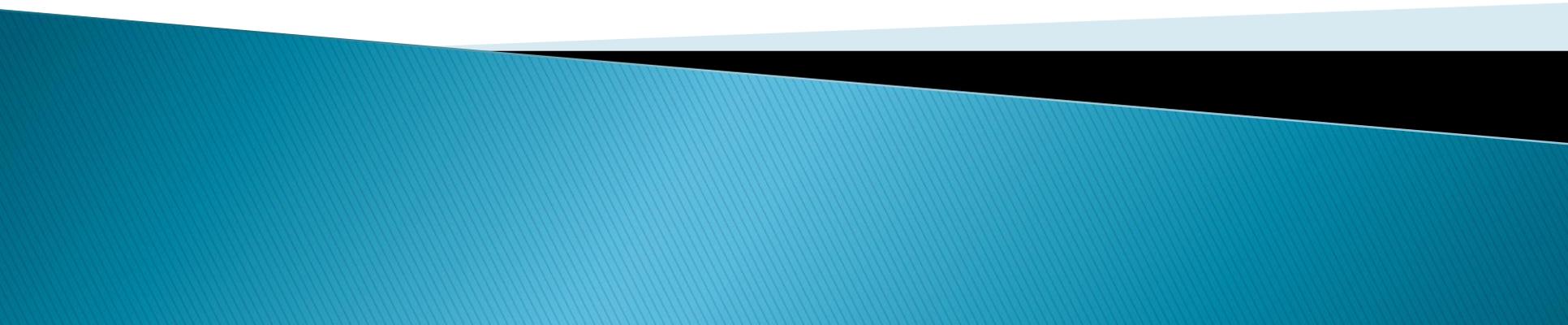


Relire la déontologie de la fonction publique en regard des évolutions sociétales

MEDIADIX, 13 mars 2020



Montesquieu : *Esprit des lois*

Éthique personnelle et morale publique

Une volonté collective de transparence

Une exaltation des valeurs d'intégrité et de probité

Cf. séminaire de l'inspection générale des bibliothèques (18 novembre 2018)

Interventions de Marc-Olivier Baruch, Noé Wagener et Jean-Marc Châtelain

Cf. (à venir) journée de formation interne « questions de déontologie », inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche (fin avril 2020)



1. Avant 2016

Textes à portée générale :

- Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen
- Constitutions (notamment celle de la Ve République, 4 octobre 1958)

Jurisprudence : Conseil d'État, tribunaux administratifs

Lois :

n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires (loi Le Pors)

n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique

- gouvernement, élus, fonctionnaires d'autorité
- principes de dignité, de probité et d'intégrité
- prévention des conflits d'intérêt
- commentaire : échec de la loi en raison du contexte politique

2. Loi n°2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits des fonctionnaires

Une loi générale difficile à appliquer, mais complétée par la loi Dussopt (6 août 2019)

Encadrement (limitation ?) des droits des fonctionnaires

Pénalisation en cas de concussion, de prise d'intérêt, de détournement de fonds, etc.

Divers décrets d'application généraux ou spécifiques en 2017, 2018, 2019

Article 25 (partie générale) :

- Principes de dignité, impartialité, intégrité, probité
- Obligation de neutralité
- Réaffirmation de la laïcité
- Respect de la liberté de conscience et de la dignité
- « Tout chef de service peut préciser (...) les principes déontologiques applicables aux agents placés sous son autorité »

Article 25 (modalités)

- 1 : conflits d'intérêts, définition du « déport »
 - 3 : déclaration d'intérêts (entrée et sortie) de fonctions
 - 7 : cumul d'activités
 - 8 : commission de déontologie
 - 9 : haute autorité de la transparence de la vie publique
- 

Article 28 : réaffirmation du principe d'obéissance hiérarchique du fonctionnaire sauf

- à un ordre manifestement illégal
- à une contravention à l'ordre public
- à une contravention au fonctionnement démocratique

Article 28 bis : création des référents déontologiques

- nommés « sans préjudice du chef de service », c'est-à-dire « en toute indépendance »
- nommés pour une durée fixe, mais pérennité des fonctions

3. Loi n°2019-828 du 6 août 2019 portant transformation de la fonction publique (loi Dussopt)

article 34 :

Renforcement du rôle de la haute autorité pour la transparence de la vie publique

« La Haute Autorité pour la transparence de la vie publique apprécie le respect des principes déontologiques inhérents à l'exercice d'une fonction publique. (...) La Haute Autorité est chargée :

- ▶ « 1° de rendre un avis, lorsque l'administration la saisit (...) et d'émettre des recommandations de portée générale (...) ;
- ▶ « 2° de formuler des recommandations, lorsque l'administration la saisit, sur (...) des situations individuelles ;
- ▶ « 3° d'émettre un avis sur la compatibilité du projet de création ou de reprise d'une entreprise par un fonctionnaire (...) ;
- ▶ « 4° d'émettre un avis sur le projet de cessation temporaire ou définitive des fonctions d'un fonctionnaire qui souhaite exercer une activité privée lucrative (...) ;
- ▶ « 5° d'émettre un avis en cas de réintégration d'un fonctionnaire ou de recrutement d'un agent contractuel (...) ».

article 34 (suite) :

« Lorsque l'autorité hiérarchique a un doute sérieux sur la compatibilité du projet de création ou de reprise d'une entreprise avec les fonctions exercées par le fonctionnaire au cours des trois années précédant sa demande d'autorisation, elle saisit pour avis, préalablement à sa décision, le référent déontologue. Lorsque l'avis de ce dernier ne permet pas de lever ce doute, l'autorité hiérarchique saisit la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique »

