



**3<sup>ème</sup> VOIE CONCOURS D'ADMINISTRATEUR TERRITORIAL  
SESSION 2024**

**Note de synthèse et de propositions, à partir d'un dossier,  
portant sur un sujet de droit public**

**EPREUVE N° 6**

**Durée : 4 h  
Coefficient : 3**

**SUJET : Vous êtes Directeur Général Adjoint des services d'une Métropole, en charge du Pôle Ressources de la collectivité, qui inclut notamment la gestion des ressources humaines et les affaires juridiques. La Directrice Générale des Services, qui a un soupçon de corruption commis par un responsable de service de la collectivité, vous demande une note de synthèse sur les modalités et contours juridiques de la procédure de signalement par les agents publics au titre de l'article 40 du code de procédure pénale. Elle souhaite également que vous lui proposiez les axes d'un dispositif de prévention des atteintes à la probité.**

**DOCUMENTS JOINTS**

<b>Document 1</b>	Articles 226-10, 226-13 et 226-14 du code pénal (source Légifrance)	<b>Page 3</b>
<b>Document 2</b>	Articles 3 et 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 (source Légifrance)	<b>Page 4</b>
<b>Document 3</b>	Articles 40, 40-1, 40-2 et 40-3 du code de procédure pénale (source Légifrance)	<b>Page 6</b>
<b>Document 4</b>	« La compliance, une politique globale de gestion des risques au sein de l'action publique » / lagazette.fr / Publié le 18/09/2019, mis à jour le 19/07/2023	<b>Page 7</b>
<b>Document 5</b>	Conseil d'Etat, 5 / 3 SSR, du 15 mars 1996, 146326, mentionné aux tables du recueil Lebon (source Légifrance)	<b>Page 10</b>
<b>Document 6</b>	Article L132-7 - Code de la sécurité intérieure (source Légifrance)	<b>Page 12</b>
<b>Document 7</b>	Article L135-3 du Code général de la fonction publique (source Légifrance)	<b>Page 13</b>
<b>Document 8</b>	« L'article 40 du code de procédure pénale en question après l'affaire Alexandre Benalla » - Dalloz Actualité, édition du 15 février 2024	<b>Page 14</b>
<b>Document 9</b>	Article 434-1 du code pénal (source Légifrance)	<b>Page 16</b>
<b>Document 10</b>	Guide pratique à destination des régions « mettre en place un dispositif de maîtrise des risques d'atteinte à la probité » / Agence Française Anticorruption / Extraits : pages 1 ; 7 à 9 ; 14 à 19	<b>Page 17</b>

**NOTA :**

- 2 points seront retirés au total de la note sur 20 si la copie contient plus de 10 fautes d'orthographe ou de syntaxe.
- **Les candidats ne doivent porter aucun signe distinctif sur les copies** : pas de signature ou nom, grade, même fictifs.
- Les épreuves sont d'une durée limitée. Aucun brouillon ne sera accepté, la gestion du temps faisant partie intégrante des épreuves.
- Lorsque les renvois et annotations en bas d'une page ou à la fin d'un document ne sont pas joints au sujet, c'est qu'ils ne sont pas indispensables.



## **Code pénal**

### **Article 226-10**

Version en vigueur depuis le 11 décembre 2016, modifié par Décision n°2016-741 DC du 8 décembre 2016 - art. 4, v. init.

La dénonciation, effectuée par tout moyen et dirigée contre une personne déterminée, d'un fait qui est de nature à entraîner des sanctions judiciaires, administratives ou disciplinaires et que l'on sait totalement ou partiellement inexact, lorsqu'elle est adressée soit à un officier de justice ou de police administrative ou judiciaire, soit à une autorité ayant le pouvoir d'y donner suite ou de saisir l'autorité compétente, soit aux supérieurs hiérarchiques ou à l'employeur de la personne dénoncée est punie de cinq ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende.

La fausseté du fait dénoncé résulte nécessairement de la décision, devenue définitive, d'acquiescement, de relâche ou de non-lieu, déclarant que le fait n'a pas été commis ou que celui-ci n'est pas imputable à la personne dénoncée.

En tout autre cas, le tribunal saisi des poursuites contre le dénonciateur apprécie la pertinence des accusations portées par celui-ci.

Conformément à la décision n° 2016-741 DC du 8 décembre 2016, Art. 4 : Les mots « , soit, en dernier ressort, à un journaliste, au sens de l'article 2 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse » figurant au premier alinéa de l'article 226-10 du code pénal sont contraires à la Constitution.

### **Article 226-13**

Version en vigueur depuis le 01 janvier 2002, modifié par Ordonnance n°2000-916 du 19 septembre 2000 - art. 3 (V) JORF 22 septembre 2000 en vigueur le 1er janvier 2002

La révélation d'une information à caractère secret par une personne qui en est dépositaire soit par état ou par profession, soit en raison d'une fonction ou d'une mission temporaire, est punie d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende.

### **Article 226-14**

Version en vigueur du 01 août 2020 au 02 décembre 2021, modifié par LOI n°2020-936 du 30 juillet 2020 - art. 12

L'article 226-13 n'est pas applicable dans les cas où la loi impose ou autorise la révélation du secret. En outre, il n'est pas applicable :

1° A celui qui informe les autorités judiciaires, médicales ou administratives de privations ou de sévices, y compris lorsqu'il s'agit d'atteintes ou mutilations sexuelles, dont il a eu connaissance et qui ont été infligées à un mineur ou à une personne qui n'est pas en mesure de se protéger en raison de son âge ou de son incapacité physique ou psychique ;

2° Au médecin ou à tout autre professionnel de santé qui, avec l'accord de la victime, porte à la connaissance du procureur de la République ou de la cellule de recueil, de traitement et d'évaluation des informations préoccupantes relatives aux mineurs en danger ou qui risquent de l'être, mentionnée au deuxième alinéa de l'article L. 226-3 du code de l'action sociale et des familles, les sévices ou privations qu'il a constatés, sur le plan physique ou psychique, dans l'exercice de sa profession et qui lui permettent de présumer que des violences physiques, sexuelles ou psychiques de toute nature ont été commises. Lorsque la victime est un mineur ou une personne qui n'est pas en mesure de se protéger en raison de son âge ou de son incapacité physique ou psychique, son accord n'est pas nécessaire ;

3° Au médecin ou à tout autre professionnel de santé qui porte à la connaissance du procureur de la République une information relative à des violences exercées au sein du couple relevant de l'article 132-80 du présent code, lorsqu'il estime en conscience que ces violences mettent la vie de la victime majeure en danger immédiat et que celle-ci n'est pas en mesure de se protéger en raison de la contrainte morale résultant de l'emprise exercée par l'auteur des violences. Le médecin ou le professionnel de santé doit s'efforcer d'obtenir l'accord de la victime majeure ; en cas d'impossibilité d'obtenir cet accord, il doit l'informer du signalement fait au procureur de la République ;

4° Aux professionnels de la santé ou de l'action sociale qui informent le préfet et, à Paris, le préfet de police du caractère dangereux pour elles-mêmes ou pour autrui des personnes qui les consultent et dont ils savent qu'elles détiennent une arme ou qu'elles ont manifesté leur intention d'en acquérir une. Le signalement aux autorités compétentes effectué dans les conditions prévues au présent article ne peut engager la responsabilité civile, pénale ou disciplinaire de son auteur, sauf s'il est établi qu'il n'a pas agi de bonne foi.

**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**

JORF n°0287 du 10 décembre 2016

**Article 3**

Modifié par LOI n°2022-217 du 21 février 2022 - art. 212

L'Agence française anticorruption :

1° Participe à la coordination administrative, centralise et diffuse les informations permettant d'aider à prévenir et à détecter les faits de corruption, de trafic d'influence, de concussion, de prise illégale d'intérêt, de détournement de fonds publics et de favoritisme.

Dans ce cadre, elle apporte son appui aux administrations de l'Etat, aux collectivités territoriales et à toute personne physique ou morale ;

2° Elabore des recommandations destinées à aider les personnes morales de droit public et de droit privé à prévenir et à détecter les faits de corruption, de trafic d'influence, de concussion, de prise illégale d'intérêt, de détournement de fonds publics et de favoritisme.

