



RAPPORT ANNUEL

DU RÉFÉRENT DÉONTOLOGUE MINISTÉRIEL

SOMMAIRE

| | |
|--------------|----------|
| EDITO | 4 |
|--------------|----------|

| | |
|---|----------|
| I.MISSIONS ET ORGANISATION DU RÉSEAU DÉONTOLOGIQUE MINISTÉRIEL | 6 |
|---|----------|

| | |
|---|----|
| A.Textes juridiques | 6 |
| B. Missions du référent déontologue et alerte | 7 |
| C. Organisation du réseau déontologique ministériel | 12 |

| | |
|--|-----------|
| II.FONCTIONNEMENT ET ACTIVITÉ DU RÉSEAU | 16 |
|--|-----------|

| | |
|---|----|
| A. Les réunions et échanges du référent déontologue ministériel | 17 |
| B. Animation des réseaux de correspondants déontologues..... | 19 |
| C. Bilan des saisines..... | 26 |

| | |
|---|-----------|
| III.SENS DES AVIS RENDUS ET PROPOSITIONS DE DOCTRINE | 27 |
|---|-----------|

| | |
|--|----|
| A. Rapport sur la lutte contre les discriminations dans l'action des forces de sécurité intérieure..... | 28 |
| B. Exemples d'avis rendus par les référents déontologues en 2021..... | 30 |
| C. Fiches pratiques..... | 52 |

| | |
|----------------|-----------|
| ANNEXES | 55 |
|----------------|-----------|

| | |
|---|----|
| Article du référent déontologue de la gendarmerie nationale | 55 |
| 9 points d'ancrage déontologique de la gendarmerie nationale..... | 58 |

EDITO



Voici le troisième rapport du référent déontologique ministériel pour les ministères de l'intérieur et de l'outre-mer.

Plus que jamais, en ces temps de transformation du service public et de nécessité d'une juste autorité, le rôle des ministères de l'intérieur et de l'outre-mer dans leurs différentes missions (sécurité, paix publique, respect du droit) est primordial. La loi de transformation de la fonction publique de 2019 entre en vigueur avec son lot de modifications des corps et des métiers. Et dans ce contexte, la déontologie est indispensable pour conforter la stature des ministères de l'intérieur et de l'outre-mer.

Pour obtenir la confiance des citoyens, les deux ministères doivent faire leurs preuves: efficacité, engagement, créativité mais aussi capacité à promouvoir l'Etat de droit par leurs comportements et leurs modes de faire.

Ce défi de tous les jours pour leurs personnels est essentiel tant leurs missions nécessitent, si ce n'est l'appui des populations, au moins leur soutien. Chacun n'a pas vocation à être « collaborateur occasionnel » du ministère de l'intérieur mais chacun doit pouvoir y faire appel. Il en va de même pour l'outre-mer.

Les deux ministères rassurent et protègent, sans distinction de condition, d'origine ou de nationalité.

Ils manient l'autorité et son corollaire, la sanction.

Ils représentent l'Etat à travers la préfectorale.

Ils expriment et garantissent l'intérêt général.

Ils traitent des questions qui interrogent la société, qu'il s'agisse des sécurités, de solidarité, d'organisation du territoire ou des cultes.

Ils sont confrontés à la difficile gestion des mouvements de population que la globalisation ne va cesser d'accroître.

Surtout, ces deux ministères constituent la première part de cette *force publique* que l'article 12 de la Déclaration de 1789 appelle pour la « garantie des droits de l'homme et du citoyen ».

Le ministère de l'intérieur est un ministère des libertés. Et parmi nos libertés, celle de pouvoir faire appel et/ou de répondre aux fonctionnaires du ministère en étant certain de rencontrer des agents serviteurs de la loi et pleinement conscients de leur propre déontologie pour un service de qualité.

Ce défi est relevé tous les jours. Le référent déontologue ministériel, avec les référents déontologues des directions, entend entretenir ces marques d'excellence qui sculptent la réputation des ministères concernés

- La déontologie rassemble la bonne mise en œuvre des obligations des fonctionnaires.

Elle conforte l'impartialité (une collectivité publique ne peut confier la passation d'un marché technique à l'un de ses ingénieurs qui avait exercé des responsabilités dans la société attributaire immédiatement avant d'être recruté par la collectivité et trois mois avant le marché¹). La question de la prévention des conflits d'intérêts conserve toute son importance.

Elle conforte la probité.

Elle conforte l'efficacité² contre les négligences ou les retards.

¹ CE 25 novembre 2021 collectivité de Corse n°454466.

² CE 20 juillet 2021 ministre de l'intérieur c/X. n°445843 pour l'insuffisance professionnelle d'un attaché de préfecture.

Elle conforte l'impératif de dignité des fonctions et de la vie privée en ce qu'elle pourrait susciter des doutes sur l'agent dans l'exercice de ses fonctions.

Elle conforte l'impératif de neutralité rappelé par le ministre pour les préfets, dans une réponse parlementaire à une députée³: «*l'objectivité, l'impartialité, et la réserve sont des valeurs qui guident continuellement l'action des préfets, régulièrement rappelée, en particulier à l'approche des échéances électorales...*».

Elle conforte, enfin, le sentiment de réserve et de prudence dans l'expression du fonctionnaire, même si l'on remarque que le nouveau code général de la fonction publique, entré en vigueur le 1^{er} mars dernier, consacre son premier article L111-1 non à la qualité du service mais à la liberté d'opinion du fonctionnaire...

- La déontologie s'impose à tous.

La jurisprudence de ces derniers mois montre que les exigences de déontologie concernent non seulement les fonctionnaires d'exécution mais aussi les plus hautes responsabilités : membre de cabinet ministériel⁴, conseiller d'Etat⁵, ancien secrétaire général de ministère.⁶

- La déontologie vise à affirmer la qualité du service et donc à éviter les sinistres de réputation.

Quand le référent déontologue ministériel remet au ministre et au garde des sceaux en juillet 2021 un rapport sur *la lutte contre les discriminations dans l'action des forces de sécurité*, il entend contribuer avec tous les personnels du ministère, par ses recommandations, à la confiance entre usagers et fonctionnaires ou militaires et devrait éviter les «erreurs» comme celles jugées par le tribunal administratif de Rouen⁷ en octobre 2021.

De même, les nouvelles dispositions sur le maintien de l'ordre public ont pour but d'éviter les accidents comme celui qui conduit à la mise en examen en février 2022 d'un fonctionnaire de police pour un tir de grenade lors d'une manifestation de «*gilet jaune*» considéré par le juge comme «*maladresse, imprudence, inattention, négligence ou manquement à une obligation de sécurité*».

- La déontologie fait l'objet de différents travaux dans les ministères concernés avec publication de guide et de références destinés à valoriser les métiers et les agents⁸.

Elle est positive et grandit les fonctions comme les fonctionnaires.

Le présent rapport se veut un outil pratique pour permettre à chacun d'être pleinement acteur de la déontologie. D'une part, le rôle du réseau déontologique ministériel est rappelé. Ce réseau est à votre disposition pour vous accompagner dans votre pratique professionnelle. D'autre part, il a été choisi de publier certains avis. Ces derniers portent sur l'ensemble du périmètre ministériel. Ils sont, par ailleurs, révélateurs des saisines des référents déontologues au sein de nos administrations. Ils permettent aux agents de disposer d'exemples pour faire face aux difficultés concrètes qu'ils pourraient rencontrer.

Le référent déontologue ministériel, saisi par les ministres, par le secrétaire général et les directeurs ou par les référents déontologues des différentes directions, est disponible pour répondre aux questions et participe à la promotion de la déontologie dans les grandes structures des deux ministères comme devant les instances représentatives des personnels.

La publication du présent rapport participe de ce mouvement.

³ Réponse à la députée Le Pen le 2 juillet 2019 JOAN p.6162.

⁴ CE 13 décembre 2021 M.X n°459115

⁵ CE 30 décembre 2020 M.X. n°439932.

⁶ CE 4 novembre 2020 n° 440963 au sujet d'une activité privée lors de la retraite.

⁷ Tribunal administratif de Rouen 23 octobre 2021 « des propos racistes, antisémites, misogynes et discriminatoires échangés par des fonctionnaires de la police sur WhatsApp justifient leur révocation » (AJDA 21 mars 2022 p.559.

⁸ Voir par exemple « *Le guide de la vie en poste à l'usage du corps préfectoral* » automne 2020.

I. MISSIONS ET ORGANISATION DU RÉSEAU DÉONTOLOGIQUE MINISTÉRIEL



A. Textes juridiques

OBSERVATION :

Depuis le 1^{er} mars 2022 est entré en vigueur, pour sa partie législative, le nouveau code général de la fonction publique.

Par souci de clarté, les développements suivants font le choix de conserver la référence aux règles de droit antérieures, alors applicables à la date où les référents déontologues ont rendu leurs avis au cours de l'année 2021.

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

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.

Le **décret n°2022-335 du 9 mars 2022** relatif aux services d'inspection générale ou de contrôle et aux emplois au sein de ces services impose explicitement au chef de l'inspection générale de l'administration de veiller à la qualité et à l'impartialité des travaux des agents du service ainsi qu'au respect des obligations déontologiques par ses agents. Ce décret consacre également l'obligation pour l'inspection générale de l'administration d'élaborer une charte de déontologie publiée au Journal officielle de la République française



B. 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 (1)
- Le rôle de référent alerte (2)
- 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 (3)

1) 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 [...] »

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

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

« 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 n° 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]

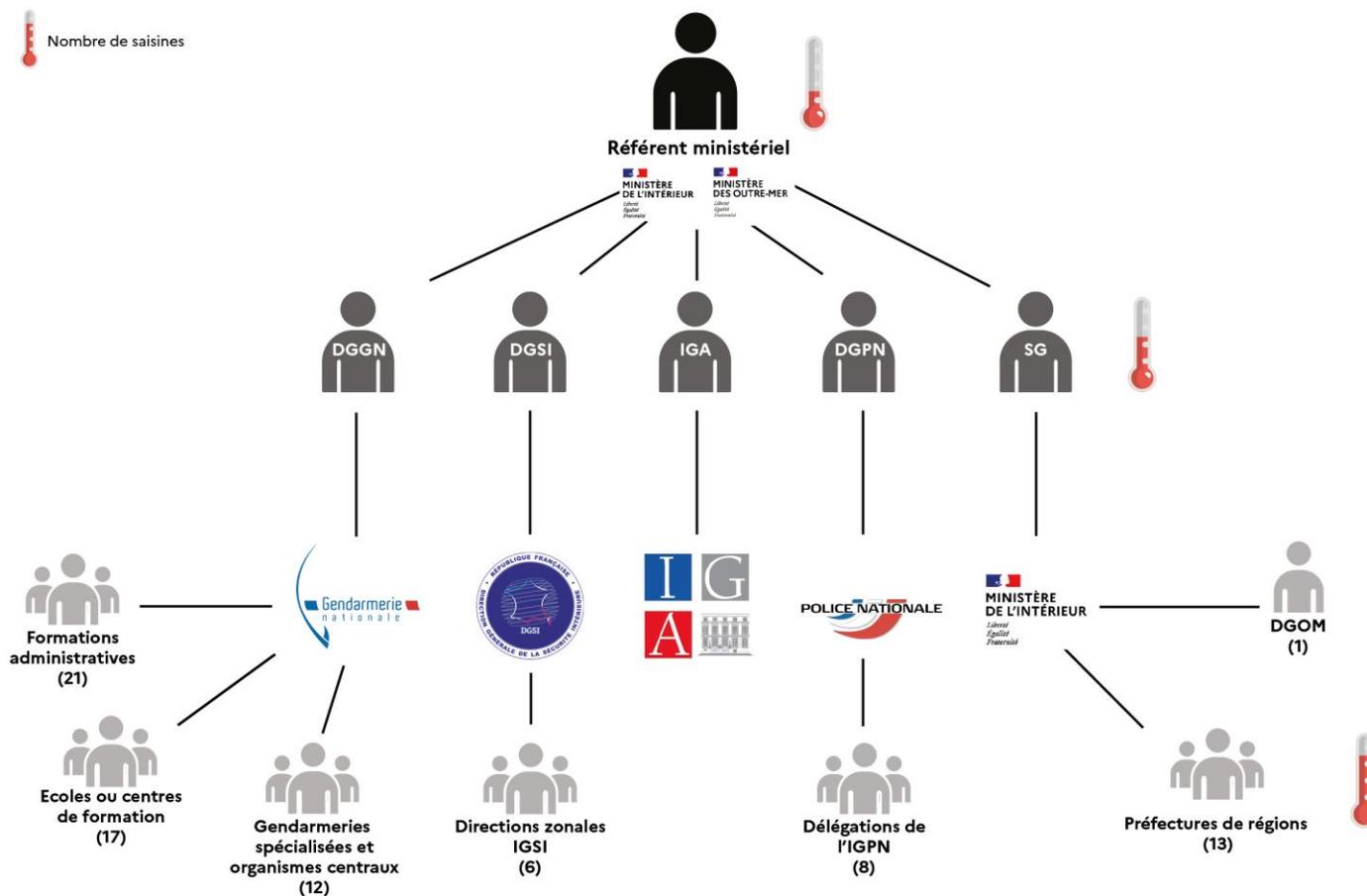
2° Conduire des réflexions sur l'éthique et la déontologie au ministère de l'intérieur et au ministère chargé de l'outre-mer et formuler toute proposition de nature à en assurer la promotion ;

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.

Organisation du réseau déontologique ministériel



Fonctionnement du réseau

Le référent déontologique 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 déontologiques. Compte tenu de ce mode de saisine restreint, le nombre de saisine du référent déontologique ministériel est largement inférieur à celui des référents déontologiques des périmètres. De même, les correspondants déontologiques sont plus fréquemment sollicités que les référents en raison de leur proximité avec les agents. (Voir en page 26 pour le bilan des saisines).

Les référents et correspondants déontologiques 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 déontologique de leur périmètre.

2) 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.

OBSERVATION:

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

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

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

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

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

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

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

La réforme prévoit leur renforcement pour les emplois les plus exposés aux risques déontologiques (avec un contrôle automatique de la Haute autorité de transparence de la vie publique), tout en responsabilisant davantage les administrations pour les autres emplois. En

cas de doute sérieux, l'autorité hiérarchique pourra s'appuyer sur son référent déontologue et sur la HATVP.

Le rôle du référent déontologue est ainsi renforcé, il devient un rouage essentiel du dispositif des contrôles déontologiques en venant éclairer l'administration dans l'analyse des demandes qui lui sont soumises en cas de doute sérieux. 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 1^{er} 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.