« Lorsque le fonctionnaire occupe un emploi dont le niveau hiérarchique ou la nature des fonctions le justifient, mentionné sur une liste établie par décret en Conseil d'Etat, l'autorité hiérarchique soumet sa demande d'autorisation à l'avis préalable de la Haute Autorité. A défaut, le fonctionnaire peut également saisir la Haute Autorité.»

article 35:

- ▶ Le président de la Haute Autorité est nommé par décret du président de la République.
- ▶ La Haute Autorité comprend : deux conseillers d'Etat (...), deux conseillers à la Cour de cassation (...), deux conseillers-maîtres à la Cour des comptes (...), deux personnalités qualifiées (...) nommées par le Président de l'Assemblée nationale (...), deux personnalités qualifiées (...) nommées par le Président du Sénat (...), deux personnalités qualifiées (...) nommées par décret.
- ▶ « Lorsque la Haute Autorité émet un avis (...), le référent déontologue de l'administration dont relève l'intéressé peut assister aux séances. » ;
- ▶ « Le Président de la Haute Autorité peut également faire appel à des rapporteurs choisis parmi les fonctionnaires de catégorie A, à l'exclusion de ceux exerçant les fonctions de référent déontologue. » ;

▶

Article 37:

- ▶ Les ministères, les plus grandes collectivités territoriales et les plus grands établissements hospitaliers publient « publient chaque année, sur leur site internet, la somme des dix rémunérations les plus élevées des agents relevant de leur périmètre, en précisant également le nombre de femmes et d'hommes figurant parmi ces dix rémunérations les plus élevées. »
- ▶ « Le Gouvernement remet au Parlement, en annexe au rapport annuel sur l'état de la fonction publique, avant le 1^{er} novembre de chaque année, un état des hautes rémunérations dans la fonction publique. »
- ▶ Est publiée « la situation des élèves et des membres des corps recrutés par la voie de l'École nationale d'administration, de l'École Polytechnique, de l'École nationale supérieure des mines, de l'École nationale de la magistrature et des élèves et des anciens élèves des écoles normales supérieures au regard de l'engagement de servir pendant une durée minimale ».

4. Dans les bibliothèques

Bibliothécaire : une profession non-réglémentée

- il n'existe pas d' « ordre des bibliothécaires » mais des statuts des personnels de bibliothèques territoriaux et d'État
- Le droit général (loi de 2016, loi de 2019) s'applique : principes de dignité, probité, etc.

Sources de la déontologie professionnelle spécifique

- Pas de police administrative des bibliothèques
- Il n'existe pas (plus) d'autorité supérieure indépendante des bibliothèques
 - mise en extinction du Conseil supérieur des bibliothèques vers 2004
 - fin des réunions du Conseil supérieur du patrimoine des bibliothèques publiques à partir de 2000
- Peu de règles spécifiques, autorégulation professionnelle et diffusion de pratiques
- Statuts des personnels, organisation des bibliothèques
- Commissions paritaires, comités techniques, instances collectives, etc.
- Avis des inspections (IGESR – BDLL, IGAC, etc.)
- Chartes, textes divers des associations professionnelles

Des questions de déontologie générale aux compétences spécifiques

Des corps de fonctionnaires présumés compétents et spécialisés

Un droit sans obligations (ex : des directeurs de bibliothèques ne sont pas bibliothécaires)

loi du 20 juillet 1931 relative au régime des bibliothèques publiques des villes et à leur personnel:

- conservateurs d'État dans les bibliothèques municipales classées
- fonds d'État + extraterritorialité des conservateurs = autonomie des décisions ?

Décrets (1970, 1985, 2011) : délégation de pouvoir possible aux directeurs de bibliothèques universitaires

Principe de pluralisme et d'encyclopédisme des collections :

- principe non cité, mais intégré de fait au bloc de constitutionnalité

Constitution de la Ve République, 4 octobre 1958, art. 1^{er} : « La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances. Son organisation est décentralisée. »

- pas de contentieux
- politique et déontologie professionnelle : risque de censure (Orange 1996, Marignane 1998, La Madeleine 2017)

Exemple 1 : intégrité scientifique

Bibliothèque = prestataire de service, « fournisseur d'accès »

Risques :

- diffusion d'informations contestables
- « recel » de fausses informations

Quelques actions :

- Vigilance quant à la qualité de l'information diffusée par la bibliothèque
- Vigilance quant à la sécurité informatique des accès à l'information
- Politiques documentaires et politiques d'accueil équilibrées et validées par les instances délibératives de la collectivité

Exemple 2 : patrimoine

Bibliothèque = conservation et enrichissement d'un patrimoine spécifique

Risque : liens avec le secteur marchand, enrichissement personnel, favoritisme, confusion privé / public, conflit d'intérêts

Quelques actions :

- vérifier l'origine des fonds
- classer, estampiller, récoler, inventorier
- protection des ayants droit (ex : spoliation)
- s'interdire, si on est aussi collectionneur, de concurrencer une institution publique
- communiquer ses intentions d'achats en vente publique, participer à l'enchère
- rédiger une charte du mécénat et la faire valider par les instances délibératives
- pratiquer des restaurations réversibles
- s'interdire de travailler sur les fonds de la bibliothèque à des fins personnelles
- s'interdire d'évaluer pécuniairement un objet dans une expertise scientifique

Conclusions

Une sensibilité sociétale aux questions de probité et de transparence.

Les bibliothèques sont soumises au droit général de la déontologie qui est un droit révisé récemment (loi de 2016 et loi « Dussopt », 6 août 2019).

Les « compétences professionnelles » tiennent lieu de déontologie spécifique.

Il n'existe pas de charte de déontologie des conservateurs des bibliothèques (cf. circulaire du 26 avril 2007 : conservateurs du patrimoine), ce que l'on peut regretter.