donc de lui être appliquées en tant qu' « entreprise privée » au sens de cet article pénal.

**Sur le contrôle déontologique :**

Au regard du contrôle déontologique, le départ à l'UGAP pourrait être accepté : l'UGAP n'est pas principalement tournée vers l'EPA concerné. Pour éviter toute conflagration entre les anciennes activités publiques de l'agent et ses nouvelles fonctions à l'UGAP, il faut et il suffit de lui demander de ne pas traiter pendant 3 ans les liens et les commandes avec l'EPA au sein duquel il était en responsabilité.

Comme l'indiquait l'ancienne commission de déontologie[19] *« une réserve habituellement émise consiste à interdire au fonctionnaire, dans le cadre de son activité privée, d'avoir des relations professionnelles avec son ancien service. ».*

---

[15] CJUE, n°C-3/19, arrêt de la Cour, point 64.
[16] CE 3 novembre 2003 UGAP n°238008.
[17] Voir Catherine Bergeal, Conclusions sur CE, 27 juillet 2001, CAMIF c. UGAP, req. n° 218067, : Revue générale du droit *on line*, 2001, numéro 829 (www.revuegeneraledudroit.eu/?p=829).
[18] Avis n°18-E0309 du 8 février 2018, rapport CDFP 2018, p.32.
[19] Rapport CDFP 2018, p.42.

Des réserves pourraient être valables dans la mesure où l'agent, arrivé à l'UGAP, pourra s'intéresser à toutes les missions de cet organisme hormis les contrats passés par et pour l'EPA auquel il appartenait ou plus largement par et pour la direction à laquelle il était rattaché.

**Sur le risque de prise illégale d'intérêts :**

Plutôt que d'écarter le problème sur le seul terrain de la CJUE[20] il est prudent de raisonner avec l'autonomie du droit pénal français. Au regard du contrôle pénal de l'article 432-13, l'affaire est plus délicate. Examinons la situation au regard des deux interdictions pénales dont le champ est large :

– Le fonctionnaire ne peut pas partir dans une entreprise qu'il a contrôlée ou façonnée[21]. La Cour de cassation pose la même exigence sur l'éventuelle prise illégale d'intérêts du secrétaire général adjoint de la présidence de la République qui part diriger l'établissement Caisse d'Epagne Banque populaire quand il a « supervisé » la fusion à l'Elysée[22]*:* Il en est de même, pour le responsable de l'ANSM qui part comme consultant de l'entreprise de pharmacie *Servier* moins de 3 ans après avoir quitté ses fonctions publiques de responsabilité dans le médicament[23].

Mais ce premier cas ne joue pas en l'espèce : l'agent ne contrôlait pas l'UGAP dans sa fonction à l'EPA.

– Reste que le fonctionnaire ne peut pas partir dans l'entreprise « *s'il a été chargé de conclure des contrats de toute nature avec l'entreprise ou a été chargé de formuler un avis sur des contrats de toute nature conclus avec cette entreprise* »[24].

La commission de déontologie de la fonction publique a, à de nombreuses reprises, rendu des avis négatifs sur ce fondement[25]. Dans tous les cas cités d'avis défavorables parce que l'agent voulait rejoindre une entreprise avec laquelle il avait signé ou préparé la signature de contrats : « *la commission veille strictement au respect de l'interdiction pour les personnes souhaitant rejoindre une entreprise privée de ne pas avoir passé de marchés publics avec cette entreprise ou de formuler un avis sur de tels contrats* »[26].

Dans ces situations, on peut être tenté de reprendre la jurisprudence de la commission de déontologie en vue de protéger l'agent de la prise illégale d'intérêts par l'émission de réserves strictes : « *Dans certains cas, l'édiction de réserves permet au projet d'être accepté. Ainsi n'a pas été considéré comme incompatible le projet d'un fonctionnaire territorial, de cesser définitivement ses fonctions afin d'assurer la gérance d'une société de réparation navale, dès lors qu'il devra s'abstenir de toute intervention personnelle dans l'exécution d'un marché à bons de commande conclu entre la société qu'il va diriger et la commune qui l'employait* »[27].

---

[20] CJUE, n°C-3/19, arrêt de la Cour, point 64. *Voir supra.*
[21] CE 6 décembre 1996 société Lambda.
[22] Cass Crim 27 juin 2012 n°11-86920.
[23] Cass Crim. 16 décembre 2014 n°14-82815. Voir aussi Cass Soc 28 novembre 2006 n°05-42719.
[24] Rapport HATVP 2019, p. 74 et suivantes.
[25] Avis n°18E0265 du 8 février 2018, rapport CDFP 2018, p.38. Avis n°16T0544 du 10 janvier 2016 rapport CDFP 2016, p.37. Avis n°14E0753 du 15 mai 2014 et n°14T131 du 13 novembre 2014, rapport CDFP 2014, p.33 et 34.
[26] Rapport CDFP 2016, p.40 à 42.
[27] Avis n°16T0885 du 7 avril 2016, rapport CDFP 2016 p.37.

Et surtout, la jurisprudence naissante de la HATVP[28]ouvre cette possibilité. La HATVP admet l'usage de la « compatibilité avec réserves » y compris pour le risque pénal et notamment « s'abstenir de toute démarche envers son ancienne administration… ».

Cette position peut être discutée car, pour un pénaliste, la prise illégale d'intérêts ne regarde pas vers la future activité de l'agent, avec les éventuelles réserves de déport futur, elle a pour objet d'éviter qu'un agent en service favorise une entreprise aux fins de préparer son futur « fauteuil » de détachement ou de disponibilité ou de post-démission[29]. Dans son rapport 2019, la HATVP expose, justement, à propos de son contrôle des « pantouflages » ; « *la HATVP vérifie que le demandeur n'a pas utilisé ses fonctions publiques pour préparer sa reconversion professionnelle* ».

**Donc** :

SOIT il est possible de soutenir que l'agent n'a pas directement participé à des contrats avec l'UGAP, qu'il s'est « déporté des dossiers concernant » l'UGAP[30] ou bien qu'il a simplement participé à des réunions ayant pour objet les relations avec l'UGAP sans lui-même conclure le contrat[31] : il peut alors rejoindre l'UGAP.

SOIT, à l'opposé, ses responsabilitités dans l'EPA le faisait participer aux contrats avec l'UGAP et il court un risque pénal au cas où le juge pénal ne s'arrêterait pas aux considérations de la CJUE du 4 juin 2020.

La commission de déontologie rappelait qu'elle n'exerçait pas le « contrôle pénal » *« lorsque la société n'exerce pas son activité dans le secteur concurrentiel ou ne fonctionne pas dans des conditions conformes au droit privé. Tel est le cas des entreprises publiques chargées de l'exploitation d'un monopole public ou dont l'activité non concurrentielle est financée pour l'ensemble par la puissance publique »*[32].

Cette exception ne coïncide pas exactement avec la définition du point 64 de l'arrêt de la CJUE du 4 juin 2020. Nous avons vu que l'UGAP n'entre pas exactement dans de telles catégories et exerce en secteur concurrentiel.

La préparation et, a fortiori la conclusion, de contrats dans l'activité administrative interdit de rejoindre l'entreprise privée co-contractante, comme en témoigne les deux avis négatifs suivants :
« *Un agent du CNRS ne peut rejoindre une société travaillant dans le secteur du bâtiment, dès lors qu'il a, au cours des trois années précédentes, d'une part, sollicitant des devis auprès de plusieurs sociétés de travaux dont celle qu'il souhaite rejoindre et préparé des formulaires d'accompagnement des offres qu'ils préconisaient de retenir l'offre de cette société* »[33].
« *Un agent du MAE en poste à l'étranger ne peut exercer une activité privée auprès d'une entreprise avec laquelle il a conclu une convention de mécénat pour le compte de l'Institut français dont est le directeur* »[34].

---

[28] Rapport HATVP 2019 p.75 et 76.
[29] CEDH, 12 avril 2006, Sacilor Lormines.
[30] Avis n°18-E-0012 du 8 février 2018, rapport CDFP 2018, p.29.
[31] Avis positif n°16E0877 du 7 avril 2016, rapport CDFP 2016, p.42.
[32] Rapport CDFP 2017, p.30)
[33] Avis négatif n°17E2385 du 25 juillet 2017, rapport CDFP 2017, page 37.
[34] Avis négatif n°17E4588 du 16 novembre 2017, rapport CDFP 2017, page 37.

Même si l'on ne retient pas l'idée de la CJUE que l'UGAP n'est pas une « entreprise privée », **l'agent peut toutefois rejoindre l'UGAP si l'administration l'y autorise en accompagnant son accord pour le départ de DEUX précautions :**

D'une part, démontrer que l'agent n'a pris, dans les dernières années de ses fonctions à l'UGAP, aucune mesure spéciale favorisant l'UGAP ou, plus largement, permettant d'établir qu'il avait « préparé » son départ.

D'autre part, de strictes réserves détaillées et publiques précisant qu'il se déportera à l'UGAP sur tout dossier qui toucherait à son ancien EPA et, plus largement, à la direction dont il dépendait. La technique de la réserve n'offre pas de protection absolue vis-à-vis de la loi pénale du 432-13 et du juge pénal, mais l'intention commune de l'autorité hiérarchique et de l'agent concerné établira que tout a été fait pour proscrire toute prise illégale d'intérêts dans le temps de l'activité administrative comme dans le temps de la future activité privée.

