



Rapport du Médiateur Interne de la Police Nationale Année 2015



mediateur-pn@interieur.gouv.fr

Sommaire

| | |
|--|----|
| <u>Introduction</u> | 5 |
| <u>Partie 1 - Bilan</u> | 7 |
| <u>1- Bilan d'activité 2015</u> | 7 |
| 1.1 - Activité du médiateur et de ses délégués..... | 7 |
| 1.2 - Répartition des saisines par corps..... | 8 |
| 1.3 - Répartition des saisines par directions..... | 9 |
| 1.4 - Répartition des saisines par zones de défense..... | 9 |
| 1.5 - Répartition des saisines par thématiques..... | 10 |
| 1.6 - Commentaires sur les avis rendus en 2015..... | 10 |
| 1.6.1 - Nombre d'avis rendus et solutions proposées..... | 10 |
| 1.6.2 - Position de l'administration suite aux avis favorables rendus par le médiateur..... | 11 |
| 1.7 - Questions nouvelles identifiées par le médiateur..... | 11 |
| <u>2 - Synthèse des enseignements de trois ans de médiation</u> | 11 |
| 2.1 - Les six objectifs de la médiation : où en est-on après trois ans ?..... | 12 |
| 2.2 - Bilan chiffré après trois années d'activité..... | 13 |
| 2.3 - Lignes de forces et facteurs d'amélioration..... | 14 |
| 2.4 - Conforter le dispositif de médiation..... | 15 |
| <u>Partie 2 - Renforcer la cohésion interne de la police nationale</u> | 17 |
| <u>1 - Prévenir les conflits, apaiser les tensions</u> | 18 |
| 1.1 - Prévenir les conflits : la transparence et l'équité des décisions administratives..... | 18 |
| 1.2 - Défaire les nœuds de conflictualité..... | 19 |
| 1.2.1 - En matière disciplinaire..... | 19 |
| 1.2.2 - L'évaluation : un levier managérial souvent mal utilisé | 21 |
| 1.2.3 - La question du harcèlement moral..... | 24 |
| 1.2.4 - Les discriminations dans la police | 25 |

| | |
|---|----|
| <u>2 - Apurer certains contentieux</u> | 26 |
| 2.1 - Les heures de nuit des ADS et la reprise d'ancienneté en cas de réussite au concours de gardien de la paix..... | 26 |
| 2.2 - L'avantage spécifique d'ancienneté..... | 27 |
| <u>3 - Redonner des perspectives de carrière aux gradés et gardiens</u> | 28 |
| 3.1 - Réduire les délais de promotion des agents qui ont réussi leur examen professionnel de qualification pour l'accès au grade de brigadier..... | 28 |
| 3.2 - Valoriser l'expérience des anciens militaires déjà gradés dans l'armée qui intègrent le corps d'encadrement et d'application..... | 29 |
| <u>4 - Réformer un système de recrutement et de mutation qui engendre beaucoup d'effets pervers</u> | 30 |
| 4.1 - Un recrutement hyper-centralisé problématique..... | 30 |
| 4.2 - Favoriser le rapprochement des conjoints et prioriser davantage la mutation simultanée des couples de policiers..... | 31 |
| 4.3 - La problématique du contingentement des mutations mis en place par la préfecture de police..... | 32 |
| <u>5 - Améliorer et individualiser la gestion quotidienne des personnels de police</u> | 33 |
| 5.1 - Conforter le rôle transversal de la DRCPN..... | 33 |
| 5.2 - Rechercher plus d'équité dans les textes régissant le temps de travail, les CET, les heures supplémentaires, le travail intensif, les primes (PRE, PFR, ISSP commandant)..... | 33 |
| 5.3 - Adapter le dispositif juridique de la protection fonctionnelle aux policiers..... | 35 |
| 5.4 - Favoriser la demande de disponibilité des agents qui veulent quitter la police..... | 37 |
| 5.5 - Être vigilant sur la question sensible des trop perçus..... | 37 |
| 5.6 - Clarifier la position des fonctionnaires affectés dans les centres de coopération policière et douanière (CCPD)..... | 38 |
| <u>6 - Valoriser l'expérience des personnels de police</u> | 40 |
| 6.1 - Refonder la doctrine de la réserve civile..... | 40 |
| 6.2 - Solenniser le départ à la retraite des fonctionnaires du CEA et du CC..... | 42 |
| <u>7 - Responsabiliser les agents et lutter contre les abus</u> | 44 |
| <u>Partie 3 - Le suivi des préconisations 2013 et 2014</u> | 45 |

