

## ● ● ● Enjeux du recueil et du traitement de l'alerte interne par les acteurs publics

### *Intervenants et intervenantes de la table ronde :*

**Hélène Martin**, Sous-directrice de la synthèse statutaire, des politiques territoriales et des partenariats, Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DG AFP).

**Jean-Michel Gentil**, Chef de l'inspection générale de la gendarmerie nationale (IGGN).

**Julia Di Ciccio**, Sous-directrice des affaires juridiques internes, ministère de l'Europe et des Affaires étrangères.

**Elise Untermaier-Kerléo**, Maitresse de conférences en droit public, Université Jean Moulin Lyon 3



Consacrée aux enjeux du recueil et du traitement de l'alerte interne par les acteurs publics, les débats de cette table ronde ont mis en évidence un dispositif juridique aujourd'hui solide mais que les administrations et les agents se sont encore insuffisamment appropriées. En réponse à ce constat partagé, plusieurs pistes d'améliorations opérationnelles ont été formulées.

### ● **Un cadre rénové mais encore en appropriation**

Introduisant les débats, Hélène Martin (DG AFP), a rappelé que la transposition de la directive UE d'octobre 2019 sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union<sup>1</sup>, a conduit à adapter le dispositif issu de la loi du 9 décembre 2016<sup>2</sup> dite loi « Sapin II », notamment par la loi du 21 mars 2022 dite « Waserman »<sup>3</sup> et par la circulaire du 26 juin 2024 relative à la procédure de signalement des alertes et à la protection des lanceurs d'alerte dans la fonction publique. Cette circulaire<sup>4</sup>, précise le cadre rénové applicable aux agents publics, les modalités de recueil et de traitement des signalements, les garanties de confidentialité et l'articulation avec l'obligation de signalement prévue à l'article 40 du Code de procédure pénale. Si tous les ministères se sont dotés de procédures internes et ont mutualisé les fonctions de référent déontologue et de référent alerte, les retours d'expérience montrent une appropriation encore très inégale du dispositif d'alerte interne. Ainsi, le premier bilan esquissé par la DG AFP fait apparaître une faible utilisation des dispositifs (deux signalements au ministère de la Culture depuis 2020) une forte proportion de saisines hors champ (un seul recevable sur neuf au ministère de l'Intérieur), et des difficultés persistantes pour préserver l'anonymat ou, à tout le moins, la stricte confidentialité de l'auteur d'un signalement.

### ● **La construction progressive d'une culture du signalement au sein du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères**

Julia Di Ciccio (ministère de l'Europe et des affaires étrangères) a illustré à travers la « feuille de route intégrité » du MEAE une démarche intégrée visant à faire de l'alerte interne un maillon

1 directive (UE) 2019/1937 du 23 octobre 2019

2 loi n°2016-1691 du 9 décembre 2016

3 loi n°2022-401 du 21 mars 2022

4 Circulaire élaborée avec le ministère de la Justice, la direction générale des collectivités territoriales (DGCL), la direction générale de l'offre de soin (DGOS), le ministère des Armées, l'Agence française anticorruption (AFA) et la Défenseure des droits.

d'une politique plus large de prévention et de traitement des atteintes à la probité, s'inscrivant pleinement dans le cadre du plan national pluriannuel de lutte contre la corruption 2025-2029. Cette feuille de route, articulée en trois axes (gouvernance, prévention des risques, traitement des signalements et des faits répréhensibles) repose notamment :

- sur une cartographie ministérielle des risques déontologiques par filière métier,
- un mémento de l'intégrité remis à tous les agents avec attestation de prise de connaissance
- une semaine de l'intégrité animée avec des partenaires externes (Parquet national financier (PNF), Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), Cour des comptes, AFA).