Ces recommandations sont adaptées à la taille des entités concernées et à la nature des risques identifiés. Elles sont régulièrement mises à jour pour prendre en compte l'évolution des pratiques et font l'objet d'un avis publié au Journal officiel ;

3° Contrôle, de sa propre initiative, la qualité et l'efficacité des procédures mises en œuvre au sein des administrations de l'Etat, des collectivités territoriales, de leurs établissements publics, des sociétés d'économie mixte et des sociétés relevant du titre II du livre V de la première partie du code général des collectivités territoriales, et des associations et fondations reconnues d'utilité publique pour prévenir et détecter les faits de corruption, de trafic d'influence, de concussion, de prise illégale d'intérêt, de détournement de fonds publics et de favoritisme. Elle contrôle également le respect des mesures mentionnées au II de l'article 17 de la présente loi.

Ces contrôles peuvent également être effectués à la demande du président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, du Premier ministre, des ministres ou, pour les collectivités territoriales et leurs établissements publics et sociétés relevant du titre II du livre V de la première partie du code général des collectivités territoriales, du représentant de l'Etat. Ils peuvent faire suite à un signalement transmis à l'agence par une association agréée dans les conditions prévues à l'article 2-23 du code de procédure pénale.

Ces contrôles donnent lieu à l'établissement de rapports transmis aux autorités qui en sont à l'initiative ainsi qu'aux représentants de l'entité contrôlée. Ils contiennent les observations de l'agence concernant la qualité du dispositif de prévention et de détection de la corruption mis en place au sein des entités contrôlées ainsi que des recommandations en vue de l'amélioration des procédures existantes ;

4° Exerce les attributions prévues à l'article 17 de la présente loi, à l'article 131-39-2 du code pénal et aux articles 41-1-2 et 764-44 du code de procédure pénale ;

5° Veille, à la demande du Premier ministre, au respect de la loi n° 68-678 du 26 juillet 1968 relative à la communication de documents et renseignements d'ordre économique, commercial, industriel, financier ou technique à des personnes physiques ou morales étrangères, dans le cadre de l'exécution des décisions d'autorités étrangères imposant à une société dont le siège est situé sur le territoire français une obligation de se soumettre à une procédure de mise en conformité de ses procédures internes de prévention et de détection de la corruption ;

6° Avise le procureur de la République compétent en application de l'article 43 du code de procédure pénale des faits dont elle a eu connaissance dans l'exercice de ses missions et qui sont susceptibles de constituer un crime ou un délit. Lorsque ces faits sont susceptibles de relever de la compétence du procureur de la République financier en application des 1° à 8° de l'article 705 ou de l'article 705-1 du même code, l'Agence française anticorruption en avise simultanément ce dernier ;

7° Elabore chaque année un rapport d'activité rendu public.

Un décret en Conseil d'Etat précise les conditions d'application du présent article.

## **Article 6**

Modifié par LOI n°2022-401 du 21 mars 2022 - art. 1

I.-Un lanceur d'alerte est une personne physique qui signale ou divulgue, sans contrepartie financière directe et de bonne foi, des informations portant sur un crime, un délit, une menace ou un préjudice pour l'intérêt général, une violation ou une tentative de dissimulation d'une violation 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, du droit de l'Union européenne, de la loi ou du règlement. Lorsque les informations n'ont pas été obtenues dans le cadre des activités professionnelles mentionnées au I de l'article 8, le lanceur d'alerte doit en avoir eu personnellement connaissance.

II.-Les faits, informations et documents, quel que soit leur forme ou leur support, dont la révélation ou la divulgation est interdite par les dispositions relatives au secret de la défense nationale, au secret médical, au secret des délibérations judiciaires, au secret de l'enquête ou de l'instruction judiciaires ou au secret professionnel de l'avocat sont exclus du régime de l'alerte défini au présent chapitre.

III.-Lorsque sont réunies les conditions d'application d'un dispositif spécifique de signalement de violations et de protection de l'auteur du signalement prévu par la loi ou le règlement ou par un acte de l'Union européenne mentionné dans la partie II de l'annexe à la directive (UE) 2019/1937 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2019 sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union, le présent chapitre ne s'applique pas.

Sous réserve de l'article L. 861-3 du code de la sécurité intérieure, lorsqu'une ou plusieurs des mesures prévues aux articles 10-1,12 et 12-1 de la présente loi sont plus favorables à l'auteur du signalement que celles prévues par un dispositif spécifique mentionné au premier alinéa du présent III, ces mesures s'appliquent. Sous la même réserve, à défaut de mesure équivalente prévue par un tel dispositif spécifique, les articles 13 et 13-1 sont applicables.

NOTA : Conformément à l'article 18 de la loi n° 2022-401 du 21 mars 2022, ces dispositions entrent en vigueur le premier jour du sixième mois suivant sa promulgation.

## **Code de procédure pénale**

### **Article 40**

Version en vigueur depuis le 10 mars 2004, modifié par Loi n°2004-204 du 9 mars 2004 - art. 74 - JORF 10 mars 2004

Le procureur de la République reçoit les plaintes et les dénonciations et apprécie la suite à leur donner conformément aux dispositions de l'article 40-1.

Toute autorité constituée, tout officier public ou fonctionnaire qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance d'un crime ou d'un délit est tenu d'en donner avis sans délai au procureur de la République et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs.

### **Article 40-1**

Version en vigueur depuis le 11 décembre 2016, modifié par LOI n°2016-1691 du 9 décembre 2016 - art. 22

Lorsqu'il estime que les faits qui ont été portés à sa connaissance en application des dispositions de l'article 40 constituent une infraction commise par une personne dont l'identité et le domicile sont connus et pour laquelle aucune disposition légale ne fait obstacle à la mise en mouvement de l'action publique, le procureur de la République territorialement compétent décide s'il est opportun :

1° Soit d'engager des poursuites ;

2° Soit de mettre en œuvre une procédure alternative aux poursuites en application des dispositions des articles 41-1,41-1-2 ou 41-2 ;

3° Soit de classer sans suite la procédure dès lors que les circonstances particulières liées à la commission des faits le justifient.

### **Article 40-2**

Version en vigueur depuis le 31 décembre 2007, modifié par Loi n°2004-204 du 9 mars 2004 - art. 207 (V) JORF 10 mars 2004 en vigueur le 31 décembre 2007

Le procureur de la République avise les plaignants et les victimes si elles sont identifiées, ainsi que les personnes ou autorités mentionnées au deuxième alinéa de l'article 40, des poursuites ou des mesures alternatives aux poursuites qui ont été décidées à la suite de leur plainte ou de leur signalement.

Lorsqu'il décide de classer sans suite la procédure, il les avise également de sa décision en indiquant les raisons juridiques ou d'opportunité qui la justifient.

### **Article 40-3**

Version en vigueur depuis le 10 mars 2004. Création Loi n°2004-204 du 9 mars 2004 - art. 68 () JORF 10 mars 2004

Toute personne ayant dénoncé des faits au procureur de la République peut former un recours auprès du procureur général contre la décision de classement sans suite prise à la suite de cette dénonciation. Le procureur général peut, dans les conditions prévues l'article 36, enjoindre au procureur de la République d'engager des poursuites. S'il estime le recours infondé, il en informe l'intéressé.

## **La compliance, une politique globale de gestion des risques au sein de l'action publique.**

Auteur associé | Actu juridique | Analyses juridiques | France | Publié le 18/09/2019 | Mis à jour le 19/07/2023

La compliance est une politique globale et transversale de connaissance, de maîtrise et de traitement des risques de gestion. Cette politique sera intégrée sans complexification excessive dans l'exercice opérationnel des missions quotidiennes par le respect de quelques principes directeurs. Avec la loi « Sapin 2 » du 9 décembre 2016, une nouvelle étape a été franchie dans la lutte contre la corruption et la recherche de transparence de l'action publique. Parmi de nombreux outils et obligations sur lesquels nous reviendrons, la création de l'Agence française anticorruption (AFA) prend une dimension particulière. Tout à la fois chargée de contrôler et de conseiller le secteur public, notamment local, l'AFA récemment publié un état des lieux relatif à la mise en place dans le secteur public local (collectivités de toutes strates, établissements publics de coopération intercommunale [EPCI], offices publics de l'habitat [OPH], entreprises publiques locales [EPL]...) de programmes ou, plus modestement, de dispositifs de prévention de la corruption.

