

**CONCOURS INTERNE DES 22 ET 23 FÉVRIER 2017  
POUR LE RECRUTEMENT DE CONTRÔLEURS DES DOUANES ET DROITS  
INDIRECTS  
BRANCHE DE LA SURVEILLANCE**

**ÉPREUVE ÉCRITE D'ADMISSIBILITÉ N° 1**

(DURÉE : 3 HEURES - COEFFICIENT 5)

**ANALYSE D'UN DOSSIER À CARACTÈRE ADMINISTRATIF ET  
RÉPONSE À DES QUESTIONS À PARTIR DE CE DOSSIER**

À partir des documents ci-joints, vous rédigerez une note d'environ 4 pages consacrée à la déontologie dans la fonction publique et vous répondrez également aux questions suivantes :

- 1) Pourquoi une charte de déontologie a-t-elle été créée au sein des ministères économiques et financiers ?
- 2) Que pensez-vous de la politique menée en matière de déontologie par l'administration des douanes ?

**AVERTISSEMENTS IMPORTANTS**

L'usage de tout matériel autre que le matériel usuel d'écriture et de tout document autre que le support fourni est **interdit**.

**Toute fraude ou tentative de fraude** constatée par la commission de surveillance **entraînera l'exclusion du concours**.

Veillez à bien indiquer sur votre copie le nombre d'intercalaires utilisés (la copie double n'est pas décomptée).

Il vous est interdit de quitter définitivement la salle d'examen **avant le terme de la première heure**.

Le présent document comporte **19 pages** numérotées.

## **LISTE DES DOCUMENTS**

**Document n° 1 :** *Étude d'impact du projet de loi relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires*

*Assemblée nationale, 16 juillet 2013 – Extraits*

**Document n° 2 :** *Guide de déontologie et de discipline : avant-propos*

*DGDDI, 3 septembre 2013*

**Document n° 3 :** *Les droits et les obligations*

*Portail de la fonction publique, [www.fonction-publique.gouv.fr](http://www.fonction-publique.gouv.fr),  
6 septembre 2013*

**Document n° 4 :** *Charte de déontologie*

*Ministère des finances et des comptes publics et Ministère de l'économie, de l'industrie et du numérique, novembre 2014 – Extraits*

**Document n° 5 :** *Déontologie*

*DGDDI, Lettre du conseil d'administration n° 1, 5 janvier 2015*

**Document n° 6 :** *Rapport annuel de la discipline en douane – année 2015*

*DGDDI, Bureau A1, 2016, p.27 à 29*

**Document n° 7 :** *La commission de déontologie*

*Portail de la fonction publique, [www.fonction-publique.gouv.fr](http://www.fonction-publique.gouv.fr), 2016*

## **DOCUMENT 1**

### **Étude d'impact du projet de loi relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires**

*Assemblée nationale, 16 juillet 2013*

*Le présent document constitue l'étude d'impact du projet de loi relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, prévu par la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution. Il s'organise en deux parties traitant, d'une part, des dispositions relatives aux valeurs et à la déontologie des fonctionnaires, à la modernisation des droits et obligations des fonctionnaires et à l'exemplarité des employeurs publics et, d'autre part, des modalités d'application du projet de loi.*

#### **INTRODUCTION**

Dans ses vœux aux corps constitués prononcés le 8 janvier, le Président de la République a émis le souhait d'une consécration des règles déontologiques s'appliquant aux agents publics à l'occasion du trentième anniversaire de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

La volonté du chef de l'État repose sur le souci de mettre un terme aux confusions, parfois observées, entre l'exercice d'une fonction publique, d'une part, et l'exercice d'une activité privée ou de responsabilités politiques, d'autre part.

C'est pourquoi les dispositions du projet de loi ont vocation à mieux prévenir les situations de conflit d'intérêts dans l'administration et, au-delà, à rénover le cadre statutaire de l'exercice des fonctions publiques.

Par ce projet de loi, le gouvernement défend l'idée selon laquelle la consécration de l'exemplarité que porte chaque fonctionnaire, dans son comportement et son action quotidienne au service de l'intérêt général, participe du redressement de la France.

La proclamation des valeurs fondamentales de la fonction publique, le renforcement du cadre juridique relatif à la déontologie et aux règles de cumuls ainsi que la modernisation de l'action disciplinaire et de la mobilité des agents publics forment un ensemble cohérent de dispositions qui illustre un effort sans précédent en faveur d'une stratégie globale de prévention des conflits d'intérêts.

C'est la vision d'une fonction publique de qualité, qui se place délibérément à l'avant-garde des modèles les plus avancés, avec des règles statutaires clarifiées et une approche déontologique renouvelée, qui guide le présent projet de loi.

Ce socle ambitieux, qui modifie de façon importante le statut général de la fonction publique, est complété par plusieurs articles qui illustrent une série d'avancées du gouvernement en matière de dialogue social.