| | |
|---|----|
| <u>Annexes</u> | 50 |
| 1 / Circulaire du 31 décembre 2012 relative au médiateur interne de la Police nationale..... | 51 |
| 2 / Résumé des préconisations 2015..... | 58 |
| 3 / Chiffres clefs..... | 62 |
| 4 / Présentation de l'équipe du médiateur..... | 64 |
| 5 / Organigramme..... | 70 |
| 6 / Témoignages de deux délégués zonaux partis en 2015 : Michel Ancillon et Gilles Le Cam.. | 71 |
| 7 / Extrait du rapport du groupe de travail du Conseil d'État de novembre 2015 « Réflexions pour la justice administrative de demain »..... | 74 |
| 8 / Charte des Médiateurs de Services au Public..... | 82 |
| 9 / Zoom sur la Commission de Recours des Militaires (CRM)..... | 86 |
| 10 / L'administration doit devenir son propre recours..... | 87 |
| 11 / Index des sigles et acronymes..... | 88 |

Médiateur interne de la police nationale
Place Beauvau
75800 PARIS cedex 08

mediateur-pn@interieur.gouv.fr

Hommage au commissaire divisionnaire William BIGOT :

**Délégué zonal du médiateur pour la zone sud-ouest (Bordeaux),
William est décédé le 24 octobre 2015.**

**La médiation a pour objectif d'humaniser la gestion des ressources humaines.
Ceux qui ont connu William, dans sa vie professionnelle comme dans sa vie privée,
savent qu'il incarnait magnifiquement l'humanisme.**

Introduction

Après 3 ans d'exercice, le médiateur et ses délégués ont acquis une conviction :

Plus que jamais, il est nécessaire de **renforcer la cohésion interne** de la police nationale.

La tragique année 2015 témoigne que cette nécessité est devenue une urgence : en raison de la pression accrue qui s'exerce sur eux et du caractère difficile et sensible de leurs missions, les fonctionnaires de police ont besoin d'être soutenus.

L'équité et la transparence qu'ils attendent dans les décisions relatives à leur carrière sont les conditions indispensables du pacte de confiance les unissant à l'administration, gage d'un service public de la police efficient.

Nulle administration, nulle entreprise ne bénéficie d'un fonctionnement parfait. Le niveau des effectifs ne permet pas de garantir à lui seul l'efficacité d'une entreprise ou la performance d'une administration. Mais des personnels motivés, bien gérés et trouvant du sens à leur travail seront plus épanouis et performants.

De ce constat découle une évidence : une résolution rapide et juste des conflits et des contestations juridiques rendra l'administration plus efficace. Les différends font partie intégrante du quotidien de chacun. Même lorsque les personnes se connaissent et se choisissent (couples, clubs sportifs ...), des conflits surgissent. Laissés sans solution ou traités partiellement ou tardivement, ils engendrent des effets dévastateurs sur le moral des policiers. Ceux-ci, préparés et habitués à gérer quotidiennement les conflits des autres, ont besoin, eux aussi, d'avoir la garantie d'une gestion équitable de leur carrière et des difficultés qui peuvent l'émailler.

Comme les années précédentes, les saisines du médiateur ont été de toutes natures : juridique, professionnelle, hiérarchique ou humaine. Souvent même, elles ont réuni plusieurs de ces composantes.