# NOTE DU RÉFÉRENT DÉONTOLOGUE MINISTÉRIEL

## Apparence physique des personnels de sécurité

Comme les autres fonctionnaires, les fonctionnaires de sécurité doivent respecter les grands principes du nouvel article 25 de la loi statutaire de 1983 :

« *le fonctionnaire exerce ses fonctions avec dignité, impartialité, intégrité et probité.*

*Dans l'exercice de ses fonctions, il est tenu à l'obligation de neutralité.* »

*Le fonctionnaire exerce ses fonctions dans le respect du principe de laïcité. A ce titre, il s'abstient notamment de manifester dans l'exercice de ses fonctions, ses opinions religieuses.*

*Le fonctionnaire traite de façon égale toutes les personnes et respecte leur liberté de conscience et leur dignité* ».

L'ensemble de ces principes s'applique directement à la question de l'apparence physique : la dignité implique la propreté, l'absence de négligé ou de débraillé de telle manière que l'usager soit respecté. En mai 1968, les policiers chargeaient en cravate. L'impartialité implique la stricte et objective application de la loi quel que soit l'interlocuteur. La neutralité exclut que l'apparence ou le vêtement du fonctionnaire porte d'autres signes que ceux de son service et/ou de son unité. Le fonctionnaire ne connaît d'autres manifestations que celles qu'il est chargé de protéger ou d'encadrer. Il ne doit ni par l'apparence physique ni par l'habillement se référer à une quelconque religion. Et surtout son apparence physique et son habillement ne saurait heurter telle ou telle catégorie de la population (aucun « message » de discrimination ou de mépris pour quiconque).

Compte tenu de ces règles générales, le fonctionnaire de sécurité devra respecter les cinq principes suivants de :

- **Liberté** - La liberté est la règle. L'interdiction doit être justifiée par des nécessités d'ordre public ou fonctionnelles et des circonstances particulières.

Par sa décision considérée comme « pragmatique » et « libérale », *CE 12 février 2020 n°418299,* le Conseil d'Etat note que le simple port d'une barbe « *malgré sa taille, ne pouvait être regardée comme étant par elle-même un signe d'appartenance religieuse* » et ce alors même que le praticien hospitalier en cause « *avait refusé de la tailler et n'avait pas nié que son apparence physique pouvait être perçue comme un signe d'appartenance religieuse* ». Mais en l'absence de toute autre circonstance, le seul port d'une barbe imposante n'est pas une violation de la neutralité et de la laïcité. L'un des commentateurs note, non sans raison, que ce praticien hospitalier stagiaire de service public était égyptien et ajoute « une barbe portée par un médecin renommé, blanc, *hipster,* mais aussi pratiquant serait-elle soupçonnée d'être un signe religieux ? ». C'est dire que pour apprécier la limite de la liberté d'apparence physique, l'autorité hiérarchique doit se libérer de tout préjugé même implicite. Cette décision du Conseil d'Etat est d'autant plus importante qu'elle contredit la position prise antérieurement sur le cas par le tribunal administratif et la cour administrative d'appel de Versailles.

- **Sécurité** – Les boucles d'oreille, piercing sont des dangers en cas d'intervention. Ainsi même la barbe qui peut être portée libéralement (cf ci-dessus) peut être interdite si elle contredit les nécessités caractéristiques de la fonction : Il peut être reproché à un agent de piscine de la porter alors que ce port est incompatible avec le port du masque de protection contre les produits de nettoyage de la piscine (même si, en l'espèce, annulation sur un vice de procédure disciplinaire) : cf *CAA Versailles 19 février 2008 n°06VE02005.*

- **Dignité** - L'article R434-12 du code de sécurité intérieure dispose que « *le policier ou le gendarme ne se départ de sa dignité en aucune circonstance. En tout temps, dans ou en dehors du service, […] il s'abstient de tout acte, propos ou comportement de nature à nuire à la considération portée à la police nationale ou à la gendarmerie nationale…* ».

Un comportement susceptible de heurter les usagers comme d'ailleurs les collègues et les autres agents du service public sera considéré comme susceptible de porter atteinte à la dignité ; Par son jugement du *13 mars 2019 n°1602055,* le tribunal administratif de Strasbourg valide la sanction contre un gendarme trop fier de son tatouage sur la hanche gauche qu'il montrait à une employée civile qui finira par porter plainte pour exhibitionnisme et harcèlement sexuel.

- **Neutralité**, dignité, impartialité - en tant que fonctionnaire, le policier/gendarme doit respecter la neutralité. Il ne saurait porter d'une manière ou d'une autre une quelconque marque d'appartenance (uniformité), a fortiori si cette marque exprimait ou même seulement révélait une distance par rapport aux valeurs de la république.

- **L'uniforme** - Aux termes de l'article L214-2 du code de la sécurité intérieure : *« les personnels de la police nationale et les militaires de la gendarmerie nationale <u>revêtus de leurs uniformes</u>* […]. »

En principe, selon l'article R434-15 du code de sécurité intérieure, policiers et gendarmes exercent leurs fonctions « en uniforme ». Aux termes de l'article D4237-2 du code de la défense, les militaires donc les gendarmes sont soumis aux règles suivantes : « *tout militaire du service porte l'uniforme. […] l'uniforme ne doit comporter que des effets réglementaires. Il doit être porté au complet, avec la plus stricte correction […] La coupe de cheveux, le port de la barbe, des bijoux ou ornements divers sont soumis aux exigences de l'hygiène, de la sécurité et du port des effets et équipements spéciaux* ». (Voir également décret n°2011-1600 du 21 novembre 2011 modifié en 2017 relatif au régime d'habillement du personnel militaire.).

L'uniforme qui exprime et conditionne l'uniformité a été inventée pour exprimer l'appartenance à un groupe de serviteurs de l'Etat au service d'une fonction que la République leur a confié. Il est imposé aussi par l'article 8 du RIPN. Il peut y être dérogé conformément à l'article 2122-7 du règlement général d'emploi de la police nationale.

L'uniforme n'est pas un choix mais une nécessité attachée à certaines fonctions et au port de l'arme (L.435-1, R411-3 et 33 du code de la sécurité intérieure) dont celles de sécurité, voir en ce sens *CE 13 juin 2016 n°372721,* obligation de porter l'uniforme par décret.

Le refus de porter l'uniforme est une faute disciplinaire tant l'uniforme est un élément constitutif des forces publiques de sécurité : voir la décision du Conseil d'Etat, *CE 27 juillet 2015 n°374207*, pour une sanction légale de la violation de l'obligation de porter uniforme et *l*a décision *CE 17 mai 2000 n°207602* sur l'obligation de porter l'uniforme ou non selon les nécessités du service et selon les missions pour le corps de commandement.

La portée de l'uniforme est bien mise en valeur par la décision du Conseil d'Etat *CE 9 février 2005 n°257240* qui rappelle que le port de l'uniforme implique tout un comportement qui justifie la confiance en l'agent soumis à cette condition vestimentaire pour la lisibilité du service : on se doit de parler avec prudence quand on est en uniforme, outil de confiance de la population en sa police.

***

Au regard de ces quatre principes, il est possible de formuler trois constats :

**En premier lieu**, des règles existent qui indiquent les cadres à respecter pour les fonctionnaires de sécurité et elles sont validées et utilisées par le juge administratif :

- ***Le règlement d'emploi***

Sont souvent (justement) invoqués (*tribunal administratif de Versailles 10 décembre 2012 n°*0904757) l'article 11 du règlement intérieur d'emploi des gradés et gardiens de la paix de la police nationale (RIPN) prévoyant que « la coupe de cheveux doit être soignée et compatible avec le port des coiffures de service » ou le règlement général d'emploi de la police nationale de l'arrêté du 6 juin 2006 (*TA de Cergy Pontoise 19 mars 2020 n°1806303*).

Pour autant, l'obligation de coupe de cheveux réglementaire ne justifie pas de déduction fiscale pour frais : *tribunal administratif de Toulouse 23 novembre 2010 n°0603542,* « l'instruction fiscale du 30 décembre 1998 ne comporte aucune prise de position concernant la déduction des frais de coiffure des agents de police » Ils doivent supporter les frais de coiffure.

De même, se fondant sur les dispositions du règlement intérieur de la police nationale du 7 mai 1974, la *cour administrative d'appel de Marseille 27 janvier 2009 n°06MA03390* juge que le sous brigadier de police en tenue d'uniforme a reçu un blâme légal pour « avoir refusé de manière réitérée d'obtempérer à la mise en demeure qui lui était faite de porter les cheveux courts sous sa coiffure de service ».

- ***Le règlement d'uniforme***

Le règlement peut limiter la liberté d'expression, décision CE 9 février 2005 n°257240 citée précédemment. L'uniforme est un élément constitutif des forces de l'ordre et le refus de le porter est une faute disciplinaire comme évoqué précédemment, Conseil d'Etat 27 juillet 2015 n°374207. Cette obligation entraine un devoir de compatibilité, de non réinterprétation de l'uniforme.

**En deuxième lieu**, il faut remarquer que les termes choisis par ces règles sont « modérés » et font preuve d'un certain libéralisme, cf utilisation des mots « négligé », « décontraction », « hygiène »… ou encore la prescription de la note du DGPN du 12 janvier 2018 qui, pour la coupe de cheveux, recommande une coiffure, une barbe ou une moustache « SANS fantaisie » ce qui indique justement la mesure et la nécessité de ne pas utiliser sa fonction de sécurité pour, littéralement, se donner en spectacle. Le fonctionnaire ou le militaire attire l'attention par son uniforme et par son comportement exemplaire et non par son invention capillaire ou vestimentaire.

**En troisième lieu,** l'autorité hiérarchique a le droit d'imposer certaines recommandations sur l'apparence physique et vestimentaire.

Elle doit le faire en adaptant ces recommandations aux missions des personnels concernés, toujours en fonction des seuls motifs qui peuvent limiter la liberté du fonctionnaire :

- la **dignité des fonctions** qui mène à éviter les extravagances et les originalités. Il s'agit pour le fonctionnaire d'apparaître soigné, « d'avoir de la tenue », bonne présentation.