#### **PREMIÈRE PARTIE : LES VALEURS, LA DÉONTOLOGIE ET LES DROITS ET OBLIGATIONS**

*« C'est le service public qui donne à la fonction publique sa raison d'être ; ce sont les intérêts généraux du service public qui déterminent l'étendue des devoirs que le fonctionnaire doit*

*remplir et qui fixent la limite des droits qu'il est légitime de lui accorder.* » Cette conception française de la fonction publique, exposée dans les motifs du projet de loi sur le statut des fonctionnaires de 1920, continue à orienter les réformes du législateur. En effet, le fonctionnaire est, selon la formule consacrée, un « *citoyen spécial* » qui dispose de droits et d'obligations qui conditionnent l'exercice des fonctions publiques.

Le gouvernement souhaite rappeler que ces droits et obligations, qui puisent leur source dans le statut général des fonctionnaires, profitent à tous et à chacun : à la nation et aux usagers, à l'administration et à l'agent. Leur équilibre garantit, à tout moment, que la puissance publique et les agents se placent au service de l'intérêt général. Reconnaître les valeurs de la fonction publique, affirmer la déontologie propre aux agents et aux membres des juridictions administrative et financière, tout en modernisant certaines garanties et protections des fonctionnaires est, dans le contexte de crise que la France traverse, indispensable pour redonner du sens au service public.

## **I. Un devoir de reconnaissance des valeurs d'exemplarité portées par les agents publics**

Paradoxalement, les principes de neutralité et de laïcité, ainsi que les obligations d'impartialité, de probité et de dignité qui animent l'ensemble de l'action publique en France, sont absents des textes de loi relatifs à la fonction publique. Or, par leur comportement et leur professionnalisme, les fonctionnaires portent ces valeurs, qui sont des valeurs d'exemplarité. Celles-ci méritent d'être rassemblées au niveau législatif dans le statut général.

La consécration des obligations d'impartialité, de probité et de dignité ainsi que des principes de neutralité et de laïcité par le gouvernement poursuit un double objectif :

- d'une part, la reconnaissance par la représentation nationale du respect de valeurs, d'obligations et de règles déontologiques qui sont inhérentes à l'exercice d'une fonction publique ;
- d'autre part, l'unification des sources du droit applicable aux agents publics, afin que ceux-ci puissent retrouver dans le statut général des fonctionnaires les principes fondamentaux qui inspirent leur action au quotidien.

Affirmer les valeurs qui constituent le socle de l'action menée quotidiennement par les agents dans les services au sein du statut général, c'est également renforcer à l'avenir la place de celui-ci comme pilier essentiel du modèle républicain. (...)

## **II. La déontologie et la prévention des conflits d'intérêts**

(...) La consécration des principes d'honneur, de probité et de désintéressement, qui visent à assurer l'indépendance et la neutralité de l'agent vis-à-vis des intérêts privés, conduisent à garantir le service de l'intérêt général.

Toutefois, le régime juridique de la fonction publique française doit comprendre, pour être équilibré, une stratégie de prévention des conflits d'intérêts. Cette nouvelle approche de l'exercice des fonctions publiques permet de sécuriser la situation des agents, notamment ceux qui sont les plus exposés aux risques déontologiques, tout en protégeant en amont la réputation de l'administration. Il en est de même pour les membres des corps exerçant des missions de nature juridictionnelle, les mécanismes de prévention des conflits d'intérêts devant être renforcés et adaptés aux exigences de leurs missions spécifiques.

(...) La notion de conflit d'intérêt est en elle-même assez imprécise, et le droit français y fait rarement référence en ces termes. Parallèlement, au niveau international, seules quelques tentatives récentes de définition ont été élaborées. La subjectivité et l'évolution régulière de la notion de conflit d'intérêts, en fonction des situations susceptibles de se présenter, mais aussi de

l'expression des attentes collectives vis-à-vis des pouvoirs publics et de ses représentants, contribuent à cette difficulté de définition.

Cette imprécision de la notion n'empêche pas l'existence d'un ensemble de règles particulières, de nature pénale ou déontologique, figurant dans des textes fondamentaux qui participent de fait à la lutte contre les conséquences de situations de conflits d'intérêts.

### **III. La révision des modalités de cumuls dans la fonction publique**

Outre le rappel du principe selon lequel le fonctionnaire consacre l'intégralité de son activité professionnelle au service, le gouvernement a souhaité réécrire, en un seul article, les dispositions relatives aux cumuls à l'occasion du projet de loi. La distinction clarifiée des possibilités de cumuls entre un emploi public et une activité privée ainsi que la redéfinition de la place de « l'auto-entreprise » pour les fonctionnaires occupant un emploi permanent à temps complet font pleinement partie, dans la mesure où il s'agit de protéger les fonctionnaires de tout risque de conflit d'intérêts, d'une approche déontologique globale prônée par le gouvernement.

(...)

**DOCUMENT 2**  
**Guide de déontologie et de discipline**  
**Avant-propos**  
*DGDDI, 3 septembre 2013*

Chaque agent des douanes participe à l'action de l'État à travers l'exercice des missions qui lui ont été confiées : protection des intérêts du Trésor Public et de l'Union Européenne, protection de l'économie et du citoyen, surveillance du territoire national, lutte contre les trafics illicites...