Si le bilan est loin d'être satisfaisant (notamment pour les collectivités de petite taille), cette enquête a le mérite de pointer une nécessité nouvelle de l'action publique : l'impératif de compliance. Derrière ce nouvel anglicisme se cache une politique globale de gestion des risques que toutes les collectivités publiques, à leur niveau, doivent adopter.

### **Un nouveau paradigme**

Que se cache-t-il derrière le terme de « compliance » ? Souvent traduite (maladroitement) par la notion de « conformité » ou « conformité réglementaire », la compliance est une politique globale de connaissance, de maîtrise et de traitement des risques de gestion (juridiques, RH, corruption, financiers ...), visant à connaître et à établir des normes, et à s'assurer de leur respect, notamment par la mise en place de procédures de contrôle et de sanctions.

Définie ainsi, la compliance n'est pas une totale nouveauté. Le juriste territorial, véritable manager des risques juridiques, le directeur financier ou le contrôleur de gestion (et bien d'autres en vérité) sont déjà chargés de s'assurer de la conformité des décisions et des pratiques à un référentiel normatif établi. La différence principale réside dans la dimension globale et transversale de la compliance. Au-delà des outils et des procédures qui peuvent être ponctuellement mis en place, la compliance appelle tout à la fois un engagement et un pilotage stratégiques, une culture interne de la bonne gestion, une volonté permanente. L'ensemble des acteurs internes de la structure sont donc concernés. Tout ceci mis au service de finalités aussi actuelles qu'impérieuses : la transparence de l'action publique, l'intégrité personnelle et collective, la recherche d'une confiance publique renouvelée.

Partant, devant de tels objectifs d'intérêt général spécifiques à la sphère publique, la mise en œuvre d'une politique de compliance publique ne saurait (ne doit pas) se limiter à un copier-coller des outils et méthodes utilisés dans la sphère privée. Si les techniques sont les mêmes dans leur principe, le besoin d'une mise en œuvre sur mesure, fondée sur une connaissance aiguë du fonctionnement administratif et du système politico-décisionnel local s'impose, afin que la compliance soit (plus) facilement intégrée dans les agissements professionnels quotidiens des agents et élus de la structure, sans complexification excessive de l'exercice opérationnel des missions. Pour cela, quelques principes d'action peuvent être recommandés, sans pour autant prétendre à l'exhaustivité.

### **Cinq principes directeurs**

En premier lieu, la mise en place d'une politique maîtrisée de compliance passe par le respect des obligations ...existantes ! En effet, l'accompagnement quotidien des collectivités territoriales révèle une méconnaissance aussi grande que surprenante des impératifs de compliance existants. Tel est par exemple le cas avec l'obligation de mise en place d'un référent déontologue, conformément à l'article 28 bis de la loi du 13 juillet 1983. Chargé de fournir un « conseil utile » sur toute question d'ordre déontologique posée par un agent, le déontologue s'inscrit pleinement dans la logique de la compliance : connaître les obligations, prévenir les risques, maîtriser les situations. Malgré des efforts récents, de nombreuses collectivités en sont encore dépourvues. Tel est aussi le cas de la mise en place obligatoire d'une procédure de recueil et de traitement des alertes éthiques, ainsi que d'un référent « alerte éthique », pour toutes les communes de plus de 10 000 habitants, les départements, les régions, les établissements publics relevant de ces trois catégories, ainsi que les EPCI fiscalité propre regroupant au moins une commune de 10 000 habitants. Le respect de cette obligation (probablement la plus méconnue) vise à assurer l'effectivité du droit des agents publics à lancer une alerte éthique et à bénéficier de la protection due au lanceur d'alerte.

L'enjeu est important et la jurisprudence récente a rappelé avec force l'obligation pour l'agent souhaitant bénéficier de cette protection de respecter la procédure établie. Tel est encore le cas des obligations s'imposant aux collectivités publiques dans le domaine de la transparence et de la protection des données (open data, mise à disposition des données essentielles en matière de commande publique et de subventions, règlement général sur la protection des données).

En deuxième lieu, une formalisation des procédures et des outils existants doit être assurée. Ainsi que cela a été indiqué plus haut, les collectivités territoriales ne partent pas de rien en matière de compliance. Sauf que souvent, des outils de contrôle existent et sont utilisés par les agents, mais ne sont pas formalisés par écrit et, en conséquence, ne sont pas diffusés comme norme interne obligatoire. Un premier travail de recensement de l'existant (procédures d'instruction des permis de construire, des demandes de subventions, procédures de contrôle des aides sociales, vérification et certification du service fait ...) permettra d'établir les bases ainsi que de documenter une première démarche de compliance, en constituant une bibliothèque des procédures.

En troisième lieu, et dans le prolongement, un principe de proportionnalité s'impose. De la lettre et de l'esprit des textes législatifs, aussi bien que des préconisations de l'AFA, se déduit l'idée selon laquelle les collectivités publiques doivent adopter des mesures et des dispositifs de prévention et de traitement des risques adaptés à leurs moyens et à leur situation. Pour le dire autrement, ce sont des dispositifs simples, effectifs et efficaces qu'il faut mettre en œuvre davantage que des dispositifs extrêmement élaborés et sophistiqués, très séduisants sur le principe mais très peu mobilisés dans les faits car trop complexes. Il faut éviter les « usines à gaz ». D'autant que la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF) a rappelé avec vigueur que les administrations devaient non seulement prévoir des dispositifs de contrôle, mais aussi les mettre effectivement (nous soulignons) en œuvre. De même que la Cour de cassation a récemment sanctionné un élu local pour détournement de fonds publics par négligence, faute pour lui d'avoir « procédé à des vérifications élémentaires qui auraient révélé des anomalies patentes ». Sans trahir les objectifs de la prévention des risques, notamment de corruption, ces décisions doivent mener à l'adoption de mesures pleinement efficaces, mais dont la mise en œuvre ne doit pas aboutir à une complexification inutile des fonctions.

En quatrième lieu, conduire une politique de compliance c'est aussi s'inscrire dans un processus continu. Il ne s'agit pas d'établir une connaissance et des modalités de traitement des risques à un instant T et considérer que la compliance est ainsi assurée. Bien au contraire, la compliance doit être une préoccupation permanente et continue de la structure, une logique intégrée dans le fonctionnement politico-institutionnel. Sans en faire une finalité de l'action publique, la compliance en est une condition d'accomplissement désormais incontournable.

En cinquième lieu, si la politique de compliance doit être continue et transversale, l'engagement de l'institution doit être global et sans équivoque. La compliance n'est pas qu'un ensemble d'outils et de procédures, c'est aussi un engagement politique et managérial au plus haut niveau. Les praticiens du monde territorial pressentent les conséquences, voire les bouleversements, qu'une telle politique de prévention des risques peut engendrer sur les pratiques et les fonctionnements actuels, et plus largement sur la culture politico-administrative.

Il serait illusoire de penser que la compliance pourrait se développer et atteindre ses objectifs en restant une « affaire de juristes » ou une « affaire de financiers », bref de techniciens. Les impacts sont tels qu'une volonté ainsi qu'un soutien du plus haut niveau institutionnel s'imposent.

### **Des outils structurants à mobiliser**

Dans ses recommandations précitées, l'AFA recense exhaustivement les outils à mettre en œuvre dans ce qu'elle qualifie de « référentiel unique ». Parmi ceux-ci, sans relativiser les procédures de recueil et de traitement des alertes éthiques, par exemple, mais compte tenu de notre pratique de la sphère locale, quatre de ces dispositifs doivent faire l'objet d'une attention particulière. Appliqués au seul domaine de la prévention de la corruption, ces quatre outils constituent, selon l'AFA, « un dispositif anticorruption » cohérent. Mais leur philosophie en fait d'abord et avant tout des outils de la gestion des risques de non-conformité au sens large.