- la **neutralité**, le fonctionnaire et le militaire ne sont les représentants d'aucune autre cause, orientation, religion, doctrine que celle(s) prévue(s) par la loi.

- la **sécurité et l'hygiène** : les éléments choisis de l'apparence physique (coiffure, bijoux…) ne doivent en aucune façon créer des risques pour les personnels eux-mêmes, leurs collègues ou des tiers.

- l'**adaptation à la fonction et la proportionnalité** : discrétion, sans fantaisie (de manière à limiter les messages personnels).

**A noter :** Le Parlement allemand a adopté le 22 avril dernier une loi sur l'apparence physique des fonctionnaires[35].

[35] Voir en ce sens l'article du 20/05/2021 du quotidien allemand *Frankfurter Allgemeine Zeitung* intitulé « Vom Tattoo zum Kopftuch – die neue parlamentarische Leintetscheindung und die Freiheit der Religion » de Rudolph Steinberg.

## AVIS DU RÉFÉRENT DÉONTOLOGUE DE L'INSPECTION GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION

Recommandation suite à une invitation dite de « prestige »

**Objet** :

Un(e) membre de l'IGA ayant rendu, depuis déjà quelques mois, un rapport (suite à une mission menée avec des membres d'autres inspections) a reçu, d'une des structures partenaires de la mission, une invitation de « prestige ». Cette structure avait collaboré de manière très ouverte et positive avec les inspections.

**Les éléments à prendre en compte** :

Le caractère très exigeant de la définition du conflit d'intérêts telle qu'elle est désormais intégrée dans le statut général de la fonction publique.

De manière générale, pour les invitations (ou cadeaux), il est suggéré, avant d'accepter une invitation pour soi-même ou un proche, de s'assurer que l'acceptation ne sera pas susceptible de paraître porter atteinte à l'image d'impartialité ou de probité ; la réserve doit être de règle quand les invitations ne se situent pas clairement dans le cadre d'une fonction de représentation et n'apportent pas une valeur ajoutée professionnelle.

L'article 8 de la charte de déontologie de l'inspection générale de l'administration stipule que l'inspecteur « refuse tout avantage ou faveur proposé par quiconque et ne doit ni les solliciter ni même paraître les solliciter » ; même si le texte précise qu'il s'agit du comportement en mission, cela paraît conduire à adopter une attitude de prudence, même si, dans le cas d'espèce, rien n'a été sollicité et que la mission est terminée depuis plusieurs mois.

**La conclusion et le conseil** :

Répondre positivement à l'invitation poserait problème ; une interprétation de l'extérieur serait très probablement malveillante, compte tenu de « l'air du temps », et il faut éviter d'y prêter le flanc, au risque de porter atteinte à la crédibilité du rapport.

La position la meilleure serait de faire une réponse très aimable en expliquant que pour des raisons déontologiques, cette invitation ne peut être acceptée (en conservant trace de cette réponse).

Bien entendu, une position harmonisée de l'ensemble des membres des différentes inspections participant à la mission serait souhaitable.

Il est loisible d'en parler au chef de l'inspection (qui n'est pas en copie de la réponse).

Le référent déontologue est à disposition pour en parler plus avant.

**Postérieurement à cet échange, le référent déontologue de l'IGA a été informé de la suite donnée :**

Refus aimable insistant sur le risque de mise en cause des conclusions du rapport, ce qui serait dommageable à la filière représentée par l'organisme invitant : « cette participation pouvant être perçue comme un manque d'impartialité et ne correspondant pas à une mission de représentation de l'IGA ».

Regret de ne pouvoir manifester une forme de reconnaissance pour la contribution de l'organisme partenaire, la participation à cette manifestation apparaissant plus pour l'inspecteur concerné comme un devoir de représentation que comme un avantage.

Communication aux autres membres de la mission de la réponse négative prise sur avis du déontologue de l'IGA avec le commentaire suivant "Il vous appartient de vous déterminer en fonction de vos propres règles internes et appréciation de cette invitation".

# AVIS DU RÉFÉRENT DÉONTOLOGUE DU SECRÉTARIAT GÉNÉRAL

Départ vers le privé

**Objet**

Vous m'interrogez sur la situation d'un inspecteur du permis de conduire et de la sécurité routière (IPCSR) ayant démissionné en avril 2019 qui souhaite créer un établissement d'enseignement de la conduite automobile à titre lucratif sans faire une demande à l'autorité hiérarchique compétente.

Vous demandez si l'ex IPCSR doit solliciter son ancienne administration avant de demander un agrément au préfet pour faire fonctionner son entreprise

**Les éléments à prendre en compte** :

Ce cas relève bien des obligations prévues par l'art. 25 octies III du statut général et des articles 18, 24 et 25 du décret n°2020-69 du 30 janvier 2020 relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique dans la mesure où la cessation d'activité publique date de moins de trois ans.

**Le conseil :**

L'intéressé doit donc saisir l'autorité hiérarchique dont il relevait avant sa démission laquelle doit examiner si cette activité risque de compromettre ou de mettre en cause le fonctionnement normal, l'indépendance ou la neutralité du service, de méconnaître tout principe déontologique mentionné au chapitre IV du statut général des fonctionnaires ou de placer l'intéressé dans la situation de commettre l'infraction prévue à l'article 432-13 du code pénal.

En conséquence, l'autorité hiérarchique qui a connaissance du projet de création d'entreprise sera conduite à rappeler à l'ex IPCSR son devoir de déposer une demande avant le début de son activité privée.

Elle pourra appeler son attention sur les sanctions prévues pour l'exercice d'une activité privée en absence de saisine préalable de l'autorité hiérarchique notamment la retenue sur pension dans la limite de 20% (art.25 octies III du statut général des fonctionnaires).

Vous considérez que « avant même de porter officiellement une demande d'agrément auprès du préfet du département, l'intéressé devrait solliciter son ancienne administration ».

Il me semble que rien n'empêche l'intéressé de commencer les démarches en vue de la création d'une entreprise avant d'avoir obtenu une décision favorable de son ancienne autorité hiérarchique ; cette décision n'est indispensable que pour commencer l'exercice de l'activité privée mais pas pour s'y préparer.

# AVIS DU RÉFÉRENT DÉONTOLOGUE DE LA POLICE NATIONALE

## Le cumul d'emplois

Le référent déontologue de la police nationale a été sollicité à 20 reprises en 2020. On constate que ce ne sont pas des problématiques déontologiques qui lui sont soumises mais des interrogations beaucoup plus terre à terre sur l'exercice d'une activité accessoire ou un cumul d'activités. On peut en déduire que les policiers de terrain ne se sont pas encore approprié le dispositif, ou trouvent des solutions, favorables ou défavorables, ou les informations qu'ils souhaitent en s'adressant à leur hiérarchie directe.

Les questions ou interrogations en matière de déontologie, au sens strict du terme, ne semblent donc pas constituer aujourd'hui un sujet de contentieux nécessitant l'avis, voire l'arbitrage, du référent déontologue. Dans tous les cas ce sont les SGAMI (et le SGAP de la Réunion) qui ont saisi le référent déontologue en 2020. Il apparaît que ces saisines ne présentent pas le "doute sérieux" devant précéder toute interrogation.

Ainsi, il a été demandé l'avis du référent déontologue pour des activités d'apiculteur, de guide touristique, de vente de vêtements en ligne, d'activité radio bénévole... sans que la nature ou la durée de l'activité ne prête le flanc à la critique. Aussi, le contrôle pénal et le contrôle déontologique se résument souvent à leur plus simple expression et ne présentent aucune difficulté.

On peut relever que la fusion-absorption de l'ancienne commission de déontologie de la fonction publique avec la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), qui a eu pour conséquence de transférer le pouvoir de décision à l'autorité hiérarchique, peine à trouver l'objectif poursuivi. Le référent déontologue a en effet le sentiment d'être sollicité non sur des véritables difficultés, mais pour rassurer l'administration dans une décision qu'elle ne veut pas prendre seule. On peut imaginer que dans l'avenir, les saisines du référent déontologue seront plus techniques et que les SGAMI et les chefs de service exerceront en toute indépendance le nouveau pouvoir de décision qui leur a été confié.

Le fonctionnaire de police qui anime bénévolement, à titre privé, une émission sur une chaîne "YouTube", sans faire état de sa qualité de policier, est-il soumis à des obligations administratives ?

La publication d'ouvrages littéraires est-elle compatible avec le principe de non cumul d'activités et est-elle soumise à des formalités administratives ? [...]

**Les éléments à prendre en compte** :

Le fonctionnaire consacre l'intégralité de son activité professionnelle aux tâches qui lui sont confiées par l'administration.

Les agents peuvent toutefois exercer certaines activités à titre accessoire sous réserve de ne pas porter atteinte au fonctionnement normal, à l'indépendance ou à la neutralité du service.

L'article 7 du décret n° 2017 – 105 du 27 janvier 2017 relatif notamment à l'exercice d'activités privées par des agents publics prévoit que, sous réserve des interdictions d'exercice d'activités privées prévues aux 2°, 3° et 4° du I de l'article 25 septies de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 (nb : interdictions non pertinentes en l'espèce), l'exercice d'une activité bénévole au profit de personnes publiques ou privées sans but lucratif est libre.

Ainsi, l'exercice d'une activité bénévole au profit d'une association à but non lucratif n'est pas subordonné à la délivrance d'une autorisation préalable par l'administration qui emploie le fonctionnaire.

Par la suite, le fonctionnaire peut librement apporter son concours bénévole. Si l'exercice de cette activité est libre, elle ne doit toutefois pas perturber le bon fonctionnement du service.