C. 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 déontologiques des périmètres

Pour le secrétariat général



Monsieur Michel Fuzeau,
Préfet honoraire
Courriel : referent-deontologue-sg@interieur.gouv.fr
Fin des fonctions le 28 février 2022.

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 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

Depuis le 13 septembre 2021



Monsieur Jacques Schneider,
Inspecteur général de l'administration honoraire
Courriel : jacques.schneider967@orange.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 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 déontologiques 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 :

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



Légende de la carte : correspondants déontologues du périmètre Secrétariat général

Les préfetures 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 préfetures 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

Correspondants déontologues du périmètre Police Nationale

Répartition géographique :

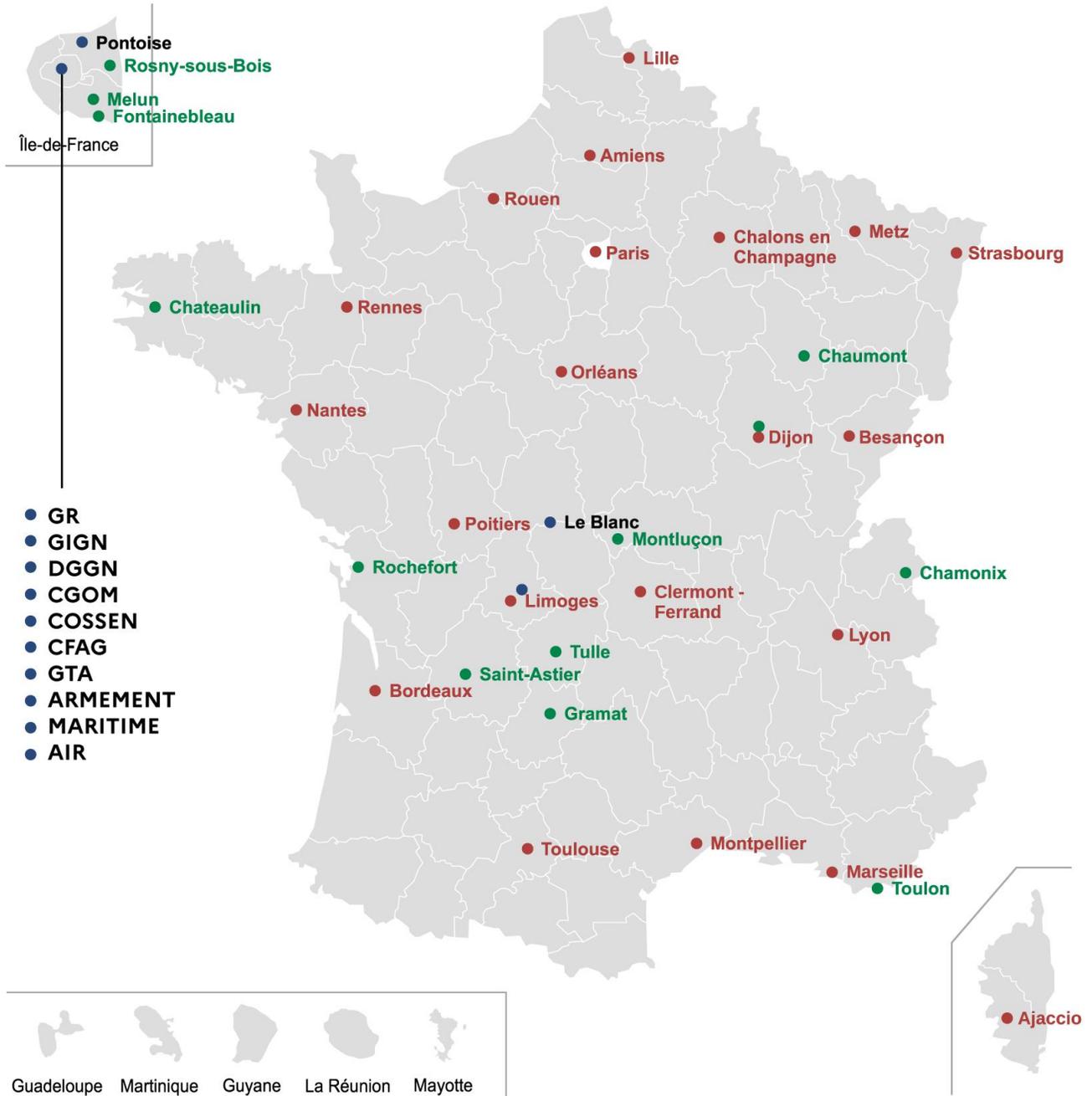
1 correspondant par délégation de l'IGPN



Correspondants déontologues du périmètre Gendarmerie Nationale

Répartition géographique :

- 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



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

II. FONCTIONNEMENT ET ACTIVITÉ DU RÉSEAU



A. Les réunions et échanges du référent déontologue ministériel

1. Les réunions des référents déontologues

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 2021, trois 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 2020
- ☑ Thématique des réseaux sociaux (rédaction d'une fiche pratique)
- ☑ Réforme du droit d'alerte
- ☑ Présentation par la Direction des libertés publiques et des affaires juridiques de la réforme de la laïcité – Loi n°2021-1109 du 24 août 2021 confortant les principes de la République

2. Le comité ministériel de déontologie

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.



Comité ministériel de déontologie du 12 février 2021
Photographie/ DRCPN/ SAG/ COMMUNICATION

3. La présentation du rapport d'activité 2020 aux organisations syndicales

Une réunion informelle, consacrée à la présentation du rapport d'activité 2020, a été organisée le 9 septembre 2021 avec les organisations syndicales, au cours de laquelle M. Christian Vigouroux, référent déontologue ministériel, a rappelé le rôle fondamental joué par les ministères de l'intérieur et de l'outre-mer, au regard des missions et de valeurs qu'ils incarnent.

A cette occasion, les représentants du personnel ont montré un vif intérêt pour les questions de déontologie.

De ces échanges avec les représentants du personnel ont émergé des visions partagées : la nécessité pour les agents situés dans des services à risque d'être fortement sensibilisés aux principes déontologiques, en vue de réduire le nombre de procédures disciplinaires ou l'importance d'impliquer les chefs de service pour cartographier les risques, notamment lorsqu'un agent décide de rejoindre le secteur privé et s'expose à un possible conflit d'intérêts.

B. Animation des réseaux de correspondants déontologues



1. Inspection générale de l'administration

La mission de référent déontologue de l'Inspection générale de l'administration a été assurée depuis le 1^{er} septembre 2017 par Alain Larangé, inspecteur général de l'administration honoraire, dont le mandat a été prolongé le 1^{er} septembre 2019, pour une nouvelle période de deux ans.

A cette échéance, le chef de l'inspection a désigné pour lui succéder à compter du 13 septembre 2021 Jacques Schneider, inspecteur général de l'administration honoraire.

Pour contribuer à la diffusion de la culture de la déontologie au sein de l'IGA, le référent déontologue a présenté ses missions à deux reprises en 2021 devant les fonctionnaires nouvellement affectés à l'inspection générale.

Comme évoqué en page 6, le décret n°2022-335 du 9 mars 2022 consacre l'obligation pour l'inspection générale de l'administration d'élaborer une charte de déontologie publiée au Journal officielle de la République française. Il convient de noter qu'une telle charte de déontologie avait déjà été adoptée par l'inspection générale de l'administration en 2014 et révisée le 17 février 2017 pour tenir compte notamment de la loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires.

2. Secrétariat général

Le 8 octobre 2021, sous la présidence du préfet honoraire Michel FUZEAU, référent déontologue pour le secrétariat général, et de Madame MEZIN, directrice des ressources humaines du ministère de l'intérieur, s'est tenu à Lognes (77) le premier séminaire en présentiel des 16 correspondants déontologues des préfetures depuis la création de ce réseau en 2019.

Retour sur l'organisation de ce séminaire page 23

3. Sécurité intérieure

En 2021, le référent déontologue de la DGSJ a rendu :

- trois avis dont un avis portant sur la demande d'un agent souhaitant signer un contrat doctoral avec une université et un laboratoire de recherche et un avis portant sur le projet de reconversion professionnelle d'un agent dans le secteur privé (ce dernier avis est publié p 48) ;
- une analyse au profit de la direction générale de la police nationale, pour évaluer la situation d'agents au regard du risque déontologique.

Une réponse à une demande d'un correspondant du réseau a également été formalisée sous forme de conseil afin d'orienter les échanges entre un agent et son autorité hiérarchique.

Aucun lanceur d'alerte ne s'est fait connaître.

C. Actions de communication et de formation

Outre les interventions menées par les référents déontologues de chaque périmètre, **des brèves** sont rédigées sur le site Intranet de la **Direction des ressources humaines** du ministère de l'intérieur, onglet **Déontologie**.

Sont également mis en ligne sur cet intranet **des guides pratiques** tels que le VADE-MECUM relatif aux obligations déclaratives au sein du ministère de l'intérieur ou encore le guide sur les obligations déontologiques et le cumul d'activités des agents de l'Etat ainsi que **des fiches thématiques** (fiche sur les réseaux sociaux par exemple).



| | | | | | | | | |
|--|---------|---------------------------|------------------------|----------------|-------------------------|-------------|-----------|--|
| | Accueil | Fonction RH ministérielle | Gestion des personnels | Action sociale | Recrutement & Formation | Déontologie | Recherche | |
|--|---------|---------------------------|------------------------|----------------|-------------------------|-------------|-----------|--|

Le cadre déontologique des agents publics

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.

La loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires a modifié l'article 28 bis de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 et l'article L.4122-10 du code de la défense afin de créer un droit pour tout agent public de consulter un référent déontologue chargé de lui apporter des conseils utiles au respect des obligations et des principes déontologiques.



Des formations en matière de déontologie sont par ailleurs disponibles sur la **plate-forme FORMI** animée par la **Sous-direction du recrutement et de la formation** pour vous accompagner dans votre pratique professionnelle. Il s'agit notamment de la formation « *Sensibilisation à la déontologie* » ou encore au sein du module « *Les valeurs du service public* », des formations « *Laïcité* » et « *Egalité homme-femme, lutter contre les stéréotypes* ».

Présentation de la plateforme FORMI (<https://eformation.sdrf.drh.interieur.gouv.fr/>) :

The screenshot displays the FORMI platform interface. At the top, there is a dark blue header with the DRH logo and navigation links: Accueil, Mes cours, Nos cours, FAQ, Mobile Learning. A search bar contains the text 'déontologie'. Below the search bar, a grid of 10 course cards is visible:

- Bienvenue au Ministère !** (VOTRE ARRIVEE AU MINISTERE DE L'...)
- Point d'accueil numérique - E-meraude**
- Prévention et lutte contre les violences ...** (VIOLENCES SEXISTES ET SEXUELLES, RÉAGIR PEUT TOUT CHANGER)
- BUREAUTIQUE** (Les indispensables de la bureautique)
- Qualité de vie au travail** (QVT)
- Pilotage des politiques publiques**
- Secrétariats Généraux Communs** (DESTINATION SGC)
- E-formation "RAEP"** (RAEP)
- Présidence Française de l'Union Europé...** (FRANCE22)
- VIVRE ENSEMBLE LA DIVERSITÉ** (JEUX SÉRIEUX, Pour prendre conscience des stéréotypes sources de discrimination)

RETOUR SUR LE SEMINAIRE DES CORRESPONDANTS DEONTOLOGUES DES PREFECTURES 8 OCTOBRE 2021



Le 8 octobre 2021, sous la présidence du préfet honoraire Michel FUZEAU, référent déontologue pour le secrétariat général, et de Madame MEZIN, directrice des ressources humaines du ministère de l'intérieur, s'est tenu le séminaire des correspondants déontologues des préfetures.

Il s'agissait d'une journée de formation et d'échanges pour ce réseau qui s'est réuni en présentiel pour la première fois depuis sa création en 2019.

A cette occasion, les correspondants déontologues ont pu approfondir la notion de déontologie dans la fonction publique et mieux appréhender son cadre législatif et réglementaire, avec un formateur du groupe CEGAPE.

En deuxième partie de journées, ces échanges ont pu être enrichis par les témoignages et expériences d'acteurs essentiels de la déontologie :

- Ainsi, Monsieur Baptiste HENRY, directeur juridique et déontologue de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique, a présenté aux correspondants déontologues des préfetures la doctrine de la Haute autorité en matière de déontologie et a insisté sur le sujet du contrôle des mobilités des agents publics.
- Madame Anne RINNERT, responsable nationale Ethique publique au Centre national de la fonction publique territoriale, et maître de conférence à Science po Paris a quant à elle apporté un éclairage complémentaire sur les conflits d'intérêts dans la fonction publique territoriale et sur les différents allers retours avec la fonction publique d'Etat.
- Monsieur Jérôme LETIER, actuel directeur du numérique du ministère de l'intérieur et ancien directeur d'établissement public administratif est revenu sur son expérience récente en constatant que les allers retours entre le secteur privé et le secteur public peuvent générer des conflits d'intérêts.
- Enfin, Stéphanie MONTEUIL, cheffe du bureau des affaires générales, des études et des statuts de la direction des ressources humaines a présenté un bilan des infractions à la déontologie qui ont fait l'objet de mesures disciplinaires à l'égard des agents.

Par ces interventions et par les échanges de bonnes pratiques que ce séminaire a pu favoriser, les correspondants déontologues des préfetures seront en mesure de mieux orienter, de mieux conseiller les agents et de promouvoir, avec une volonté renouvelée, la déontologie au sein du ministère.

Quelle déontologie pour le Ministère de l'intérieur ?

INTERVIEW DE MADAME LAURENCE MEZIN, DIRECTRICE DES RESSOURCES HUMAINES A L'OCCASION DU SEMINAIRE DES CORRESPONDANTS DEONTOLOGUES



Q: A qui s'adresse la déontologie ?

R: La déontologie est une notion ancienne mais toujours d'actualité. Elle s'adresse à tous les agents, quel que soit leur niveau de responsabilité, leur corps ou leur statut. Connaître ses droits et obligations est nécessaire pour éviter aux agents de se retrouver dans des situations délicates.