Renforcer la cohésion interne, c'est poursuivre les réflexions engagées sur la résolution des conflits au travail. Ce sujet prend de l'ampleur, aussi bien dans le secteur public que dans le secteur privé, car toutes les institutions, administrations ou entreprises prennent de plus en plus conscience du gisement sous exploité que constituent la motivation, la confiance et l'adhésion à une éthique de la part des personnels.

L'efficacité opérationnelle des services dépend largement de l'intégration de ces paramètres.

Le recours à la voie contentieuse, bien trop fréquent, est le constat d'un échec et ne permet en rien de régler les difficultés soulevées dans le cadre des conflits au travail entre les personnels et leur hiérarchie ou l'administration.

Pourquoi les conflits dégénèrent-ils ?

- **Silence de l'administration** : Un contentieux peut naître de l'application correcte des textes, lorsque l'administration, confrontée à la contestation d'un agent, néglige de répondre à ses interrogations. Bien souvent le déficit d'explication individualisée suscite la suspicion et engendre le sentiment d'être méprisé. L'extrême centralisation de la gestion de notre administration ne favorise pas la prise en compte individualisée des réponses aux agents.

- **Contestation** : Quand la contestation de l'agent est fondée sur l'absence d'équité et de transparence (avancement, mutation...), le silence de l'administration provoque parfois un contentieux mais nourrit toujours une défiance qui, au-delà de l'agent, risque de s'étendre à son entourage professionnel.

- **Déficit de management** : Le management est parfois responsable de la dégradation des relations hiérarchiques. Dans ces situations, il est important d'identifier rapidement les points de blocage, de désamorcer une crise et de saisir l'autorité supérieure qui doit pouvoir arbitrer en toute impartialité.

Manager est une responsabilité lourde qui ne requiert pas seulement des aptitudes, mais également l'acquisition de techniques et une formation continue tout au long de la carrière ainsi qu'une évaluation précise et régulière des managers sur leur capacité à motiver et diriger les équipes.

- **Logique de la « double peine »** : Certains conflits se traduisent par une révision à la baisse de l'évaluation annuelle, voire par une procédure disciplinaire justifiée en cas de faute ou de manquement à la déontologie. Parfois, la parenthèse conflictuelle ne se referme pas comme cela serait souhaitable, ce qui pénalise injustement les fonctionnaires auxquels, dans ce cas-là, le droit à l'oubli n'est pas reconnu.

La **mission d'inspection des juridictions administratives du Conseil d'État** a récemment formulé des propositions sur des modes de règlement alternatifs au contentieux en citant en exemple la médiation interne de la police nationale. Dans ce cadre, en octobre 2015, elle a procédé à l'audition de la directrice des ressources et des compétences de la police nationale (DRCPN) ainsi que du médiateur interne de la police nationale et de son adjoint. À l'issue de ses travaux, la mission d'inspection a proposé, à titre expérimental, que la compétence du médiateur de la police nationale soit obligatoire et étendue à l'ensemble des recours administratifs des agents, préalablement à toute saisine juridictionnelle (**voir annexe 7**).

La médiation de la police nationale suscite l'intérêt d'autres univers professionnels ; plusieurs grandes entreprises ainsi que le CNAM ont contacté le médiateur.

Le médiateur interne de la police nationale tient à souligner les excellentes relations entretenues avec l'administration qui a, jusqu'à ce jour, respecté son indépendance.

Le rapport annuel 2015 dresse le bilan d'activité de la médiation. Outre le rappel de précédentes préconisations toujours d'actualité, il introduit de nouvelles propositions destinées à améliorer la gestion des ressources humaines.

PARTIE 1 - Bilan

1 - Bilan d'activité 2015

En 2015, l'activité du médiateur interne a été très soutenue et en hausse significative par rapport à l'année 2014 (notamment en raison du contingentement des mutations mis en place par la préfecture de police de Paris). Le dispositif de médiation est désormais connu, reconnu et les agents se le sont appropriés.

En effet, le médiateur et ses délégués zonaux ont enregistré **549 réclamations recevables**. Ce volume est plus élevé que celui des années 2013 et 2014 (477 et 466 saisines).

