



*Nous n'avons volontairement pas corrigé les imperfections de forme qui peuvent apparaître dans chaque copie.*

## Concours interne

1<sup>ère</sup> épreuve d'admissibilité : Droit public

**Copie ayant obtenu la note de 12/20**

Ministère de la Transition écologique et solidaire  
Direction des affaires juridiques  
Le/La chef/fe de bureau

Paris, le 21 août 2017,

NOTE  
à l'attention du directeur général

Objet : Adoption et mise en œuvre d'une charte de déontologie pour les agents.

La loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires a rappelé les principes de la fonction publique, notamment ceux d'impartialité, d'intégrité, de probité et de neutralité. Cependant, le développement massif des moyens de communication et de l'usage des réseaux sociaux oblige aujourd'hui la fonction publique à concilier ces principes avec le respect des libertés fondamentales, notamment la liberté d'informer, de ses agents.

L'actualité récente a été marquée par la dénonciation de conflits d'intérêts ou l'action de lanceurs d'alerte. De telles situations, quant elles sont avérées, nuisent à la fois à l'image de l'administration, à la confiance que lui portent les usagers et à la performance de l'action publique. Le ministère de la Transition écologique et solidaire est particulièrement observé par l'opinion face à ce risque, compte tenu de la sensibilité des dossiers traités.

Dans ce contexte, il apparaît souhaitable de clarifier, dans un texte de droit souple propre à notre administration, l'état actuel du droit et de mettre en œuvre des procédures destinées à renforcer la déontologie interne.

Dans cette perspective d'élaboration et de mise en œuvre d'une charte de déontologie, la présente note vise à :

- présenter les mérites mais aussi les limites d'une telle démarche (I) ;
- formuler des propositions de court et de moyen terme pour définir son champ d'application, son contenu, sa portée juridique et concrète, notamment grâce au renforcement du rôle du référent déontologue (II).

\* \* \*

I. L'adoption d'une charte de déontologie permettra de préciser le cadre juridique d'exercice des missions des agents, mais ne devra pas aller à l'encontre de la protection des lanceurs d'alerte et des limites d'un texte de droit souple.

A) Une charte de déontologie permettra de préciser au sein d'un texte unique les dernières évolutions de la législation.

Plusieurs textes relatifs à la déontologie au sein de la fonction publique sont intervenus au cours des dernières années. Ils ont progressivement précisé la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires qui contenait déjà de nombreuses dispositions relatives au conflit d'intérêts et au secret professionnel :

- elle fixe les principes de la fonction publique et la possibilité pour tout chef de service, pour veiller à leur respect, de préciser, après avis des représentants du personnel, les principes déontologiques applicables, en les adaptant aux missions du service (article 25) ; la charte s'inscrira dans ce cadre ;

- elle indique la nécessité pour tout fonctionnaire de faire cesser ou de prévenir les situations de conflit d'intérêts (article 25 bis) ;

- les fonctionnaires d'un niveau hiérarchique important doivent transmettre une déclaration exhaustive, exacte et sincère de leurs intérêts (article 25 ter) et une situation patrimoniale comportant une récapitulation des revenus perçus (article 25 quinquies) qui peuvent être examinées par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique. Des sanctions sont prévues (article 25 sexies).

- le secret professionnel s'impose aux fonctionnaires (article 26), qui doivent cependant, dans ce cadre, satisfaire les demandes d'information du public (article 27).

- Un référént déontologue est institué (article 28 bis).

Sur chacun des deux volets que constituent les conflits d'intérêt et le secret professionnel, de nouvelles dispositions ont précisé le cadre juridique dans lequel ils s'inscrivent :

- la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, dans son article 11 modifié par la loi n° 2017-261 du 1<sup>er</sup> mars 2017, élargit la nécessité d'une déclaration patrimoniale et d'une déclaration d'intérêts à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique aux directeurs d'administration centrale.

- le décret n° 2016-1967 du 28 décembre 2016 relatif à l'obligation de transmission d'une déclaration d'intérêts s'applique désormais aux chefs de service et à certains agents.