Exemples :

1. *Réseaux sociaux*: Le policier qui procède sur son compte Facebook à des « commentaires diffamatoires, grossiers et injurieux à l'égard de la hiérarchie policière, de l'institution policière et des institutions de l'État », en donnant à ses propos « un caractère public » et en « affichant sa qualité de policier » manque à son devoir de réserve (*TA de Paris, 24 juin 2011, n° 1107723*).
2. *Tatouage*: un gendarme portant un tatouage comportant une image ou un message violent, offensant, raciste, ou antisémite manque à son obligation de dignité. Il en va de même pour des tatouages manifestant une appartenance à une organisation, politique, syndicale, confessionnelle ou associative, ils contreviennent à l'obligation de neutralité et de réserve.
3. *Cumul d'activités*: un fonctionnaire/ un contractuel peut animer de façon bénévole une chaîne « Youtube » sans faire état de sa qualité d'agent public, sous réserve de ne pas porter atteinte au fonctionnement normal, à l'indépendance ou à la neutralité du service. Il devra faire preuve de réserve et de discrétion professionnelle et ne pas faire de référence aux affaires du service.
4. *Conflits d'intérêts*: Les conflits d'intérêts ne concernent pas uniquement les emplois les plus exposés qui doivent fournir une déclaration d'intérêts avant leur nomination. Par exemple, un agent affecté dans un service de délivrance des titres peut se trouver en situation de conflit d'intérêts s'il se retrouve à traiter d'un dossier concernant un proche ou une connaissance. Il doit alerter sa hiérarchie qui confiera le traitement du dossier à une autre personne.

Q: Quelles actions sont donc menées en matière de prévention ?

R: Le réseau des référents déontologues et des correspondants déontologues apporte tout conseil utile au respect des obligations et des principes déontologiques aux agents qui le sollicitent, indépendamment de la responsabilité du chef de service. Les référents et correspondants déontologues sont tenus au secret et à la discrétion professionnelle.

L'intranet de la direction des ressources humaines met à disposition des agents les coordonnées des référents et correspondants déontologues et un espace de documentation avec des fiches thématiques sur les différentes obligations. On y retrouve par exemple une fiche pratique, un guide et une

infographie sur les réseaux sociaux mais aussi des éléments sur **l'apparence physique**, le **devoir de réserve**, les **cadeaux, dons et autres avantages**. Un guide pratique des obligations déontologiques et du cumul d'activités est également à disposition des gestionnaires RH et des agents.

Enfin, la sous-direction du recrutement et de la formation a développé **un module de « sensibilisation à la déontologie »** en e-formation accessible sur FORMI pour tous les agents.

En ligne depuis 2020, il permet à chacun de revoir les droits et obligations statutaires et de s'exercer sur de brèves mises en situation.

Nous avons présenté lors d'une réunion d'échange avec les organisations syndicales le rapport 2020 du référent déontologue ministériel, dans un format plus privilégié avec M. Vigouroux, avant une présentation en comité technique ministériel.

En ce qui concerne enfin les projets en matière de déontologie, une charte de déontologie propre au Secrétariat général est en cours de réflexion. Une campagne de communication relative aux obligations déontologiques est également en préparation.

Q: *Quel est le rôle de la DRH- MI en matière de déontologie ?*

R: En tant que direction des ressources humaines, nous animons la politique ministérielle de déontologie en lien étroit avec le déontologue ministériel Christian Vigouroux. Mes équipes assurent en effet l'animation du réseau ministériel des référents déontologues, des lanceurs d'alerte et animent le réseau des correspondants déontologues du périmètre secrétariat général.

Q: *Comment s'organise la déontologie au ministère de l'intérieur ?*

R: Le dispositif déontologique ministériel s'appuie sur:

- Un **référent déontologue ministériel** placé auprès des ministres de l'intérieur et de l'outre-mer : Monsieur *Christian VIGOUROUX*, conseiller d'Etat honoraire ;
- Cinq **référents déontologues sectoriels** 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, désignés par les chefs de service à des niveaux adaptés à leur organisation.

Pour le périmètre secrétariat général, le choix d'une désignation de correspondants déontologues au niveau des préfectures de région a été acté dans la circulaire ministérielle du 18 mars 2019. Sous l'autorité du préfet honoraire Michel Fuzeau, référent déontologue auprès du Secrétaire général, des correspondants déontologues ont été désignés dans les préfectures de région. Ce réseau s'est réuni en présentiel pour la première fois à Lognes pour la première fois le 8 octobre 2021.

Q: *Quel est le rôle de la déontologie dans la mission de service public ?*

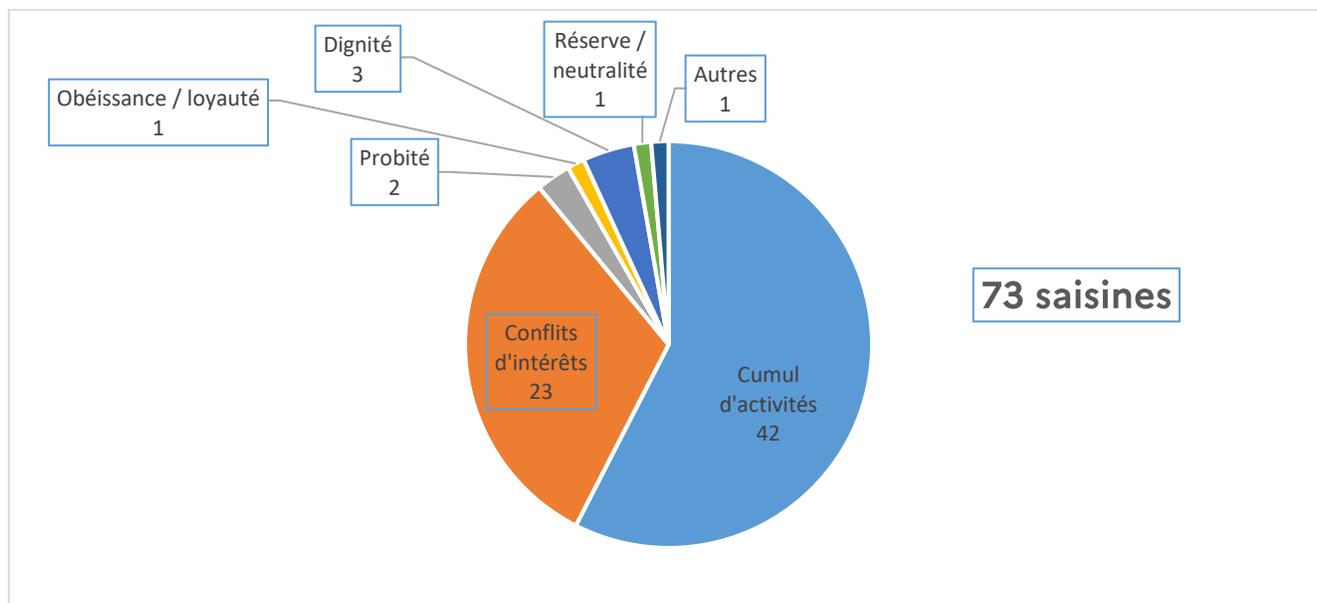
R: La déontologie n'est pas une contrainte, elle n'est pas punitive et doit avant tout renforcer la confiance des citoyens dans l'administration. Comme le dit notre déontologue ministériel « la déontologie est l'art de se poser les bonnes questions avant qu'il ne soit trop tard ». La déontologie repose donc sur la prévention.

Q: *Quels recommandations faire aux agents en matière de déontologie ?*

R: Il ne faut pas hésiter à être curieux, se poser des questions et solliciter des conseils. Il existe des ressources disponibles en ligne, mais le chef de service a également un rôle de conseil à apporter. Les correspondants et référents déontologues sont là à disposition des agents pour les éclairer sur leurs droits et obligations.



D. Bilan des saisines



En 2021, la thématique du cumul d'activités a occupé la première place des saisines des référents déontologiques (42), notamment pour le référent déontologue de la police nationale. Cette thématique a représenté 58 % des saisines des référents déontologiques.

La prévention des situations de conflits d'intérêts a également fortement mobilisé les référents déontologiques (23 saisines soit 32 % des saisines des référents déontologiques). Il convient ici de rappeler qu'un conflit d'intérêts est constitué par « toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif des fonctions de l'agent public » (article L. 121-5 du code général de la fonction publique - ancien article 25 bis de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires).

Enfin, les sollicitations relatives aux obligations statutaires telles que la dignité, la réserve, l'obéissance hiérarchique ou encore la probité viennent compléter ce bilan.

III. SENS DES AVIS RENDUS ET PROPOSITIONS DE DOCTRINE



Exemples de travaux rendus par les référents déontologues en 2021

- ☑ Mission conjointe Intérieur- Justice sur la lutte contre les discriminations dans l'action des forces de sécurité intérieure (C. Vigouroux et F. Roussel) – p. 28
- ☑ Avis du référent déontologue ministériel et suites réservées à cet avis : détachement d'un commissaire de police dans la police municipale de la ville où il sert – p.30
- ☑ Détachement d'un fonctionnaire de l'Etat en collectivité territoriale – p. 34
- ☑ Gestion de leur patrimoine privé par les fonctionnaires – p. 36
- ☑ Liberté d'opinion des fonctionnaires de police dans leurs activités extra-professionnelles – p. 38
- ☑ Obligation de réserve et port d'un insigne non réglementaire – p. 47
- ☑ Reconversion d'un agent public dans le secteur privé – p. 48
- ☑ Fiche thématique : Les médias sociaux – p. 52

A. Mission réalisée en 2021

MISSION SUR LA LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS DANS L'ACTION DES FORCES DE SECURITE INTERIEURE (JUILLET 2021)

Saisi conjointement, par les ministres de l'intérieur et de la justice, le référent déontologue ministériel du ministère de l'intérieur, Christian Vigouroux et le maître des requêtes au Conseil d'Etat Florian Roussel ont remis aux deux ministres en juillet 2021 leur rapport sur *la lutte contre les discriminations dans l'action des forces de sécurité*.

La saisine fixait trois objectifs : en premier lieu, constater les conditions d'accueil et d'écoutes des victimes de discrimination, en deuxième lieu, évaluer les discriminations *subies* par les forces de sécurité dans leurs rapports avec des usagers comme au sein de leurs propres services. En troisième lieu, traiter des « faits de caractère discriminatoire qui auraient été *commis* par des policiers ou des gendarmes dans l'exercice de leurs fonctions ».

La mission a travaillé plusieurs mois avec l'aide précieuse des quatre inspections générales compétentes en ces domaines, l'inspection générale de la justice, l'inspection générale de l'administration et les deux inspections générales de la police nationale et de la gendarmerie nationale.

La réflexion de la mission a été nourrie par de multiples rencontres avec les autorités compétentes (directions générales et directions des ministères de la justice et de l'intérieur, comme de la police et de la gendarmerie nationales, autorités indépendantes comme la Défenseure des droits ou la contrôleur général des lieux de privation de liberté). Et aussi avec les organisations syndicales ou représentatives, comme avec les associations nationales de défense des droits.

Ces échanges ont été complétés par des visites sur le terrain dans les juridictions, les préfetures et les services de sécurité, par des échanges avec des chercheurs et par l'envoi de questionnaires, en particulier aux secrétariats généraux pour l'administration du ministère de l'intérieur (SGAMI), ainsi qu'aux conférences des procureurs généraux et des procureurs

La mission a encore pu consulter un certain nombre de dossiers individuels, parmi ceux enregistrés au cours des quatre dernières années, portant sur des signalements de discriminations mettant en cause des policiers et des gendarmes, à raison de faits commis contre le public ou contre des collègues. Ces éléments lui ont permis d'affiner sa compréhension du phénomène (ampleur, nature et contexte des discriminations) ainsi que de la façon dont il est pris en compte par les services de police et de gendarmerie (directions opérationnelles et inspections générales) ainsi que par les juridictions et les services judiciaires.

Afin d'élargir la vision du sujet, la mission s'est également intéressée à la question de la prise en compte des discriminations dans d'autres administrations et organismes (administration pénitentiaire, services de sécurité de la RATP) ainsi qu'au traitement de cette problématique par les forces de sécurité d'autres Etats occidentaux (grâce en particulier aux réponses à un questionnaire adressé à plusieurs postes diplomatiques).

Fort de ces éléments de constats et de recherches, la mission s'est attachée à décrire l'état de la situation, à mettre en valeur les initiatives déjà prises pour lutter contre toutes les discriminations et à

proposer des pistes de travail pour améliorer encore la prise en compte du risque de discrimination interne aux services comme externe dans le contact parfois difficile avec les usagers.

Ce rapport s'inscrit dans un contexte où l'exigence d'exemplarité des forces de sécurité intérieure est accrue, chaque manquement pouvant éveiller un sentiment d'incompréhension et de défiance d'une partie de la population pour ce service public essentiel. La déontologie doit être la fierté des fonctionnaires et militaires.

En même temps, il constate aussi la réalité des menaces et des actes commis contre les forces de sécurité intérieure, y compris par des discriminations fondées sur la couleur de peau, les origines estimées, le sexe, les choix sexuels ou la religion des représentants des forces de sécurité. Le stade ultime de ces discriminations et violences contre les forces de sécurité est atteint quand ces fonctionnaires et militaires ne sont plus seulement attaqués en lien avec leur activité, au cours d'une interpellation, d'une manifestation, d'une patrouille mais sont agressés pour ce qu'ils sont et non pour ce qu'ils font.

Le rapport a été centré sur le racisme, les discriminations femme-hommes et anti LGBT.

Sans retenir le caractère « systémique » des discriminations dans la police et la gendarmerie (qui supposerait un caractère organisé, structuré et général), la mission appelle à une vigilance renouvelée qui passe par une volonté de tous et une transparence dans la lutte interne et externe contre toutes les discriminations.

Elle a présenté 54 propositions pour mieux accueillir et accompagner les victimes, protéger les agents contre les discriminations subies et prévenir et traiter celles qu'ils commettent.

Parmi les mesures proposées :

- Une formation initiale et continue ouverte sur la société, appelant, plus qu'aujourd'hui, la participation des barreaux et des associations de défense des droits, des élus,
- Une meilleure perception des « signaux faibles » (par exemple dans une unité que toutes les fonctionnaires ou militaires féminines veulent quitter) pour réagir sans délai,
- Une meilleure qualification pénale des actes de discrimination,
- Une redécouverte de la liaison avec le monde de la recherche qui peut contribuer utilement au diagnostic des discriminations à combattre.

A cet égard, il s'agirait d'améliorer, au sein d'un *observatoire des discriminations* au sein des services statistiques des deux ministères, la connaissance et la mesure des faits de discrimination et leur traitement administratif et judiciaire.

- Une meilleure ouverture des services vers les élus locaux et les parlementaires :

Les forces de sécurité ont tout à gagner, et donc les populations aussi- à la transparence de leurs procédures et de leurs efforts déontologiques.

- Une meilleure maîtrise dans le temps et dans l'espace les contrôles d'identité à la fois en réduisant leur nombre et leur fréquence tout en expliquant leur utilité.
- Mandater systématiquement l'IGA en cas de décès ou de blessures graves.

Insérer des éléments extérieurs à la police ou gendarmerie dans les enquêtes administratives.

- Faire appel à la coopération de l'IGJ quand il s'agit « d'enquêtes administratives relatives au comportement d'un officier ou d'un agent de police judiciaire », conformément aux dispositions de l'article 15-2 du code de procédure pénale.