Le médiateur souligne que de plus en plus d'agents (un tiers des demandes) veulent le saisir alors même que les conditions de recevabilité de leurs requêtes ne sont pas remplies. Cette donnée interroge sur la concordance entre le champ d'intervention du médiateur et les attentes des personnels de police et renforce le sens de la proposition de la mission d'inspection du Conseil d'État.

Deux rendez-vous importants ont marqué l'activité du médiateur en 2015 :

- Une réunion sur les 22 préconisations émises par le médiateur à l'occasion du rapport annuel 2014 et présidée par la préfète, directrice de la DRCPN, s'est tenue le 17 septembre 2015 en présence de la DGPN, de l'ensemble des bureaux de gestion, de la préfecture de police, des SGAMI et des directions actives. La majorité de ces préconisations a été retenue et mise en œuvre.

- Le 14 décembre 2015 une réunion d'information, sur le bilan des trois ans d'activité du médiateur a rassemblé les organisations syndicales sous la présidence de la préfète, directrice de la DRCPN. Désormais, le dispositif de médiation fait l'unanimité auprès des organisations syndicales.

1.1 - Activité du médiateur et de ses délégués

Au 31 décembre 2015, le volume d'activité concerne la gestion de **1041 dossiers** (549 saisines + 492 avis), soit +19% par rapport à 2014 :

549 saisines, mais le volume global d'activité est encore bien supérieur, compte tenu du nombre de saisines reçues en 2013 et 2014 et instruites en 2015.

492 avis rendus (dont **190** pour lesquels l'administration a statué et **277** en attente d'une décision de l'administration).

351 dossiers non recevables soit en attente d'éléments complémentaires de la part des agents, soit rejetés pour incompétence du médiateur.

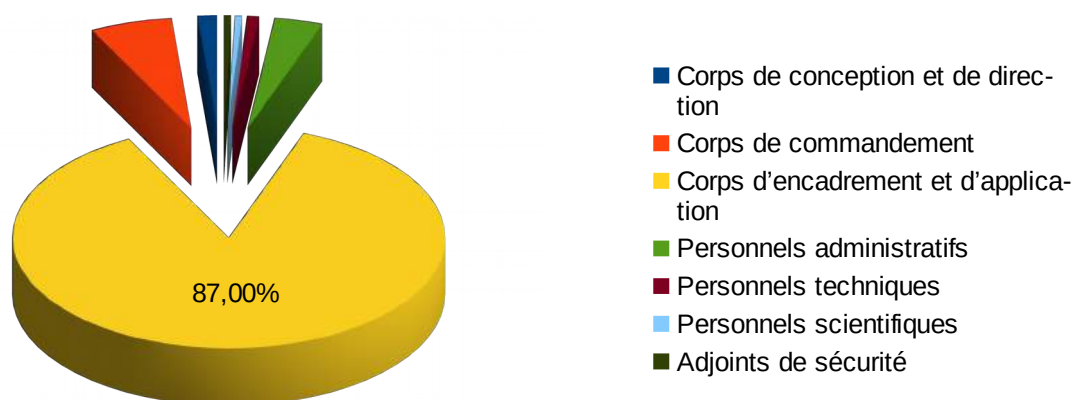
On retiendra la montée en puissance de l'activité des **délégués du médiateur** qui ont traité **404 saisines en 2015**, contre 274 en 2014 et seulement 119 en 2013.

Cette montée en charge progressive traduit dans les faits la volonté d'individualisation et de maintien de la proximité dans le traitement de chaque saisine. En effet, les délégués zonaux assurent un contact direct avec la plupart des agents ayant saisi le médiateur.