En premier lieu, il semble évident qu'une cartographie des risques doit être établie. Même si les dispositifs de traitement seront ensuite adaptés à la taille et aux moyens de la collectivité, il faut, en toute logique, connaître les risques pour pouvoir les traiter pertinemment. Et cette connaissance ne se fait pas « au doigt mouillé » ! Bien au contraire, et sans entrer dans un détail déjà abordé dans ces colonnes, seule une cartographie des risques répondant à une méthodologie claire et rigoureuse permet de déterminer, hiérarchiser et traiter objectivement des risques propres à la structure. Sans oublier que la cartographie est un outil de communication et de sensibilisation très efficace vis-à-vis des élus, des cadres et des agents. Autrement posé, c'est « la » base de toute politique opérationnelle de compliance.

En deuxième lieu, la collectivité publique doit – en complément de son engagement solennel – adopter des normes internes concrétisant sa volonté dans le domaine de la compliance. En matière de prévention des fraudes, par exemple, il faut évidemment se référer aux grands textes législatifs applicables en la matière, telles la loi du 13 juillet 1983 relative aux droits et obligations des fonctionnaires (notamment ses articles 25 à 28 bis), la loi du 11 octobre 2013 de transparence de la vie publique ou la charte de l'élu local de l'article L.1111-1-1 du code général des collectivités territoriales. Ces grands textes, pour incontournables qu'ils sont, ne traduisent pas nécessairement l'engagement effectif et volontariste de la collectivité. Celui-ci passe par l'édiction de normes internes traduisant et adaptant les obligations générales aux missions quotidiennes des acteurs territoriaux. On pense ici aux guides de bonne conduite ou aux « lignes directrices » (particulièrement pertinentes en matière de prévention des conflits d'intérêts), autant d'outils entrant dans ce que le Conseil d'Etat appelle une « échelle de normativité graduée » qui ne se limitent pas à rappeler les obligations, mais bel et bien à imposer des réponses et à attendre des comportements précis lorsqu'une situation à risque se présente, tant pour les agents que pour les élus – cadeaux, invitations, conflits d'intérêts ... On perçoit immédiatement en quoi ces normes internes constituent le prolongement évident de la cartographie des risques.

Bien entendu, en troisième lieu, et le rappel des décisions récentes de la CDBF ainsi que de la Cour de cassation n'est pas anodin, la connaissance des risques et la détermination des modalités de leur gestion ne sont qu'une partie de la compliance. Il faut également s'assurer que ces dispositifs sont effectivement mis en œuvre. Et, pour reprendre une classification bien établie, si les contrôles de deuxième niveau (contrôle interne) et de troisième niveau (inspection générale, audit) sont à promouvoir (leur extériorité relative et la distance par rapport aux situations ou personnes contrôlées doivent en être les principales propriétés), il faut insister sur le contrôle hiérarchique, contrôle de premier niveau. Outre qu'elle correspond à un mouvement aussi actuel que profond, la participation du cadre à « l'œuvre de compliance » garantit la fréquence, l'expertise et l'adaptation du contrôle ; en clair, sa pertinence.

Enfin, et en quatrième lieu, il faut rappeler une évidence. Mettre en place une cartographie des risques et des normes internes ne sera pleinement efficace que si l'ensemble des acteurs institutionnels est sensibilisé et formé à la compliance et à la gestion des risques. Par principe, tous les agents et élus devraient se voir rappeler les obligations générales s'imposant dans leurs activités. Mais au-delà, la cartographie des risques établie devrait également structurer une politique interne de formation approfondie des élus et des agents en fonction de la dangerosité ou des risques encourus dans l'exercice de leurs missions.

Et ici non plus, ce n'est pas du « one shot », une formation donnée « une bonne fois pour toutes » ! L'enjeu concerne autant l'actualisation permanente des zones de risque et des solutions à y apporter que la sensibilisation initiale des acteurs. Il s'agit de construire une culture d'administration, une culture de la compliance. Sans nécessairement attendre ces occasions, la mise en œuvre du projet de loi de transformation de la fonction publique, s'il devait être voté – sur son volet transparence -, comme l'instauration de nouveaux exécutifs municipaux et intercommunaux en 2020 seront des opportunités à saisir afin d'inscrire l'action publique territoriale dans un nouveau cercle vertueux, celui de la compliance publique.

**Conseil d'Etat, 5 / 3 SSR, du 15 mars 1996, 146326, mentionné aux tables du recueil Lebon**

Statuant au contentieux

**Lecture du vendredi 15 mars 1996**

Président M. Labetoulle  
Rapporteur M. Philippe Boucher  
Commissaire du gouvernement M. Descoings

Texte intégral

**RÉPUBLIQUE FRANCAISE AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Vu la requête enregistrée le 19 mars 1993 au secrétariat du Contentieux du Conseil d'Etat, présentée par M. Jean-Paul X..., demeurant L'Esterel, ... ; M. X... demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler le jugement du 31 décembre 1992 par lequel le tribunal administratif de Grenoble a rejeté sa demande tendant, d'une part, à l'annulation de l'arrêté du 1er octobre 1990 par lequel le maire de Loriol-sur-Drôme (26270) a prononcé sa révocation de son emploi de gardien principal de police municipale ; d'autre part, à ce que le tribunal ordonne qu'il soit procédé à la reconstitution de sa carrière et fixe une date limite pour le versement des indemnités qu'il estime lui être dues en réparation du préjudice subi ;

2°) annule l'arrêté du 1er octobre 1990 ;

3°) prononce sa réintégration et la reconstitution de sa carrière ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu le code de procédure pénale ;

Vu la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires ;

Vu la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 ; Vu la loi n° 95-125 du 8 février 1995, modifiant la loi n° 80-539 du 16 juillet 1980 ;

Vu la loi du 20 mai 1988 et la loi n° 95-884 du 3 août 1995 portant amnistie ;

Vu le code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ;

Vu l'ordonnance n° 45-1708 du 31 juillet 1945, le décret n° 53-934 du 30 septembre 1953 et la loi n° 87-1127 du 31 décembre 1987 ;

Après avoir entendu en audience publique :

- le rapport de M. Philippe Boucher, Conseiller d'Etat,
- les observations de Me Guinard, avocat de la commune de Loriol-sur-Drôme,
- les conclusions de M. Descoings, Commissaire du gouvernement ;

Sur la légalité de la révocation de M. X... :

Sans qu'il soit besoin de statuer sur les autres moyens de la requête :

Considérant que M. X..., agent principal de la police municipale de Loriol (Drôme), s'est borné à faire application des prescriptions de l'article 40 du code de procédure pénale en transmettant directement au procureur de la République, le 2 novembre 1983, et sans en référer au maire de la commune, une relation des faits dont il avait eu connaissance lors du recensement complémentaire opéré au mois d'octobre 1983 sur le territoire de la commune et dont la chambre d'accusation de la cour d'appel de Grenoble a reconnu le caractère frauduleux ; que s'il a cru devoir assortir cette relation des faits de considérations relatives à la situation du maire, des adjoints et du secrétaire général, cette circonstance, en l'espèce, n'est pas constitutive d'une faute de nature à justifier une sanction disciplinaire ; que, par suite, l'arrêté du maire de Loriol du 21 mars 1990 prononçant la révocation de M. X... est entaché d'illégalité ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que M. X... est fondé à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué du 31 décembre 1992, le tribunal administratif de Grenoble a rejeté sa demande tendant à l'annulation de cet arrêté ;

Sur les conclusions à fins d'injonction : Considérant qu'aux termes de l'article 77 de la loi du 8 février 1995 ajoutant un article 6-1 à la loi du 16 juillet 1980, "Lorsqu'il règle un litige au fond par une décision qui implique nécessairement une mesure d'exécution dans un sens déterminé, le Conseil d'Etat, saisi de conclusions en ce sens, prescrit cette mesure et peut assortir sa décision d'une astreinte à compter d'une date qu'il détermine" ;

Considérant que M. X... conclut à ce que sa réintégration et la reconstitution de sa carrière soient ordonnées par le Conseil d'Etat ; qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire droit à ces conclusions et d'enjoindre à la commune de Loriol de réintégrer M. X... à la date de sa révocation et de procéder à la reconstitution de sa carrière ;

Sur les conclusions tendant à l'application de la loi du 10 juillet 1991 :

Considérant qu'aux termes de l'article 75-I de la loi du 10 juillet 1991 : "Dans toutes les instances, le juge condamne la partie tenue aux dépens ou, à défaut, la partie perdante, à payer à l'autre partie la somme qu'il détermine, au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Le juge tient compte de l'équité ou de la situation économique de la partie condamnée. Il peut, même d'office, pour des raisons tirées des mêmes considérations, dire qu'il n'y a pas lieu à cette condamnation" ;

Considérant que ces dispositions font obstacle à ce que M. X..., qui n'est pas la partie perdante, soit condamné à verser à la commune de Loriol la somme qu'elle demande au titre de la disposition précitée ;

Article 1er : Le jugement du 31 décembre 1992 du tribunal administratif de Grenoble, ensemble l'arrêté du 1er octobre 1990 du maire de Loriol sont annulés.