Dans chacune de ses propositions, la mission s'est inspirée de l'idée banale mais exigeante que la police et la gendarmerie nationales sont au service, éminent, de la Nation et des populations et que selon la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, elles existent pour maintenir la paix publique nécessaire à nos libertés.

B. Exemples d'avis rendus par les référents déontologues en 2021

AVIS DU REFERENT DEONTOLOGUE MINISTERIEL ET SUITE RESERVEES A CET AVIS Détachement d'un commissaire de police dans la police municipale de la ville où il sert

I. Avis du référent déontologue ministériel

1) Ce détachement est prévu par les textes sur la police municipale

La loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale prévoit que les fonctions de DGS et DGS adjoint peuvent être pourvus par « recrutement direct » (art.47). Le décret 2019-1414 du 19 décembre 2019 détaille ces règles

Cf l'article 21 du décret n°2006-1392 du 17 novembre 2006 portant statut particulier du cadre d'emploi des directeurs de police municipale⁹ mentionne expressément le détachement des « *fonctionnaires d'un corps des services actifs de la police nationale* ».

Deux décrets récents n°2020-1243 du 9 octobre 2020 et n°2020-1244 du même jour tendent même à faciliter le détachement d'agents de la police nationale vers la police municipale en réduisant notamment la période de formation liée à un tel détachement.

Les textes ne voient pas d'objection au détachement d'un cadre de police nationale dans une police municipale, bien au contraire, ils l'encouragent et la facilitent.

Reste la question du transfert au sein du même ressort.

2) Absence d'interdiction de transfert au sein du même ressort.

Il n'existe pas, pour le détachement de fonctionnaire de la police nationale vers une responsabilité de police municipale, l'équivalent de ce qui existe pour l'élection avec l'article L231 du code électoral : « *ne peuvent être élus conseiller municipal dans les communes situées dans le ressort où ils exercent ou ont exercé leurs fonctions depuis moins de 6 mois :...5°les fonctionnaires des corps actifs de la police nationale...* »¹⁰.

De même, il n'existe pas l'interdiction prévue pour les sous-préfets qui ne peuvent exercer une activité privée dans le département où ils ont exercé depuis moins de deux ans (art 16-1 du décret statutaire nn°64-260 du 14 mars 1964. Encore cette interdiction ne porte que sur les activités privées.

(cf l'avis du référent déontologue de la police nationale).

De même, il n'existe pas l'interdiction prévue pour les magistrats judiciaires aux articles 9-1 et 9-1-1 de l'ordonnance de 1958 portant statut de la magistrature qui n'ont pas le droit de devenir avocat, notaire, commissaire de justice, administrateur judiciaire « *dans le ressort d'une juridiction où ils ont exercé leurs fonctions depuis moins de 5 années* ». Encore cette interdiction ne porte-t-elle que sur certains métiers privés.

Le *Guide déontologique II* de la HATVP traite (p.14) du « *risque de conflits entre intérêts publics* ». Il relève qu'il n'y a pas de difficultés quand « *la convergence des intérêts publics en jeu neutralise le risque de conflits d'intérêts* ». Tel est, en principe, le cas entre polices nationale et municipale sur un même territoire (cf § 3 ci-dessous).

⁹ Validé par CE7 mai 2008 union syndicale professionnelle des policiers municipaux n°300672.

¹⁰ Cf CE 8 décembre 2008 n°318214.

- 3) Le CSI prévoit la coordination des deux polices (section 2 du chapitre 2 du titre 1^{er} du livre 5) avec notamment l'art. L512-5 du CSI) par le préfet.

Une section de ce code est consacrée à « *la convention de coordination des interventions de la police municipale et des forces de sécurité intérieure* » : L512-4 à 7. Cette convention est signée à la fois par le maire de la commune, le président de l'EPCI le cas échéant, le préfet et le procureur de la République. Notons que le chef de la police municipale ne signe pas lui-même la convention.

Préfet ou procureur, comme le maire, peuvent solliciter au ministère de l'intérieur une inspection générale du ministère pour « *une vérification de l'organisation et du fonctionnement de la police municipale* » (art/L513-1 du CSI) ;

- 4) Les enjeux pour le service public de la police.
4-1 les précédents.

Le Conseil d'Etat a eu à juger de détachement de la police nationale de Marseille vers la police municipale de Bordeaux *CE 25 mai 2020 n°440707*

Un adjudant de la gendarmerie nationale de la brigade territoriale de Heyrièse (38) comme chef de la police municipale de St Symphorien d'Ozon (69) *CAA de Lyon 7 décembre 2017 n°15LY02342*

Mais il existe plusieurs précédents de détachement de cadres de la police nationale vers la responsabilité de la police municipale dans la commune même où ils exerçaient au nom de l'Etat.

Et le rapport Fauvergues sur la proposition de loi « sécurité globale » rappelle que, sur 1400 recrutements annuels de policiers municipaux, 70% venaient de la police ou de la gendarmerie nationale.

4-2 les risques.

Le risque existe de confusion si le fonctionnaire en cause mettait au service de la commune ses relations avec ses anciens subordonnés de la police nationale dans la même commune. Ce risque est double :

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

Après le départ en détachement ou disponibilité dans le ressort, le fonctionnaire de police national passé à la municipalité peut être suspecté de fournir à la municipalité des informations sur la police nationale dans le ressort qui peuvent renforcer la police municipale dans ses discussions avec l'Etat.

En outre, il faut envisager la gêne pour le successeur à la tête de la police nationale du ressort de devoir discuter et collaborer avec son prédécesseur qui peut être amené à commenter les initiatives de son successeur¹¹.

Mieux vaudrait, donc, éviter qu'immédiatement après avoir pris son poste de détachement, l'ancien responsable de la police nationale ait à négocier, au nom de la commune, avec les équipes de police nationale qu'il commandait la veille.

Ainsi le collège de déontologie de la justice administrative recommande la prudence quand un magistrat administratif veut devenir avocat dans la ville du tribunal où il exerce ou a exercé ses fonctions, qu'il s'agisse d'un magistrat honoraire ou d'une mise en disponibilité (avis 2012-3 et 2012-6) ou de démission (avis 2013-6). Le collège notait que ces activités d'avocat dans le ressort même où l'agent exerçait sa profession de juge « *peut être de nature à porter atteinte à la dignité de leurs anciennes fonctions ou affecter le fonctionnement et l'indépendance de la juridiction* ».

Reprenant le même sujet dans sa recommandation n°2017-11, le même collège notait que « il est demandé [aux anciens juges administratifs] de ne pas interférer sur des dossiers dont ils auraient eu connaissance dans l'exercice de leurs activités juridictionnelles. / en outre, il convient pour les intéressés,

¹¹ Cf Christian Vigouroux *Déontologie des fonctions publiques* Dalloz 2012 p.524 « respecter le successeur ».

pendant une durée de 5 ans, de s'abstenir de présenter des requêtes ou mémoires ou de paraître à l'audience, devant la juridiction dont ils ont été membres... ».

La présente situation n'est pas la même d'une part parce que l'activité d'avocat est privée et d'autre part parce que si les positions de juge et d'avocat doivent garder l'une envers l'autre une indépendance absolue, au contraire, polices municipale et nationale sont tenues par la loi de coopérer.

Mais un responsable policier qui « *passé à la municipalité* » pourrait être mis en situation difficile dans le cas où les intérêts des polices nationale et municipale divergeraient significativement.

Et la présence comme chef de la police municipale de l'ancien commissaire de la ville est susceptible de gêner le successeur à la tête du commissariat.

5) Les recommandations.

Donc, il apparaît qu'il vaut mieux éviter, ou sinon limiter, la « reconversion de dirigeant de police nationale dans la direction de police municipale *dans le même ressort* ».

Des orientations générales pourraient être prises à cet effet, après discussion avec les organisations syndicales concernées.

Toutefois, si ce détachement présente des avantages pour les deux côtés, il peut être accepté mais nous recommandons deux précautions :

- En premier lieu, l'avis *conforme* du préfet, responsable (cf ci-dessus) de la bonne coordination entre police nationale et police municipale.
- En second lieu, une réserve pendant environ un an du futur chef de la police municipale vis-à-vis des questions de rapport avec la police nationale.

Pendant cette période de « viduité », le DGS de la ville pourrait utilement traiter lui-même les questions de rapports avec la police nationale.

II. Suites réservées à cet avis

L'avis du déontologue ministériel et ses recommandations ont immédiatement été prises en compte.

1/Tout d'abord, concernant le recrutement par la municipalité du commissaire central de police de la ville, celui-ci est intervenu en reprenant ses préconisations, à savoir :

- en premier lieu, saisine du préfet de département concerné.

Par note du 31 août, celui-ci a émis, à l'instar du déontologue ministériel, un avis favorable à la condition que la précaution prônée par ce dernier soit imposée à l'intéressé, en l'occurrence l'imposition d'une période de réserve d'un an vis-à-vis des questions relatives aux rapports avec la police nationale, le directeur général des services les conservant à son niveau pendant cette période ;

- puis, courriers du directeur général de la police nationale, d'une part au maire recruteur, d'autre part au commissaire de police recruté, pour que soit respectée une période de réserve d'un an, à compter de la date de prise de fonctions, sur les questions en lien avec la police nationale, qui relèveraient dès lors du directeur général des services.

L'arrêté pris pour porter détachement hors fonction publique de l'État du commissaire divisionnaire concerné a par ailleurs formellement visé l'avis favorable du déontologue ministériel sous la réserve des deux précautions ci-dessus.

2/ Ensuite, par une évolution en cours des textes, afin de prendre en compte la montée en puissance des règles déontologiques dans la fonction publique tenant à la mobilité des agents du corps de conception et de direction et du corps de commandement.

Ainsi, l'article 59 du décret 95-654 du 9 mai 1995, qui fixe les dispositions communes applicables aux fonctionnaires actifs des services de la police nationale, est en cours d'évolution pour intégrer une disposition supplémentaire prévoyant des limitations à cette mobilité, dans la durée et dans l'espace, lorsque des agents de ces deux corps souhaitent exercer à titre professionnel, dans les deux années qui suivent, une activité en lien avec leur emploi précédent. En ce cas, il sera désormais prévu :

- l'information par écrit du ministre au plus tard dans les deux mois précédents leur prise de poste envisagée, de la nature de l'activité qu'ils se proposent d'exercer ainsi que du ressort territorial d'exercice de cette activité ;
- la décision de ce dernier d'autoriser ou non la mobilité envisagée, après avis du déontologue de la police nationale, dans le délai de deux mois à compter de l'enregistrement de la demande considérée comme complète.

Cette obligation sera limitée au ressort départemental pour ceux qui exercent leur activité dans le ressort d'une circonscription ou dans le ressort départemental.

AVIS DU RÉFÉRENT DÉONTOLOGUE DU SECRÉTARIAT GÉNÉRAL

Demande de détachement d'un fonctionnaire de l'Etat en collectivité territoriale

Objet :

Depuis la loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019 et son décret d'application du 30 janvier 2020, les référents déontologues sont régulièrement consultés sur les cas de fonctionnaires quittant leurs fonctions pour exercer des activités privées.

Mais il arrive aussi que l'autorité hiérarchique estime qu'il y a un risque déontologique à accepter le détachement d'un fonctionnaire sur un autre emploi public.

C'est le cas dans l'avis de février 2021 publié ci-après qui concerne la demande de détachement d'un fonctionnaire de l'Etat en collectivité territoriale.

1-Saisine sur la demande de détachement de M. X, actuellement secrétaire général de la sous-préfecture de l'arrondissement de A, pour occuper le poste directeur général des services de la commune de B.

Cette commune relève de l'arrondissement de A et le poste de secrétaire général comprend le conseil aux élus de la subdivision, aux agents des communes et des EPCI, l'animation de la conduite de dossiers techniques ainsi que la programmation et le contrôle des investissements communaux et le contrôle des investissements de l'État. De plus, M. X est intervenu dans le processus de contrôle de légalité des actes, l'organisation des élections municipales ainsi que le suivi de dossiers réglementaires touchant à la vie des communes. Ainsi, la nature des fonctions exercées aujourd'hui par M. X lui confère une autorité et un pouvoir décisionnel sur la commune de B et un risque de mise en cause de l'impartialité de l'État est identifié.

2-Analyse déontologique

L'article 49 de la loi n°84-594 du 12 juillet 1984 rend incompatible les fonctions de « secrétaire en chef de préfecture » (appellation correspondant aux fonctions actuelles de M. X) avec celle de fonctionnaire des départements et régions et de leurs établissements publics administratifs. Il n'est pas fait mention des communes, il n'y a donc pas d'interdiction légale sur ce fondement.

Il convient donc d'examiner ce projet de recrutement sous l'angle des risques déontologiques et notamment du conflit d'intérêts.

Risques avant le recrutement

Aux termes de la loi¹², il peut y avoir conflit d'intérêts lorsqu'il y a interférence entre deux intérêts publics, c'est clairement le cas entre l'intérêt public du contrôleur et celui du contrôlé mais aussi entre l'intérêt public de l'entité qui subventionne et celui de l'entité subventionnée.

Le départ vers une autre activité peut révéler des liens noués pendant l'exercice des fonctions initiales ; ce type de situation peut constituer un cas de conflit d'intérêts pour la personne concernée car un doute raisonnable sur l'impartialité avec laquelle la personne a exercé sa fonction publique pourrait apparaître.

Au regard des informations transmises, il n'y a pas d'intérêt personnel lié à une hausse de rémunération dans le nouveau poste par rapport à l'actuel. Il convient toutefois d'approfondir cette question en examinant les avantages éventuellement consentis (logement ou véhicule de fonction par exemple) ou les rémunérations qui pourraient résulter d'un cumul d'activités (structures intercommunales, société d'économie mixte par exemple).

Même si, après cet examen, aucun doute n'existe du point de vue de sa hiérarchie sur la neutralité du fonctionnaire, l'apparence de conflit d'intérêts pourrait persister pour les tiers sur l'exercice indépendant, impartial et objectif de la fonction.

Il convient donc de mesurer in concreto l'ensemble de ces risques y compris celui de l'apparence du conflit d'intérêts eu égard au contexte local pour caractériser le risque déontologique.

Risques après le recrutement

Il convient de s'assurer que l'activité envisagée n'est pas susceptible de remettre en cause le fonctionnement indépendant, impartial et objectif de l'administration dans laquelle le fonctionnaire a exercé ses fonctions.

