



## CONCOURS D'ENTRÉE A L'ÉCOLE DE 2018

### CONCOURS EXTERNE

#### 1ère épreuve d'admissibilité

#### DROIT PUBLIC

(durée : cinq heures – coefficient 4)

**Rappel :** extrait de l'arrêté du 16 avril 2014 modifié fixant la nature, la durée et le programme des épreuves des concours d'entrée à l'École nationale d'administration

Une épreuve consistant en une composition de droit public. Un court dossier est mis à disposition des candidats.

L'épreuve vise à apprécier les connaissances des candidats dans le domaine du droit public général (droit constitutionnel, droit administratif, droit de l'Union européenne, droit de la Convention européenne des droits de l'homme). Elle a pour objet de vérifier leur aptitude à l'analyse et au raisonnement juridiques ainsi que leur capacité de proposer des orientations argumentées et opérationnelles.

Un court dossier composé d'un ensemble de documents (textes normatifs, jurisprudence, extraits de rapports publics, articles de doctrine, etc.) est remis aux candidats afin de nourrir leur réflexion. Il ne dépasse pas dix pages. Son exploitation ne doit pas conduire le candidat à en rédiger une synthèse mais à en extraire les éléments utiles à la construction de son raisonnement juridique. Le dossier ne se suffit pas à lui-même et l'épreuve suppose une bonne connaissance préalable des faits, concepts et mécanismes juridiques.

### SUJET

#### L'éthique du fonctionnaire.



	<b>Documents</b>	<b>Pages</b>
<b>1.</b>	Conseil d'État, 3 <sup>ème</sup> - 8 <sup>ème</sup> chambres réunies, 20 mars 2017, n° 393320, Centre de gestion de la fonction publique territoriale du Territoire de Belfort (extraits).	<b>1</b>
<b>2.</b>	CEDH, grande chambre, 12 février 2008, n° 14277/04, Guja c/ Moldova (extraits).	<b>2 et 3</b>
<b>3.</b>	CEDH, 4e sect., 9 janvier 2018, n° 13003/04, Catalan c/ Roumanie (extraits).	<b>4</b>
<b>4.</b>	Loi 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, articles 6 à 8.	<b>5</b>
<b>5.</b>	Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, article 6 ter A et article 26.	<b>6</b>
<b>6.</b>	Loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, articles 25 et 25 bis-I.	<b>7</b>
<b>7.</b>	« Déontologie : appliquer le cadre normatif actuel avant de penser à légiférer » (intervention de Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'Etat, devant la mission d'information sur la déontologie des fonctionnaires et l'encadrement des conflits d'intérêt, 5 décembre 2017).  Publié le 05/12/2017 par Gabriel Zignani dans : <i>Actu juridique</i> , France, Toute l'actu RH <a href="http://www.lagazettedescommunes.com/538965/deontologie-appliquer-le-cadre-normatif-actuel-avant-de-penser-a-legiferer">http://www.lagazettedescommunes.com/538965/deontologie-appliquer-le-cadre-normatif-actuel-avant-de-penser-a-legiferer</a> , consulté le 3 juillet 2018.	<b>8</b>
<b>8.</b>	Extraits de l'intervention de Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'Etat, à la conférence des présidents de juridiction administrative du 3 juin 2016.	<b>9</b>
<b>9.</b>	Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2018 COM(2018) 218 final (extraits).	<b>10</b>

### **Liste des abréviations :**

CEDH : Cour européenne des droits de l'homme

CNSAS : Conseil national pour l'étude des archives de la Securitate

LREM : La république en marche

OCDE : organisation de coopération et de développement économiques



**Conseil d'État, 3<sup>ème</sup>- 8<sup>ème</sup> chambres réunies, 20 mars 2017, n° 393320, Centre de gestion de la fonction publique territoriale du Territoire de Belfort (extraits).**

Vu la procédure suivante : M. B. a demandé au tribunal administratif de Besançon d'annuler la décision du 29 octobre 2012 par laquelle le président du centre de gestion de la fonction publique territoriale du Territoire de Belfort a prononcé son licenciement à titre disciplinaire. Par un jugement n° 1300069 du 6 mai 2014, le tribunal administratif a rejeté sa demande.