Ainsi, ni l'objet de l'association, ni l'activité exercée à son profit par le fonctionnaire ne doivent soulever de difficulté de conciliation entre les fonctions administratives et l'accomplissement des activités bénévoles.

L'activité s'exerce, en effet, sous réserve des dispositions de l'article 26 de la loi du 13 juillet 1983 relatif au secret professionnel et à l'obligation de réserve et de discrétion professionnelles, obligations rappelées aux articles R 434-8 et R 434-29 du code de la sécurité intérieure (CSI).

Le fonctionnaire doit donc observer, même s'il ne fait pas état de sa qualité professionnelle de policier, une certaine retenue dans l'extériorisation de ses opinions, sous peine de s'exposer à une sanction disciplinaire.

Le fonctionnaire de police veille donc, tant sur la forme que sur le fond, aux mots qu'il emploie.

En effet, l'article 30 du décret du 9 mai 1995 fixant les dispositions communes applicables aux fonctionnaires actifs des services de la police nationale prévoit que « le fonctionnaire actif des services de la police nationale, quelle que soit sa position, ne peut exercer une activité de nature à jeter le discrédit sur la fonction ou à créer une équivoque préjudiciable à celle-ci ».

Conformément à l'article R 434-12 du CSI « le policier [...] ne se départ de sa dignité en aucune circonstance. En tout temps, dans ou en dehors du service [...], il s'abstient de tout acte, propos ou comportement de nature à nuire à la considération portée à la police nationale et à la gendarmerie nationale [...]».

La méconnaissance de ces règles expose le fonctionnaire à l'engagement de poursuites disciplinaires.

De plus, il n'est pas inutile de rappeler que le fonctionnaire de police peut, dans les conditions de droit commun, voir sa responsabilité engagée sur le fondement du code pénal et de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse.

L'article 25 septies de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 prévoit que : "(...) V.-La production des œuvres de l'esprit, au sens des articles L.112-1, L.112-2 et L. 112-3 du code de la propriété intellectuelle, s'exerce librement, dans le respect des dispositions relatives au droit d'auteur des agents publics et sous réserve de l'article 26 de la présente loi. (...)". L'article L. 112-2 du code de la propriété intellectuelle concerne notamment : " 1° Les livres, brochures et autres écrits littéraires, artistiques et scientifiques".

Ces dispositions permettent donc aux fonctionnaires d'exercer en toute liberté la production des œuvres de l'esprit (comme vient de le rappeler le tribunal administratif de Lyon, jugement du 29 mai 2019, n° 1806639, Mme C.).

Pour autant, cette activité artistique, qui peut être exercée sans autorisation de l'administration, et sans que le fonctionnaire l'en avise, doit rester sans incidence sur la manière de servir de l'agent (retards répétés, fatigue l'empêchant d'exercer correctement ses missions ...).

La production des œuvres de l'esprit doit s'exercer dans le respect des règles déontologiques auxquelles sont assujetties les fonctionnaires de police et qui ont été rappelées au 1° ci-avant (secret professionnel, discrétion, réserve).

**Conclusion :**

Le fonctionnaire peut librement exercer à titre bénévole sur son temps libre une activité d'animation d'émissions sur une chaîne YouTube.

Aucune formalité administrative ne s'impose au fonctionnaire de police à l'occasion de la publication d'un ouvrage. Cette activité littéraire, exercée en dehors du temps de service, est libre et ne méconnaît pas le principe de non cumul d'activités.

Même hors du temps de service, le fonctionnaire de police doit, dans le cadre de ses activités privées, faire preuve de mesure et de retenue dans l'expression écrite et orale de ses opinions personnelles.

En cas de non-respect de cette obligation, l'agent est susceptible de se voir infliger une sanction disciplinaire.

« Je me permets de vous contacter afin d'avoir un avis sur une demande d'activité accessoire par un fonctionnaire de police. Celui-ci souhaite exercer dans le domaine de la lutte contre les hyménoptères (frelons asiatiques, frelons européens, guêpes). Il est titulaire d'un numéro d'apiculteur car s'occupe de ses ruchers disposés dans sa commune d'habitation.

Cette activité entre-elle dans le champ d'activités agricoles? »

**Les éléments à prendre en compte** :

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

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

L'examen de la demande de cet agent est ainsi régi par les dispositions de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 et du décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020 relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique.

Le fonctionnaire de police souhaite exercer, en cumul d'activités, une activité dans le domaine de la lutte contre les hyménoptères (frelons asiatiques, frelons européens, guêpes) et il dispose d'un numéro d'apiculteur car il s'occupe de ses ruchers disposés dans sa commune d'habitation.

L'ancienne commission de déontologie de la fonction publique avait déjà été saisie de l'analyse de l'activité de lutte contre les hyménoptères. Elle considérait alors qu'il ne s'agissait pas d'une activité susceptible d'être exercée à titre accessoire, catégorie aujourd'hui limitativement énumérée à l'article 11 du décret du 30 janvier 2020 précité.

L'activité envisagée par l'agent s'analyse donc comme une création d'entreprise relevant des dispositions de l'article 16 du décret du 30 janvier 2020 précité. Les conséquences en sont les suivantes :
– l'agent doit demander un temps partiel (a minima 90 % d'un temps plein) pour création d'entreprise ;
– l'autorisation d'effectuer ce cumul d'activités est délivrée pour une durée maximale de trois ans, renouvelable pour une durée d'un an ;
– l'agent doit également effectuer les démarches auprès des organismes compétents en vue de son immatriculation au titre de son activité et pour la prise en charge « sociale » de cette activité.

Dans le cas où l'agent solliciterait l'administration dans le cadre d'une demande d'autorisation de création d'entreprise, elle devra procéder à un double contrôle (articles 16 et 17 du décret du 30 janvier 2020 précité).

**Le contrôle pénal en application de l'article 432-12 du code pénal :**

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

En l'espèce, il n'y a pas de difficulté pour ces activités dont le contrôle ne relève pas des services de la police nationale.

**Le contrôle déontologique :**

Au titre du contrôle déontologique, l'administration doit examiner si le projet de création ou de reprise d'entreprise de l'agent risque de compromettre ou de mettre en cause le fonctionnement normal, l'indépendance ou la neutralité du service, ou risque de méconnaître un des principes déontologiques mentionnés à l'article 25 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 modifiée portant droits et obligations des fonctionnaires (dignité, impartialité, intégrité, probité, neutralité, laïcité, égalité de traitement).

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

Il ne résulte pas des éléments transmis que les activités envisagées par cet agent présentent une incompatibilité avec sa qualité de fonctionnaire de police. Dans l'hypothèse où une autorisation administrative serait délivrée à l'agent au titre de cette activité, il y a lieu d'assortir cette autorisation des réserves suivantes :

– que l'intéressé s'abstienne, pendant la durée du cumul, de faire état de sa qualité de fonctionnaire de police lors de l'exercice de son activité privée (obligation de probité) ;

– que l'intéressé s'abstienne, pendant la durée du cumul, durant son service ou en son sein, de tout démarchage au titre de son activité privée, auprès des personnes ou collègues rencontrés dans l'exercice de ses fonctions.

**Conclusion** :

L'activité de lutte contre les hyménoptères envisagée par l'agent ne relève pas des activités à titre accessoire susceptibles d'être autorisées mais s'analyse comme une création d'entreprise relevant des dispositions de l'article 16 du décret du 30 janvier 2020. L'agent doit présenter une demande d'autorisation à l'autorité hiérarchique avant le début de son activité et solliciter un temps partiel. Par ailleurs, dans le cadre de son activité d'apiculteur, si celle-ci est exercée à but lucratif, elle doit être déclarée en tant qu'activité exercée à titre accessoire (activité agricole).

Quel est votre avis au sujet de l'activité de tatouage à domicile dans le cadre d'une demande de démission afin de créer une auto-entreprise ?

**Les éléments à prendre en compte** :

La loi n°2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique a modifié les dispositions relatives à la déontologie des agents publics contenues dans la loi n°83-634 du 13 juillet 1983.

Ces dispositions sont complétées par celles du décret 2020-69 du 30 janvier 2020 relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique.

Le processus d'approbation de la demande de départ vers le secteur privé dans le cadre d'une démission est simplifié. Désormais, c'est l'autorité hiérarchique directe de l'agent qui se prononce.

Toutefois, en cas de doute sérieux entre les fonctions exercées et l'activité envisagée, l'autorité hiérarchique peut néanmoins solliciter l'avis du référent déontologue.

Si l'avis de ce dernier ne permet pas de lever le doute, l'autorité hiérarchique peut, en dernier recours, saisir la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP).

Le contrôle de l'administration du projet de création de société est double :

– **le contrôle dit « pénal »** en application de l'article 432-13 du code pénal (CP). Au titre du contrôle dit « pénal », l'administration doit examiner si le projet de création ou de reprise d'entreprise risque de placer l'agent en situation de prise illégale d'intérêt réprimée par l'article 432-13 du code pénal. Cet article réprime la prise d'un intérêt dans une entreprise dont le fonctionnaire a, en tout ou partie, la charge d'assurer la surveillance, l'administration, la liquidation ou le paiement.

– **le contrôle déontologique**. Au titre du contrôle dit « déontologique », l'administration doit examiner si le projet de création ou de reprise d'entreprise de l'agent risque de compromettre ou de mettre en cause le fonctionnement normal, l'indépendance ou la neutralité du service, ou risque de méconnaître un des principes déontologiques mentionnés à l'article 25 de la loi (dignité, impartialité, intégrité, probité, neutralité, laïcité, égalité de traitement).

En l'espèce, si l'autorité hiérarchique du fonctionnaire n'émet aucune réserve et rend un avis favorable, il convient de s'assurer qu'il résulte bien du double contrôle.