Les mesures classiques de restriction des contacts avec l'administration d'origine qui peuvent être imposées pour la prévention des conflits d'intérêts comme l'interdiction pour la personne concernée de toute démarche auprès des fonctionnaires de l'ancienne administration, afin d'éviter de mettre en cause le fonctionnement indépendant et impartial de cette administration, paraissent difficilement compatibles avec les fonctions de directeur général des services d'une commune qui impliquent de tels contacts, sauf à perdre une grande partie de leur substance.

Conclusion

Fortes réserves à un tel détachement qui comporte soit des risques déontologiques sérieux soit a minima une organisation très complexe de l'exercice des fonctions de DGS impliquant une organisation originale des services de la commune afin d'éviter pendant une période raisonnable (de l'ordre de 3 années) tout contact personnel entre le DGS et les services de la sous-préfecture.

¹² Art. 25 bis de la loi n° 83-634 : « constitue un conflit d'intérêts toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction. »

AVIS DU RÉFÉRENT DÉONTOLOGUE DU SECRÉTARIAT GÉNÉRAL

Gestion de leur patrimoine privé par les fonctionnaires

Plusieurs questions, en 2021, ont concerné la gestion de leur patrimoine privé par les fonctionnaires. Bien que la loi du 13 juillet de 1983 ne le mentionne pas, les fonctionnaires disposent d'une très large liberté pour gérer leur patrimoine personnel et familial. La commission de déontologie de la fonction publique (CDFP) l'a rappelé dans ses avis et rapports (cf.avis infra).

En novembre 2021, un fonctionnaire a interrogé le référent déontologue sur sa possibilité de créer et donc d'être gérant d'une société civile immobilière constituée entre époux. La réponse ci-après, s'appuyant sur la doctrine de la CDFP, est positive mais le référent déontologue relève qu'en la matière cette doctrine n'est pas conforme à celle de la circulaire du ministre de la fonction publique du 11 mars 2008 qu'il conviendrait de mettre à jour.

Saisine d'un fonctionnaire sur sa possibilité de créer une société civile immobilière (SCI) familiale pour gérer la location d'un appartement vide non meublé.

Ce fonctionnaire demandait par ailleurs si une simple déclaration à l'administration suffisait et quelles étaient les caractéristiques de cette déclaration.

1- Le cas du fonctionnaire associé ou gérant de SCI

Comme noté dans le guide sur les obligations déontologiques et le cumul d'activités des agents de l'État, édité en octobre 2020, les fonctionnaires demeurent libres de gérer leur patrimoine personnel et familial, le cas échéant en créant une SCI.

La circulaire du ministre de la fonction publique du 11 mars 2008 relative au cumul d'activités toujours en vigueur précise que « *cette liberté a pour limite l'acquisition de la qualité de dirigeant, de gérant ou de commerçant: un agent public peut détenir des parts sociales d'une entreprise et percevoir les bénéfices qui s'y attachent à condition de n'être qu'actionnaire de l'entreprise et de ne pas assurer de rôle dirigeant; il peut également faire fructifier son patrimoine personnel par exemple en louant un bien qu'il possède, sans que cette activité puisse le conduire à faire commerce de son bien dans un cadre professionnel. Cette interdiction d'avoir la qualité de gérant s'applique également aux SCI constituées pour gérer un patrimoine immobilier.* »

Ainsi, aux termes de cette circulaire, un fonctionnaire peut être associé d'une SCI mais ne peut pas en être gérant.

La commission de déontologie de la fonction publique a assoupli cette interprétation dans le cas où la SCI familiale est constituée entre époux. Dans son rapport pour l'année 2018, elle précise :

« La commission estime également que les fonctionnaires demeurent libres de gérer leur patrimoine personnel et familial. Cette liberté était expressément énoncée au III de l'article 25 de la loi du 13 juillet 1983 avant l'entrée en vigueur de la loi n°2016-483 du 20 avril 2016; alors même que ces dispositions n'ont pas été reprises dans les articles 25 et suivants issus de cette loi, la commission a considéré que le législateur n'avait pas eu pour intention de remettre en cause la liberté des agents publics de gérer leur patrimoine personnel ou familial. Compte tenu des termes du I du nouvel article 25 septies de la loi du 13 juillet 1983, l'interdiction faite aux agents de cumuler leurs fonctions administratives avec une activité privée impliquant la création d'entreprise a été interprétée comme étant circonscrite à l'hypothèse dans laquelle cette entreprise est le support d'une véritable activité professionnelle.

La commission a précisé dans plusieurs avis que ce caractère professionnel devait être apprécié en tenant compte de différents indices tels que la forme juridique de l'entreprise, la nature et l'ampleur de l'activité, les moyens matériels et intellectuels mis en œuvre ou encore, le cas échéant, la répartition du capital (Avis n°16T1850 du 7 juillet 2016). Selon cette grille d'analyse, la création d'une SCI dont le capital est partagé entre un fonctionnaire et son épouse et dont il assure la gérance ne relève pas des interdictions énumérées par l'article 25 septies, ni de la compétence de la commission (Avis n°16E1826 du 7 juillet 2016). De même, la création d'une autoentreprise ayant pour objet la gestion de chambres d'hôtes ne relève pas de la compétence de la commission de déontologie si ces chambres sont peu nombreuses, situées à l'intérieur de la résidence principale de l'agent et qu'elles ne sont offertes à la location que les week-ends et durant les périodes de congé du fonctionnaire (Avis n°16T1779 du 7 juillet 2016). En outre, la commission s'assure qu'il s'agit bien du patrimoine personnel ou familial de l'agent lui-même et non d'un membre de sa famille, voire d'une connaissance. »

Il résulte de la circulaire et de cet avis que **la possibilité pour un fonctionnaire d'être gérant d'une SCI familiale avec des membres de sa famille est limitée, en l'état actuel du droit et de son interprétation par l'administration, au cas d'une SCI familiale.**

2- Quelle déclaration effectuer ?

Le fonctionnaire n'a aucune déclaration à effectuer à l'administration sauf s'il exerce ou s'il vient à exercer une fonction soumise à l'obligation d'effectuer une déclaration d'intérêts en application de l'article 25 ter de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983.

Les parts de SCI de ce fonctionnaire consisteraient alors l'un des intérêts soumis à déclaration.

Par ailleurs le fonctionnaire doit veiller dans cette activité, comme dans toute autre, à prévenir et éviter les conflits d'intérêts.

AVIS DU REFERENT DEONTOLOGUE DE LA POLICE NATIONALE

LIBERTE D'OPINION DES FONCTIONNAIRES DE POLICE DANS LEURS ACTIVITES EXTRA-PROFESSIONNELLES

Trois avis du référent déontologue de la police nationale sont présentés dans ce rapport ; ils reflètent la nécessité de concilier la liberté d'opinion des policiers dans leurs activités extraprofessionnelles avec leurs obligations déontologiques.

- Participation d'un fonctionnaire de police à la campagne d'un futur candidat à l'élection présidentielle en qualité de « *référént départemental* » - Avis n°1 p. 39
- Participation d'un fonctionnaire de police à une émission de télé-réalité - Avis n°2 p. 41 et avis n°3 p.42

AVIS 1

Un brigadier de police est désigné comme "référént départemental" d'un futur candidat à l'élection présidentielle. Il devrait coordonner au niveau départemental la future campagne électorale de ce candidat et être amené à prendre la parole publiquement.

Ces activités sont-elles compatibles avec les fonctions de policier et quelles sont les possibilités de prise de positions politiques dans les médias ?

Les éléments à prendre en compte :

I - Les policiers bénéficient de la liberté d'opinion qui est garantie aux fonctionnaires en vertu de l'article 6 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

Ils sont libres d'adhérer et de militer, même activement, dans un parti politique. Rien dans le statut de la fonction publique n'interdit à un fonctionnaire de soutenir un candidat qui se présente à un mandat électif et d'avoir une activité bénévole militante politique en dehors de son service.

II- De manière générale, les agents publics doivent également faire preuve de réserve et de mesure dans l'expression écrite et orale de leurs opinions personnelles. Ce devoir de réserve leur impose, en toutes circonstances, d'éviter des comportements ou de tenir des propos qui porteraient atteinte à la considération du service public auquel ils appartiennent. Le juge administratif apprécie *in concreto* l'étendue de cette obligation de réserve au regard du principe selon lequel l'atteinte à la liberté d'expression du fonctionnaire par le devoir de réserve, ne doit pas être excessive.

L'autorité hiérarchique compétente doit ainsi apprécier l'existence d'un éventuel manquement au devoir de réserve, dont l'intensité varie notamment selon le niveau de responsabilité de l'agent, le lieu où il se trouve, la période considérée (ce devoir de réserve est renforcé lors d'une période électorale, par exemple), les modalités et forme de l'expression (réitération des propos critiques) et la manifestation publique ou non de l'opinion du fonctionnaire.

Le fonctionnaire de police ne doit pas se servir de sa position, de sa qualité et mettre en difficulté son administration. Ses propos ne doivent être ni injurieux ou outranciers, ni porter atteinte à la réputation de l'institution et traduire un comportement déloyal.

Ainsi, ne commet aucune faute l'agent qui s'exprime publiquement, même de manière polémique, sans mettre en cause sa collectivité ou les fonctions qu'il y occupe (TA de Dijon, 10 novembre 2004, n°031942) ou celui dont les propos, rapportés par voie de presse, n'excèdent pas le droit de libre commentaire (CE, 1er juin 1994, n°150870).

III - Plus précisément, pour les fonctionnaires de police, et quel que soit leur rang dans la hiérarchie, le devoir de réserve est renforcé.

A titre d'exemple, le CE a jugé que le fait, pour un brigadier-chef, au demeurant, chargé de fonctions d'encadrement, alors même qu'il n'avait pas fait état de sa qualité, d'organiser un meeting politique à son domicile puis une conférence de presse qui avait suscité un vif retentissement dans l'opinion publique locale (en Nouvelle-Calédonie), était susceptible d'avoir des incidences sur le fonctionnement du service et était constitutif d'un manquement à l'obligation de réserve (CE, 10 novembre 1999, Sako, 179962).

Par ailleurs, la situation exposée est d'autant plus sensible dès lors que l'on se trouve en période électorale et que l'intéressé est affecté dans un service départemental du renseignement territorial. L'obligation de réserve est donc plus conséquente.

En outre, il s'agit de veiller à ce que l'agent n'utilise pas de sa qualité de fonctionnaire de police dans le cadre de ses activités militantes, qu'il n'utilise pas son affectation dans un service de renseignement pour informer la personnalité pour laquelle il milite ou qu'il n'entretienne pas publiquement la confusion en laissant à penser qu'il la renseigne avec des informations qu'il détient dans le cadre de ses fonctions.

En matière de déontologie, c'est une enquête administrative pré-disciplinaire qui devra établir l'existence ou non un éventuel manquement et qui interviendra donc *a posteriori*.

En l'espèce, si l'administration estime que l'activité militante de l'agent est incompatible avec ses fonctions, elle doit le faire apparaître dans son enquête administrative et affecter le brigadier dans d'autres fonctions.

Le conseil :

D'une manière générale, l'administration ne peut pas interdire à l'un de ses agents d'avoir une activité bénévole militante politique en dehors de son service.

Elle ne peut que lui rappeler les limites admissibles à la liberté d'expression, du fonctionnaire hors service, notamment lorsqu'il s'exprime dans les médias. Le principe reste donc la liberté.

En effet, l'agent reste soumis aux obligations liées à son emploi et à son grade et notamment à celles sur le devoir de neutralité, de discrétion et de réserve ou encore à celle relative à la loyauté. Par ailleurs, il ne doit pas s'exprimer en qualité de fonctionnaire de police et son activité militante ne doit pas porter atteinte au crédit et au renom de l'institution.

Certaines responsabilités de premier plan, dans l'équipe de campagne d'un candidat à un mandat national, peuvent, du fait notamment de leur exposition médiatique et de la charge de travail qu'elles comportent, se révéler en pratique inconciliables avec l'exercice normal des fonctions au sein de l'institution.

En matière déontologique, s'agissant d'un fonctionnaire en fonction dans un service de renseignement territorial, son activité professionnelle et son activité militante risquent de rapidement s'avérer incompatible et avoir un retentissement sur le fonctionnement normal du service.

Si une enquête administrative pré-disciplinaire était diligentée, elle ne pourrait l'être qu'*a posteriori* et il y aurait lieu de vérifier, si l'engagement politique de l'agent rejaillit sur sa manière de servir. Dans l'hypothèse où l'agent ne respecterait pas ses obligations déontologiques et professionnelles, il est susceptible de se voir infliger une sanction disciplinaire.

AVIS 2

Un brigadier-chef de police d'un groupe de sécurité, au sein d'une circonscription de sécurité publique, demande sa mise en disponibilité pour convenances personnelles afin de participer à l'émission de télé-réalité de TF1 "Koh-Lanta".

L'exercice de cette activité en disponibilité pour convenances personnelles est-elle compatible avec la déontologie de la Police Nationale ?

Les éléments à prendre en compte :

I - Il résulte des dispositions combinées des articles 25 octies de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 et 18 du décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020 relatif aux contrôles déontologiques que l'autorité hiérarchique exerce vis-à-vis de l'agent cessant temporairement ou définitivement ses fonctions un contrôle de compatibilité de toute activité lucrative avec les fonctions exercées au cours des trois années précédant le début de cette activité. Cette autorité apprécie notamment si cette activité risque de compromettre ou de mettre en cause le fonctionnement normal, l'indépendance ou la neutralité du service, ou de constituer une prise illégale d'intérêts (article 432-12 du code pénal).

II - L'activité envisagée par l'agent, eu égard à son grade, son affectation en groupe de sécurité d'une circonscription de sécurité publique, ne paraît pas, au vu des informations fournies, remettre en cause le fonctionnement normal, l'indépendance ou la neutralité du service et ne constitue pas une prise illégale d'intérêts.

III - Dans cette émission, dans laquelle les individus se retrouvent dans des situations extrêmes, le fonctionnaire sera identifié comme policier. Il doit donc être rappelé à l'agent les obligations qui lui incombent en sa qualité de fonctionnaire de la police nationale et particulièrement celles qui découlent des dispositions de l'article R. 434-12 du code de la sécurité intérieure (CSI).

Aux termes des dispositions de cet article : « *Le policier ou le gendarme ne se départ 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.* »

Par ailleurs, le fonctionnaire reste soumis au devoir de discrétion tel que prévu par les dispositions de l'article R 434-8 du code précité.

Le conseil :

Sur la base des informations communiquées et sous réserve des nécessités du service (s'agissant de l'acceptation de la demande de disponibilité pour convenance personnelle), la participation envisagée de l'intéressé à l'émission "Koh-Lanta", même en s'y présentant comme fonctionnaire de police, ne soulève pas, a priori, de difficulté déontologique de principe.