Par un arrêt n°14NC01247 du 2 juillet 2015, la cour administrative d'appel de Nancy, faisant droit à l'appel de M. B. a annulé ce jugement et la décision litigieuse.

Par un pourvoi sommaire et un mémoire complémentaire, enregistrés les 9 septembre et 27 novembre 2015 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, le centre de gestion de la fonction publique territoriale du Territoire de Belfort demande au Conseil d'Etat :

- 1°) d'annuler cet arrêt ;
- 2°) réglant l'affaire au fond, de rejeter l'appel de M. B. ;
- 3°) de mettre à la charge de M. B. une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. [...]

Considérant ce qui suit :

1. Le centre de gestion de la fonction publique territoriale du Territoire de Belfort a recruté par contrat M. B., à compter du 4 juin 2010. M. B. a été mis à la disposition de la commune de Belfort pour y exercer, au titre d'un remplacement, les fonctions d'adjoint technique au sein de la police municipale. A la suite d'un rapport établi par le maire de Belfort, le centre de gestion a engagé une procédure qui a conduit au licenciement à titre disciplinaire de M. B. cette sanction prenant effet le 19 novembre 2012. Cette mesure a été prononcée au motif que l'intéressé avait méconnu ses obligations professionnelles en divulguant, sur divers réseaux sociaux accessibles via Internet, des photographies et informations relatives à l'organisation de la police municipale, et notamment du système de vidéosurveillance en service dans cette commune. M. B. a saisi le tribunal administratif de Besançon de conclusions dirigées contre ce licenciement, sa demande ayant toutefois été rejetée par un jugement du 6 mai 2014. Par un arrêt du 2 juillet 2015, la cour administrative d'appel de Nancy, faisant droit à l'appel de M. B. a annulé ce jugement ainsi que la décision litigieuse. Le centre de gestion de la fonction publique territoriale du Territoire de Belfort se pourvoit en cassation contre cet arrêt.

2. Aux termes de l'article 26 de la loi du 13 juillet 1983 portant droit et obligations des fonctionnaires, applicable aux agents non titulaires de la fonction publique territoriale en vertu de l'article 136 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale : " (...) 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 (...) ". Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que M. B. a divulgué sur Internet, au moyen d'un " blog " personnel et de comptes ouverts à son nom dans trois réseaux sociaux, des éléments détaillés et précis sur les domaines d'activité de la police municipale dans lesquels il intervenait, en faisant, en outre, systématiquement usage de l'écusson de la police municipale. Les éléments ainsi diffusés par M. B. étaient de nature à donner accès à des informations relatives à l'organisation du service de la police municipale, en particulier des dispositifs de vidéosurveillance et de vidéooverbalisation mis en œuvre dans la commune. Eu égard à ces circonstances, la cour a inexactement qualifié les faits soumis à son appréciation en jugeant que M. B. n'avait pas commis de manquement à son obligation de discrétion professionnelle.

3. Il résulte de tout ce qui précède, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens du pourvoi, que l'arrêt attaqué doit être annulé. [...]



**CEDH, grande chambre, 12 février 2008, n° 14277/04, Guja c/ Moldova (extraits).**

71. La mission des fonctionnaires dans une société démocratique étant d'aider le gouvernement à s'acquitter de ses fonctions et le public étant en droit d'attendre que les fonctionnaires apportent cette aide et n'opposent pas d'obstacles au gouvernement démocratiquement élu, l'obligation de loyauté et de réserve revêt une importance particulière les concernant (...). De plus, eu égard à la nature même de leur position, les fonctionnaires ont souvent accès à des renseignements dont le gouvernement, pour diverses raisons légitimes, peut avoir un intérêt à protéger la confidentialité ou le caractère secret. Dès lors, ils sont généralement tenus à une obligation de discrétion très stricte.