Enfin, il est important de rappeler au fonctionnaire qu'il ne devra pas faire état de son ancienne fonction au sein de la police nationale, notamment sur d'éventuelles cartes de visite ou encarts publicitaires.

Dans le même ordre d'idée, il est impératif qu'il respecte la réserve et le secret professionnel des informations dont il a eu à connaître au cours de ses fonctions.

# AVIS DU RÉFÉRENT DÉONTOLOGUE DE LA GENDARMERIE NATIONALE

Élections municipales

**Objet**

Un correspondant déontologue saisit le référent déontologue de la gendarmerie nationale afin de savoir si, dans le cadre des élections municipales, un candidat, réserviste de la gendarmerie nationale, est autorisé à se servir de cette qualité de manière publique, notamment en s'affichant en tenue de gendarme, conduisant le cas échéant à une possible assimilation, voire confusion, entre la fonction élective et celle de militaire de la gendarmerie nationale.

**Les éléments à prendre en compte** :

I – En application de l'article L. 4211-5 du code de la défense « ont la qualité de militaires les réservistes quand ils exercent une activité pour laquelle ils sont convoqués en vertu de leur engagement à servir dans la réserve opérationnelle ou au titre de la disponibilité ». De même, en application de l'article L. 4241-1 du même code, le réserviste citoyen de défense et de sécurité est soumis aux dispositions du code de la défense.

II – Hors service, la charte du réserviste opérationnel et du réserviste citoyen de la gendarmerie nationale, en vigueur depuis le 28 décembre 2018, reprise dans l'arrêté ministériel du 13 février 2020, qui a fait l'objet d'une publication au journal officiel de la république française, a vocation à s'appliquer. Complémentaire de la "charte du gendarme" s'appliquant en service, celle-ci prévoit notamment que ces derniers doivent respecter la déontologie du gendarme et faire un usage de leur statut de réserviste de manière appropriée, respectueuse et digne. En outre, elle prévoit que le réserviste est soumis au devoir de réserve.

III – S'agissant plus particulièrement des élections municipales, le réserviste de la gendarmerie nationale, quels que soient son grade et corps de rattachement, n'est pas soumis à la restriction d'inéligibilité. De même, la restriction d'incompatibilité ne lui est pas opposable. Il peut être élu conseiller municipal et exercer les fonctions de maire ou d'adjoint au maire. Toutefois, une obligation particulière lui est applicable : le réserviste de la gendarmerie nationale exerçant une activité au titre d'un engagement à servir dans la réserve opérationnelle ou au titre de la disponibilité « ne peut exercer cette activité au sein de la circonscription à l'intérieur de laquelle il exerce un mandat ».

**Le conseil** :

Dès lors, le référent déontologue de la gendarmerie nationale conseille de faire signer dès que possible la charte susmentionnée au réserviste à laquelle elle n'aurait pas été soumise. A compter du moment où il en a pris connaissance, il appartient à l'autorité hiérarchique, si celui-ci constate un manquement, de faire cesser celui-ci en rappelant au réserviste les obligations, notamment déontologiques, prévues par la charte du réserviste opérationnel et du réserviste citoyen de la gendarmerie nationale. A défaut et par mesure de prévention, il conviendrait de ne plus convoquer l'intéressé, voire d'envisager des mesures administratives plus radicales.

Fiches pratiques

# DISCRÉTION ET SECRET PROFESSIONNELS

FICHE THEMATIQUE

## I. DE QUOI PARLE-T-ON ?

### La discrétion professionnelle

La **discrétion professionnelle** est le socle commun à tous les agents publics, qui vient au soutien d'autres qualités fondamentales telle la loyauté ou l'exemplarité. C'est une obligation de bon fonctionnement de l'administration (par exemple : ne pas laisser trainer ses dossiers à la photocopieuse, s'abstenir de commenter en public une information professionnelle confidentielle, ne pas utiliser d'informations professionnelles dans le cadre personnel).

L'agent public doit s'abstenir de communiquer à des tiers fonctionnaires ou non, n'ayant pas qualité, au sens des règlements du service, pour en avoir connaissance, soit des renseignements acquis grâce aux fonctions, soit des pièces et documents de service. De ce fait, la discrétion protège les agents mais aussi la liberté d'action du décideur.

### Le secret professionnel

Le **secret** est défini par la loi, il est fondé sur le droit et le besoin d'en connaître. Le code pénal incrimine la révélation d'information à caractère secret par une personne qui en est dépositaire (art. 226-13 CP) et prévoit certaines exceptions (art. 226-14 CP). La violation de l'obligation de secret professionnel peut constituer à la fois une faute disciplinaire et une infraction pénale.

De plus, le Code de la sécurité intérieure interdit au policier et au gendarme de communiquer aux personnes non autorisées ou non habilitées, y compris au sein même des institutions, tout information ou renseignement dont il a connaissance dans le cadre de ses fonctions. Cette interdiction se retrouve également dans la loi du 13 juillet 1983 portant droit et obligations des fonctionnaires.

Le ministère de l'intérieur a d'ailleurs une pratique institutionnelle des secrets légaux : *secret de la défense nationale*, *secret médical* (procédure d'admission en soins psychiatriques sur décision du représentant de l'Etat), *secret partagé* (intervenants sociaux en police et en gendarmerie ou groupes interministériels de recherches).

## II. LES ENJEUX

Ce sujet est placé à la croisée des chemins de divers droits fondamentaux, tels que le droit à l'information, la protection des libertés individuelles et la vie privée. Il est d'autant plus d'actualité avec le développement des réseaux sociaux qui accélèrent la diffusion de l'information.

L'obligation de discrétion professionnelle a pour objet de sauvegarder les intérêts de l'administration. Cette obligation s'applique vis-à-vis des administrés, mais également à l'intérieur du service. La divulgation d'informations relevant du secret professionnel, quant à elle, peut porter atteinte au respect de la vie privée et nuire à la bonne marche de l'administration et/ou des enquêtes en cours.

### Le secret de la défense nationale

Les informations dont la divulgation est de nature à porter atteinte à la défense et à la sécurité nationale sont classifiées (fichiers de souveraineté, organisation, missions, identités des agents de la DGSI par exemple). La protection du secret concerne tous les domaines d'activité relevant de la défense et de la sécurité nationale : politique, militaire, diplomatique, scientifique, économique, industriel.

L'instruction générale interministérielle n°1300 sur la protection du secret de la défense nationale définit les procédures d'habilitation et de contrôle des personnes pouvant avoir accès au secret.
Elle détermine les critères, les niveaux et les conditions de classification des informations et supports concernés ainsi que les règles d'accès aux lieux abritant de telles informations.

### Consultation des dossiers

Pour les besoins du service, les fonctionnaires et militaires ont accès à différents fichiers centraux à caractère administratif ou judiciaire tels que le système d'immatriculation des véhicules (SIV), le traitement des antécédents judiciaires (TAJ), le fichier des personnes recherchées (FPR), ou encore le fichier national automatisé des empreintes génétiques (FNAEG).

Toute consultation de fichiers hormis les cas autorisés peut constituer le délit de détournement de données à caractère personnel (article 226-21 CP), tandis que la révélation des informations qu'ils contiennent à un tiers peut constituer le délit de violation du secret professionnel.

### Focus réseaux sociaux

Le fonctionnaire est tenu, lorsqu'il s'exprime en-dehors du service, quel que soit le vecteur de diffusion de ses propos, au respect de ses obligations statutaires qui encadrent sa liberté d'expression, en particulier l'obligation de discrétion et de secret professionnels.

S'il n'existe aucun texte général encadrant l'utilisation des réseaux sociaux par les fonctionnaires, le code de déontologie de la police nationale et de la gendarmerie, prévoit néanmoins expressément que : « *Le policier ou le gendarme ne se départit de sa dignité en aucune circonstance. / En tout temps, dans ou en dehors du service,* **y compris lorsqu'il s'exprime à travers les réseaux de communication électronique sociaux**, *il s'abstient de tout acte, propos ou comportement de nature à nuire à la considération portée à la police nationale et à la gendarmerie nationale. Il veille à ne porter, par la nature de ses relations, aucune atteinte à leur crédit ou à leur réputation* ». Ces principes sont applicables à l'ensemble des agents publics.

## III. LA POLITIQUE RETENUE EN LA MATIÈRE

### Le principe

La discrétion et le secret professionnels s'appliquent à tout fonctionnaire ou militaire concernant toute information ou renseignement dont ils ont connaissance dans l'exercice de leurs fonctions.

Ces obligations s'imposent **vis-à-vis des administrés mais également au sein même de l'institution**. Elles ont pour objet principal la sauvegarde des intérêts de l'administration.

Les fonctionnaires ne peuvent être déliés de leur obligation de discrétion professionnelle que par décision expresse de l'autorité dont ils dépendent.

## Les recommandations / les bonnes pratiques

Afin de sauvegarder les intérêts de l'administration, l'agent public s'abstient de divulguer des informations aux personnes qui n'ont pas le **droit et le besoin d'en connaître.** Il veille à ne pas porter atteinte au bon fonctionnement de l'administration, en particulier en respectant rigoureusement les règles relatives aux consultations des fichiers.

Il doit également faire preuve de prudence et de discrétion sur les réseaux sociaux. Un *Guide de bon usage des réseaux sociaux* rédigé par la délégation à l'information et à la communication du ministère de l'intérieur est d'ailleurs disponible sur l'intranet de la direction des ressources humaines dans l'onglet « Déontologie – fiches pratiques ». Des doctrines propres à chaque périmètre complètent ce guide en fonction des spécificités métiers.