Avant de délivrer l'autorisation, l'administration devra effectuer un minimum de diligences afin de vérifier si le fonctionnaire a réalisé d'autres fonctions que celles qu'il exerce actuellement à la circonscription de sécurité publique durant les 3 années précédentes et, le cas échéant, si celles-ci ne présentent pas d'incompatibilité avec l'activité envisagée.

Dans l'hypothèse où une autorisation serait délivrée, il appartient à l'administration de rappeler à l'agent ses obligations déontologiques.

AVIS 3

La production ENDEMOLSHINE souhaite qu'un fonctionnaire de police puisse participer à leur nouvelle émission, une adaptation française de CELEBRITY HUNTED qui sera diffusée sur la plateforme AMAZON PRIME.

Au regard des conditions détaillées dans ce courriel, une telle participation d'un fonctionnaire de police à cette émission est-elle envisageable ?

Les éléments à prendre en compte :

I - Caractéristiques sommaires de l'émission

Le concept de l'émission, adaptation française de « celebrity hunted », objet de la demande, consiste à organiser la fuite de quatre duos de personnalités et, parallèlement à mettre en œuvre leur recherche par un QG composé d'une dizaine de personnes ayant une expérience avérée en matière d'enquête (police judiciaire, RAID, DGSE...).

Au cours de leur enquête, les experts du QG emploient tous les moyens nécessaires pour retrouver les « fugitifs ». Ces moyens sont fictifs mais peuvent ressembler à ceux mis en œuvre par les services de police.

L'émission sera diffusée par Amazon Prime, service de vidéo à la demande (concurrent de Netflix).

II - Les recommandations et précautions à rappeler au fonctionnaire de police

C'est la qualité de fonctionnaire de police, doté d'une expérience d'enquête, qui semble avoir été un élément déterminant dans le choix de l'intéressé.

Si la participation de l'intéressé à cette émission n'appelle pas d'objection de principe, il ressort des indications données par la production qu'il s'agit pour elle de bénéficier des compétences de policiers dans cette « reconstitution » d'une véritable enquête de police.

Dès lors que le public est informé en début de programme que l'émission met en scène une situation qui n'est pas réelle, on peut admettre, sans risquer de créer de confusion avec la réalité des services de police, qu'un fonctionnaire de police puisse, en se présentant comme tel, y participer et mettre au service de cette situation fictionnelle ses compétences d'enquêteur.

Il doit cependant être rappelé à l'agent les obligations qui lui incombent en sa qualité de fonctionnaire de la police nationale et particulièrement celles qui découlent des dispositions des articles R. 434-8 et R.434-12 du code de la sécurité intérieure (CSI) comme la dignité, la neutralité, le devoir de réserve. Il veille également à ne porter aucune atteinte au crédit ou à la réputation de la police nationale,

La diffusion d'images le mettant en scène, dans une situation qui se veut proche de celui de son état de fonctionnaire de police l'expose particulièrement. Le fonctionnaire doit en avoir conscience et adopter une certaine retenue (dans l'ambiance « théâtralisée » de ce type d'émission très scénarisée).

Par ailleurs, il ne peut en aucun cas revêtir son uniforme de policier et ne peut, dans le cadre de cette émission, disposer d'aucun matériel habituellement mis à sa disposition par la police nationale.

III - Statut de l'agent pendant le tournage de l'émission ?

La société de production indique que les personnes participant à l'émission seront engagées pendant une période d'environ deux semaines. Il appartient donc à l'agent de solliciter des congés. S'agissant du versement d'un complément de rémunération pour la participation de l'intéressé à cette émission, l'agent doit solliciter une autorisation de cumul d'activité auprès de l'administration conformément aux dispositions de l'article R. 434-13 du CSI qui renvoient au droit commun fixé par la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires et au décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020 relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique.

La production évoque deux cas de figure : celle de la création d'une société ou celle d'un contrat de (salarié ?) d'intervenant spécialisé.

Il appartient à l'agent de choisir la formule qui lui semble la mieux adaptée même si la création d'une société pour une unique participation apparaît lourde.

Quelle que soit la formule retenue (entreprise individuelle ou salariat), l'activité en cause ici est susceptible d'entrer dans la catégorie « 1° Expertise et consultation » mentionnée à l'article 11 du décret du 30 janvier 2020.

Cette activité peut être exercée sous la forme salariée ou dans le cadre d'une entreprise individuelle sans pour autant être soumise aux règles de cumul pour création ou reprise d'entreprise (temps partiel obligatoire). Elle doit toujours s'exercer en dehors des heures de service.

Le conseil :

Sur la base de ces informations sommaires, la participation envisagée de cet agent public à ce projet d'émission, en s'y présentant comme fonctionnaire de police, ne suscite pas d'objection juridique de principe.

Mais si le service considérait cette participation comme desservant les intérêts de la police nationale, elle pourrait la déconseiller à l'intéressé.

Dès lors que la société de production de ce programme verse une rémunération à l'agent, ce dernier doit solliciter et obtenir une autorisation administrative.

COMMENTAIRES

- I - Les situations présentées illustrent les limites à la liberté d'opinion des fonctionnaires (article 6 de la loi du 13 juillet 1983 précitée) dont bénéficient les policiers dans leurs activités extra-professionnelles.

Un fonctionnaire de police peut ainsi soutenir un candidat qui se présente à un mandat électif et avoir une activité bénévole militante politique en dehors de son service. Mais le devoir de réserve s'impose à lui, et ce, même en dehors du service. Par la nature même des missions de souveraineté qu'il exerce, le policier est astreint à un devoir de réserve plus exigeant que celui qui pèse sur d'autres fonctionnaires. C'est pour cela que le juge administratif tient une position exigeante au sujet du respect du devoir de réserve par les policiers. Il est d'autant plus exigeant notamment selon le rang de l'agent dans la hiérarchie, le fait d'être investi d'un mandat syndical et la nature des missions qui lui sont confiées. Ces éléments seront déterminants et pris en considération en plus de la teneur, du ton et de la forme du propos ainsi que des destinataires de celui-ci.

- II - Le code de déontologie commun à la police nationale et à la gendarmerie nationale est intégré dans le code de la sécurité intérieure (CSI, art. R. 434- 1 et s.).

Le devoir de réserve (CSI, art. R. 434- 29) ainsi que l'obligation de dignité, de loyauté y figurent, et surtout, l'expression des policiers est encadrée, notamment sur les réseaux sociaux (CSI article R. 434- 12). La réputation de l'administration est également protégée par ce dernier article. Les policiers sont également soumis à obligation de discrétion professionnelle (article R.434-8 CSI).

- III - Les liens entre le devoir de réserve et l'obligation de dignité sont étroits.

Lorsqu'il n'est pas en service, le policier s'exprime librement dans les limites imposées notamment par le devoir de réserve et par la loyauté à l'égard des institutions de la République.

De plus, le fonctionnaire doit se comporter dignement afin de ne pas perturber le bon déroulement du service ou de jeter le discrédit sur son administration. Il doit éviter tout scandale dans la conduite de sa vie privée, susceptible de rejaillir sur la personne publique qui l'emploie et de jeter le discrédit sur le corps auquel il appartient. Les fonctionnaires, notamment ceux d'autorité (donc les policiers), doivent surveiller leurs fréquentations et leurs relations personnelles afin de ne pas déconsidérer l'institution policière. Ainsi, le comportement du fonctionnaire en dehors du service pourra être constitutif d'une faute de nature à justifier une sanction s'il a eu pour effet de perturber le bon déroulement du service ou de jeter le discrédit sur l'administration.

Aussi, la simple présence, même muette, à une manifestation peut traduire un manquement au devoir de réserve, ou à l'obligation de dignité dès lors que le comportement de l'intéressé jette le discrédit sur l'administration (CAA de Lyon, 3 juin 2021, n° 20LY01407 : à propos d'un policier, qui n'était pas en service, venant perturber avec une pancarte offensante, une manifestation en faveur des migrants, le juge retient de manière plus large la méconnaissance de l'obligation de dignité). A cet égard, lorsqu'il y a une difficulté à identifier le fonctionnaire au moment des faits et à lui imputer des propos, c'est la méconnaissance de l'obligation de dignité et non de réserve qui devra être retenue.

IV - L'expression des policiers sur les réseaux sociaux

L'obligation de réserve à laquelle sont tenus les agents publics s'impose même en dehors du service et sous anonymat tel que pour celui ayant publié sous un pseudonyme, de propos outranciers et irrespectueux à l'encontre de la politique gouvernementale sur plusieurs sites internet relayés par les réseaux sociaux. Ces manquements sont constitutifs d'une faute de nature à justifier un blâme (CE, 27 juin 2018, n°412541 : pour un capitaine de gendarmerie). Il en est de même s'agissant de propos tenus qui expriment une critique de fond présentée comme une défense du corps d'appartenance de l'intéressé et formulée en termes mesurés excèdent les limites du devoir de réserve et justifie une sanction disciplinaire (CE, 12 janvier 2011, n°338461 : pour un chef d'escadron de gendarmerie).

De plus, un comportement relevant de la vie privée du fonctionnaire peut être de nature à justifier une sanction disciplinaire. Tel est le cas pour un policier qui tient sur un groupe de discussion, via l'application WhatsApp, des propos d'une particulière gravité et offensant. Le juge administratif va relever au surplus que tant le paramétrage de l'application que l'identité des membres du groupe de discussion révèlent une diffusion potentiellement large des propos et que le manquement grave aux devoirs d'exemplarité, d'honneur et de dignité de l'intéressé de ce membre de la police nationale justifie la mesure de révocation (TA Rouen, 26 octobre 2021, n° 2004524).

En outre, il a été jugé qu'en divulguant sur Internet des éléments détaillés et précis sur les domaines d'activité de la police, en faisant systématiquement usage de l'écusson de la police, un agent commet un manquement à son obligation de discrétion professionnelle en diffusant des éléments de nature à donner accès à des informations relatives à l'organisation du service de la police. La diffusion de l'écusson de la police en soi n'est pas considérée comme une méconnaissance de l'obligation de discrétion professionnelle. C'est l'utilisation qui en est faite qui est critiquable au regard des obligations de moralité, de dignité mais aussi de discrétion professionnelle qui s'imposent à tout agent public, en raison de l'association systématique de l'image du service de la police aux activités et opinions personnelles publiées par la personne intéressée sur son blog et sur les réseaux sociaux qu'il utilise en leur donnant un caractère public (CE, 20 mars 2017 n°393320).

En revanche, tel n'est pas le cas, si l'agent se borne à mettre en ligne, sur un réseau social professionnel, un simple descriptif du type de fonctions qu'il exerce en faisant état de ses expériences professionnelles, notamment auprès de potentiels recruteurs, qui est l'objet même de ce genre de réseaux. Cela ne signifie pas que l'agent qui les fréquente est délié de son obligation de discrétion professionnelle. Mais cela permet d'admettre, à tout le moins, que la diffusion dans un tel contexte d'informations relatives aux fonctions que l'agent exerce ne constitue pas, a priori, une méconnaissance de l'obligation de discrétion.

V - La participation à des émissions de télé-réalité et la publication notamment de livres

Dans ces situations, le policier doit être encore plus vigilant au respect de l'obligation de dignité et à la réputation du service.

Mais si une cour administrative d'appel admet qu'un fonctionnaire puisse participer à une telle émission télévisée comme Koh-Lanta, elle estime que la participation d'une agente à celle-ci ainsi qu'à des compétitions sportives et ce, pendant son congé maladie, était suffisamment grave pour justifier sa révocation (CAA Lyon, 12 janvier 2022, n° 19LY03573).

Dans un arrêt du 3 novembre 2016 (n° 15VE03654, 15VE03679 avec un pourvoi non admis), la Cour administrative d'appel de Versailles a confirmé l'annulation d'une sanction d'exclusion du service pour une durée de deux ans prise à l'encontre d'une fonctionnaire territoriale. La cour s'est fondée d'une part, sur ce que l'intéressée a participé à une émission de télé-réalité diffusée sur une chaîne télévisée dénommée « L'amour est aveugle » en novembre 2011, laquelle avait été enregistrée antérieurement à son affectation à la commune du Raincy et que cette diffusion n'avait pas

occasionné un dysfonctionnement du service de nature à porter atteinte à l'image de la commune. D'autre part, la Cour a estimé que si cette fonctionnaire territoriale a animé une soirée dans une discothèque comme « gogo-danseuse », il ne ressort d'aucune pièce du dossier que l'intéressée ait été rémunérée pour cette animation et que, dès lors, le cumul de rémunération n'est pas établi. Par ailleurs, la critique de son administration par un agent dans ses livres et des émissions de télévision porte atteinte aux obligations de réserve et de discrétion professionnelle.

Le juge administratif a, par exemple, confirmé une sanction de révocation prise à l'égard d'un agent des services fiscaux au motif que ce dernier avait mis en cause le fonctionnement de l'administration à laquelle il appartenait, par la publication, sous un pseudonyme, de deux livres et par sa participation à des émissions télévisées en incitant les contribuables à la fraude (CAA Lyon, 10 juillet 1996, n°94LY01879).

C'est également le cas pour une adjointe de sécurité à la police de l'air et des frontières qui a été sanctionnée d'une exclusion temporaire de fonctions aux motifs qu'elle a co-signé et participé à la promotion dans les médias d'un ouvrage portant de graves accusations contre le service de police au sein duquel elle était affectée et contre la politique gouvernementale en matière de police. Ces accusations, souvent formulées de manière outrancière, étaient de nature à jeter le discrédit sur l'institution policière dans son ensemble et le procureur de la république n'avait été saisi, sur le fondement de l'article 40 du code de procédure pénale, que d'une partie seulement des faits qu'elle prétendait dénoncer dans cet ouvrage, qu'elle avait publié cet ouvrage avant que la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité n'émette un avis sur ceux de ces faits dont elle l'avait saisie et qu'enfin, elle avait agi dans une intention délibérément polémique. L'intéressé ne pouvait se prévaloir d'aucun « devoir d'alerte » pour justifier la publication de cet ouvrage (CE, 24 mai 2017, n° 389785).



L'étendue de la liberté d'expression des policiers et ses limites sont déterminées par l'ensemble des obligations déontologiques qui s'imposent à eux. Il est important de prendre en considération que le juge administratif en donne une appréciation concrète et au cas par cas. L'administration, dans ses prises de position, est aussi invitée à avoir cette même approche.

AVIS DU REFERENT DEONTOLOGUE DE LA GENDARMERIE NATIONALE

DEVOIR DE RESERVE / PORT D'UN INSIGNE NON REGLEMENTAIRE

Un correspondant déontologue saisit le référent déontologue de la gendarmerie nationale afin de savoir si, un gendarme mobile qui arbore sur son gilet pare-balles un scratch dorsal représentant l'emblème « *Thin Blue Line* », porte atteinte au devoir de réserve qui lui incombe.