72. Jusqu'ici, toutefois, la Cour n'a encore eu à connaître d'aucune affaire dans laquelle un fonctionnaire aurait divulgué des informations internes. (...). En ce qui concerne les agents de la fonction publique, qu'ils soient contractuels ou statutaires, la Cour observe qu'ils peuvent être amenés, dans l'exercice de leur mission, à prendre connaissance d'informations internes, éventuellement de nature secrète, que les citoyens ont un grand intérêt à voir divulguer ou publier. Elle estime dans ces conditions que la dénonciation par de tels agents de conduites ou d'actes illicites constatés sur leur lieu de travail doit être protégée dans certaines circonstances. Pareille protection peut s'imposer lorsque l'agent concerné est seul à savoir – ou fait partie d'un petit groupe dont les membres sont seuls à savoir – ce qui se passe sur son lieu de travail et est donc le mieux placé pour agir dans l'intérêt général en avertissant son employeur ou l'opinion publique. [...].

73. Eu égard à l'obligation de discrétion susmentionnée, il importe que la personne concernée procède à la divulgation d'abord auprès de son supérieur ou d'une autre autorité ou instance compétente. La divulgation au public ne doit être envisagée qu'en dernier ressort, en cas d'impossibilité manifeste d'agir autrement (...). Dès lors, pour juger du caractère proportionné ou non de la restriction imposée à la liberté d'expression du requérant en l'espèce, la Cour doit examiner si l'intéressé disposait d'autres moyens effectifs de faire porter remède à la situation qu'il jugeait critiquable.

74. Pour apprécier la proportionnalité d'une atteinte portée à la liberté d'expression d'un fonctionnaire en pareil cas, la Cour doit également tenir compte d'un certain nombre d'autres facteurs. Premièrement, il lui faut accorder une attention particulière à l'intérêt public que présentait l'information divulguée. La Cour rappelle que l'article 10 § 2 de la Convention ne laisse guère de place pour des restrictions à la liberté d'expression dans le domaine des questions d'intérêt général (...). Dans un système démocratique, les actions ou omissions du gouvernement doivent se trouver placées sous le contrôle attentif non seulement des pouvoirs législatif et judiciaire, mais aussi des médias et de l'opinion publique. L'intérêt de l'opinion publique pour une certaine information peut parfois être si grand qu'il peut l'emporter même sur une obligation de confidentialité imposée par la loi (...).

75. Le deuxième facteur à prendre en compte dans cet exercice de mise en balance est l'authenticité de l'information divulguée. Il est loisible aux autorités compétentes de l'Etat d'adopter des mesures destinées à réagir de manière adéquate et non excessive à des imputations diffamatoires dénuées de fondement ou formulées de mauvaise foi (...). En outre, l'exercice de la liberté d'expression comporte des devoirs et responsabilités, et quiconque choisit de divulguer des informations doit vérifier avec soin, dans la mesure où les circonstances le permettent, qu'elles sont exactes et dignes de crédit (...).

76. La Cour doit par ailleurs apprécier le poids respectif du dommage que la divulgation litigieuse risquait de causer à l'autorité publique et de l'intérêt que le public pouvait avoir à obtenir cette divulgation (...). A cet égard, elle peut prendre en compte l'objet de la divulgation et la nature de l'autorité administrative concernée (...).

77. La motivation du salarié qui procède à la divulgation est un autre facteur déterminant pour l'appréciation du point de savoir si la démarche doit ou non bénéficier d'une protection. Par exemple, un acte motivé par un grief ou une animosité personnels ou encore par la perspective d'un avantage personnel, notamment un gain pécuniaire, ne justifie pas un niveau de protection particulièrement élevé (ibidem). Il importe donc d'établir si la personne concernée, en procédant à la divulgation, a agi de bonne foi et avec la conviction que l'information était authentique, si la divulgation servait l'intérêt général et si l'auteur disposait ou non de moyens plus discrets pour dénoncer les agissements en question.