Sur le volet « aval », le ministère met l'accent sur la construction d'une culture du signalement, la clarification des canaux (alerte interne, dispositifs spécifiques, article 40 du CPP) et la professionnalisation des enquêtes internes conduites avec l'inspection générale, afin d'établir rigoureusement la matérialité des faits à charge et à décharge. Néanmoins à ce stade, les huit alertes jugées recevables depuis 2022 n'ont pas pu prospérer faute d'éléments probants suffisants. A noter toutefois que des alertes externes reçues par l'AFA et retransmises au ministère de l'Europe et des Affaires étrangères ont par contre, dans plusieurs cas, permis d'identifier des faits et de prononcer des sanctions.

## ● Des spécificités fortes dans les collectivités territoriales confrontées à un « objet juridique non-identifié »

Elise Untermaier-Kerlo a souligné qu'au sein des collectivités territoriales, l'alerte interne demeure largement perçue comme un « objet juridique non identifié », en tension avec la culture hiérarchique de la fonction publique, et longtemps accueillie avec méfiance tant par les exécutifs que par certaines organisations syndicales. A la suite, de la loi Sapin II, la succession d'obligations nouvelles (création des référents déontologiques pour les agents publics, programme anticorruption, dispositif de signalement des discriminations, harcèlement et violences sexistes et sexuelles) et l'absence de compétence obligatoire des centres de gestion en matière d'alerte ont contribué à retarder la mise en place de dispositifs opérationnels et à complexifier l'articulation des canaux. . La loi Waserman marque néanmoins un tournant : un nombre croissant de collectivités mettent en place ou renforcent leur dispositif, avec des saisines désormais recevables, notamment sur des faits susceptibles de relever de favoritisme ou de prise illégale d'intérêts en matière d'achats publics. En outre, une association des référents déontologiques territoriaux – déjà active via une plateforme d'échanges et appelée à se doter d'un forum spécifique « alerte-signalement » - vise à mutualiser les pratiques et à diffuser les bonnes procédures.

## ● Corruption, criminalité organisée et limites des dispositifs existants

L'intervention de Jean-Michel Gentil, (IGGN), a mis en lumière un paradoxe : alors que les atteintes à la probité se diversifient et que les cas de corruption en lien avec la criminalité organisée augmentent, les plateformes internes de signalement, qui comptabilisent plusieurs centaines de signalements chaque année, reçoivent très peu d'alertes sur ces sujets<sup>5</sup>. Les faits sont en fait le plus souvent révélés par les enquêtes judiciaires et les techniques spéciales d'investigation plutôt que par l'alerte interne. Face à des agents parfois « corrompus malgré eux » sous la pression de réseaux violents, l'IGGN explore l'hypothèse d'un mécanisme de « repenti administratif »

<sup>5</sup> [Rapport de l'Inspection générale de la gendarmerie nationale 2024.](#)

permettant d'aménager la réponse disciplinaire et de mieux protéger ceux qui accepteraient de rompre l'omerta. Il souligne toutefois la persistance d'une forte réticence à se servir des canaux d'alerte.» permettant d'aménager la réponse disciplinaire et de mieux protéger ceux qui accepteraient de rompre l'omerta. Il souligne toutefois la persistance d'une forte réticence à se servir des canaux d'alerte.

## ● **Convergences et perspectives**

Au terme des échanges, plusieurs diagnostics convergents peuvent être établis/formulés : le droit applicable reste encore largement méconnu des agents, la multiplicité des dispositifs spécifiques rend le « bon canal » difficile à identifier, et la crédibilité de l'alerte se joue autant dans la protection effective (confidentialité, protection fonctionnelle, prévention des représailles) que dans la qualité des enquêtes internes et la transparence des suites données.

Les pistes d'action évoquées concernent en premier lieu :

- le renforcement de la formation déontologique initiale et continue en déontologie,
- la mutualisation ou à tout le moins la meilleure articulation des dispositifs de signalement,
- le développement de réseaux de praticiens (référents déontologues et référents alerte) à l'échelle de l'Etat et des collectivités,
- une évolution des pratiques et de la culture collective vers une logique non seulement de protection, mais aussi de reconnaissance et de valorisation des agents qui contribuent par leurs alertes à la détection des atteintes à la probité et ainsi à l'intérêt général.