Pour cela, les agents bénéficient de certaines prérogatives de puissance publique, notamment les pouvoirs conférés dans le cadre des articles 60 et suivants du code des douanes national.

À ce titre, les agents des douanes sont assermentés et dotés d'une commission d'emploi.

Le bon usage de ces prérogatives exige qu'elles soient mises en œuvre dans le strict respect des règles juridiques et de comportement, qui constituent un cadre de déontologie. Ces règles doivent être respectées tant dans le cadre de la vie professionnelle que personnelle.

Conçu dans un souci pratique et didactique, ce guide a vocation à apporter une aide aux services en synthétisant dans un document unique l'ensemble des textes régissant les obligations déontologiques des agents et la procédure disciplinaire. Chaque règle déontologique fait l'objet d'une fiche synthétique de définition accompagnée de mises en situation, qui doivent permettre d'éviter les négligences et les erreurs d'appréciation, en apportant des réponses concrètes aux difficultés qui peuvent se rencontrer dans l'exercice des fonctions ou en dehors, dans certains cas.

Par ailleurs, l'existence de ces règles déontologiques impose, au nom de l'intérêt général et de la protection de ceux qui le servent, une politique disciplinaire ferme à l'encontre des agents qui ne les respectent pas. Afin d'éclairer l'ensemble des services sur les sanctions encourues et les procédures mises en œuvre dans ce cadre, les fiches de la seconde partie décrivent, pas à pas, les étapes de la procédure disciplinaire.

## **DOCUMENT 3**

### **Les droits et les obligations**

*Portail de la fonction publique, [www.fonction-publique.gouv.fr](http://www.fonction-publique.gouv.fr), 6 septembre 2013*

#### **Principaux droits**

Les principaux droits sont :

- liberté d'opinion politique, syndicale, philosophique ou religieuse,
- droit de grève,
- droit syndical,
- droit à la formation permanente,
- droit de participation,
- rémunération après service fait,
- droit à la protection.

#### **Droit à la protection**

*Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, article 11.*

Les fonctionnaires et les agents non titulaires ont droit à une protection et le cas échéant à une réparation lorsqu'ils ont fait l'objet, à l'occasion de leurs fonctions, de menaces, d'outrages, de voies de fait, d'injures ou de diffamations.

Ils ont droit à une protection, dans certaines circonstances, en cas de poursuites pénales et civiles engagées par un tiers pour faute de service.

#### **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 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 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 (art. 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 (art. 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.

### **Obligation de discrétion professionnelle**

*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. »

### **Obligation d'information au 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 de la 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.

### **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. »

### **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.

### **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 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).

C'est ainsi que le Conseil d'État 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.

À 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.

### **Régime du cumul d'activités dans la fonction publique**

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

– *Décret n° 2011-82 du 20 janvier 2011 modifiant le décret n° 2007-658 du 2 mai 2007*

– *Circulaire du 11 mars 2008*

– *Circulaire du 31 octobre 2007*

– *Formulaire de demande d'autorisation de cumul*

Soumis à un principe d'exclusivité, leur interdisant l'exercice d'une activité professionnelle hors de leur emploi dans l'administration, les agents publics peuvent toutefois bénéficier de certaines dérogations.

Ce régime de cumul d'activités, 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 a assoupli 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.

La liste des activités, déjà enrichie en 2007, a été rénovée par le décret n° 2011-82 du 20 janvier 2011 et adaptée aux évolutions économiques et sociales et aux aspirations des agents publics : élargissement de la liste des activités accessoires aux activités sportives et de loisirs, possibilité expressément ouverte de recourir au régime de l'auto-entrepreneur, simplification de la procédure devant la commission de déontologie, dans le respect du fonctionnement normal du service public.

## **DOCUMENT 4**

### **Charte de déontologie**

*Ministère des finances et des comptes publics et Ministère de l'économie, de l'industrie et du numérique, novembre 2014*

Le présent document a pour objet de définir certains principes déontologiques auxquels sont tenus de se conformer les agents des ministères économiques et financiers. Les règles déontologiques à portée générale, dont certaines ne sont pas reprises dans ce document, pourront utilement être consultées sur le site de la direction générale de l'administration et de la fonction publique.

L'encadrement législatif et réglementaire des conflits d'intérêts, dont les dispositions sont reprises *infra*, a pour principale application au sein de l'administration le contrôle, par la commission de déontologie, des mouvements de personnels vers le secteur concurrentiel.

Toutefois, les relations que peuvent entretenir les agents avec des personnes morales ou physiques extérieures à l'administration ne sont généralement pas juridiquement encadrées. Outre les personnes physiques, ces institutions peuvent être privées (entreprises, syndicats et autres organismes) ou publiques (entreprises et établissements publics dotés de l'autonomie de gestion et sur lesquels l'État exerce un contrôle).

