

ADMINISTRATION MODERNE

Charte Déontologique de l'encadrement supérieur de l'Etat

Préambule/prologue

Nota bene : *Cet exercice est inspiré par des codes et chartes existants comme celui de la Direction Générale du Trésor mis en place en 2006 ou le recueil des obligations déontologiques des magistrats, qui a été édicté en 2010.*

Pourquoi Administration moderne promeut la nécessité d'une charte déontologique pour les membres de l'encadrement supérieur de l'Etat ?

Un haut fonctionnaire est un serviteur de la République. Il est au service des exigences de la démocratie et il doit être, tout particulièrement, à l'écoute des citoyens, tout en veillant au principe d'égalité, de continuité et d'adaptabilité du service public.

Serviteur à la fois de l'exécutif et des citoyens, et au surplus producteur de normes, la situation particulière du haut fonctionnaire a de nombreuses conséquences dont deux d'entre elles sont particulièrement importantes. Son recrutement est soumis à des règles spécifiques et ses modalités d'avancement également, règles parmi lesquelles le concours joue un rôle primordial. Ses actes et ses fonctions font l'objet d'une régulation spécifique. Elle est assurée par un ensemble d'obligations : de loyauté, de réserve, de discrétion, de dignité, etc. Nous estimons que leur cohérence prend forme au point que la déontologie doit être un véritable mode de régulation au sein de l'administration, entre les fonctionnaires eux-mêmes et entre les fonctionnaires et les usagers.

Toutefois, la perte de confiance dans les élites administratives et politiques nous invitent à un examen de conscience. Il existe bien une vertu d'exemplarité, il importe à chacun d'entre nous de démontrer au quotidien par sa conduite que l'on est digne des responsabilités qui nous ont été confiées.

Il devient impératif d'éviter les conflits d'intérêts même s'il s'agit d'une notion dont la définition juridique n'est pas encore des plus solides¹ en France. Ce type de situation remet en cause tant l'autorité morale des fonctionnaires concernés que les fondements de l'action de l'Etat.

Dans une société en mouvement, l'encadrement supérieur pour accomplir sa mission, doit aller au-delà de principes éthiques en intégrant de nouveaux impératifs comme le droit d'alerte, l'anticipation, l'écoute des concitoyens, l'attention aux agents encadrés, l'absence de préjugés, ...

Dans un premier temps, seront rappelées les obligations telles qu'elles figurent dans le statut mais aussi la jurisprudence, dans un second temps sont posés les engagements d'Administration moderne, auxquels en premier lieu ses membres doivent adhérer.

¹ WIKIPEDIA : Un **conflit d'intérêts** est une situation injuste dans laquelle une personne ayant à accomplir une fonction d'intérêt général, tel qu'un agent public (fonctionnaire, juré, tuteur, expert judiciaire, témoins), un avocat, un médecin, un homme politique, un cadre ou un dirigeant d'entreprise se trouve avec des intérêts personnels qui sont en concurrence avec la mission qui lui est confiée, l'intérêt de son administration ou de sa société. De tels intérêts en concurrence peuvent le mettre en difficulté pour accomplir sa tâche avec neutralité ou impartialité. Même s'il n'y a aucune preuve d'actes préjudiciables, un conflit d'intérêts peut créer une apparence d'indélicatesse susceptible de miner la confiance en la capacité de cette personne à assumer sa responsabilité.

I - Rappel des obligations telles qu'elles figurent dans le statut

1. Obligation d'obéissance hiérarchique

Loi n°83.634 du 13 juillet 1983, article 28, « *Le fonctionnaire doit se conformer aux instructions de son supérieur hiérarchique, sauf dans le cas où l'ordre donné est manifestement illégal et de nature à compromettre gravement un intérêt public.* » Le refus d'obéissance équivaut à une faute professionnelle.

La subordination hiérarchique impose également de se soumettre au contrôle hiérarchique de l'autorité supérieure compétente et de faire preuve de loyauté dans l'exercice de ses fonctions. Le devoir d'obéissance impose enfin au fonctionnaire de respecter les lois et règlements de toute nature.