# SECRET DE L'ENQUÊTE ET DE L'INSTRUCTION

FICHE THEMATIQUE

## I. DE QUOI PARLE-T-ON ?

### Secret de l'enquête et de l'instruction

Le code de procédure pénale dispose que « *sauf dans le cas où la loi en dispose autrement et sans préjudice des droits de la défense, la procédure au cours de l'enquête et de l'instruction est secrète.* ***Toute personne qui concourt à cette procédure*** *est tenue au* ***secret professionnel*** *dans les conditions et sous les peines des articles 226-13 et226-14 du code pénal.*

*Toutefois, afin d'éviter la propagation d'informations parcellaires ou inexactes ou pour mettre fin à un trouble à l'ordre public, le procureur de la République peut, d'office et à la demande de la juridiction d'instruction ou des parties, rendre publics des éléments objectifs tirés de la procédure ne comportant aucune appréciation sur le bien-fondé des charges retenues contre les personnes mises en cause.* »

Le secret de l'enquête et de l'instruction est un principe juridique ancien qui a évolué pour devenir l'un des fondements de notre modèle procédural de nature inquisitoire. Il est une variété des différents secrets professionnels (voir la fiche intitulée « *discrétion et secret professionnels* »).

La procédure est secrète, sous contrôle de la Cour Européenne des droits de l'Homme, qui veille à ce qui est nécessaire « dans une société démocratique ». Ainsi le secret ne s'applique qu'aux personnes qui concourent à la procédure tels les magistrats, le procureur de la République, les greffiers, les huissiers, les enquêteurs et toute personne requise par un magistrat telle qu'un interprète ou un expert.

Le secret n'est pas absolu, il existe un droit d'information par le procureur qui peut rendre public, comme précisé supra, sous conditions, certains éléments objectifs ne comportant aucune appréciation sur le bien-fondé des charges retenues contre les personnes mises en cause.

## II. LES ENJEUX

Le secret de l'enquête et de l'instruction vise à protéger des droits fondamentaux et à garantir la tenue d'un **procès équitable** : droit au respect de la vie privée et à la présomption d'innocence notamment. Il protège également **les preuves et les techniques d'enquête**. En effet, la fuite d'informations concernant certaines preuves ou témoignages peut biaiser l'enquête et dégrader la relation de confiance entre les magistrats et les forces de l'ordre.

Pourtant, le secret de l'enquête et de l'instruction est concurrencé par le désir d'information des citoyens, stimulé par les réseaux sociaux et les chaînes d'information en continu, et leur volonté d'une plus grande transparence du fonctionnement de la justice. Il faut désormais concilier le droit à l'information avec le secret de l'enquête et de l'instruction.

### Violation du secret de l'enquête et de l'instruction

Seules les **personnes qui concourent à la procédure** sont tenues au secret de l'enquête et de l'instruction, il en va ainsi des enquêteurs des services de police et de gendarmerie.

On peut par exemple relever à leur encontre les manquements suivants : *divulgation (même par maladresse) d'une information confidentielle sur une opération de police judiciaire ou administrative à venir ; livraison d'informations couvertes par le secret de l'enquête et de l'instruction à un tiers non autorisé ; divulgation, par voie de presse, par publication d'un écrit ou sur les réseaux sociaux d'informations couvertes par le secret de l'enquête et de l'instruction ; divulgation, ne serait-ce qu'à des proches et ce, y compris à titre anecdotique, d'éléments se rapportant à une personnalité locale recueillis dans le cadre d'une affaire pénale.*

Lorsqu'elle a lieu **postérieurement à l'acte de procédure,** la violation du secret de l'instruction n'a pas de conséquence sur la régularité de cette procédure, ni sur la validité des pièces qu'elle a permis d'obtenir. Si la violation du secret de l'enquête et de l'instruction est **concomitante à la procédure,** celle-ci peut être annulée ; la violation portant nécessairement atteinte aux intérêts de la personne qu'elle concerne.

Par ailleurs**, pour les personnes qui ne sont pas liées par le secret de l'enquête et de l'instruction** mais qui diffuseraient des informations soumises au secret (par exemple des journalistes, la victime, le mis en cause, les témoins et les avocats), le droit en vigueur prévoit l'infraction de recel de violation du secret de l'enquête de l'instruction. Et si l'auteur de la violation n'est pas identifiable, l'État peut être condamné à réparer le tort causé par le fonctionnement défectueux du service public de la justice.

## III. LA POLITIQUE RETENUE EN LA MATIÈRE

### Le principe

La procédure au cours de l'enquête et de l'instruction est secrète. **Toute personne qui concourt à cette procédure** est tenue au secret professionnel dans les conditions et sous les peines des articles 226-13 et 226-14 du Code pénal. Le secret de l'enquête et de l'instruction s'applique à **tous les éléments de la procédure.**

La communication d'éléments couverts par le secret peut toutefois être autorisée par le procureur de la république en vue de mettre fin à un trouble à l'ordre public ou en cas de propagation d'informations inexactes ou parcellaires. A ces exceptions, la loi ajoute une autorisation de communication d'éléments de procédures en cours :

- Pour prévenir la commission d'accidents, faciliter l'indemnisation des victimes ou la prise en charge de la réparation de leur préjudice ;
- Pour diffuser des appels publics à témoin ou des avis de recherche, pour les besoins de l'enquête ;
- Pour informer une administration, lorsqu'une personne qu'elle emploie fait l'objet d'une mise en examen ou de la saisine d'une juridiction de jugement pour un crime ou un délit puni d'une peine d'emprisonnement (information écrite du ministère public) ;
- En cas de placement sous contrôle judiciaire assorti de l'interdiction d'exercer une activité impliquant un contact habituel avec des mineurs pour les personnes mises en cause pour des faits de nature sexuelle (information du ministère public envers l'administration et certaines personnes morales).

### Les recommandations / les bonnes pratiques

Les personnes concourant à la procédure pénale doivent **s'abstenir de communiquer d'initiative sur les éléments relatifs à cette procédure**. Seul le procureur de la république peut autoriser une communication dans les cas cités ci-dessus et en application des exceptions prévue par la loi.

# CONCLUSION

Le ministère de l'intérieur reste, plus que jamais, au centre de l'administration de la nation. Même quand il connaît le drame comme à Rambouillet le 23 avril 2021, il surmonte sa peine et son indignation et continue à assurer sa mission avec autorité et détermination. Et dans cette perspective, le bon usage de la déontologie est tout simplement central.
Pour tous les personnels du ministère, la première réponse aux difficultés comme aux menaces est le calme, la solidarité et l'excellence professionnelle.

Le professionnalisme et la déontologie sont liées pour quatre raisons :

**En premier lieu**, les missions de sécurité et de renseignement, d'administration générale et d'application du droit, de politiques migratoires se renforcent les unes les autres. La cohésion de ces missions entre elles contribue à déterminer une politique. Une déontologie débattue et convergente au niveau du ministère – qui fonde les déontologies plus spécialisées par mission- conforte l'unité et la capacité d'agir du ministère.

**En deuxième lieu,** l'Intérieur est le ministère de l'exemple. L'exemple du courage, de l'accueil, de l'autorité quand il faut poser ou imposer une limite. Il est, d'une autre façon que le ministère de la justice, un ministère de la loi. Dès lors une déontologie positive et entrainante est indispensable au préfet, au policier, au pompier, à l'administrateur : recevoir tous les publics avec la même impartialité, rester de marbre vis-à-vis des approches corruptives, obéir loyalement et intelligemment.

**En troisième lieu**, plus que jamais, une politique s'explique, s'illustre, se mesure et s'évalue. Dans la déontologie, il y a l'acceptation des comptes à rendre à la nation, conformément à l'article 15 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen.
De ce point de vue, le Beauvau de la sécurité est une occasion à saisir pour ouvrir le livre de la paix publique, résultat d'une confluence d'action de l'Etat, des collectivités territoriales, des partenaires privés. Outre la première séance du 8 février 2021 qui a explicitement traité de la déontologie, plusieurs de ses tables rondes suivantes vont se référer directement ou indirectement à la déontologie (encadrement, formation, contrôle interne notamment).

**En quatrième lieu,** la déontologie est l'affaire des citoyens qui sont en droit d'attendre des décisions inspirées seulement par l'intérêt général et le discernement. Mais elle est, aussi, la volonté des agents qui la façonnent et lui donnent toute sa portée. Le présent rapport contribue à ce que le référent déontologue ministériel, avec les directions concernées, débatte de la pratique déontologique dans ce ministère, présente ses orientations et ses avis dans les organes représentatifs des personnels (comité technique ministériel, conseil de la fonction militaire de la gendarmerie).

Toute nos énergies doivent être mobilisées dans le sens du constat du Premier ministre ouvrant le Beauvau de la sécurité le 1er février 2021 : « l'immense majorité des forces de sécurité intérieure effectuent chaque jour un travail particulièrement difficile, dans le respect le plus strict des règles d'engagement et de comportement, ce qui d'ailleurs est légitimement attendu d'elles ». La déontologie est une garantie pour les citoyens comme pour les agents de ce ministère.

# ANNEXES

## Retranscription de l'interview du référent déontologue de l'IGA, Alain Larangé

*Réalisée le 16 avril 2020, cette entrevue a fait l'objet d'une publication dans la newsletter de l'association de l'Inspection Générale de l'Administration.*

### « La fonction de référent déontologue de l'IGA »

Entretien avec Alain Larangé, référent déontologue de l'IGA, ancien adjoint du chef de service, inspecteur général honoraire

Depuis le 1er septembre 2017, Alain Larangé, inspecteur général honoraire, ancien adjoint du chef de service, est référent déontologue de l'IGA.

Alain nous présente l'organisation du ministère de l'Intérieur en matière de déontologie les compétences qu'il exerce, l'apport que représente la charte de déontologie de l'IGA… Il dresse également un premier bilan de son activité.