Les missions des ministères économiques et financiers conduisent certains de leurs agents à être en lien avec des institutions ou représentants de secteurs professionnels, concernés par des projets de lois, règlements ou décisions administratives préparés par les services, ainsi que dans le cadre des relations contractuelles régies par le code des marchés publics. De même l'exercice des mandats publics conduit les administrateurs représentants de l'État à être sollicités par les organismes sous tutelle. La présente charte n'a pas pour objet de limiter la fréquence de ces relations, qui doit être laissée à l'appréciation de la hiérarchie de chaque service au regard de l'intérêt de prendre en compte les observations des tiers dans l'étude d'impact de mesures envisagées ou l'exercice de la tutelle.

Cependant les modalités dans lesquelles se nouent ces contacts peuvent être de nature à faire peser sur les agents publics un doute quant à leur neutralité voire à leur probité. Or les principes de neutralité, d'intégrité, de probité, de désintéressement et d'obligation d'indépendance, construits par la jurisprudence du Conseil d'État<sup>1</sup> n'ont pas été traduits par les pouvoirs législatif et réglementaire en obligations positives visant à prévenir des situations constitutives d'un risque au regard desdits principes.

Aussi il appartient à l'autorité administrative de préciser les obligations de comportement découlant de ces principes généraux. Il convient de même de réguler les relations avec la presse qui peuvent placer les agents en contradiction avec les positions institutionnelles définies par les ministres. La prévention du risque déontologique suppose enfin que les agents puissent être conseillés au sein des services par un réseau de référents compétents.

**L'ensemble de ces règles est, sauf précision, applicable aux relations avec le secteur privé et public concurrentiel, ainsi qu'avec les organismes au sein desquels les agents exercent un mandat de représentation de l'État.** Ce cadre commun aux ministères économiques et financiers pourra être complété, en tant que de besoin, par les directions en fonction de leurs spécificités.

---

<sup>1</sup> *Neutralité : s'impose à toute personne collaborant à un service public (CE, section, 30 mai 1950, Jamet) et recouvre la notion d'impartialité (CE, 8 décembre 1948, Pasteau) ; caractère absolu de l'obligation d'intégrité (CE, 28 juin 1999, Ministère de l'Intérieur c/ Stasiak) ; désintéressement (CE, 29 décembre 2006, Syndicat national des personnels administratifs de l'ONF FO et autres) ; obligation d'indépendance (CE, 119 mars 1997, Cannard)*

## 1-LES SOLLICITATIONS PAR DES TIERS

L'article 432-11 du Code pénal dispose :

*Est puni de dix ans d'emprisonnement et de 150 000 euros d'amende le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique, chargée d'une mission de service public, ou investie d'un mandat électif public, de solliciter ou d'agréer, sans droit, à tout moment, directement ou indirectement, des offres, des promesses, des dons, des présents ou des avantages quelconques pour elle-même ou pour autrui :*

*1° Soit pour accomplir ou avoir accompli, pour s'abstenir ou s'être abstenue d'accomplir un acte de sa fonction, de sa mission ou de son mandat ou facilité par sa fonction, sa mission ou son mandat ;*

*2° Soit pour abuser ou avoir abusé de son influence réelle ou supposée en vue de faire obtenir d'une autorité ou d'une administration publique des distinctions, des emplois, des marchés ou toute autre décision favorable.*

L'attention des agents est appelée sur la portée de cet article ; la notion d'avantage sollicité ou agréé recouvre non seulement les dons et présents, mais aussi des offres ou des promesses qui pourraient être concrétisées ultérieurement, sans que le caractère matériel ou immatériel de la chose reçue, pour soi-même ou pour autrui, soit précisé.

Le délit est caractérisé si l'agent public a pris ou s'est abstenu de prendre certaines mesures intéressant la personne à l'origine des dons ou avantages reçus. Cela étant, de manière générale, accepter des sollicitations apparaît de nature à altérer la neutralité et l'objectivité des agents, en les plaçant en situation d'obligés à l'égard des tiers :

**Avantages financiers :** tout versement financier doit être systématiquement refusé, quels qu'en soit le montant ou la provenance. Les agents en situation d'autorisation de cumul d'activité doivent s'abstenir d'accepter toute rémunération dans l'exercice de leur activité privée qui proviendrait d'une personne morale ou physique avec laquelle ils sont en relation professionnelle en qualité d'agent public. Il est rappelé que les conditions de rémunération figurent parmi les critères préconisés par la DGAFP pour instruire les demandes de cumul d'activité privée<sup>1</sup>.

**Prise en charge de frais de missions :** les dépenses nécessaires aux missions sont normalement remboursées en application du cadre réglementaire, et n'ont pas à être prises en charge par les États, institutions ou tiers au sein desquels la mission se déroule. Cependant, il peut être dérogé à ce principe<sup>2</sup> dès lors que la prestation prise en charge par les tiers ne dépasse pas le niveau habituellement pratiqué, et qu'elle relève d'une mesure générale. L'agent demande au préalable l'autorisation à son supérieur hiérarchique et peut également demander un avis au référent déontologie de sa direction.