Article 2 : Il est enjoint à la commune de Loriol de réintégrer M. X... à la date de sa révocation et de procéder à la reconstitution de sa carrière.

Article 3 : Les conclusions de la commune de Loriol au titre de l'article 75-I de la loi du 10 juillet 1991 sont rejetées.

Article 4 : La présente décision sera notifiée à M. Jean-Paul X..., à la commune de Loriol et au ministre de l'intérieur.

**Code de la sécurité intérieure**

**Article L132-7**

Version en vigueur depuis le 01 mai 2012, créé par Ordonnance n°2012-351 du 12 mars 2012 - Annexe, v. init.

Lorsque des faits sont susceptibles de porter atteinte au bon ordre, à la sûreté, à la sécurité ou à la salubrité publique, le maire ou son représentant désigné dans les conditions prévues à l'article L. 2122-18 du code général des collectivités territoriales peut procéder verbalement à l'endroit de leur auteur au rappel des dispositions qui s'imposent à celui-ci pour se conformer à l'ordre et à la tranquillité publics, le cas échéant en le convoquant en mairie. Le rappel à l'ordre d'un mineur intervient, sauf impossibilité, en présence de ses parents, de ses représentants légaux ou, à défaut, d'une personne exerçant une responsabilité éducative à l'égard de ce mineur.

**Code général de la fonction publique**

**Article L135-3**

Version en vigueur depuis le 01 septembre 2022

Modifié par LOI n°2022-401 du 21 mars 2022 - art. 7.

Un agent public peut signaler à l'une des autorités hiérarchiques dont il relève des faits susceptibles d'être qualifiés de conflit d'intérêts au sens de l'article L. 121-5 dont il a eu connaissance dans l'exercice de ses fonctions.

Il peut également témoigner de tels faits auprès du référent déontologue prévu à l'article L. 124-2.

## **L'article 40 du code de procédure pénale en question après l'affaire Alexandre Benalla.**

Par Gabriel Thierry. Dalloz Actualité, édition du 15 février 2024

L'article 40 du code de procédure pénale impose l'obligation, « pour toute autorité constituée, tout officier public ou fonctionnaire, dans l'exercice de leurs fonctions », de signaler des crimes ou délits dont il a connaissance. Un dispositif aux limites pointées par les juristes.

Qui devait, du ministre de l'Intérieur, des services de la préfecture de police de Paris, ou du cabinet de la présidence de l'Elysée, signaler les violences qui auraient été commises par Alexandre Benalla, adjoint au chef de cabinet, lors d'une manifestation ?

L'interrogation, brûlante, est au cœur de la polémique qui a suivi les révélations du quotidien Le Monde. Elle pose crûment les conditions de l'application de l'article 40 du code de procédure pénale imposant aux agents publics le signalement de crimes ou de délits dont ils auraient connaissance dans leurs fonctions.

Déjà présent dans le code d'instruction criminelle napoléonien de 1808, l'article 40 du code de procédure pénale permet par exemple au directeur d'école de signaler une dégradation. « Au quotidien, on ne formule pas forcément ainsi les choses : un agent public n'a pas besoin de viser cet article pour faire un signalement », précise à Dalloz actualité Vincent Charmoillaux, secrétaire national du syndicat de la magistrature (SM) et vice-procureur au tribunal de grande instance de Lille.

En pratique, la majorité des signalements sont du fait d'administrations disposant d'un pouvoir d'investigation mais pas celui d'engager directement des poursuites, tels que la répression des fraudes. « Il s'agit, le plus souvent, de dossiers techniques, comme par exemple une infraction à l'affichage en grande surface, explique Michel Dutrus, conseiller à la cour d'appel de Bordeaux et délégué général d'Unité Magistrats-SNM-FO. Ces services portent à notre connaissance l'existence d'infractions qui échappent, par leur spécificité, au périmètre d'intervention des services de police ou de gendarmerie et qui ne parviendraient pas jusqu'à nous par les canaux habituels ». Un accident signalé par l'inspection du travail peut ainsi déboucher sur deux enquêtes complémentaires, l'une de ce service, l'autre de police judiciaire, qui seront harmonisées sous la houlette du juge d'instruction.

### **Souplesse administrative**

Des applications de l'article 40 qui ne suscitent guère de débat. Cela devient plus compliqué quand il s'agit de faits liés au service lui-même. Concrètement, une administration a la possibilité de prononcer des sanctions disciplinaires, l'option choisie par la présidence de la République après les violences commises par Alexandre Benalla le 1er mai, ou de faire un signalement à l'autorité judiciaire. Des options revendiquées au nom de la souplesse administrative face à la rigidité du droit. « Après un coup de téléphone anonyme, j'ai appris que des ouvriers d'un atelier barbotaient de la ferraille en vue de constituer une cagnotte pour se payer le café : dans l'intérêt du service, j'ai préféré fermer les yeux », se souvient ainsi auprès de Dalloz actualité une ancienne directrice de lycée agricole du centre de la France.

Au contraire, pour des faits jugés graves, l'administration pourra prononcer des sanctions disciplinaires et informer dans le même temps l'autorité judiciaire, une manière d'ouvrir le parapluie. D'autres signalements paraissent enfin très opportuns. Exemple avec cette suspicion de polygamie relevée à Nantes par la préfecture des Pays de la Loire, en avril 2010, après le contrôle d'une femme voilée. L'opposition, par la voix du Parti socialiste, avait dénoncé une « instrumentalisation politique » à quelques semaines de la présentation du projet de loi interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public.

### **Qui signale ?**

Mais parfois, personne ne dit ou ne fait rien. Exemple avec ce premier adjoint au maire, dont le comportement, proche du harcèlement sexuel, suscite la crainte de nombreux agents. L'information, communiquée au maire, ne débouche pas sur un signalement. Une employée en arrêt maladie alertera finalement de manière incidente le parquet, qui ouvrira alors une enquête. Autre exemple de ces signalements poussifs : le domaine des marchés publics, où les collectivités tardent parfois à dénoncer des conditions d'octroi suspectes.

Empêchant ainsi l'autorité judiciaire de porter un regard extérieur et indépendant, au contraire de l'administration qui peut être juge et partie. À Nantes, la dénonciation de polygamie n'entraînera ainsi pas des poursuites, l'infraction n'étant pas caractérisée pour le parquet.

« Le problème est que l'on ignore comment l'autorité judiciaire doit être informée par l'administration, l'article 40 reste muet à cet égard, regrette Michel Dutrus. En pratique, les agents transmettent un rapport à leur supérieur immédiat qui en fera autant jusqu'à l'échelon sommital. Chaque agent de la hiérarchie intermédiaire aura le sentiment d'avoir satisfait à l'obligation d'information sans contrevenir à celle de loyauté vis-à-vis de son supérieur et se dispensera d'alerter directement l'autorité judiciaire»

Si les signalements ne sont pas assez nombreux, c'est, estiment certains juristes, à cause de l'absence de sanction pénale en cas de non-application de l'article 40 pour les délits. Une « faille béante », « la porte ouverte à tous les arrangements entre amis, poursuit Michel Dutrus. On accepte de créer une zone d'ombre dans le fonctionnement même des administrations et cette tolérance peut s'avérer bien commode pour exonérer les décideurs de leurs responsabilités. »

Une pénalisation plus explicite est ainsi demandée. Le député Pierre Morel-À-L'Huissier (Lozère, UDI) a déposé une proposition de loi en 2013 après l'affaire Cahuzac. Et il y a deux ans, l'USM préconisait cette même pénalisation lors des débats sur la loi relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique dite « Sapin 2 ». Il existe pourtant déjà des voies alternatives : l'échec à l'exécution de la loi, comme le relève l'avocat au barreau de Paris Vincent Tolédano, peut aboutir à des condamnations (V. Libération, 24 juill. 2018).