**La déontologie figure parmi les préoccupations mises en avant depuis quelques années dans la sphère publique, même si la crise de ce printemps 2020 relativise tout le reste. Où en est-on aujourd'hui ?**

Oui, on a l'impression de redécouvrir les thèmes déontologiques qui sont pourtant aussi anciens que l'action publique. Ce qui est nouveau c'est la pression liée à des affaires qui ont mis en cause des personnalités politiques ou de la haute administration. Les outils répressifs existaient mais ces affaires ont conduit à développer de nouveaux outils déontologiques notamment en matière de prévention, et en particulier sur la problématique des conflits d'intérêts (déclarations d'intérêts et déclarations de patrimoine, etc.).

Il me semble qu'il faut voir ces outils comme un instrument de lutte contre le sentiment de défiance de nos concitoyens vis-à-vis des institutions. Et on voit bien, dans les moments dramatiques que nous vivons, l'importance d'un minimum de relation de confiance qui doit exister dans le pays.

Pour la fonction publique, une étape essentielle a été la loi du 20 avril 2016 qui a complété le statut général de la fonction publique en rappelant ou en précisant les obligations et principes déontologiques applicables. La loi a aussi prévu la possibilité pour tout fonctionnaire de faire appel à un référent déontologue « chargé de lui apporter tout conseil utile au respect des obligations et des principes déontologiques ».

***

**Tu es référent déontologue de l'IGA depuis septembre 2017. Quelle est l'organisation du ministère de l'intérieur en la matière ?**

Le ministère de l'intérieur a fait le choix de la désignation d'un référent ministériel, s'appuyant sur un réseau, là où d'autres ministères ont opté pour une instance collégiale.

Christian Vigouroux, président de section au Conseil d'Etat, qui fait autorité en la matière, a été nommé le 16 novembre 2018 référent déontologue ministériel (intérieur et outre-mer). Le dispositif ministériel, arrêté à la même date, comprend le référent ministériel et cinq référents « sectoriels » (IGA, secrétariat général, DGPN, DGGN, DGSI). Des correspondants déontologues qui assistent certains référents « sectoriels » complètent le réseau, par exemple au niveau régional pour les préfectures ou au niveau zonal dans les délégations de l'IGPN pour la DGPN.

Le référent ministériel préside le comité ministériel de déontologie qui se réunit au moins une fois par an, composé des cinq référents déontologues, du chef de l'IGA, du président du CSATE, du DMAT, du DRH, du DRCPN et du DPMGN.

Enfin, le référent ministériel réunit, quatre à cinq fois par an, les cinq référents « sectoriels » afin d'examiner les questions communes et de mener une discussion collégiale avant de proposer des réponses à l'administration. Cette instance joue le rôle de comité d'orientation de la déontologie pour le ministère, sous la responsabilité du référent ministériel. La DRH assure le secrétariat.

***

**Les agents du ministère peuvent-ils saisir le référent ministériel ?**

Non, cette mission est confiée aux référents « sectoriels » avec le concours, le cas échéant, des correspondants déontologues. Le référent ministériel est chargé d'appuyer les directions de l'administration centrale 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. Il peut être saisi par le ministre de l'intérieur et le ministre chargé de l'outre-mer, le chef de l'IGA, les directeurs généraux, les directeurs d'administration centrale et les référents sectoriels.

***

**Le dispositif ministériel est donc opérationnel depuis fin 2018. Où en est-on à ce jour ?**

Le premier rapport annuel du référent ministériel a été présenté lors de la réunion du comité ministériel de déontologie du 13 décembre 2019. Sur un peu plus de 110 saisines, tous services confondus (dont 4 saisines du référent ministériel), plus de la moitié portaient sur des sujets de conflits d'intérêts, environ 15 % concernaient la probité et l'impartialité (y compris les questions relatives aux cadeaux et invitations), environ 8 % les problématiques de discrétion professionnelle et obligation de réserve, un peu moins de 8 % portaient sur la dignité professionnelle, quelques-unes sur l'apparence physique. Des actions de formation et de communication ont été menées (par exemple une rubrique déontologie a été introduite dans le portail intranet de la DRH), des fiches pratiques élaborées (cadeaux, dons et autres avantages ; liberté d'opinion et d'expression des agents publics ; apparence physique).

***

**Et qu'en est-il à l'IGA ?**

L'IGA s'est adaptée rapidement aux évolutions législatives en matière de déontologie, bien avant que le dispositif ministériel ne soit finalisé.

Ainsi, la charte de déontologie de l'IGA a été actualisée à la suite des travaux d'un groupe de réflexion interne, à la lumière des dispositions du chapitre IV du statut général de la fonction publique (« Des obligations et de la déontologie »), introduit par la loi du 20 avril 2016. La charte a été adoptée par décision du chef de l'inspection du 17 février 2017, publiée au Journal officiel.

J'ai été désigné référent déontologue par décision du chef de l'IGA du 28 juillet 2017 prenant effet au 1er septembre 2017 et publiée au Journal officiel. Cette désignation pour une durée de deux ans a été reconduite par décision du 8 juillet 2019. Je suis donc en fonction jusqu'à fin août 2021.

***

**Qu'apporte la charte de l'IGA ?**

Les principes et règles déontologiques fixés par la loi ne peuvent être, et c'est heureux, que de portée générale. Pour veiller au respect de ces règles et principes, responsabilité qui incombe à chaque agent mais aussi mission que la loi confie aux « chefs de service », il convient de les décliner en fonction des risques déontologiques.

Ces risques sont évidemment différents selon les métiers : les risques d'atteinte à la déontologie ne sont pas de même nature dans les services en charge de la sécurité, dans les services « achat », dans ceux chargés des ressources humaines, ceux chargés des finances, ceux en charge des contrôles et inspection, etc. C'est pourquoi les chartes de déontologie sont importantes. En l'espèce, celle de l'IGA nous apporte des éléments très utiles qui tiennent compte des responsabilités particulières qui sont les nôtres en fonction de nos missions et de notre statut.

La charte est un point d'appui et de référence pour répondre à toute interrogation déontologique « métier ».

***

**En quoi consiste ta fonction, qui peut te solliciter ?**

Mes missions et les modalités de mon intervention ont été précisées par une note de service du chef de l'IGA en date du 11 décembre 2017.

Je peux être sollicité par tout collègue assujetti à l'obligation de produire une déclaration d'intérêts pour lui apporter tout conseil déontologique. On se situe bien dans le champ du conseil individuel que peut solliciter tout collègue qui s'interroge sur un sujet à caractère déontologique, quel qu'il soit. Je peux également être consulté par le chef de l'inspection.

Je suis bien sûr tenu au secret et à la discrétion qui incombent à tout fonctionnaire. Mais, au-delà de cet aspect règlementaire, je me considère soumis à une obligation de totale confidentialité pour les échanges que je peux avoir avec un collègue au titre de ces fonctions, sauf accord explicite de ce collègue.

***

**Peux-tu être saisi par une personne extérieure à l'IGA qui se poserait des questions sur le déroulement d'une mission ou l'attitude des collègues ?**

Non. Il appartient au chef de l'IGA de traiter ce type de problèmes. Les responsabilités des chefs de service ont d'ailleurs été, d'une manière générale, renforcées, par la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016, pour « veiller au respect des règles et principes déontologiques ».

Bien entendu, le chef de l'IGA pourrait, dans ce cas d'espèce, comme pour tout autre sujet déontologique, me consulter à titre de conseil.

***

**Comment peut-on te saisir ?**

Le principe est l'absence de formalisme et la souplesse. On peut me consulter par téléphone, courriel, courrier, ou lors d'un entretien au service ou dans un lieu extérieur à convenir.

***

**Es-tu beaucoup sollicité ?**

J'ai été saisi une quinzaine de fois par des collègues et une fois par le chef de l'inspection, notamment sur des sujets ayant trait à des conflits potentiels d'intérêts, à l'attitude à adopter au regard d'une invitation, ou à l'appréciation d'un comportement au regard de la charte de déontologie de l'inspection.

Sur le fond, sauf dans un cas, les situations ne posaient pas réellement problème. Pour l'essentiel, les collègues souhaitaient en fait être confortés au regard de la réponse que, spontanément, ils envisageaient d'apporter à leur interrogation.

Le fait que les collègues ne soient pas (sauf évidemment pour la direction) dans des situations de management écarte les questions qui ont trait à la « déontologie du commandement », très présentes dans les sollicitations que j'ai reçues pendant un peu plus d'un an en tant que référent déontologue des emplois de direction des services déconcentrés (DDI, DDI adjoints, SGAR et chargés de mission des SGAR) qui dépendaient alors du Premier ministre.

Outre les sollicitations individuelles, j'apporte ma contribution aux sessions d'accueil des nouveaux collègues, organisées par l'inspection : la charte de déontologie de l'IGA est un support essentiel pour cette présentation et ces échanges.

***

**Avec deux ans de recul, quel regard portes-tu sur cette fonction à l'IGA ?**

Au-delà des aspects juridiques, des chartes et autres documents de référence, un point clé pour répondre à une interrogation de nature déontologique qu'on peut se poser dans l'exercice de nos fonctions, c'est de pouvoir s'en ouvrir de manière confidentielle à une personne de confiance qui a suffisamment d'expérience dans l'exercice des mêmes fonctions. A la lumière des contacts que j'ai eus au cours de ces deux années, il me semble effectivement que l'apport essentiel de la fonction de référent déontologue a été de permettre un temps d'écoute et d'échange. J'ai le sentiment que cela a, dans la plupart des cas, apporté aux collègues un recul utile.