2. Obligation d'effectuer les tâches confiées

Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, article 28.

« *Tout fonctionnaire, quel que soit son rang dans la hiérarchie, est responsable de l'exécution des tâches qui lui sont confiées. Il n'est dégagé d'aucune des responsabilités qui lui incombent par la responsabilité propre de ses subordonnés.* »

3. Obligation de secret Professionnel

Loi n°83-634 du 13 juillet 1983, article 26

« *Les fonctionnaires sont tenus au secret professionnel dans le cadre des règles instituées dans le code pénal* ». Les fonctionnaires sont donc tenus au secret professionnel visé par le code pénal (article 226-13) en tant que dépositaires de renseignements concernant ou intéressant des particuliers à moins que les nécessités du service ou des obligations légales ne leur imposent la communication des informations dont ils ont eu connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leur fonction. Cette disposition a pour objet de protéger les intérêts matériels et moraux des particuliers. L'obligation n'est pas absolue. La révélation des secrets acquis est parfois permise, voire même obligatoire.

Elle est permise notamment :

- pour prouver son innocence,
- lorsque la personne intéressée a donné son autorisation.

Elle est obligatoire notamment dans les cas suivants :

- dénonciation de crimes ou délits dont un fonctionnaire a connaissance dans l'exercice de ses fonctions (article 40 du code de procédure pénale),
- communication de renseignements, pièces et documents aux autorités de justice agissant en matière criminelle ou correctionnelle,
- témoignage en justice en matière criminelle ou correctionnelle (article 109 du code de procédure pénale),
- communication au juge administratif saisi d'un recours contre un acte administratif ou au juge judiciaire saisi d'un litige des pièces et documents nécessaires au jugement de l'affaire,
- liberté d'accès aux documents administratifs (Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978).

4. Obligation de discrétion professionnelle et d'information au public

Loi n° 83.634 du 13 juillet 1983, article 26 ... « *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* ».

5. Obligation de réserve

Le principe de neutralité du service public interdit au fonctionnaire de faire de sa fonction l'instrument d'une propagande quelconque. La portée de cette obligation est appréciée au cas par cas par l'autorité hiérarchique sous contrôle du juge administratif.

L'obligation de réserve est une construction jurisprudentielle complexe (CE, 25 janvier 1935 Defrance) qui varie d'intensité en fonction de critères divers (place du fonctionnaire dans la hiérarchie, circonstances dans lesquelles il s'est exprimé, modalités et formes de cette expression).

Le Conseil d'Etat a jugé de manière constante que l'obligation de réserve est particulièrement forte pour les titulaires de hautes fonctions administratives en tant qu'ils sont directement concernés par l'exécution de la politique gouvernementale. A l'inverse, les fonctionnaires investis d'un mandat politique ou de responsabilités syndicales disposent d'une plus grande liberté d'expression.

La réserve n'a pas trait uniquement à l'expression des opinions. Elle impose au fonctionnaire d'éviter en toutes circonstances les comportements portant atteinte à la considération du service public par les usagers.

6. Obligation d'information du public

Loi n°83-634 du 13 juillet 1983, article 27. « *Les fonctionnaires ont le devoir de satisfaire aux demandes d'information du public dans le respect des règles mentionnées à l'article 26 loi du 13/07/83* ».

Par ailleurs, la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public, modifiée par la loi n°79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public, dispose que « *le droit de toute personne à l'information est garanti en ce qui concerne la liberté d'accès aux documents administratifs de caractère non nominatif* ». Sous réserve des dispositions de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, toute personne a le droit de connaître les informations contenues dans un document administratif dont les conclusions lui sont opposées.

Les modalités d'application de cette loi ont été précisées par une circulaire FP n° 1430 du 5 octobre 1981.