1.2 - Répartition des saisines par corps

| Corps | 2013 | 2014 | 2015 |
|--|------------|------------|------------|
| Corps de conception et de direction (CCD) | 10 | 27 | 8 |
| Corps de commandement (CC) | 35 | 32 | 34 |
| Corps d'encadrement et d'application (CEA) | 377 | 349 | 476 |
| Personnels administratifs | 30 | 21 | 20 |
| Personnels techniques | 7 | 8 | 5 |
| Personnels scientifiques | 5 | 1 | 3 |
| Adjointes de sécurité (ADS) | 3 | 24 | 3 |
| Autres | 10 | 4 | 0 |
| Totaux | 477 | 466 | 549 |

Les saisines du CEA sont en hausse, notamment en raison du contentieux lié au contingentement des mutations à la préfecture de police. Les saisines du corps de commandement sont stables. Les saisines des membres du CCD et des ADS sont en retrait par rapport aux années précédentes, liées, l'année passée, à une question juridique sérieuse propre à chacun de ces corps (indemnité compensatoire des élèves commissaires et paiement des heures de nuit et jours fériés travaillés des ADS).



1.3 - Répartition des saisines par directions

| Directions | 2013 | 2014 | 2015 | |
|-------------------|-------------|-------------|-------------|--|
| DCSP | 207 | 192 | 245 | <i>Dont 109 sériels ASA</i> |
| PP/DSPAP | 59 | 63 | 122 | <i>Dont 75 mutations</i> |
| DCCRS | 56 | 80 | 55 | <i>Dont sériels : 10 ASA et 9 temps de travail CRS</i> |
| DCPAF | 35 | 43 | 36 | |
| PP/DOPC | 13 | 12 | 27 | <i>Dont 18 mutations</i> |
| DRCPN + SGAMI | 26 | 21 | 18 | |
| DCRI /DGSI | 9 | 6 | 13 | <i>Dont 11 sériels ASA</i> |
| DCPJ | 14 | 13 | 12 | |
| PP/DOSTL | 0 | 0 | 7 | <i>Dont 5 mutations</i> |
| PP/DPJ | 4 | 3 | 6 | |
| ENSP | 0 | 22 | 3 | |
| DGPN | 12 | 26 | 1 | |
| PP/DTPP | 0 | 0 | 1 | |
| SDLP | 1 | 2 | 1 | |
| INPS | 0 | 0 | 1 | |
| DCI | 4 | 1 | 1 | |
| Totaux | 477 | 466 | 549 | |

1.4 - Répartition des saisines par zones de défense et de sécurité (ZDS)

| Zones de défense et de sécurité | 2013 | 2014 | 2015 |
|--|-------------|-------------|-------------|
| zone Nord | 41 | 29 | 18 |
| zone Sud | 58 | 51 | 53 |
| zone Est | 44 | 29 | 24 |
| zone Ouest | 35 | 33 | 38 |
| zone Sud-Est | 32 | 82 | 135 |
| zone Sud-Ouest | 56 | 45 | 34 |
| zone Paris | 184 | 173 | 230 |
| SATPN (Outre-Mer) | 27 | 24 | 17 |
| Totaux | 477 | 466 | 549 |

1.5 - Répartition des saisines par thématiques

Cette année encore, cinq thématiques principales liées à la carrière des fonctionnaires représentent près de 90 % des réclamations : les questions indemnitaires, les mutations, l'avancement, l'évaluation et la discipline.

| | |
|------------------------|-------------|
| Indemnitaires | 36,5% |
| Mutation | 30,5% |
| Avancement | 11% |
| Notation / Évaluation | 7% |
| Discipline | 4% |
| Temps de travail | 2% |
| Droits et obligations | 2% |
| Examen / qualification | 1,5% |
| Reclassement | 1,5% |
| Congés | 1,5% |
| Médical | 1% |
| Autres | 1,5 % |
| <i>Total</i> | <i>100%</i> |

1.6 - Commentaires sur les avis rendus en 2015

1.6.1 - Nombre d'avis rendus et solutions proposées

En 2015, **492 avis** ont été rendus, indifféremment pour des dossiers de 2015 ou antérieurs, dont **338 favorables aux agents** et **147 défavorables aux agents**.