78. Enfin, l'évaluation de la proportionnalité de l'ingérence par rapport au but légitime poursuivi passe par une analyse attentive de la peine infligée et de ses conséquences (...).

« La Cour conclut, à l'unanimité, à la violation de l'article 10 (liberté d'expression) de la Convention européenne des droits de l'homme. » (communiqué du Greffier : site [hudor.echr.coe.int](http://hudor.echr.coe.int))



**CEDH, 4e sect., 9 janvier 2018, n° 13003/04, Catalan c/ Roumanie, (extraits).**

56. La Cour rappelle que la protection de l'article 10 de la Convention s'étend à la sphère professionnelle en général et aux fonctionnaires en particulier (...). Cela étant, elle n'oublie pas que les salariés ont un devoir de loyauté, de réserve et de discrétion envers leur employeur. Cela vaut en particulier pour les fonctionnaires, dès lors que la nature même de la fonction publique exige de ses membres une obligation de loyauté et de réserve (...). Cette obligation peut être plus accentuée pour les fonctionnaires et les employés de la fonction publique que pour les salariés travaillant sous le régime du droit privé. La nature et l'étendue de ce devoir de loyauté dans telle ou telle affaire ont des incidences sur la mise en balance des droits des employés avec les intérêts concurrents de leur employeur (...).

57. Il revient à la Cour, en tenant compte des circonstances de chaque affaire, de rechercher si un juste équilibre a été respecté entre le droit fondamental de l'individu à la liberté d'expression et l'intérêt légitime d'un État démocratique à veiller à ce que sa fonction publique œuvre aux fins énoncées à l'article 10 § 2 de la Convention. Reste que, dès l'instant où le droit à la liberté d'expression des fonctionnaires se trouve en jeu, les « devoirs et responsabilités » visés à l'article 10 § 2 précité revêtent un sens spécial qui justifie qu'on laisse aux autorités de l'État défendeur une certaine marge d'appréciation dans la détermination de la proportionnalité de l'ingérence en cause aux buts énoncés (...). [...]

69. Pour conclure cette partie de son raisonnement, la Cour relève que le requérant était membre de la fonction publique au moment de la publication de l'article litigieux et qu'il était soumis à une obligation de réserve inhérente à son poste – obligation qui aurait dû l'inciter à faire preuve d'une plus grande rigueur et d'une particulière mesure dans ses propos. Cette obligation de réserve ne saurait être effacée par l'intérêt que le public pouvait témoigner pour les questions découlant de l'application de la loi no 187/1999 et par l'accès aux archives de la Securitate. Au contraire, le risque de manipulation de l'opinion publique sur la base d'un nombre réduit de documents extraits d'un dossier ajoutait plus de poids à l'obligation de loyauté envers le CNSAS, dont le rôle et le devoir étaient de fournir au public des informations fiables et dignes de crédit.[...]

75. La Cour observe que le requérant s'est vu infliger graduellement plusieurs sanctions disciplinaires (...) pour se voir finalement infliger la plus sévère des sanctions prévues par le règlement interne du CNSAS. Certes, la révocation était une mesure très rigoureuse, mais, eu égard à l'emploi occupé par l'intéressé au CNSAS, ce dernier a légitimement pu considérer que la prise de position publique de son employé sur un sujet sensible qui relevait de son champ de recherche a irrémédiablement compromis la relation de confiance qui devait exister entre son agent et lui.

78. Eu égard aux devoirs et responsabilités des membres de la fonction publique, la Cour, après avoir pesé les divers intérêts ici en jeu, conclut que l'ingérence dans la liberté d'expression du requérant était « nécessaire dans une société démocratique ».