7. Les règles de cumul d'activité

Loi du 13 juillet 1983 modifiée par la loi du 3 août 2009 (art. 25)

Décret du 2 mai 2007

Circulaire du 11 mars 2008

Ce régime, qui concerne les fonctionnaires, les agents non titulaires et les ouvriers, a été réformé en 2007. Tout en maintenant l'interdiction de cumul avec une activité privée lucrative, la nouvelle réglementation assouplit les possibilités de dérogation pour l'exercice d'activités accessoires, soumises à autorisation, et ouvre ces possibilités aux agents à temps partiel. Les agents à temps complet ou incomplet (jusqu'à 70%) continuent à bénéficier d'un dispositif de cumul moins contraignant.

Par ailleurs, dans le cas du cumul d'activités à caractère public, le montant des rémunérations perçues n'est plus plafonné.

En outre, les agents publics peuvent désormais créer ou reprendre une entreprise en restant dans l'administration, ou bien poursuivre une activité dans une entreprise lorsqu'ils deviennent agents publics : cette nouvelle dérogation, d'une durée de deux ans renouvelable une fois pour une durée d'un an, soit trois ans au maximum, est soumise à l'avis de la commission de déontologie. En exerçant ce cumul, l'agent peut rester à temps plein ou demander un temps partiel de droit.

II - Nos Engagements

1. Intégrité

1.1 Si le haut fonctionnaire a droit au respect de la vie privée, il s'abstient d'afficher des relations ou d'adopter un comportement public de nature à faire naître un doute sur son intégrité et son indépendance : dans leur vie privée, les membres de l'encadrement supérieurs de l'état sont soumis à une stricte obligation de probité qui inclut la délicatesse. Elle leur impose de faire preuve de discernement et de prudence dans la vie en société, le choix des relations personnelles et leur participation à des événements publics.

1.2 Il ne faut en aucune circonstance accréditer l'idée que l'on bénéficie ou parait bénéficier d'un traitement privilégié. Il ne faut pas faire usage de sa qualité pour obtenir pour lui-même ou ses proches ou ses relations des faveurs ou avantages de quelque nature que ce soit.

1.3 Les interventions et recommandations sont prohibées. La prudence est de règle pour les témoignages de moralité ou attestations.

1.4 Le haut-fonctionnaire se comporte et s'exprime en public avec prudence et modération.

1.5 Le haut fonctionnaire ne se départit de sa dignité en aucune circonstance professionnelle.

2. Neutralité et Impartialité

2.1 Les membres l'encadrement supérieur de l'Etat peuvent, comme chaque citoyen adhérer à un engagement politique, confessionnel, syndical, associatif, philosophique, mais il importe que ces engagements ne restreignent aucunement leur liberté de réflexion et d'analyse et d'action : dans ses engagements personnels, les membres de l'encadrement supérieur veillent donc à concilier leurs droits légitimes et les devoirs attachés à leur mission.

2.2 Le haut fonctionnaire évite de donner des consultations, en dehors du cercle étroit de ses proches, sur son domaine de compétence.

2.3 Le haut fonctionnaire fait abstraction de préjugés dans la prise de décision, en particulier s'agissant de décisions individuelles relatives à nos concitoyens ou à une organisation privée ou publique.

3. Loyauté

Le haut fonctionnaire a un devoir de loyauté à l'égard de son supérieur hiérarchique et de ses collègues.

4. Probité, Informations privilégiées et gestion du patrimoine

4.1 Le haut fonctionnaire ne peut prendre, même par personne interposée, des intérêts dans une entreprise en relation avec son administration. Dans le cas où serait traité par son administration le cas d'une entreprise où lui-même ou ses proches ont des intérêts, il doit alerter immédiatement sa hiérarchie par écrit.

4.2 Toute personne qui détient une information privilégiée, au sens du code monétaire et financier, doit s'abstenir :

- d'utiliser cette information en acquérant ou en cédant pour son propre compte ou pour le compte d'autrui, soit directement, soit indirectement, les instruments financiers auxquels se rapporte cette information ou les instruments financiers auxquels ces instruments financiers sont liés,
- de communiquer cette information à une autre personne en dehors du cadre normal de l'activité professionnelle ou à des fins autres que celles à raison desquelles elles lui ont été communiquées,
- de recommander à une autre personne d'acquérir ou de céder, ou de faire acquérir ou céder par une autre personne, sur la base d'une information privilégiée, les instruments financiers auxquels se rapportent cette information ou les informations auxquels ces instruments sont liés.