I — Tenue et port d'équipement non réglementaires

S'agissant du port d'emblèmes, l'instruction n° 5000/GEND/DSF, en date du 16 février 2016, relative à l'habillement des personnels militaires servant dans la gendarmerie prévoit en son article 17.6 que : *"Les personnels peuvent également procéder, à leurs frais, à des commandes onéreuses d'effets ou d'accessoires sur un site commercial accessible par le portail dédié à l'habillement : ces transactions commerciales s'effectuent alors dans un cadre de droit privé"*. Ainsi, si les militaires peuvent autant qu'ils le souhaitent, acheter à titre privé puis porter des effets réglementaires sur le site VETIGEND, il n'est pas prévu qu'ils puissent acheter puis porter des équipements non agréés et non réglementaires auprès de fournisseurs et/ou sites internet privés. Or, les équipements « *Thin Blue Line* » sont commercialisés par le biais d'un site internet dénommé « *The Thin Blue Line France* » <https://www.thinbluelinefrance.com>, sans être agréés ni réglementaires.

II — Devoir de réserve – neutralité

S'agissant du devoir de réserve, il incombe aux militaires de la gendarmerie de ne pas exprimer des opinions ou croyances, notamment philosophiques, religieuses ou politiques, qu'en dehors du service et avec la réserve exigée par l'état militaire (articles L. 4121-2 du Code de la défense et R. 434-32 du Code de la sécurité intérieure).

Or, « *Thin Blue Line* » (signifiant la « *Fine ligne bleue* » en français) est un emblème non-réglementaire utilisé par certains membres des forces de l'ordre dans différents pays du monde et désormais par une partie de la population. Selon la définition de l'emblème indiquée sur le site internet de *The Thin Blue Line France* : « La bande supérieure noire représente les citoyens, la ligne médiane bleue représente les forces de l'ordre et la bande inférieure noire représente les criminels ». Si sur sa page de présentation, *Thin Blue Line France* se définit comme : « un symbole apolitique de ralliement des forces de l'ordre », il n'en reste pas moins que cet emblème a été récemment utilisé dans le cadre du mouvement « *Blue Lives Matter* » qui a émergé aux Etats-Unis en 2014 à la suite du meurtre de deux agents de la police de New-York. La création de ce mouvement vise à répondre au mouvement « *Black Lives Matter* » né un an plus tôt dans le même pays, mouvement politique visant à lutter contre le racisme envers les personnes noires. Cet emblème a également été aperçu récemment sur des drapeaux brandis par des émeutiers lors de l'envahissement du Capitole à Washington (Etats-Unis), le 6 janvier 2021.

Aussi, l'équipement en cause est susceptible d'être assimilé à une mouvance politique. En conséquence, son port pourrait constituer un manquement à l'obligation de réserve.

Dès lors, le référent déontologue de la gendarmerie nationale conseille de rappeler au gendarme concerné son obligation de respecter le principe de neutralité corrélé au devoir de réserve et en conséquence, de lui faire retirer cet emblème qui en tout état de cause n'est pas réglementaire.

AVIS DU REFERENT DEONTOLOGUE DE LA DIRECTION GENERALE
DE LA SECURITE INTERIEURE
RECONVERSION D'UN AGENT PUBLIC DANS LE SECTEUR PRIVE

Le référent déontologue de la DGSI, saisi en application de l'article 25 *octies* de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 du contrôle du projet de reconversion professionnelle envisagé par un chef de service, au regard de ses missions exercées au sein de la direction générale de la sécurité intérieure ces trois dernières années.

Vu :

- le code pénal, notamment son article 432-13 ;
- la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, notamment ses articles 25, 25 bis, 25 *octies* et 26 ;
- la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, notamment ses articles 1, 2 et 18-2 ;
- le décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020 relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique, notamment ses articles 1, 18, 24 et 25 ;
- l'instruction générale interministérielle sur la protection du secret de la défense nationale n°1300/SGDSN/PSE/PSD du 13 novembre 2020,

I. La saisine

Par courriel courant juin 2021, une autorité hiérarchique zonale a saisi le référent déontologue de la direction d'une demande d'avis concernant le projet de reconversion dans le secteur privé d'un de ses chefs de service.

Celui-ci, au cours de son dernier entretien professionnel, puis lors d'échanges complémentaires à la fois par téléphone ou par courriel, souhaitait connaître les obligations déontologiques pouvant lui être imposées dans l'éventualité de son départ pour le secteur privé afin d'exercer des fonctions dans la sûreté ou la sécurité économique. Il émettait ainsi le vœu de prendre attache avec trois entreprises en particulier, dont il a la charge dans le cadre de ses attributions en matière de protection économique. Il envisageait de leur adresser un *curriculum vitae* et une lettre de motivation pour une recherche d'emploi.

Il résulte des dispositions du III de l'article 25 *octies* de la loi du 13 juillet 1983 que l'autorité hiérarchique apprécie le respect des principes déontologiques inhérents à l'exercice d'une fonction publique et qu'elle est notamment chargée, à ce titre, d'émettre un avis sur le projet de cessation définitive ou temporaire des fonctions d'un fonctionnaire qui souhaite exercer une activité lucrative, salariée ou non, dans une entreprise privée.

Les dispositions du III du même article énoncent à cet égard qu'il appartient à l'agent cessant définitivement ou temporairement ses fonctions de saisir à titre préalable l'autorité hiérarchique dont il relève afin d'apprécier la compatibilité d'une telle activité lucrative avec les fonctions exercées au

cours des trois années précédant le début de cette activité ; autorité d'emploi qui, en cas de doute sérieux sur la compatibilité de l'activité visée dans les conditions citées supra, saisit pour avis, préalablement à sa décision, le référent déontologue.

D'une part, l'agent concerné a occupé, au cours des trois dernières années les fonctions de chef de service sur le ressort territorial des entreprises visées supra.

D'autre part l'activité que l'intéressé désire exercer doit être regardée comme « une activité lucrative, salariée ou non dans une entreprise privée » au sens des dispositions rappelées au point 2.

Il résulte de ce qui précède que le référent déontologue de la DGSJ est compétent pour apprécier la compatibilité de l'activité que ce dernier entend exercer dans le secteur privé avec ses fonctions actuelles au sein de la direction.

Ce contrôle implique de s'assurer, dans un premier temps, que cette activité ne risque pas de conduire à une prise illégale d'intérêts au sens de l'article 432-13 du code pénal et, dans un second temps, qu'elle ne soulève pas de difficulté de nature déontologique.

L'appréciation de la compatibilité consiste, pour l'autorité hiérarchique, au sens de l'article 24 du décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020 relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique à examiner « 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 au chapitre IV de la loi du 13 juillet 1983 ou de placer l'intéressé en situation de commettre l'infraction prévue à l'article 432-13 du code pénal ».

II. Incompatibilité du recrutement du chef de service au sein des entreprises privées mentionnées au regard des fonctions précédemment exercées

II-1 Le risque de prise illégale d'intérêts

L'article 432-13 du code pénal punit de trois ans d'emprisonnement et d'une amende de 200 000 euros le fait, par une personne ayant été chargée, en tant que fonctionnaire, dans le cadre des fonctions qu'elle a effectivement exercées, soit d'assurer la surveillance ou le contrôle d'une entreprise privée, soit de conclure des contrats de toute nature avec une entreprise privée ou de formuler un avis sur de tels contrats, soit de proposer directement à l'autorité compétente des décisions relatives à des opérations réalisées par une entreprise privée ou de formuler un avis sur de telles décisions, de prendre ou de recevoir une participation par travail, conseil ou capitaux dans cette entreprise avant l'expiration d'un délai de trois ans suivant la cessation de ces fonctions. Ces dispositions n'exigent pas que l'intervention du fonctionnaire s'inscrive dans le processus formalisé des décisions administratives. Il résulte, en outre, de la jurisprudence de la Cour de cassation que l'infraction prévue par cet article est sanctionnée même en cas d'interposition de sociétés ou de toute autre personne.

Dès lors que la participation constitutive du délit de prise illégale d'intérêts peut notamment être réalisée par le fait pour un fonctionnaire ayant été chargé soit d'assurer la surveillance ou le contrôle d'une entreprise privée, soit de proposer directement à l'autorité compétente des décisions relatives à des opérations réalisées par une entreprise privée ou de formuler un avis sur de telles décisions, de prendre ou de recevoir une participation par travail dans cette entreprise avant l'expiration d'un délai de trois ans suivant la cessation de ces fonctions, cette infraction serait caractérisée à l'encontre du

chef de service cité, sous réserve de l'appréciation du juge pénal, s'il était recruté par l'une des entités ciblées pour son projet de reconversion.

II-2 Le respect des obligations déontologiques

Il résulte des dispositions de l'article 24 du décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020 relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique que, l'autorité hiérarchique, lorsqu'elle évalue la compatibilité d'une activité lucrative avec les fonctions publiques exercées antérieurement par un fonctionnaire, examine si cette activité risque de compromettre ou de mettre en cause le fonctionnement normal, l'indépendance ou la neutralité du service ou de méconnaître tout principe déontologiquement mentionné à l'article 25 de la loi du 13 juillet 1983. Ainsi, selon cette disposition législative : *« 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 »*. En outre, l'article 25 bis dispose que : *« le fonctionnaire veille à faire cesser immédiatement ou à prévenir les situations de conflit d'intérêts dans lesquelles il se trouve ou pourrait se trouver »*.

En l'espèce compte tenu des fonctions de chef de service exercées par l'intéressé au sein de sa structure qui l'ont conduit à assumer localement la protection économique des entreprises ciblées, l'emploi de l'intéressé par lesdites sociétés pourrait, dans certaines hypothèses, l'amener à méconnaître des obligations et principes déontologiques qui s'imposent, et tout particulièrement l'injonction du législateur de prévenir ou faire cesser les situations de conflit d'intérêts ainsi que le principe d'impartialité.

L'intérêt direct, moral et présent, lors de la phase de recrutement, formé par le candidat, dans sa volonté de se faire embaucher par les entreprises en question, suffit à faire naître une interférence de nature à influencer ou paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif de la fonction publique.

Par ailleurs, l'intérêt direct, matériel et à venir, nourri par le chef de service, en cas de cessation de fonctions publiques à la faveur d'un des emplois envisagés, est susceptible de mettre en cause le fonctionnement normal et l'indépendance de l'administration au regard des relations que la nouvelle activité implique avec les anciens services de l'agent ou des liens étroits constitués par ce dernier avec le milieu économique local en mesure de favoriser les intérêts de son employeur privé au détriment des autres entreprises du département.

Par conséquent compte tenu de l'ensemble de ces éléments, considérant qu'aucune réserve de notre part ne permet d'écarter le risque déontologique, l'activité de responsable de la sûreté ou de la sécurité économique envisagée par l'agent au sein des entreprises déjà citées est incompatible avec sa fonction publique avant l'expiration d'un délai de trois ans à compter de la cessation de ses fonctions actuelles.

III. Compatibilité avec réserves du projet de reconversion professionnelle dans le secteur privé du chef de service à condition de ne pas être recruté dans un délai de trois ans par une entreprise dont il assure la protection économique dans le cadre de ses fonctions actuelles

La volonté de reconversion dans le secteur privé du candidat putatif se doit de respecter à la fois les prescriptions de l'article 432-13 du code pénal ainsi que les dispositions des articles 25, 25 bis et du III

de l'article 25 octies de la loi numéro 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

Dans ce cadre, pour éviter tout risque déontologique, il conviendra que l'intéressé tienne compte des réserves suivantes :

- Il devra s'abstenir de réaliser des prestations, de quelque nature que ce soit, au profit de toute personne publique et en particulier des services du ministère de l'intérieur ou de tout autre organisme sur lequel il avait autorité.
- Il devra s'abstenir de toute démarche, y compris de représentation d'intérêts, au sens de l'article 18-2 de la loi du 11 octobre 2013, auprès de responsables publics avec lesquels il était en contact dans le cadre de ses fonctions publiques.
- Il ne devra pas davantage intervenir auprès de ses anciens services pour le compte de sa société par exemple en appui à une demande de subvention, d'agrément ou d'autorisation.
- Il ne pourra fournir, directement ou indirectement, des prestations à des entreprises à l'égard desquelles il a pris des actes relevant de l'article 432-13 du code pénal.
- Enfin, il ne pourra pas se prévaloir de son ancien titre et de son ancienne qualité d'agent public dans le cadre de sa nouvelle activité privée.

En outre, il est rappelé au demandeur les dispositions de l'article 26 de la loi du 13 juillet 1983, aux termes duquel : *« les fonctionnaires sont tenus au secret professionnel dans le cadre des règles instituées. Les fonctionnaires doivent faire preuve de discrétion professionnelle pour tous les faits, informations ou documents dont ils ont connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions. En dehors des cas expressément prévus par la réglementation en vigueur, notamment en matière de liberté d'accès aux documents administratifs, les fonctionnaires ne peuvent être déliés de cette obligation de discrétion professionnelle que par décision expresse de l'autorité dont ils dépendent »*. Il incombe ainsi au chef de service concerné, comme à tout agent public ou ancien agent public, et sans limite de durée, de ne jamais faire usage ou de divulguer des documents ou renseignements non publics dont il aurait eu connaissance du fait de ses anciennes fonctions.

Le présent avis ne saurait exempter l'intéressé du respect des prescriptions de l'instruction générale interministérielle sur la protection du secret et de la défense nationale n°1300/SGDSN/PSE/PSD du 13 novembre 2020 et du risque d'atteinte à la protection du secret de la défense nationale au sens des articles 413-10 et suivants du code pénal.

Le référent déontologue

C. Fiche thématique



LES MÉDIAS SOCIAUX

FICHE THÉMATIQUE

Cette fiche vient en complément des fiches « *liberté d'opinion et expression des agents publics* » et « *discrétion et secret professionnel* », elle développe spécifiquement l'approche « médias sociaux ».



I. DE QUOI PARLE-T-ON ?

On qualifie de « **médias sociaux** » l'ensemble des services permettant de développer des conversations et des interactions sociales sur internet ou en situation de mobilité via des applications. Leur finalité est la création, le développement et le maintien de relations sociales. Ils permettent ainsi de donner son opinion, dialoguer avec d'autres utilisateurs, ou participer à des projets collaboratifs.

Parmi ces médias sociaux, les « **réseaux sociaux** » permettent aux utilisateurs de se constituer un réseau d'amis ou de relations, qui favorise les interactions sociales entre individus, groupes d'individus ou organisations.