Le docteur en droit pénal et sciences criminelles Benjamin Fiorini vient lui, dans une tribune publiée dans le quotidien Le Monde, de suggérer une voie médiane en limitant la sanction pénale à la non-dénonciation de violences physiques. UN moyen d'accroître l'efficacité de l'article 40 tout en prenant garde de ne pas nourrir une éventuelle culture de la délation.

**Code pénal**

**Article 434-1**

Version en vigueur depuis le 16 mars 2016, modifié par la LOI n°2016-297 du 14 mars 2016 - art. 45 (V)

Le fait, pour quiconque ayant connaissance d'un crime dont il est encore possible de prévenir ou de limiter les effets, ou dont les auteurs sont susceptibles de commettre de nouveaux crimes qui pourraient être empêchés, de ne pas en informer les autorités judiciaires ou administratives est puni de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende.

Sont exceptés des dispositions qui précèdent, sauf en ce qui concerne les crimes commis sur les mineurs :

1° Les parents en ligne directe et leurs conjoints, ainsi que les frères et sœurs et leurs conjoints, de l'auteur ou du complice du crime ;

2° Le conjoint de l'auteur ou du complice du crime, ou la personne qui vit notoirement en situation maritale avec lui.

Sont également exceptées des dispositions du premier alinéa les personnes astreintes au secret dans les conditions prévues par l'article 226-13.



# GUIDE PRATIQUE À DESTINATION DES RÉGIONS METTRE EN PLACE UN DISPOSITIF DE MAÎTRISE DES RISQUES D'ATTEINTES À LA PROBITÉ



**Guide pratique**  
- novembre 2022 -

# PRÉAMBULE – ÉTAT DES LIEUX DES DISPOSITIFS RÉGIONAUX DE MAÎTRISE DES RISQUES D'ATTEINTES À LA PROBITÉ

Les « atteintes à la probité » sont un terme générique qui évite d'énumérer les six infractions pénales mentionnées à l'article 1 de la loi Sapin 2 : la corruption, le trafic d'influence, la concussion, la prise illégale d'intérêts, le détournement de fonds publics et l'octroi d'avantage injustifié dit « favoritisme ».

Ce guide a pour objet de décliner, à l'intention des régions, les recommandations de l'AFA en matière de dispositif de prévention et détection des atteintes à la probité (ci-après dénommé « dispositif anticorruption »). Il est illustré par des bonnes pratiques identifiées lors des missions de conseil et contrôle menées par l'agence. Coécrit par l'AFA et un groupe de travail mis en place par Régions de France, il n'a pas vocation à définir une méthode unique. Dans le cadre du principe de libre administration des collectivités territoriales, il appartient à chaque région de déterminer quelle méthode lui apparaît la plus pertinente au regard de son profil de risques et de ses moyens.

## 1 DISPOSITIONS LÉGISLATIVES ET RÉGLEMENTAIRES APPLICABLES

Les dispositions légales auxquelles sont soumises les régions en matière de lutte contre les atteintes à la probité découlent notamment :

- du code pénal et notamment ses articles relatifs aux manquements à la probité (livre IV, titre III, chapitre II, section 3) ;
- du code général de la fonction publique (titre II du livre Ier) codifiant notamment la situation de conflits d'intérêts<sup>1</sup> et les mécanismes pour l'encadrer et la prévenir (déport<sup>2</sup>, nouvelles règles en matière de cumuls d'activités<sup>3</sup>, de nomination et d'intégration des agents<sup>4</sup> et élargissement des compétences de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique<sup>5</sup>) ; le droit pour tout fonctionnaire de consulter un référent-déontologue<sup>6</sup> ainsi que les obligations de déclaration d'intérêts<sup>7</sup> et de patrimoine<sup>8</sup> ;
- de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique fixant notamment les obligations déclaratives des élus auprès de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) et leurs obligations en matière de prévention des conflits d'intérêts précisées par le décret d'application n° 2014-90 du 31 janvier 2014 ;

<sup>1</sup> Article L. 121-5.

<sup>2</sup> Article L. 122-1.

<sup>3</sup> Articles L. 123-1 à L. 123-10.

<sup>4</sup> Articles L. 124-7 et L. 124-8.

<sup>5</sup> Articles L. 124-9 à L. 124-23.

<sup>6</sup> Article L. 124-7.

<sup>7</sup> Articles L. 122-2 à L. 122-9.

<sup>8</sup> Articles L. 122-10 à L. 122-18.

- 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, modifiée par la loi n° 2022-401 du 21 mars 2022 visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte, et du décret d'application n° 2017-564 du 19 avril 2017<sup>9</sup> en ce qui concerne la mise en place d'un dispositif d'alerte interne et de protection des lanceurs d'alerte ;
- de la loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique et notamment ses articles 15 et 18 relatifs à l'interdiction des emplois familiaux dans les cabinets.

En outre, les régions sont soumises à d'autres mesures qui, si elles n'ont pas pour objectif premier la prévention et la détection des atteintes à la probité, s'inscrivent dans un schéma global de prévention. Il s'agit notamment :

- de certaines dispositions du code général des collectivités territoriales ;
- du code de la commande publique ;
- du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (décret GBCP) ;
- de surcroît, dans le cadre de la gestion, ou cogestion, du Fonds européen de développement régional (FEDER), du Fonds social européen, de l'Initiative pour l'Emploi des Jeunes, du Fonds de cohésion<sup>10</sup>, du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) et du Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP), les régions mettent obligatoirement en œuvre notamment le règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement et du Conseil, modifié, instituant des règles de gestion, de contrôle et d'audit des fonds européens.

Pour être efficace, l'ensemble de ces règles doit être intégré dans un dispositif global de prévention des atteintes à la probité.

## 2 LES RECOMMANDATIONS DE L'AFA

Afin de satisfaire au 3<sup>e</sup> de l'article 3 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016, l'AFA recommande aux dirigeants des acteurs publics, et en particulier aux régions dont le profil de risque, compte tenu notamment des moyens dont elles disposent et des processus à risque qu'elles conduisent, le justifie pleinement, de mettre en place un dispositif anticorruption permettant de connaître leurs propres risques et de prévenir, détecter et sanctionner les éventuelles atteintes à la probité.

Les recommandations de l'AFA ont été publiées au Journal officiel de la République française le 12 janvier 2021 et figurent sur son site internet. Un volet est consacré spécifiquement aux acteurs publics. Elles précisent notamment qu'un dispositif anticorruption repose sur trois piliers indissociables :

- l'engagement de l'instance dirigeante ;
- la connaissance des risques d'atteintes à la probité auxquels la région est exposée, à travers l'élaboration d'une cartographie des risques d'atteintes à la probité ;

<sup>9</sup> Décret n° 2017-564 du 19 avril 2017 relatif aux procédures de recueil des signalements émis par les lanceurs d'alerte au sein des personnes morales de droit public ou de droit privé ou des administrations de l'État.

<sup>10</sup> La France n'est pas éligible à ce fonds actuellement.

- la gestion de ces risques par des mesures de prévention, de détection et de remédiation des atteintes à la probité, comprenant :

- un code de conduite, une charte déontologique ou tout autre document rappelant et précisant les règles déontologiques en vigueur, notamment en matière de prévention des conflits d'intérêts, qu'elles correspondent à des obligations légales ou à de bonnes pratiques pour encadrer les comportements à risque ;
- un dispositif de formation aux risques d'atteintes à la probité ;
- une procédure d'évaluation des tiers (fournisseurs, partenaires, etc.) au regard des risques d'atteintes à la probité ;
- un dispositif d'alerte interne ;
- des dispositifs de contrôle et d'audit internes ;
- un régime disciplinaire précisant les sanctions encourues en cas de violation du code de conduite ou de manquement au devoir de probité.