- la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique définit le statut du lanceur d'alerte et la procédure dans laquelle il peut déroger au secret professionnel : d'abord en signalant une alerte à son supérieur hiérarchique, direct ou indirect, puis à l'autorité administrative ou judiciaire, en cas d'absence de réponse dans un délai raisonnable.

L'adoption d'une charte de déontologie permettrait donc de rappeler en un texte unique et facilement accessible l'ensemble de ces dispositions. Elle apporterait une réponse à une demande sociale croissante en matière de déontologie et de transparence et expliciterait un cadre spécifique au ministère de la Transition écologique et solidaire. La charte préciserait les obligations de comportement découlant des principes généraux, régulerait les relations des agents avec la presse et préviendrait le risque déontologique.

B) Cependant, la charte devra respecter la liberté d'expression des agents et ne pourra prétendre à avoir valeur réglementaire, ce qui limitera de fait son influence.

La liberté d'expression est une liberté fondamentale, inscrite dans la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789 (article 11).

Par ailleurs, la Cour européenne des droits de l'homme a défini quatre critères qui permettent à un agent public, sur le fondement de l'article 10 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, de rendre publique une information confidentielle (12 février 2008, Guja c/Moldavie, n° 14277/04)

- l'intérêt public qu'elle présente ;
- son authenticité ;
- la motivation du salarié, dont elle a estimé, dans les circonstances de l'espèce, qu'elle devait faire l'objet d'une protection ;
- l'évaluation de la proportionnalité de l'ingérence du Gouvernement de l'autorité publique concernée par rapport au but légitime poursuivi.

Ainsi, la charte de déontologie devra tenir compte de cette jurisprudence pour ne pas s'exposer à un risque contentieux.

Enfin, la charte relève du droit souple et ne peut donc, même si elle est source de bonnes pratiques, avoir de valeur réglementaire. Face à un requérant qui mettait en doute l'impartialité du juge administratif en se fondant sur la charte de déontologie des membres de la juridiction administrative, le juge administratif a réaffirmé que celle-ci ne pouvait être utilement invoquée car dénuée de caractère réglementaire (CAA Marseille, 20 mars 2014, M.B.C. et autres, n° 13MA01831), contrairement au code de déontologie édicté par le décret du 18 mars 1986 (CE Sect. 1<sup>er</sup> février 2006, Jean-Jacques, n° 271676 qui rend possible une sanction proportionnée).

\* \* \*

II. La charte pourrait s'appuyer sur le modèle de celle des ministères économiques et financiers en actualisant le cadre juridique pour les situations de conflit d'intérêts et être mise en œuvre à travers une stratégie institutionnelle pilotée par le référent déontologue.

A) La charte pourrait s'inspirer du modèle de celles des ministères économiques et financiers en actualisant les dispositions relatives au conflit d'intérêt et intégrer les spécificités ministérielles.

Les ministères économiques et financiers ont élaboré en novembre 2014 une charte de déontologie dont l'esprit et les grandes rubriques pourraient utilement être repris. Elle s'organise de la manière suivante :

- un préambule renvoie les règles déontologiques à portée générale au site dédié et se concentre sur les spécificités des ministères concernés ;
- un volet "les sollicitations par des tiers" rappelle la loi et détaille les situations les plus fréquemment rencontrées et les consignes à observer ;
- un volet "la prise d'intérêts par les agents" indique la procédure à suivre pour signaler ses liens familiaux, même indirects, et prévenir sa hiérarchie ;
- un volet "les relations avec la presse et la communication institutionnelle" précise les relations avec les journalistes et les interventions d'agents, écrites ou orales ;
- enfin, une rubrique est consacrée au rappel des missions de contrôle déontologique exercées par l'autorité hiérarchique et le rôle du réseau de hauts-fonctionnaires référents pour la déontologie en matière de conseil et de contrôle.

La charte de la juridiction administrative pourrait apporter des compléments utiles, notamment sur les mandats électifs, même si ses exigences pourraient être assouplies.