79. Partant, il n'y a pas eu violation de l'article 10 de la Convention.



**Loi 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, articles 6 à 8.**

Article 6

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

Les faits, informations ou documents, quel que soit leur forme ou leur support, couverts par le secret de la défense nationale, le secret médical ou le secret des relations entre un avocat et son client sont exclus du régime de l'alerte défini par le présent chapitre.

Article 7

Le chapitre II du titre II du livre Ier du code pénal est complété par un article 122-9 ainsi rédigé :

« Art. 122-9. N'est pas pénalement responsable la personne qui porte atteinte à un secret protégé par la loi, dès lors que cette divulgation est nécessaire et proportionnée à la sauvegarde des intérêts en cause, qu'elle intervient dans le respect des procédures de signalement définies par la loi et que la personne répond aux critères de définition du lanceur d'alerte prévus à l'article 6 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique. »

Article 8

I. - Le signalement d'une alerte est porté à la connaissance du supérieur hiérarchique, direct ou indirect, de l'employeur ou d'un référent désigné par celui-ci. En l'absence de diligences de la personne destinataire de l'alerte mentionnée au premier alinéa du présent I à vérifier, dans un délai raisonnable, la recevabilité du signalement, celui-ci est adressé à l'autorité judiciaire, à l'autorité administrative ou aux ordres professionnels.

En dernier ressort, à défaut de traitement par l'un des organismes mentionnés au deuxième alinéa du présent I dans un délai de trois mois, le signalement peut être rendu public.

II. - En cas de danger grave et imminent ou en présence d'un risque de dommages irréversibles, le signalement peut être porté directement à la connaissance des organismes mentionnés au deuxième alinéa du I. Il peut être rendu public.

III. - Des procédures appropriées de recueil des signalements émis par les membres de leur personnel ou par des collaborateurs extérieurs et occasionnels sont établies par les personnes morales de droit public ou de droit privé d'au moins cinquante salariés, les administrations de l'Etat, les communes de plus de 10 000 habitants ainsi que les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre dont elles sont membres, les départements et les régions, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat.

IV. - Toute personne peut adresser son signalement au Défenseur des droits afin d'être orientée vers l'organisme approprié de recueil de l'alerte.



**Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, article 6 ter A et article 26.**

Article 6 ter A

Aucune mesure concernant notamment le recrutement, la titularisation, la rémunération, la formation, l'évaluation, la notation, la discipline, la promotion, l'affectation et la mutation ne peut être prise à l'égard d'un fonctionnaire pour avoir relaté ou témoigné, de bonne foi, aux autorités judiciaires ou administratives de faits constitutifs d'un délit, d'un crime ou susceptibles d'être qualifiés de conflit d'intérêts au sens du I de l'article 25 bis dont il aurait eu connaissance dans l'exercice de ses fonctions.

Aucun fonctionnaire ne peut être sanctionné ou faire l'objet d'une mesure discriminatoire, directe ou indirecte, pour avoir signalé une alerte dans le respect des articles 6 à 8 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique.

Toute disposition ou tout acte contraire est nul de plein droit.

Dans le cas d'un conflit d'intérêts, le fonctionnaire doit avoir préalablement alerté en vain l'une des autorités hiérarchiques dont il relève. Il peut également témoigner de tels faits auprès du référent déontologue prévu à l'article 28 bis.

En cas de litige relatif à l'application quatre premiers alinéas, dès lors que la personne présente des éléments de fait qui permettent de présumer qu'elle a relaté ou témoigné de bonne foi de faits constitutifs d'un délit, d'un crime, d'une situation de conflit d'intérêts ou d'un signalement constitutif d'une alerte au sens de l'article 6 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 précitée, il incombe à la partie défenderesse, au vu des éléments, de prouver que sa décision est justifiée par des éléments objectifs étrangers à la déclaration ou au témoignage de l'intéressé. Le juge forme sa conviction après avoir ordonné, en cas de besoin, toutes les mesures d'instruction qu'il estime utiles.