En outre, l'AFA recommande aux régions de s'assurer de la qualité et de l'efficacité des dispositifs anticorruption déployés au sein des entités qu'elles contrôlent (§ 351) :

- **Pour les « satellites » de la région** : il s'agit des entités qui relèvent du périmètre d'action de la région et sur lesquelles elle exerce un contrôle significatif<sup>11</sup> comme les entreprises publiques locales contrôlées au sens de l'article L. 233-3 du code de commerce ou les associations majoritairement financées par la région et sur lesquelles elle assure un contrôle (un élu régional en est président, par exemple), établissements publics contrôlés, GIP avec participation majoritaire, les régies personnalisées (avec personnalité morale et autonomie financière...). La région peut dans ce cadre choisir :
  - d'élaborer elle-même tout ou partie du dispositif anticorruption applicable à certains satellites (par exemple, pour ceux de taille modeste, un code de conduite ou des instances déontologiques communes peuvent être envisagées), dans le respect des règles de gouvernance de ces entités ;
  - de laisser aux satellites la responsabilité de l'élaboration de leur dispositif anticorruption, le cas échéant en leur proposant un appui. Dans ce cas, il conviendrait de mettre en place des procédures et un contrôle visant à s'assurer de la qualité et de l'efficacité des dispositifs anticorruption déployés par les satellites.
- **Pour les autres entités liées<sup>12</sup>**, les exigences de la région sont nécessairement moins fortes mais sont exprimées à l'occasion des conseils d'administration ou assemblées générales ou au moyen de clauses intégrées dans les conventions liant la région à ces entités. La région peut utilement se concentrer sur certaines entités lui paraissant présenter un profil de risques nécessitant une attention particulière.

<sup>11</sup> La région lui délègue certaines de ses compétences et y détient la majorité des droits de vote, ou nomme ou révoque la majorité des membres des organes de décision, ou la finance de manière majoritaire.

<sup>12</sup> C'est notamment le cas des organismes listés à l'article L.3313-1 du CGCT, c'est-à-dire ceux pour lesquels la collectivité territoriale : a) détient une part du capital ; b) a garanti un emprunt ; c) a versé une subvention supérieure à 75 000 euros ou représentant plus de 50 % du produit figurant au compte de résultat de l'organisme.

# PILIER II : LA CARTOGRAPHIE DES RISQUES D'ATTEINTES À LA PROBITÉ<sup>15</sup>

La cartographie des risques d'atteintes à la probité est le deuxième pilier indispensable d'un dispositif anticorruption.

## 1 LES OBJECTIFS DE LA CARTOGRAPHIE DES RISQUES D'ATTEINTES À LA PROBITÉ

Indispensable instrument de la connaissance et de la gestion des risques d'atteintes à la probité, la cartographie des risques permet d'engager et de formaliser une réflexion en profondeur sur les processus à risques au sein de la région et de ses satellites et de créer les conditions d'une meilleure maîtrise de ces risques. Elle est mise en œuvre avec l'objectif de disposer d'une connaissance des risques pour prendre les mesures appropriées afin de se prémunir contre les conséquences juridiques (civiles, administratives, commerciales, pénales), humaines, économiques et financières, voire sur la réputation, que pourrait générer la réalisation des risques.

Cette cartographie peut être spécifique aux risques d'atteintes à la probité ou intégrée dans une cartographie générale des risques, sous réserve de l'utilisation d'une méthodologie offrant l'assurance raisonnable que les risques d'atteintes à la probité soient le fidèle reflet des risques auxquels la région est réellement exposée.

La cartographie des risques donne à la région la visibilité nécessaire à la mise en œuvre de mesures de prévention et de détection ciblées, efficaces et proportionnées. Elle peut utilement appuyer la programmation des audits.

<sup>15</sup> Vous trouverez utilement dans les recommandations de l'AFA (points 377 à 415) des indications méthodologiques permettant d'assurer raisonnablement que les principaux risques aient été correctement identifiés et hiérarchisés.

## 2 LA MÉTHODOLOGIE D'ÉLABORATION DE LA CARTOGRAPHIE DES RISQUES D'ATTEINTES À LA PROBITÉ

### 2.1 Le pilotage de la démarche

L'AFA recommande de définir dès le démarrage de la démarche les responsabilités de chacune des parties prenantes : exécutif, direction générale, service en charge de l'élaboration, personnes associées, etc.

#### **BONNES PRATIQUES CONSTATÉES DANS LE PILOTAGE DE LA DÉMARCHE DE CARTOGRAPHIE DES RISQUES D'ATTEINTE À LA PROBITÉ**

Dans une région, un manager des risques a été chargé d'élaborer la méthodologie de la cartographie des risques et d'accompagner les directions. Les risques d'atteintes à la probité ont vocation à être traités lors de la réalisation de la cartographie de l'ensemble des risques de chaque direction.

Dans plusieurs grandes collectivités territoriales, le chef de projet chargé d'élaborer le dispositif anti-corruption a élaboré la méthodologie de la cartographie des risques d'atteintes à la probité, validée en comité de direction. Afin d'accompagner les directions dans la réalisation de la cartographie des risques, des documents (trames vierges, échelle de cotation, notice explicative...) ont été conçus par le chef de projet et transmis aux référents de différentes directions. Les travaux d'identification et de cotation des risques ont conduit à l'élaboration d'une cartographie des risques qui a été présentée en CODIR pour examen et arbitrage, puis au comité de pilotage, comprenant des élus. À la suite de ces travaux, les membres du CODIR et du comité de pilotage ont décidé de préparer un premier plan d'action sur les 15 opérations jugées les plus sensibles au terme du processus d'évaluation des risques. Il est ensuite prévu de réaliser un bilan du premier plan d'action, une mise à jour de la cartographie des risques et de définir un second plan d'action.

## 2.2 L'identification et l'évaluation des risques

L'identification des risques consiste, pour chaque processus analysé, à identifier des scénarios de risques d'atteintes à la probité.

Conformément aux recommandations de l'AFA, la cartographie des risques d'atteintes à la probité repose sur une analyse fine des processus. Au vu de l'étendue des missions des régions, cette analyse fine peut être progressivement réalisée, en priorisant dans un premier temps les processus ou sous-processus particulièrement exposés. L'expérience conduit à considérer comme particulièrement exposés aux risques : la commande publique, la gestion des ressources humaines, le versement des aides et subventions, notamment dans l'exercice des compétences principales des régions (transports, construction et maintenance des lycées, dispositifs d'aide au développement économique, utilisation des fonds européens)<sup>16</sup>. À terme, il conviendra que la cartographie des risques d'atteintes à la probité couvre l'ensemble du périmètre des fonctions support et des fonctions opérationnelles. Par ailleurs, l'intégration dans le périmètre de la cartographie de la sphère électorale et des satellites de la région est une bonne pratique observée par l'AFA.

Afin d'assurer que l'identification et l'évaluation des risques correspondent à la réalité et prennent en compte ses spécificités, la région pourra utilement :

- impliquer les élus et les opérationnels dans la démarche ;
- recenser les incidents antérieurement révélés par les audits internes ou par les dispositifs d'alerte interne et déontologique, ou par tout autre moyen (plainte, rapports des juridictions financières sur la région elle-même ou sur des collectivités au profil de risque comparable, retour du contrôle de légalité, alertes externes, procédures disciplinaires, etc.) ;
- s'appuyer sur des questionnaires internes adressés à certains agents ou intégrés dans le formulaire d'évaluation professionnelle, par exemple pour évaluer le risque de sollicitation extérieure, etc.

Cette analyse conduit généralement, dans les grandes collectivités territoriales, à identifier plusieurs centaines de scénarios de risques qui doivent ensuite être évalués, sur le fondement d'une méthode objective.

Les risques d'atteintes à la probité sont évalués d'abord de manière « brute », généralement à partir des critères d'impact et de fréquence, puis de manière « nette » en prenant en compte des dispositifs de maîtrise des risques existants au sein de la région.