Le non respect de ces obligations peut le cas échéant entraîner des sanctions administratives et pécuniaires prononcées par l'autorité des marchés financiers (AMF) qui peuvent aller jusqu'à 1,5 million d'euros ou le décuple des profits éventuellement réalisés, ainsi qu'il est prévu dans l'article L621-5 du code monétaire et financier.

4.3 Dès lors qu'un haut fonctionnaire est en possession d'informations privilégiées, il doit :

- ne communiquer celles-ci dans le cadre de ses relations professionnelles que si cela est nécessaire à l'exécution du travail,
- ne jamais s'entretenir avec une personne extérieure d'un dossier dont ils n'auraient pas directement la charge et pour lequel il serait en possession d'une information privilégiée,
- dès lors que, qu'elle qu'en soit la raison, la confidentialité de l'information ne peut plus être assurée ou qu'un tiers a eu accès, volontairement ou involontairement, à cette information privilégiée en informer au plus vite sa hiérarchie.

4.4 Pour la gestion de son patrimoine personnel, afin d'éviter toute situation qui pourrait amener des critiques, le haut fonctionnaire fait preuve de prudence, tant pour ses opérations que pour celles qu'il réaliserait pour un tiers. Il privilégie des modes de détention qui permettent une certaine transparence des décisions de gestion et la traçabilité des opérations.

5. Sollicitation par des tiers

L'encadrement supérieur de l'Etat est conduit de par ses fonctions à être en contact avec des organisations publiques ou privées françaises et étrangères. Les attitudes personnelles et collectives doivent en premier lieu respecter la règle du désintéressement, érigé en principe du droit par le Conseil d'Etat : les agents ne doivent pas se rémunérer de quelque façon que ce soit. Et, dans ce contexte, ils sont guidés par un souci de prudence.

5.1 Le haut fonctionnaire s'interdit d'accepter un avantage quelconque qui pourrait le placer en situation d'obligé vis-à-vis d'un tiers, nuire à son objectivité ou atteindre à l'image du service public.

- Tout versement financier, quel que soit le montant et la provenance est prohibé,

- Il est interdit de recevoir cadeaux ou avantages divers de quelque nature que ce soit. Toutefois on peut tolérer des cadeaux de valeur modeste dans le cadre de relations professionnelles, sans aspect personnel et offerts au moment des fêtes en particulier.

5.2 Les invitations à déjeuner, qui peuvent avoir un intérêt pour le service, peuvent être acceptées si elles s'inscrivent dans leur fréquence ou dans leur coût, dans les pratiques usuelles de la profession. De même, les invitations à participer à des colloques, séminaires ou petit déjeuner de travail, sont acceptables si elles présentent un intérêt réel pour le service et si elles n'ont pas de contrepartie.

5.3 Dans le cadre de relations contractuelles- procédure d'achat public- il est interdit de recevoir cadeaux ou avantages divers, de même que les invitations à déjeuner doivent être limitées au strict minimum.

5.4 Les avantages offerts par certaines entreprises à leurs administrateurs et aux agents en charge de la tutelle de ces entreprises doivent être refusés.

6. Droit d'alerte

L'article 40 du code de procédure pénale fait obligation à « *toute autorité constituée, tout officier public ou fonctionnaire qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance d'un crime ou d'un délit [est tenu d'en] donner avis sans délai au procureur de la République et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs* ».

Cette disposition du code pénal n'épuise pas, loin de là, les circonstances dans lesquelles le haut fonctionnaire a conscience que les décisions prises ou l'absence de décision peuvent, sans qu'il y ait infraction pénale, conduire à de graves conséquences qu'elles soient humaines, industrielles, économiques, sociétales, environnementales... Si le droit d'alerte n'existe pas en tant que tel s'agissant des services publics, il est néanmoins du devoir de l'encadrement supérieur de l'Etat de prévenir ses supérieurs hiérarchiques des faits et éléments, voire des irrégularités et négligences.