La croissance de l'usage des réseaux sociaux et, plus largement des médias sociaux, se traduit par une augmentation à la fois du nombre des utilisateurs, et de la fréquence d'utilisation, du volume des informations échangées. Parmi les réseaux sociaux, on retrouve, par ordre décroissant en termes de nombre d'utilisateurs actifs : Facebook, What's app, Instagram, Snapchat, Tik-tok, Twitter, Pinterest, LinkedIn, (source : Agence TIZ – février 2021).

On distingue les réseaux sociaux institutionnels, gérés en relation avec les différents acteurs du ministère (DICOM, SICOP, SIRPA Gendarmerie), et les réseaux sociaux personnels, à usage privé, qui font l'objet des recommandations de cette fiche. Ils peuvent être soit dédiés à un cercle restreint, soit orientés vers une diffusion large voire publique. Dans la réalité, les interférences tendent cependant à se multiplier.



II. LES ENJEUX

La liberté d'expression et ses limites

Le droit à la liberté d'expression et ses limites figurent à l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'Homme. En effet, la liberté d'expression n'est pas un droit absolu : pour les fonctionnaires, cette liberté d'expression doit se concilier avec les exigences de l'intérêt général, dont les agents publics ont la charge d'assurer le service. Ainsi, bénéficiant de la liberté d'expression, ils ont également un « devoir de loyauté, de réserve et de discrétion envers leur employeur » (CEDH, 12 février 2008, Guja c/Moldavie). **Ce devoir de secret et de discrétion professionnelle** figure à l'article 26 de la loi statutaire susvisée (voir la fiche « Discrétion et secret professionnels »).

De manière générale, et notamment en dehors du service, la liberté d'expression doit trouver à s'appliquer dans le respect de **l'obligation de réserve**, corollaire de l'obligation de neutralité (voir la fiche « Liberté d'opinion et d'expression des agents publics »). Cette conciliation entre liberté d'expression et obligations statutaires est mentionnée dans le code de la sécurité intérieure régissant les droits et devoirs des policiers et des gendarmes aux articles R.434-39 (PN) et R.432-32 (GN). De la même façon, l'article 5 de la charte de déontologie de l'inspection générale de l'administration du 17 février 2017 rappelle cette nécessaire conciliation.

Ainsi, si l'article 6 de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires affirme que « *la liberté d'opinion est garantie aux fonctionnaires* », pour l'ensemble des agents publics, la liberté d'expression cède en service devant les **exigences de dignité, d'impartialité, d'intégrité, de probité, de neutralité, de laïcité, voire, dans certains cas, et notamment pour les hauts fonctionnaires devant une obligation de loyauté.**

Les risques déontologiques encourus

Avec le développement du web social, et des nouveaux modes de communication en ligne, la délimitation de la vie privée et de la vie professionnelle peut s'avérer ardue. En effet, les frontières entre vie publique et vie privée sont parfois difficile à définir. Ainsi, l'usage des réseaux sociaux par les agents du Ministère de l'intérieur peut présenter des risques de dérives déontologiques : **atteinte au devoir de réserve, atteinte à l'obligation de discrétion et de secret professionnel, atteinte à la neutralité**, mais également pénales : **diffamation, injures, discrimination portant de facto atteinte au renom de l'institution d'appartenance.**



III. LA POLITIQUE RETENUE EN LA MATIERE

De manière générale la plus grande retenue doit être observée dans l'usage des réseaux sociaux sur Internet. L'extension du devoir de réserve à l'utilisation des médias sociaux se veut une garantie indispensable pour la sécurité des agents publics et de leur famille. Aussi, les bonnes pratiques suivantes peuvent être formulées pour les agents du ministère de l'intérieur :

- ❖ Ne pas faire état de sa qualité de fonctionnaire ou de militaire lorsque l'agent s'exprime publiquement sur les réseaux sociaux à titre personnel, comme au titre d'une autre qualité (membre d'une association par exemple).

Recommandation : pour les agents présents sur les réseaux sociaux sous un pseudonyme susceptible de ré-identification de ne tenir que des propos qu'ils pourraient assumer publiquement sous leur identité réelle.

- ❖ Respecter les obligations déontologiques statutaires en particulier le devoir de réserve ainsi que l'obligation de discrétion et de secret professionnels.

Recommandation : les propos faisant référence à des événements professionnels doivent rester modérés. Pour autant, les commentaires des décisions prises par l'Institution ainsi qu'aux activités ou missions exercées par le titulaire du compte sont à éviter sauf cas particulier du mandat syndical. Il est particulièrement nécessaire de tenir compte des contraintes particulières du secret propre à certains services du Ministère de l'intérieur.

- ❖ Toujours garder à l'esprit que les publications sont susceptibles de toucher un public plus large que celui à qui il était initialement destiné par le biais de partage, capture d'écran ou montage. Tout ce qui est publié en ligne laissant une trace, le droit à l'oubli reste compliqué à mettre en œuvre.

Recommandation : adopter sur les réseaux sociaux la même retenue que si l'on s'exprimait sur la place publique.

La vigilance sur les risques et le respect, par tous les agents, des bonnes pratiques dans l'usage d'internet et des médias sociaux, concourent à la fois à la protection de chacun et à la préservation de l'image et de la réputation du Ministère.

Pour approfondir le sujet : « *Guide de bon usage des réseaux sociaux* » (2017) rédigé par la délégation à l'information et à la communication du ministère de l'intérieur. « *Guide du bon usage des médias sociaux* » (2019) rédigé par le service d'information et de relations publiques des armées - Gendarmerie.

ANNEXE



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

« Conforter la place de la déontologie dans le quotidien »



Le général de corps d'armée Alain PIDOUX est le chef de l'Inspection générale de la gendarmerie nationale (IGGN) depuis le 1^{er} juillet 2020. Il est, à ce titre, référent déontologue de la gendarmerie nationale, chargé du respect des règles de déontologie qui s'appliquent aux personnels de la gendarmerie.

L'engagement déontologique : condition essentielle pour la réussite des missions, la cohésion au sein des unités et la préservation du lien de confiance avec la population.

La première mesure de la stratégie de transformation IGGN 20.24 que je porte depuis mon arrivée à la tête de l'IGGN consiste en l'élaboration d'un plan d'action destiné à conforter la place de la déontologie dans l'exécution des missions de la gendarmerie. Cette volonté de réaffirmer et de renforcer ainsi notre engagement dans ce domaine est une condition essentielle à la réussite de nos missions et à la préservation de notre lien de confiance avec la population. Cela participe également à la cohésion du groupe. Le dysfonctionnement d'un seul peut être de nature à déstabiliser une unité.

Ce futur plan d'action déontologie s'inscrit également dans une actualité renforcée par les orientations stratégiques telles qu'énoncées dans la stratégie GEND 20.24 du directeur général de la gendarmerie nationale ainsi que par les récents travaux issus du Beauvau de la sécurité. Souvenons-nous que ce sont des affaires mettant en cause le comportement de membres des forces de sécurité intérieure qui lui ont donné le jour.

Les tensions, violences, crises qui nécessitent l'intervention des gendarmes deviennent chaque jour plus compliquées dans un environnement opérationnel, médiatique, juridique et sociétal toujours plus contraignant. Dans ces circonstances, nous devons continuer à répondre par une exigence d'exemplarité dans l'action : c'est le cœur du contrat de confiance avec la société.

Ce plan, qui se présentera comme un guide de l'action collective et individuelle, n'est pas un catalogue des multiples mesures existant au service de la déontologie au sein de la gendarmerie.

Construit à partir de deux travaux précédemment réalisés au sein de l'IGGN - *une étude des sanctions en gendarmerie sur la période 2017-2020 et une cartographie des risques déontologiques* -, il complète le dispositif actuel. Réservé à un usage interne, il constitue un levier de performance dans le contact avec nos concitoyens, contrat au cœur des priorités gouvernementales. Ce plan d'action fera bien entendu

l'objet d'un suivi annuel avec en particulier une évaluation des risques déontologiques, et l'observation de l'évolution de certains indicateurs.

Gagner en transparence et irriguer davantage la culture de la déontologie.

Le plan d'action déontologie vise également à gagner en transparence en communiquant plus clairement sur les enjeux déontologiques pour l'Institution. Il a également vocation à irriguer davantage la culture de la déontologie dans les activités et pratiques quotidiennes des gendarmes.

Il s'organise autour des **4 axes stratégiques suivants** :

- Axe n°1 : **Renforcer la gouvernance de la déontologie en gendarmerie.**
- Axe n°2 : **Développer les actions de formation en matière de déontologie.**
- Axe n°3 : **Faciliter la prise en compte et le suivi des manquements déontologiques.**
- Axe n°4 : **mieux maîtriser les risques déontologiques du quotidien.**

« La déontologie n'est pas une variable d'ajustement »

La déontologie n'est pas une variable d'ajustement ; elle a toujours été un impératif pour la gendarmerie. Elle est le marqueur quotidien de ses activités. Ses règles sont intégrées dans un corpus juridique dense mais elles ne suffisent pas à déterminer « *l'art d'être gendarme* ». Elles doivent donc également être associées à une démarche éthique plus personnelle qui vise à donner du sens et une finalité aux obligations du métier.

L'identité militaire est un capital de notre « Maison Bleue ». Notre statut et les obligations qui s'y attachent, comme l'évoquait récemment le directeur général de la gendarmerie nationale, « *la discipline, l'obéissance librement consentie, le contrôle hiérarchique et la disponibilité garanties par la vie en caserne* », nous obligent. Les valeurs auxquelles le gendarme doit se référer au regard de ses missions de protection de la population, du territoire et de l'État en font partie.

Ce rappel permanent doit ainsi l'inviter à réfléchir sur les principes qui motivent son action. Sur cette base, il choisira la conduite la plus appropriée avec le plus de discernement. C'est là toute l'ambition de ce nouveau plan.

« Un effort particulier sur la formation et la sensibilisation »

La seule référence aux règles professionnelles édictées dans un corpus législatif et réglementaire étoffé ne suffit probablement pas à garantir que toute intervention se déroulera comme attendu. Des actions de formation sur la déontologie et l'entretien régulier de certaines compétences clés constituent des points d'ancrage robustes. Ces mesures sont de nature à prévenir les éventuelles dérives de comportement et répondent aux attentes de l'Institution dans ce domaine. La formation initiale constitue donc un moment déterminant pour faire en sorte que le jeune gendarme puisse s'imprégner des règles déontologiques. Mais ce grand bain initial ne saurait être suffisant. Des rappels réguliers doivent jalonner toute carrière.

Dans ce cadre, et pour consolider cette démarche conceptuelle, l'IGGN portera un effort plus particulier sur la formation et la sensibilisation à la déontologie (*interventions dans les écoles et centres de formation, mise à disposition de fiches réflexes et de cas concrets, module de formation à distance annuel obligatoire pour tous, mise en ligne d'une foire aux questions sur un site intranet dédié ...*).

Ces actions déjà engagées depuis quelques années pour certaines d'entre elles vont se poursuivre et s'intensifier, en complément de celles réalisées au sein des écoles de la gendarmerie et des formations administratives dans les centres régionaux d'instruction nouvellement créés au niveau zonal.

Fort de ce bagage éthique, le gendarme sera davantage en mesure de « **Répondre présent** » et d'apporter à ses concitoyens le service public qu'ils sont en droit d'attendre. Connus et reconnus pour son action et sa proximité, il doit apporter de la sérénité, susciter l'adhésion et ainsi jouer pleinement son rôle de modérateur afin d'apaiser des situations qui peuvent rapidement dégénérer si elles ne sont pas prises en compte avec rapidité et discernement.

Confronté chaque jour à la misère sociale et devant intervenir dans des situations de plus en plus complexes et tendues, souvent poussé dans ses retranchements, le gendarme doit pouvoir se raccrocher à des valeurs fortes et bien assimilées afin de conserver un comportement exemplaire et professionnel. Les rappels réguliers et le ruissellement de la culture déontologique sont de nature à éviter les pertes de repère et au final, à préserver la légitimité de l'action des gendarmes. Ce plan d'action se veut donc pleinement opérationnel et contribuera à garantir la « densité du gendarme » et à « conforter la place de la déontologie dans le quotidien ».



9 Points d'ancrage déontologique de la gendarmerie



9 POINTS D'ANCRAGE DÉONTOLOGIQUE DE LA GENDARMERIE



LA COMPÉTENCE

- Maîtrise des savoir-faire,
- Faire référence dans son domaine,
- Être équitable et lucide.

LE CONTRÔLE HIÉRARCHIQUE

- Cultiver l'exemplarité,
- Être exigeant,
- Guider et jalonner,
- Conseiller,
- Être mesuré et juste,
- Rôle éminent de l'encadrement de contact.

LE DROIT AU CONSEIL DÉONTOLOGIQUE

- Possibilité de s'adresser à un référent déontologue,
- Droit à l'erreur mais pas à la faute,
- Autocontrôle collectif et individuel.

LE CONTRÔLE SOCIAL

- Regard des citoyens,
- Partage de l'espace social,
- Contrat de confiance avec nos concitoyens,
- Gendarme, générateur de paix publique sous le regard vigilant de la population.

LA FORMATION INITIALE

- Construire des fondations solides,
- Appropriation individuelle et collective des valeurs de la gendarmerie nationale,
- Ancrer profondément les repères.

L'IDENTITÉ MILITAIRE

- Esprit de sacrifice, discipline, disponibilité, loyauté, neutralité
- Sens de l'honneur et des responsabilités (devoir),
- Force morale,
- Fierté d'appartenir à une communauté mue par des valeurs communes et cultivant une fraternité d'arme,
- Disponibilité.

LA FORMATION CONTINUE

- Guider dans la durée,
- Maintenir une haute exigence déontologique,
- Cultiver le sens du service public.

LES TEXTES FONDAMENTAUX EN MATIÈRE DE DÉONTOLOGIE

- Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et notamment ses articles 12 et 15,
- Codes pénal et de procédure pénale,
- Codes de la défense et de la sécurité intérieure, dont les articles formant code de la déontologie de la police nationale et de la gendarmerie nationale (R.434-2 à 27 puis R.434-31 à 33),
- Charte du gendarme ;
- Décret 2013-874 relatif à la prestation de serment des militaires de la gendarmerie nationale,
- Brochure «Du commandement et de l'autorité, invariants du chef et pratique des relations hiérarchiques au sein de la gendarmerie nationale».

LA CULTURE DU RESPECT

- Fierté de servir l'intérêt général,
- Conscience aiguë de sa dignité d'homme et de chef,
- Conjuguer loyauté et humilité,
- Intelligence des situations, discernement,
- Respect permanent de l'autre.

«LA DÉONTOLOGIE, C'EST AVOIR SUFFISAMMENT DE POINTS D'ANCRAGE POUR NE PAS DÉRIVER»