## Propositions

- confier le pilotage de l'élaboration de la charte de déontologie des ministères au réfèrent déontologue, en lien étroit avec la direction des affaires juridiques et le service des ressources humaines

Pour cela, il conviendrait de :

\* prendre contact avec le réfèrent déontologue des ministères économiques et financiers pour bénéficier de son retour d'expérience

\* confier à la direction des affaires juridiques la rédaction d'un texte actualisé concernant les situations de conflit d'intérêts, tenant compte de la loi n° 2016-1961 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique et de l'arrêt de la CEDH en matière d'ingérence d'une autorité publique, pour limiter le risque contentieux.

- charger le service des ressources humaines de recenser les cas les plus problématiques survenus au cours des dernières années pour adapter le modèle de charte aux spécificités du ministère de la Transition écologique et solidaire (relations avec les lobbies, par exemple) et à des situations nouvelles.

- soumettre un premier projet de Texte aux représentants du personnel en leur proposant d'y apporter des amendements. Cette étape préparera les discussions entre la direction et ces représentants, dans un second temps.

B) Pour être pleinement opérationnelle, la charte devra faire l'objet d'une stratégie ministérielle d'information et de formation, mais aussi de prévention, dans laquelle le réfèrent déontologue jouera un rôle majeur.

La stratégie ministérielle se déclinera autour de trois axes : une information systématisée, une formation renforcée et une prévention accentuée.

Premier axe : faire connaître la charte de déontologie et informer de manière pédagogique l'ensemble des agents.

## Propositions

- à court terme, présenter le projet de charte (esprit + éventuel pré-projet si la première réunion avec les représentants du personnel a pu se tenir préalablement) lors du séminaire de rentrée des agents du ministère, traditionnellement à la mi-septembre

- préparer une plaquette d'information sur les objectifs et les enjeux à diffuser sur le site du ministère et l'intranet

- sensibiliser systématiquement les nouveaux agents aux principes déontologiques (les nouveaux entrants dans la fonction publique sont souvent des "digital natives" pas toujours sensibilisés aux risques des réseaux sociaux), notamment lors de leur processus d'intégration dans nos services.

- en évoquant la procédure relative aux lanceurs d'alerte, rappeler aussi les sanctions s'appliquant aux dénonciations malveillantes.

Deuxième axe : former l'ensemble des agents aux principes déontologiques.

L'enjeu est bien l'appropriation d'un cadre juridique encore mal connu. La charte peut constituer un outil pour sa diffusion.

## Propositions

- mobiliser le service des ressources humaines pour construire des modules de formation (jeux de rôle, modèles utilisés par les IRA) et enrichir son offre de formation aux principes déontologiques

- prévoir une circulaire spécifique à destination des personnels d'encadrement pour leur rappeler leur mission de contrôle et leur responsabilité en matière d'application des principes déontologiques. L'exercice de cette fonction pourrait être évalué par le supérieur hiérarchique lors de l'entretien professionnel annuel.

- communiquer à destination de tous les agents sur l'utilité de la charte comme texte facilement accessible qui pourra contribuer à animer le dialogue social au sein du ministère.

Troisième axe : prévenir le risque déontologique en renforçant le rôle du référent déontologue.

Au-delà de la seule réponse aux situations contraires à la déontologie, l'enjeu d'une administration performante est une action de prévention au long court.

## Propositions

- Il n'apparaît pas opportun de créer une nouvelle entité chargée du respect des dispositions de la charte. Le rôle du réfèrent déontologue devra plutôt être renforcé, dans le sens d'une plus grande indépendance et en disposant de moyens supplémentaires (étudier la possibilité de redéployer 1 ou 2 ETP, mais dont le profil devra correspondre aux exigences déontologiques).

- Le ministère pourrait se fixer des objectifs chiffrés en matière de respect des principes déontologiques, à partir d'un état des lieux. Un compte rendu des progrès accomplis pourrait figurer, à moyen terme, dans le bilan social annuel.