**Cadeaux et avantages :** les cadeaux et avantages, tels qu'invitations à des manifestations culturelles ou sportives, ne peuvent par principe être acceptés. Sont tolérés les présents s'inscrivant dans une pratique usuelle de courtoisie, d'un montant modique, et à condition qu'ils

---

<sup>1</sup> Circulaire FP n° 2157 du 11 mars 2008 relative au cumul d'activités et portant application de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires modifiée, notamment son article 25, et du décret n° 2007-658 du 2 mai 2007 relatif au cumul d'activités des fonctionnaires, des agents non titulaires de droit public et des ouvriers des établissements industriels de l'État.

<sup>2</sup> Par exemple dans un cadre multilatéral et européen, de coopération bilatérale, ou de relations usuelles avec des opérateurs de l'administration (établissements de formation de fonctionnaires)

soient dénués de caractère répété. Sous le contrôle de la hiérarchie et du référent déontologique de chaque direction, il conviendra de moduler l'application de ce principe notamment lorsque l'agent appartient à une délégation française ou reçoit une délégation étrangère, en conformité avec les usages diplomatiques.

Lorsque les circonstances ou l'exercice de fonctions spécifiques, en particulier d'inspection ou de contrôle, le nécessitent, les cadeaux ou avantages peuvent être totalement proscrits. Les règles internes à chaque direction devront être adaptées en conséquence.

**Invitations professionnelles :** les moments de convivialité présentent l'intérêt de densifier le réseau de relations professionnelles ; s'agissant des missions à l'étranger ou réceptions de délégations étrangères, les principes doivent être adaptés au contexte, de même que pour les cadeaux ou avantages.

Plusieurs cas de figure sont à distinguer, en fonction des circonstances :

- les invitations par des tiers avec lesquels l'agent est en relation du fait de ses fonctions ou pourrait l'être doivent être refusées, sans qu'il soit interdit de prendre un repas en commun dès lors que les frais sont partagés ou l'invitation réciproquée ;
- les invitations organisées dans le cadre de visites de sites d'entreprises peuvent être acceptées si elles s'insèrent dans un cadre collectif et non personnel ;
- les invitations à participer à des colloques ou petits déjeuners-débats sont acceptables, incluant si nécessaire une prise en charge de frais de transport ou de nuitée par l'organisateur et dès lors qu'elles n'ont pas de contrepartie ; l'agent doit refuser toute rémunération ;
- sont autorisés les repas organisés en marge des conseils d'administration et instances de gouvernance au sein desquels siègent les agents.

De manière générale, des cadeaux, avantages ou invitations dont la valeur monétaire respective est modique peuvent par leur caractère récurrent instaurer progressivement un lien compromettant l'indépendance des agents sans que ceux-ci en aient nécessairement conscience. Les services usuellement en contact avec des secteurs professionnels doivent donc particulièrement veiller à ce que cette fréquence n'engendre pas de risque déontologique au regard des prescriptions de cette charte.

**S'agissant des cadeaux, avantages et invitations professionnelles, les dérogations devront être encadrées par les règles internes à chaque direction et faire systématiquement l'objet d'une autorisation préalable de la hiérarchie de l'agent.**

## **2-LA PRISE D'INTERETS PAR LES AGENTS**

Les agents peuvent du fait de leur situation patrimoniale ou de leurs liens personnels être en infraction à l'article 432-12 du code pénal, ci-annexé. Les agents, particulièrement ceux nouvellement recrutés ou changeant de fonctions, doivent veiller à prévenir leur hiérarchie d'éventuels intérêts qui pourraient être jugés compromettant leur indépendance et prendre conseil auprès du référent déontologique, s'agissant notamment des liens familiaux, même indirects, avec des personnes exerçant des responsabilités au sein des structures visées par le 1<sup>er</sup> alinéa de l'article 432-12 du code pénal ; dans ce cas de figure, plusieurs dispositions peuvent être conseillées aux agents :

- se délier des intérêts qu'ils pourraient détenir dans des entreprises dont ils ont la charge d'assurer la surveillance ou l'administration ;
- en déléguer intégralement la gestion à des mandataires agréés ou avoir recours aux

instruments de gestion collective d'instruments financiers (Sicav, OPCVM) ;

- se faire décharger des fonctions ou missions qui pourraient entraîner un conflit d'intérêt.

Pour les agents ayant cessé leurs fonctions dans l'administration, il est rappelé qu'une interdiction similaire est prévue par l'article 432-13 du code pénal, ci-annexé, sous le contrôle de la commission de déontologie de la fonction publique.

### **3-LES RELATIONS AVEC LA PRESSE ET LA COMMUNICATION INSTITUTIONNELLE**

Les relations avec les journalistes sont de la seule compétence des ministres et de leur cabinet. Les agents doivent décliner toute demande d'interview, de commentaire ou prise de position, écrite ou orale sur des domaines intéressant l'administration de l'État. Ces demandes doivent être directement renvoyées aux cabinets des ministres, le cas échéant par le biais des services chargés de la communication. Outre des dérogations qui peuvent être autorisées au cas par cas par les ministres ou leur cabinet, les services de communication directionnels et les agents peuvent cependant communiquer directement afin de répondre à des demandes d'information sur la réglementation, son application et son contrôle, qui participent de leur mission de sensibilisation et d'information du public.