## 2.3 La hiérarchisation des risques

Une fois les risques nets évalués, un classement par niveau des scénarios de risques est mis en évidence. Lorsque ces scénarios de risques présentent une évaluation nette de même niveau, et si la région juge utile de les départager pour prioriser les actions à mettre en œuvre, il convient de les hiérarchiser au moyen d'une méthode objective et impliquant les instances dirigeantes.

## 2.4 La mise en œuvre d'un plan d'action

La démarche d'évaluation des risques ne doit pas se limiter à un strict exercice d'évaluation : des plans d'action pour assurer la maîtrise des risques identifiés doivent être définis, approuvés, mis en place et suivis. L'identification par l'instance dirigeante de « propriétaires » des risques et la fixation d'un calendrier de déploiement sont nécessaires.

<sup>16</sup> Le Guide AFA/DAE de l'Achat Public illustre la méthodologie de prévention des risques d'atteintes à la probité appliquée à l'achat public.

# 3 EXEMPLE DE CARTOGRAPHIE SUR CERTAINS PROCESSUS À RISQUES

L'AFA propose ci-après des exemples de scénarios de risques organisés autour de 4 processus à risques identifiés comme étant particulièrement pertinents pour les régions :

- **Dispositifs d'aides et subventions à l'attention des entreprises** : depuis la loi NOTRe, la région est la seule compétente pour définir les régimes d'aides aux entreprises, suivant les orientations définies dans le schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation. La gestion de ces aides et subventions peut constituer une zone de risque d'atteintes à la probité en raison du volume des crédits mobilisés et de l'interaction avec des tiers ;
- **Gestion des établissements du second degré** : les régions allouent en moyenne environ 16 % de leur budget à la gestion des lycées<sup>17</sup>, soit 6 Mds€ annuellement. La gestion bâtiminaire des lycées, tant en termes d'entretien que de grandes opérations de construction ou de réhabilitation, génère des risques qu'il convient de maîtriser ;
- **Ressources humaines** : entre 2016 et 2018, les effectifs consolidés des régions sont passés de 86 000 agents à 94 000 agents<sup>18</sup>. Des risques importants d'atteintes à la probité existent en matière de ressources humaines, notamment sur l'aspect recrutement et rémunération ;
- **Achat public** : les régions ont recours à la commande publique pour mener à bien leurs missions, à hauteur d'environ 2 Mds€ par an<sup>19</sup>. L'AFA a réalisé, conjointement avec la direction des achats de l'État (DAE), un guide thématique<sup>20</sup> sur l'achat « maîtriser le risque de corruption dans le cycle de l'achat public » qui expose les fondements d'une démarche de prévention des risques dans l'achat public ;
- **Gestion des fonds européens.**

À titre d'exemple, une cartographie des risques d'atteintes à la probité sur les processus évoqués supra, peut prendre la forme présentée ci-dessous. Il est précisé que l'exemple ci-dessous n'est absolument pas exhaustif et ne constitue qu'un extrait de cartographie, comprenant quelques scénarios de risques, donné à titre illustratif.

<sup>17</sup> Cf. Les chiffres clés des régions, ARF, 2020.

<sup>18</sup> Cf. rapport OFGL 2020, page 175.

<sup>19</sup> Cf. Baromètre DE LA COMMANDE PUBLIQUE 2021, Adcf et Banque des territoires, 2021.

<sup>20</sup> Cf. Guide de l'Achat public, AFA/DAE, juin 2020. (Disponible en ligne)

Processus	Scénario de risque	Cotation du risque brut			Mesures de maîtrise des risques mises en œuvre	Evaluation du niveau de maîtrise du risque	Risque net
		Risque pénal	Occurrence	Gravité			
Dispositifs d'aides et subventions à l'attention des entreprises	Un élu ou fonctionnaire compétent se voit offrir et promettre des cadeaux en échange d'une intervention dans le processus d'attribution d'une aide.	Trafic d'influence et/ou corruption.	2	3	6	2	4
Dispositifs d'aides et subventions à l'attention des entreprises	Un agent de la région affecté à l'instruction des dispositifs participe à l'analyse proposée à l'exécutif pour sélectionner une entreprise gérée par un de ses proches.	Prise illégale d'intérêts	2	2	4	2	2
Dispositifs d'aides et subventions à l'attention des entreprises	Détournement de la subvention par le tiers bénéficiaire pour utilisation à des fins autres que celles pour lesquelles la subvention a été obtenue.	Détournement de fonds publics	3	3	9	1	8
Gestion des infrastructures du second degré	Dans le cadre d'une opération globale de rénovation d'un parc de lycées mandataée à une SPL de la région, accord entre des agents hauts placés à la région/SPL, un APD chargé de la définition des besoins et des entreprises pour répartir les contrats de construction et grosse rénovation, en échange d'une contrepartie.	Corruption/Trafic d'influence	2	4	8	3	5
Gestion des infrastructures du second degré	Dans le cadre d'un appel d'offres important, un contractuel venant du secteur du BTP est amené à intervenir dans la passation d'un marché (évaluation des offres, négociations, etc.) auquel candidate l'entreprise qu'il vient de quitter.	Prise illégale d'intérêts	4	3	12	3	9
Gestion des infrastructures du second degré	Dans le cadre de la maintenance des lycées, des agents régionaux acceptent de ne pas appliquer des pénalités de retard à des entreprises titulaires d'accords-cadres à bons de commande au nom « des bonnes relations » qui existent entre le chargé d'affaire de l'entreprise et le responsable régional.	Concussion	3	3	9	1	8

Processus	Scénario de risque	Cotation du risque brut			Mesures de maîtrise des risques mises en oeuvre	Évaluation du niveau de maîtrise du risque	Risque net
		Risque pénal	Occurrence	Gravité			
Gestion des infrastructures du second degré	Un agent de la région affecté à l'entretien des lycées organise un système de surfacturations dans un contexte de répartition des tâches insuffisamment précis entre les EPLE et les services régionaux aboutissant à ce que, de facto, la constatation du service fait ne soit réalisée que par un seul agent.	Désournement de fonds publics et/ou corruption	3	3	La région a clairement formalisé la répartition des tâches entre les EPLE et la région et s'est par ailleurs dotée d'un outil centralisé de suivi de la maintenance. Les modalités de validation du service fait font l'objet d'une procédure claire et connue de tous. Cette procédure intègre des contrôles de second niveau : un service ou un prestataire est chargé de réaliser, par échantillonnage, un contrôle de la bonne adéquation entre les travaux réalisés et les quantités facturées.	4	5
Ressources humaines	Un recruteur ou un membre de jury ne déclare pas qu'il a des liens personnels avec un candidat et participe au processus de décision concernant son embauche ou sa promotion.	Prise illégale d'intérêts	2	2	La région n'a pas mis en place de mécanismes de prévention des conflits d'intérêts dans ses jurys de recrutement.	1	3
Ressources humaines	Un ingénieur/architecte ayant assuré pour le compte de la région le suivi d'une opération de construction d'un lycée est embauché à la fin du chantier dans une filiale du groupe de construction titulaire du marché de travaux.	Faux-taillage	3	3	La région, si elle a mis en oeuvre les obligations réglementaires en termes de suivi des mobilités sortantes de ses élus, ne suit pas les évolutions dans le temps (3 ans) de ses agents.	2	7
Achats	Un agent accepte des avantages indus (travaux à son domicile, cadeaux, invitations...) de la part de fournisseurs afin de les privilégier dans le cadre de l'analyse de l'offre.	Corruption	2	3	La collégialité de la rédaction du rapport d'analyse des offres et le visa systématique du service des marchés prévenant efficacement ce risque.	2	4
Achats	Un agent rompt l'égalité de traitement des candidats en le sollicitant en amont sur l'écriture du cahier des charges.	Favoritisme	3	2	Les formations sur les marchés publics de la région n'évoquent que très brièvement les risques d'atteintes à la probité et ne sensibilisent pas suffisamment les agents aux risques auxquels ils sont exposés.	2	4
Achats	Un agent rompt l'égalité de traitement des candidats en lui transmettant des informations confidentielles.	Favoritisme	2	3	La région a mis en place des procédures sécurisées pour ses marchés les plus sensibles : restriction de l'accès à l'information à un petit nombre de personnes identifiées, déclarations de non conflits d'intérêts, formalisation accrue des phases de négociation...	2	4