Le fonctionnaire qui relate ou témoigne de faits relatifs à une situation de conflit d'intérêts de mauvaise foi ou de tout fait susceptible d'entraîner des sanctions disciplinaires, avec l'intention de nuire ou avec la connaissance au moins partielle de l'inexactitude des faits rendus publics ou diffusés est puni des peines prévues au premier alinéa de l'article 226-10 du code pénal.

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.



**Loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, articles 25 et 25 bis-I.**

Art. 25.-Le fonctionnaire exerce ses fonctions avec dignité, impartialité, intégrité et probité.

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

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

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

« Il appartient à tout chef de service de veiller au respect de ces principes dans les services placés sous son autorité. Tout chef de service peut préciser, après avis des représentants du personnel, les principes déontologiques applicables aux agents placés sous son autorité, en les adaptant aux missions du service. »

Art. 25 bis.-I.-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.

« Au sens de la présente loi, constitue un conflit d'intérêts toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif de ses fonctions. [...]





**« Déontologie : appliquer le cadre normatif actuel avant de penser à légiférer » (intervention de Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'Etat, devant la mission d'information sur la déontologie des fonctionnaires et l'encadrement des conflits d'intérêt, 5 décembre 2017).**

Publié le 05/12/2017 par Gabriel Zignani dans : *Actu juridique*, France, Toute l'actu RH <http://www.lagazettedescommunes.com/538965/deontologie-appliquer-le-cadre-normatif-actuel-avant-de-penser-a-legiferer>, consulté le 3 juillet 2018.

Vice-président du Conseil d'Etat, et président de la commission de réflexion qui a élaboré le rapport sur la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique de janvier 2011, Jean-Marc Sauvé était auditionné ce mardi 5 décembre par les députés de la mission d'information sur la déontologie des fonctionnaires et l'encadrement des conflits d'intérêt. [...] « La défiance à l'égard des agents publics est-elle réellement le bon angle d'approche ? », s'est-il questionné, après avoir expliqué que « depuis plusieurs années, les impasses liées aux manquements à la probité des agents sont traitées à la française, avec une accumulation de lois, et des sanctions de plus en plus fortes ».

Ce qui ne le satisfait pas. Pour lui, « nous avons le cadre normatif le plus strict des pays de l'OCDE sur la question de la déontologie des agents publics. Nous sommes loin en tête du classement des Etats en la matière. » Avant de préciser que la France a « un arsenal législatif et réglementaire complet et exigeant », qui a très récemment évolué (encore très récemment avec la loi du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique), « qui doit être appliqué et évalué avant d'envisager de prendre de nouvelles normes ».

### **Les manquements au devoir de probité dans le code pénal de 1810**

Le droit français réprime depuis longtemps les manquements au devoir de probité des agents de la fonction publique. Le vice-président du Conseil d'Etat l'a rappelé en préambule de son intervention, « le droit de la fonction publique s'est depuis longtemps intéressé à la déontologie. »

Et ce même si durant de nombreuses années, il ne s'agissait que de dispositions pénales. « Plusieurs sujets touchant au manquement au devoir de probité étaient déjà dans le code pénal ancien de 1810, avec notamment les exemples de la concussion et de la corruption passive. » Un exemple qui lui a permis de rappeler « l'antériorité de la législation française par rapport au cadre normatif des autres Etats ».