Les interventions d'agents, sollicités au titre de leur expertise dans des colloques ou conférences, doivent être préalablement autorisées par la hiérarchie, qui s'assurera que les modalités d'expression prévues lors de la manifestation relèvent de la seule communication institutionnelle.

Les prises de position émises en qualité d'agent des ministères économiques et financiers, en public ou dans des ouvrages ou articles, doivent être compatibles avec les orientations du gouvernement et de l'administration. Mis à part ce cas de figure, les personnels ne doivent pas faire état de leur qualité d'agent des ministères économiques et financiers, la formule « fonctionnaire » ou « haut fonctionnaire », sans précision, est suffisante afin de ne pas interférer avec la liberté d'opinion politique, syndicale, philosophique et religieuse, garantie par le statut général des fonctionnaires (art. 6 de la loi n° 83-634).

D'une manière générale tout agent intervenant en public ou par voie de publication se doit de respecter les obligations de réserve, de discrétion et de secret professionnel. (...)

## **ANNEXES**

### ***Code pénal – Article 432-12***

*Le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public ou par une personne investie d'un mandat électif public, de prendre, recevoir ou conserver, directement ou indirectement, un intérêt quelconque dans une entreprise ou dans une opération dont elle a, au moment de l'acte, en tout ou partie, la charge d'assurer la surveillance, l'administration, la liquidation ou le paiement, est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende.*

*Toutefois, dans les communes comptant 3 500 habitants au plus, les maires, adjoints ou conseillers municipaux délégués ou agissant en remplacement du maire peuvent chacun traiter avec la commune dont ils sont élus pour le transfert de biens mobiliers ou immobiliers ou la fourniture de services dans la limite d'un montant annuel fixé à 16 000 euros.*

*En outre, dans ces communes, les maires, adjoints ou conseillers municipaux délégués ou agissant en remplacement du maire peuvent acquérir une parcelle d'un lotissement communal*

*pour y édifier leur habitation personnelle ou conclure des baux d'habitation avec la commune pour leur propre logement. Ces actes doivent être autorisés, après estimation des biens concernés par le service des domaines, par une délibération motivée du conseil municipal.*

*Dans les mêmes communes, les mêmes élus peuvent acquérir un bien appartenant à la commune pour la création ou le développement de leur activité professionnelle. Le prix ne peut être inférieur à l'évaluation du service des domaines. L'acte doit être autorisé, quelle que soit la valeur des biens concernés, par une délibération motivée du conseil municipal.*

*Pour l'application des trois alinéas qui précèdent, la commune est représentée dans les conditions prévues par l'article L. 2122-26 du code général des collectivités territoriales et le maire, l'adjoint ou le conseiller municipal intéressé doit s'abstenir de participer à la délibération du conseil municipal relative à la conclusion ou à l'approbation du contrat. En outre, par dérogation au deuxième alinéa de l'article L. 2121-18 du code général des collectivités territoriales, le conseil municipal ne peut décider de se réunir à huis clos.*

### **Code pénal – Article 432-13**

*Est puni de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 euros d'amende le fait, par une personne ayant été chargée, en tant que fonctionnaire ou agent d'une administration publique, 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 l'une de ces entreprises avant l'expiration d'un délai de trois ans suivant la cessation de ces fonctions.*

*Est punie des mêmes peines toute participation par travail, conseil ou capitaux dans une entreprise privée qui possède au moins 30 % de capital commun ou a conclu un contrat comportant une exclusivité de droit ou de fait avec l'une des entreprises mentionnées au premier alinéa.*

*Pour l'application des deux premiers alinéas, est assimilée à une entreprise privée toute entreprise publique exerçant son activité dans un secteur concurrentiel et conformément aux règles du droit privé.*

*Ces dispositions sont applicables aux agents des établissements publics, des entreprises publiques, des sociétés d'économie mixte dans lesquelles l'État ou les collectivités publiques détiennent directement ou indirectement plus de 50 % du capital et des exploitants publics prévus par la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la poste et à France Télécom.*

*L'infraction n'est pas constituée par la seule participation au capital de sociétés cotées en bourse ou lorsque les capitaux sont reçus par dévolution successorale.*

## **DOCUMENT 5**

### **Déontologie**

*DGDDI, Lettre du conseil d'administration n° 1, 5 janvier 2015*

Un projet de loi relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, devrait être présenté au Parlement en 2015. Dans ce contexte et à l'appui d'une étude comparative conduite auprès d'autres administrations nationales et internationales, un projet de plan de déontologie a été élaboré à la douane. Il s'inscrit autour de 2 axes majeurs : la sécurisation-modernisation des procédures disciplinaires et la mise en œuvre d'une politique de prévention.

La sécurisation-modernisation des procédures disciplinaires de la DGDDI porte sur le renforcement de notre collaboration avec les autorités judiciaires (faculté de se constituer partie civile, collaboration systématique avec le Parquet...).