A cet égard, le nombre relativement modeste de sollicitations dont j'ai été l'objet est sans doute liée, entre autres raisons, principalement au fait que les problématiques déontologiques sont familières aux membres de l'inspection, et, sans doute encore davantage, au fait que la proximité de travail et la relation de confiance avec des collègues permet d'échanger de manière informelle à chaque fois qu'une question se pose, entre pairs ou avec la direction.

**Un dernier mot ?**

Simplement pour redire aux collègues ma disponibilité : n'hésitez pas à me solliciter par courriel alain.larange@orange.fr ou par téléphone au xx.xx.xx.xx.xx. »

## Retranscription de l'article écrit par le référent déontologue de la GN, le Général Alain Pidoux, chef de l'Inspection générale de la gendarmerie nationale

### « Ethique, déontologie et place du chef »

Rarement l'éthique et la déontologie n'ont été autant évoquées. Rarement le lien population forces de sécurité intérieure (FSI) n'a suscité autant d'intérêt. La société actuelle exprime une exigence de moralité sans cesse renforcée à l'égard des fonctionnaires des services publics et tout particulièrement à l'égard de ceux qui détiennent des pouvoirs de coercition touchant aux libertés individuelles. Parallèlement, les valeurs morales des citoyens, pris individuellement et collectivement, semblent s'affaiblir. La violence envers les FSI et le refus de l'autorité ne cessent de progresser.

Face à un tel constat, il me semble intéressant de s'arrêter sur l'exercice du commandement et de l'autorité afin de faire vivre cette éthique et cette déontologie, source de confiance et de respect entre les citoyens et ceux qui sont chargés de leur sécurité.

- **L'éthique**

L'éthique est une valeur positive. Ce n'est pas une somme de règles, de carcans et de normes strictes, mais plutôt un apprentissage théorique et surtout pratique de ce qui fonctionne. Tout responsable a envie de réussir, d'être reconnu pour son action, de générer de la considération. L'éthique professionnelle, « *l'esthétique du dedans* » comme disait Pierre Reverdy, constitue la colonne vertébrale qui va permettre au chef de garder le cap et donc de conduire les femmes et les hommes sous ses ordres dans la bonne direction.

L'éthique est ce qui nous gouverne, cet ensemble de valeurs et de règles universelles. L'éthique invite donc le professionnel à réfléchir sur les valeurs qui motivent son action et à choisir, sur cette base, la conduite la plus appropriée.

L'essentiel dans l'apprentissage initial de l'exercice des responsabilités consiste à inculquer l'exemplarité et les fondamentaux sur lesquels s'appuyer pour affronter les défis et les difficultés. Comme disait le maréchal Lyautey, « *le chef, c'est celui qui commence par servir et par obéir pour apprendre à commander ; et le fait de servir et d'obéir est déjà un acte de chef, puisque c'est donner l'exemple* ».

Ce verbe « ***servir*** » est structurant car c'est faire siennes les notions de bien commun et de devoir. C'est s'inscrire dans des valeurs impérieuses pouvant aller jusqu'au sacrifice.

Le verbe « ***obéir*** » est lui aussi lourd de sens car la discipline n'est pas une figure de style. Elle fait écho à une adhésion active, à une compréhension de l'esprit de la mesure, au sens de la mission. Elle fait appel au discernement et à l'intelligence de situation de tout chef qui assume l'entière responsabilité de ses actions mais en y mettant la manière et le cœur.

***« Commander »*** est le troisième verbe du triptyque qui donne toute sa force au chef. Il est important d'apprendre que le commandement n'est pas une science exacte. Il ne peut se résumer à un recueil de fiches-guides ; il ne se décrète pas. En revanche, il s'éduque, se construit, se vit.

Tout chef qui est amené à exercer une autorité doit se forger des outils de compréhension. Son temps de formation doit lui permettre de bien assimiler les étapes à maîtriser : réfléchir, décider, agir et assumer. Chaque phase est nécessaire et demande un travail sur soi, une richesse culturelle et professionnelle, une modestie mais aussi une force de conviction et une détermination dans l'action.

Plus la situation sera dégradée, plus « *le brouillard de la guerre* » (Clausewitz) sera épais, plus la décision du chef sera décisive pour agir au plus bas niveau de contrainte nécessaire, voire de violence légitime. Le futur chef doit aussi être courageux pour traverser l'adversité des temps difficiles, dépasser la fatigue tant physique que morale, et aussi entraîner les femmes et les hommes qu'il commande avec humanité et exigence.

- **La déontologie à l'épreuve du temps**

La déontologie désigne l'ensemble des devoirs et des obligations qui régissent la conduite à tenir par les membres d'une profession ou les individus chargés d'une fonction dans la société. Dans ce cadre, la place du chef est essentielle pour garder un haut niveau d'exigence en matière de déontologie. Si l'ensemble des règles semble bien enseigné lors des formations initiales, il paraît utile de densifier les messages dispensés au cours de la carrière.

L'érosion du socle des valeurs précédemment évoquée est parfois palpable. La tentation de la facilité est toujours un risque. Garder cette posture d'exemplarité et ne pas verser dans la proximité excessive demande une rigueur constante. La proximité excessive prend souvent la forme du tutoiement. Comme l'énonçait le Maréchal Lyautey, « *la plus grande preuve d'estime que l'on puisse donner aux gens que l'on a l'honneur de diriger, ce n'est pas les flagorner, mais de leur parler gravement, en leur montrant les choses comme elles sont* ».

Les gendarmes, comme les policiers, disposent de pouvoirs exorbitants pouvant aller jusqu'à la neutralisation d'une personne qui présente un danger pour soi ou pour autrui. La responsabilité suprême du chef consiste à engager la vie de ceux qui s'exposent pour accomplir cette noble mission de sécurité.

Gérer de telles situations nécessite d'acquérir et de cultiver les valeurs déontologiques propres au chef, notamment militaires : le courage, la loyauté et l'altruisme. Le courage d'être à la tête de ses hommes, comme le lieutenant Cyrille Morel en fin d'année dernière à Saint-Just (63), pour aller au bout de son engagement de soldat de la loi. La loyauté, cette fidélité aux institutions républicaines, l'obéissance aux règles de l'honneur et de la probité qui s'illustre par le principe de dévouement au service de nos concitoyens. L'altruisme enfin, qui nous invite à aller au-delà de sa simple action, à dépasser son périmètre. Comment ne pas penser à tous les gendarmes qui ont « *Répondu Présent* » lors du confinement pour agir et aider de façon désintéressée en faisant vivre ce lien social et cette solidarité.

Au-delà de cette exigence à finalité opérationnelle, tout dysfonctionnement peut nuire gravement à l'image de l'institution, et donc à la confiance que vous portent les concitoyens.

Le chef doit être intransigeant en termes de moralité et de probité. Si d'aucuns souhaitent opérer une distinction entre des faits commis en service et hors service, il est utile de rappeler qu'avec ou sans l'uniforme, un policier, comme un gendarme, conserve en permanence son statut de représentant de la loi.

L'exigence professionnelle qui habite chaque chef doit le conduire à bien conseiller, jalonner voire sanctionner ses subordonnés. Les conseiller, en leur rappelant et leur notifiant, par écrit, leurs erreurs et les marges de progrès identifiées. Les jalonner fermement quand cela est nécessaire. Les sanctionner parfois, sans excès et aussi sans état d'âme.

L'exercice des responsabilités de commandement n'est pas l'apanage des officiers (*gendarmerie*). Les cadres de contact, les chefs de proximité ont un rôle essentiel pour garder le squelette bien droit et éviter toute scoliose. Ainsi, l'autorité du chef ne repose pas sur son statut mais bien sur sa légitimité construite au cours de la carrière dans le respect des valeurs inculquées et vécues. Il lui faut faire confiance, traiter avec empathie et bienveillance les situations délicates voire dramatiques, donner du sens aux missions, prendre du plaisir dans le travail quotidien et dans le contact interpersonnel.

***

Saint-John Perse affirmait que « *La démocratie, plus que tout autre régime, exige l'exercice de l'autorité* ». Cette autorité, pour être bien acceptée par nos concitoyens, doit s'accompagner d'une moralité et d'une éthique sans faille. Le caractère militaire ou civil des institutions policières ne modifie pas l'approche déontologique. Si la conscience individuelle des agents, de chaque agent, est indispensable, la place du chef est essentielle car c'est lui qui impulse, maîtrise, rassure, aime et avant tout, donne du sens.

## LÉGENDE

➢ Légende de la carte : correspondants déontologues du périmètre Secrétariat Général

***Les préfectures de région (13) :***

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

***Les préfectures et hauts-commissariats d'outre-mer (8) :***

- Guadeloupe
- Guyane
- Martinique
- Mayotte
- Nouvelle-Calédonie
- Polynésie française
- La Réunion
- Saint Pierre et Miquelon

Un correspondant est également désigné à la Direction générale des outre-mer

➢ Légende de la carte : correspondants déontologues du périmètre Gendarmerie Nationale

***Formations administratives (21):***

- Alsace
- Aquitaine
- Auvergne
- Bourgogne
- Bretagne
- Centre Val De Loire
- Champagne Ardenne
- Corse
- Franche Comté
- Ile-De-France
- Languedoc Roussillon
- Limousin
- Lorraine
- Midi Pyrénées
- Nord Pas De Calais
- Normandie
- Pays De La Loire

- Picardie
- Poitou Charentes
- Provence Alpes Côte d'Azur
- Rhône-Alpes

***Gendarmeries spécialisées et organismes centraux (12) :***

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

***Ecoles et centres de formation (17)*** :

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

MINISTÈRE
DE L'INTÉRIEUR
*Liberté*
*Égalité*
*Fraternité*

**Crédits illustrations et infographies :**
DICOM, Adobe Stock,
Creative Commons Attribution

SG-DRH_03/2021