### **Un rappel du cadre normatif**

Durant son intervention, le pensionnaire du Palais-Royal a effectué un tour succinct mais exhaustif du cadre normatif concernant la déontologie des fonctionnaires. Mais attention, il se défend d'avoir réalisé « un éloge enthousiaste de la législation actuelle ». Il a expliqué que la première priorité doit de faire appliquer la réglementation actuelle. S'emportant même en répondant à une question du président de la mission d'information Fabien Matras (LREM – Var) : « si une loi ne s'applique pas, il faut la faire appliquer, pas multiplier par quatre les sanctions ! »

Mais si cette question de l'application du cadre normatif, et celle de l'évaluation a posteriori des textes, apparaissent comme une priorité, le vice-président ne connaît pas les outils qui permettraient d'aller de l'avant sur ces problématiques. Par contre, une chose est sûre pour ce dernier, il y a une question qu'il faut se poser avant toutes les autres : « Est-il légitime de passer du secteur public au secteur privé, et inversement, du secteur privé au secteur public. » Car si la réponse est non, de très nombreux questionnements trouveront très facilement réponse, notamment celui du pantouflage et de la mobilité entre secteurs public et privé, qui pourront tout simplement être prohibés.

Fabien Matras a enfin fait remarquer à Jean-Marc Sauvé que « deux ou trois affaires » seulement risqueraient de jeter l'opprobre sur tous les agents publics. Ce dernier en a profité pour rappeler que « lorsqu'il y a des défaillances, elles sont ponctuelles, et non systémiques ». Selon lui, on redécouvre ces questions car « il y a un basculement de l'opinion publique, qui est notamment dû à la demande de plus en plus forte de transparence, et à la complexification de la société, avec toujours plus d'interactions qui favorisent les possibilités de conflits d'intérêt. »



**Extraits de l'intervention de Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'Etat, à la conférence des présidents de juridiction administrative du 3 juin 2016.**

Vice-président du Conseil d'Etat (d'octobre 2006 à mai 2018), et président de la commission de réflexion qui a élaboré le rapport sur la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique de janvier 2011, Jean-Marc Sauvé était auditionné le mardi 5 décembre 2017 par les députés de la mission d'information sur la déontologie des fonctionnaires et l'encadrement des conflits d'intérêt. <https://www.dailymotion.com/video/x6d0mh1>

Il a expliqué que *“depuis plusieurs années, les impasses liées aux manquements à la probité des agents sont traitées à la française, avec une accumulation de lois, et des sanctions de plus en plus fortes”*. Il estime que la France dispose d'un *“arsenal”* législatif et réglementaire *“exigeant et sans équivalent à l'échelle de l'Union européenne et de l'OCDE”*, qui *“mérite certainement d'être appliqué et évalué avant que l'on puisse envisager l'adoption de nouvelles lois”*. *“Il faut bien sûr faire des lois, mais surtout veiller à leur application, a-t-il ajouté. C'est la question numéro un, avant de se livrer à une espèce de fuite en avant, qui est la caractéristique de notre travers national, à savoir que quand quelque chose ne va pas, nous faisons des lois.”*

Le 3 juin 2016, lors du colloque organisé à l'occasion de la conférence des présidents de juridiction administrative, il avait déjà précisé son approche :

*“[...] Au-delà de ces chantiers législatifs, c'est un nouvel état d'esprit qu'il faut insuffler et faire partager au sein de chaque organisation. [...] nous devons travailler en permanence à la qualité et à la continuité du dialogue déontologique. Il s'agit d'une responsabilité collective et partagée. Il n'y a pas d'approche déontologique utile sans la participation des agents à l'élaboration des règles qui leur sont applicables, ni sans lieux d'expression de leurs questions et de concertation sur les réponses à y apporter. Car la déontologie n'a rien d'inné, elle est le fruit d'un partage d'expérience, d'une vigilance individuelle et collective de chaque instant ; elle est affaire de réflexes professionnels, mais elle se méfie des automatismes appliqués perinde ac cadaver<sup>1</sup> ; elle exige un exercice de conscience et un recul critique. Il est ainsi primordial de continuer d'appliquer nos principes et règles déontologiques d'une manière apaisée, souple et pragmatique. .”*

---

<sup>1</sup> empruntée au latin, littéralement « [silencieusement] comme un cadavre », par allusion à une phrase attribuée à Ignace de Loyola : « *perinde ac cadaver in omnibus ubi peccatum non cerneretur* : [il faut obéir] comme un cadavre, sur tout ce qui n'est pas une erreur ». L'expression signifie : « d'une obéissance aveugle ».



**Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2018 COM(2018) 218 final (extraits).**

La protection des lanceurs d’alerte telle qu’elle se présente actuellement dans l’UE est fragmentée. L’absence de protection des lanceurs d’alerte dans un État membre, en plus d’avoir une incidence négative sur le fonctionnement des actions de l’UE dans cet État membre, peut aussi avoir des répercussions dans d’autres États membres. Au niveau de l’UE, la protection des lanceurs d’alerte n’est garantie que dans des secteurs spécifiques et à des degrés divers. Cette fragmentation et ces lacunes se traduisent, dans de nombreuses situations, par une protection inadéquate des lanceurs d’alerte contre les représailles. Lorsque les lanceurs d’alerte potentiels ne se sentent pas libres de communiquer les informations qu’ils possèdent en toute sécurité, cela se traduit par un faible taux de signalement et donc par des «occasions manquées» d’éviter et de détecter les infractions au droit de l’Union susceptibles de porter gravement atteinte à l’intérêt public [...].

Pour remédier à cette fragmentation de la protection à travers l’UE, les institutions de l’UE et de nombreuses parties prenantes ont appelé de leurs vœux une action au niveau de l’UE. Dans sa résolution du 24 octobre 2017 sur des «Mesures légitimes pour protéger les lanceurs d’alerte agissant dans l’intérêt public» et sa résolution du 20 janvier 2017 sur le rôle des lanceurs d’alerte dans la protection des intérêts financiers de l’Union européenne, le Parlement européen a invité la Commission à présenter une proposition législative horizontale visant à garantir un niveau élevé de protection des lanceurs d’alerte dans l’Union à tous les niveaux des secteurs public et privé, ainsi que dans les institutions nationales et européennes. Dans ses conclusions sur la transparence fiscale du 11 octobre 2016, le Conseil a encouragé la Commission à étudier la possibilité d’une action future au niveau de l’UE. Les organisations de la société civile et les syndicats ont toujours réclamé la mise en place d’une législation à l’échelle de l’UE sur la protection des lanceurs d’alerte agissant dans l’intérêt public.

Conformément à cet engagement, la présente proposition vise à exploiter pleinement le potentiel de la protection des lanceurs d’alerte en vue de renforcer l’application du droit. Elle établit un ensemble équilibré de normes minimales communes offrant une protection solide contre les représailles aux lanceurs d’alerte qui signalent des infractions dans des domaines politiques spécifiques. [...]

(22) Les personnes qui signalent des informations sur des menaces ou des préjudices pour l’intérêt public, obtenues dans le cadre de leurs activités professionnelles, exercent leur droit à la liberté d’expression. Le droit à la liberté d’expression, consacré à l’article 11 de la charte des droits fondamentaux de l’Union européenne («la charte») et à l’article 10 de la convention européenne des droits de l’homme (CEDH), englobe la liberté et le pluralisme des médias. [...]

(25) La mise en œuvre effective du droit de l’Union requiert que la protection soit accordée au plus large éventail possible de catégories de personnes qui, indépendamment du fait qu’elles soient des citoyens de l’UE ou des ressortissants de pays tiers, en raison de leurs activités professionnelles (indépendamment de la nature de ces activités et du fait qu’elles soient rémunérées ou non), ont un accès privilégié à des informations sur des infractions dont le signalement est dans l’intérêt du public et qui peuvent faire l’objet de représailles si elles le font. Les États membres devraient veiller à ce que le besoin de protection soit déterminé en tenant compte de toutes les circonstances pertinentes et non simplement de la nature de la relation, de manière à couvrir l’ensemble des personnes liées au sens large à l’organisation au sein de laquelle l’infraction s’est produite.