Elle s'appuie également sur une amélioration de l'articulation entre le niveau local (DI-DR) et l'échelon central (DG).

S'agissant de la prévention, des actions sont mises en œuvre afin de s'assurer de la connaissance des règles déontologiques par l'ensemble des agents.

Pour ce faire, des chartes complémentaires à la charte ministérielle, publiée au mois de novembre dernier, seront rédigées. Le document ministériel mérite en effet d'être enrichi sur certains sujets adaptés à la spécificité des métiers douaniers et présentés de manière concrète. Des actions de formation renforcées seront mises en place.

Les processus de détection des risques déontologiques seront améliorés sur la base de la cartographie déjà finalisée. Ce document permettra de définir, à partir des risques identifiés, les actions correctrices à mettre en place : évolution de la réglementation, sécurisation des processus ou création de nouveaux circuits, prise en compte du risque déontologique dans l'informatisation ou la dématérialisation des supports et des documents, contrôle de l'exécution du service, définition de directives, mise en place de bonnes pratiques, etc.

Un suivi annuel de ces travaux sera effectué.

Un GT associera au mois de février prochain les organisations syndicales à des échanges sur les réformes envisagées.

Le rapport annuel sur la discipline continuera à être modernisé pour être davantage pédagogique. Ce rapport, accompagné désormais d'une étude thématique (mars 2014 : l'utilisation par les agents des réseaux sociaux) et d'une présentation exhaustive des sanctions prises annuellement, a vocation à être présenté et discuté lors de réunions de service.

## **DOCUMENT 6**

### ***Rapport annuel de la discipline en douane – année 2015***

*DGDDI, Bureau A1, 2016, p.27 à 29*

(...)

#### **4. PLAN NATIONAL DE DEONTOLOGIE : POINT D'ETAPE**

*Rappel : Le plan national de déontologie, initié en 2013, vise à moderniser l'action de la DGDDI en matière déontologique et disciplinaire. Il a pour objectif le comportement exemplaire des cadres et des agents dans leur travail au quotidien, la promotion des valeurs collectives et du principe de responsabilité individuelle, et la réaffirmation du rôle des managers dans la maîtrise de l'environnement professionnel.*

Ce plan s'articule autour de 4 axes principaux, qui en sont à des stades différents de réalisation :

##### **\* La cartographie des risques déontologiques**

Le travail de recensement des risques, ainsi que l'évaluation de ces risques rapportée aux comportements des agents et des usagers et à leur environnement est désormais achevé.

La cartographie des risques finalisée a été transmise aux sous-directions métiers de la direction générale en juillet 2015. Elles travaillent désormais à la maîtrise des risques et à leur encadrement.

##### **\* La modernisation de la politique disciplinaire et déontologique**

Les axes de réflexion principaux que sont :

- le renforcement de la collaboration avec le juge judiciaire ;
- la sécurisation de l'action déontologique et disciplinaire menée au niveau local ;
- l'évolution des comportements autour de valeurs partagées ;

ont fait l'objet d'une communication aux directeurs interrégionaux et régionaux en juillet 2015.

À cette occasion, la doctrine relative aux dénonciations d'usagers portant sur la probité des agents (cf rapport annuel de la discipline 2014), leur a également été rappelée. Enfin, la problématique des cadeaux et de la consommation d'alcool en service a été posée en vue de mener une réflexion sur ces sujets.

##### **\* Le renforcement des actions en matière de formation et de communication**

Le plan national de déontologie s'accompagne nécessairement d'une politique de communication spécifique, indispensable à sa réussite.

Un groupe de travail relatif à la déontologie s'est tenu avec certaines organisations syndicales en février 2015, afin de présenter les grands principes énoncés supra et discuter avec eux des évolutions qui semblent encore nécessaires dans ces domaines.

Des actions de formation sur les sujets de la déontologie et de la discipline sont en cours d'élaboration et débiteront en fin d'année 2016.

##### **\* La rédaction d'une charte de déontologie**

En complément du document du secrétariat général, une charte solennelle interne à la DGDDI visant à réaffirmer le socle commun de valeurs fondamentales inhérent à l'exercice des missions



douanières viendra compléter le guide pratique de discipline et de déontologie déjà existant.

La rédaction de ce document était suspendue au vote de la loi relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires et peut désormais être initiée.

## **5. LOI RELATIVE À LA DÉONTOLOGIE, AUX DROITS ET OBLIGATIONS DES FONCTIONNAIRES**

Près de trois ans après sa première présentation, la loi 2016-486 du 20 avril 2016 relative à la déontologie, aux droits et obligations des fonctionnaires est parue au journal officiel le 21 avril 2016.

Elle vient notamment compléter et modifier la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires en renforçant les obligations déontologiques des agents publics et, en contrepois, en renforçant leurs droits et garanties.

**En matière disciplinaire et déontologique**, les principales évolutions prévues par cette loi sont les suivantes :

### **1 – Réaffirmer les valeurs portées par la fonction publique**

Un socle de valeurs fondamentales communes aux agents publics que sont la dignité, l'impartialité, l'intégrité, la probité, la neutralité et la laïcité est réaffirmé.