Cette démarche est délicate dans la mesure où elle peut être considérée comme une atteinte tant au devoir d'obéissance hiérarchique qu'au devoir de loyauté. Elle doit donc être conduite de bonne foi et par des éléments factuels étayés.

Nous proposons d'opérer cette démarche par un écrit transmis au n+1 et éventuellement n+2 du haut fonctionnaire ou à la personne qui paraît la plus appropriée dans la chaîne hiérarchique et ce en incluant les autorités ministérielles. Le haut fonctionnaire se tiendra aussi à la disposition des missions de contrôle et d'inspection, les raisons pour lesquelles on critique une décision.

7. Un Manager exemplaire

7.1 Les moyens

Le haut fonctionnaire conduit à un dialogue honnête et en confiance avec les autorités budgétaires. A cette occasion, il importe de savoir rendre compte de l'utilisation des crédits confiés. Dans un contexte budgétaire particulièrement tendu, le haut fonctionnaire a pour objectif d'assurer le fonctionnement optimal des services en fonction des moyens alloués.

Il met systématiquement en place une démarche prospective –au-delà de l'annualité budgétaire- en alertant les autorités supérieures quant aux conséquences à moyen et long terme de telle ou telle décision, en particulier si elle se traduit par des engagements financiers hors bilan pour l'Etat.

En cas de contrôles ou d'audits par une inspection générale ou une autorité de contrôle, le haut fonctionnaire se tient à l'entière disposition des auditeurs. Il ne dissimule aucune pièce ou document. En revanche, il est de son devoir d'explicitier chaque décision, et de présenter une contre argumentation en cas de désaccord avec l'interprétation ou le jugement apporté par l'autorité de contrôle ou de tutelle

7.2 Les collaborateurs

Le haut fonctionnaire veille à assurer la bonne information de ses collaborateurs et à donner du sens à leur action tant individuelle que collective, à court, moyen et long terme.

Le haut fonctionnaire manifeste une attention à ses collaborateurs voire d'empathie lorsque ceux-ci rencontrent des difficultés. Il fait donc montre d'une grande disponibilité intellectuelle et une réelle capacité à se remettre en cause, en acceptant éventuellement la critique.

Il dialogue avec les organisations syndicales, si possible au-delà des obligations légales, dans un climat de confiance et de respect mutuel.

Il s'attache à ce que ses collaborateurs soient gérés en équité et dans la plus grande transparence.

L'évaluation des collaborateurs est un devoir : elle est l'occasion de faire un bilan complet de l'exercice professionnel. Les difficultés ou problèmes rencontrés par les collaborateurs ne doivent pas être occultés et seront franchement abordés et débattus. Des solutions concrètes devront être autant que faire se peut, être proposées.

Il s'efforce de prévenir la souffrance au travail, et ne la laisse pas se développer des situations conflictuelles entre les agents et leur hiérarchie, ni de situation de type harcèlement moral.

Il fait preuve de respect vis-à-vis des agents quel que soit leur origine, confession religieuse, engagement politique et syndical, sexe, état familial, orientation sexuelle. Il veille à ce que les échelons de commandement intermédiaires respectent ce principe.

8. Un manager performant

Le haut fonctionnaire demande à ce qu'une lettre de mission accompagne chaque prise de poste, à défaut, il en propose une lui-même, ainsi que des objectifs précis.

Le haut fonctionnaire demande à ce que les procédures d'évaluation lui soient aussi appliquées par sa hiérarchie et ce jusqu'au plus haut niveau.

L'adaptabilité du service public repose pour l'encadrement supérieur sur la capacité à s'informer, mais aussi à régulièrement se former, sans faire abstraction des exemples étrangers ou des expérimentations à l'œuvre dans le reste de la fonction publique. Le haut fonctionnaire dégage le temps nécessaire pour mettre à jour ses connaissances et se former.