Si ces valeurs étaient déjà reconnues par la jurisprudence, elle font désormais l'objet d'une confirmation légale.

### **2 – Consacrer la transparence pour éviter les conflits d'intérêts**

Afin de prévenir les conflits d'intérêts<sup>1</sup>, chaque agent qui, dans l'exercice de ses fonctions est potentiellement exposé à des conflits d'intérêts, doit désormais remplir une déclaration exhaustive de ses intérêts avant d'être nommé à un poste à responsabilité. De plus, chaque haut-fonctionnaire devra compléter une déclaration de son patrimoine avant sa prise de fonctions.

Ces dispositions visent à prévenir les soupçons d'impartialité qui pourraient porter sur la prise de décision publique et viennent compléter le dispositif mis en place par la loi relative à la transparence de la vie publique.

### **3 – Renforcer la protection des « lanceurs d'alerte »**

Le mécanisme de protection des lanceurs d'alerte est réaffirmé. Cette protection, jusqu'à présent limitée à la dénonciation des crimes et délits, est étendue à la dénonciation de conflits d'intérêts, appelée l'alerte éthique. Ainsi, l'agent public ne peut pas être sanctionné pour avoir dénoncé de bonne foi un conflit d'intérêt et aucune mesure qui viendrait freiner sa carrière ne peut être prise contre lui.

La protection des lanceurs d'alerte a également fait l'objet d'une étude par le Conseil d'État dont les conclusions se matérialiseront dans la loi relative à la transparence et la modernisation de la vie économique (loi Sapin II), actuellement en cours d'écriture. Ainsi, un statut unique du lanceur d'alerte, qu'il soit agent public ou privé, devrait être mis en place, par la consolidation d'un socle commun de mesures protectrices qui pourront ensuite être complétées pour tenir compte des spécificités de chaque branche d'activité.

La fonction de « référent déontologue » est créée, afin d'aider le fonctionnaire à respecter ses

---

<sup>1</sup> *Le conflit d'intérêt est défini comme une situation d'interférence entre des intérêts publics ou privés qui sont susceptibles d'influencer sur l'exercice indépendant, impartial et objectif des fonctions.*

obligations déontologiques, notamment celles décrites au point 2. Le lanceur d'alerte pourra également témoigner des faits dont il a connaissance auprès de ce référent déontologue.

#### **4 – Confirmer et élargir la protection de l'agent**

La protection fonctionnelle dont peuvent bénéficier les agents, notamment à l'occasion des attaques dont ils sont victimes dans l'exercice de leurs fonctions est désormais étendue aux enfants et aux conjoints lorsqu'ils sont eux-mêmes victimes d'agressions du fait des fonctions de l'agent.

#### **5 – Introduire la notion de prescription de l'action disciplinaire**

Sauf en cas de poursuites pénales, aucune action disciplinaire ne peut désormais être engagée au-delà d'un délai de trois ans à compter du jour où l'administration a eu connaissance des faits.

L'action disciplinaire était jusqu'à présent imprescriptible.

#### **6 – Restreindre la durée des mesures conservatoires de suspensions de fonctions**

La durée des mesures conservatoires de suspension de fonctions est désormais limitée à 4 mois, même en cas de poursuites pénales. Sauf mesure décidée par l'autorité judiciaire ou l'intérêt du service, l'agent est rétabli dans ses fonctions à l'issue de ce délai. À défaut, l'administration se doit de l'affecter ou de le détacher de manière provisoire sur un poste compatible avec les obligations de contrôle judiciaire.

Des décrets en Conseil d'État viendront préciser les conditions d'application de certains de ces points.

(...)

## **DOCUMENT 7**

### **La commission de déontologie**

*Portail de la fonction publique, [www.fonction-publique.gouv.fr](http://www.fonction-publique.gouv.fr), 2016*

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016, la saisine du secrétariat de la commission de déontologie de la fonction publique pour les demandes de cumul d'activités et de départ dans le secteur privé est entièrement dématérialisée.

Depuis 1995, la commission de déontologie a pour rôle de contrôler le départ des agents publics, et de certains agents de droit privé, qui envisagent d'exercer une activité dans le secteur privé et dans le secteur public concurrentiel. Elle examine si les activités privées qu'ils envisagent d'exercer ne sont pas incompatibles avec leurs précédentes fonctions.

Elle est aussi compétente pour donner un avis sur la déclaration de création ou de reprise d'une entreprise faite par un agent qui cumule cette activité avec son emploi public. De même, elle donne un avis sur la déclaration de poursuite d'une activité privée dans une entreprise ou une association faite par un agent qui vient d'entrer dans la fonction publique par concours ou sur contrat.

Elle est également chargée d'examiner les demandes d'autorisation des personnels des services publics de recherche souhaitant être détachés ou mis à disposition auprès d'entreprises valorisant leurs travaux de recherche ou collaborer avec celles-ci.

La commission remet chaque année au Premier ministre un rapport qui présente son activité et établit une synthèse de sa jurisprudence.