Cependant, ces chiffres sont à nuancer, car au nombre des 338 avis favorables, doivent être comptabilisés **156 avis relatifs à des questions sérielles**. Il est à noter que près de 40 dossiers ont été traités de manière informelle, sans saisine ni rédaction d'avis, en lien direct avec les services gestionnaires.

| | Saisines 2014 (Reliquat) | Saisines 2015 | Total | |
|-----------------------------|-----------------------------|---------------|------------|------------|
| Favorables | 116 | 66 | 182 | 338 |
| Favorables « sériels » | 6 | 150 | 156 | |
| Défavorables | 55 | 82 | 137 | 147 |
| Défavorables « sériels » | 0 | 10 | 10 | |
| Médiation résolue sans avis | 2 | 1 | 3 | |
| Incompétence | 1 | 3 | 4 | |
| Total | 180 | 312 | 492 | |

1.6.2- Position de l'administration, en 2015, suite aux avis favorables rendus en 3 ans par le médiateur

| Décisions de l'administration | Dossiers 2013 | | Dossiers 2014 | | Dossiers 2015 | | Totaux |
|-------------------------------|---------------|-----|---------------|----|---------------|-----|------------|
| | HS* | S** | HS | S | HS | S | |
| Accords | 4 | 4 | 16 | 4 | 60 | 6 | 94 |
| Refus | 2 | 8 | 24 | 19 | 11 | 11 | 75 |
| A l'étude par l'Adm° | 1 | 3 | 20 | 28 | 28 | 100 | 180 |
| Totaux | 7 | 15 | 60 | 51 | 99 | 117 | 349 |
| Totaux | 22 | | 111 | | 216 | | |

*Hors sériel

* Sériel

1.7 - Questions nouvelles identifiées par le médiateur

En 2015, le médiateur a été confronté aux thématiques nouvelles suivantes :

- Les difficultés d'accès au grade de brigadier pour les titulaires de l'examen de qualification d'accès à ce grade : 12 000 titulaires des qualifications brigadier sont en attente d'un avancement.
- La complexité et l'ambiguïté de l'évaluation : problème de la définition du N+1 dans la police.
- Le tarissement de la source alimentant la réserve civile en raison de l'allongement des carrières et du maintien de la limite d'âge à 65 ans.
- L'inadaptation du dispositif de protection fonctionnelle des personnels actifs de police.
- L'utilisation parfois inadaptée des sanctions disciplinaires du 1^{er} groupe.
- Le déficit de valorisation de l'expérience des policiers notamment à l'occasion de leur départ à la retraite.

Ces questions font l'objet de développements ultérieurs.

2 - Synthèse des enseignements de trois ans de médiation

a - L'administration devrait être son propre recours et engager une réflexion visant à limiter drastiquement le recours au contentieux par le biais de la médiation, qui pourrait devenir obligatoire, comme c'est le cas au Ministère de la Défense (voir Annexe n°9 sur ce point).

b - La formation et l'évaluation des managers sont au centre de la performance de la police.

c - Les conflits au travail, qu'ils soient de nature juridique, professionnelle ou humaine, doivent être traités très vite et dès leur naissance. L'absence de réponse ou un traitement tardif démotive le fonctionnaire et sa démoralisation gagne ses collègues.

d - L'organisation en tuyaux d'orgue de la police s'accroît : autonomisation marquée de la préfecture de police, sortie de la DGSJ du périmètre de la DGPN, doublons.

La création au sein des DISA de sous-directions RH miroirs des fonctions assurées par la DRCPN traduit ce phénomène de cloisonnement. Face à cette dispersion de la fonction RH, la DRCPN, en sa qualité de DRH de la police nationale, doit voir son rôle transversal renforcé et être reconnue comme chef de file incontesté de toutes les sous-directions des moyens et des personnels de police. Part ailleurs, gestionnaire du programme 176, elle devrait avoir un rôle accru dans la gouvernance des SGAMI.

e - Protectrice des citoyens contre les abus de la police, la déontologie sert également de rempart aux policiers eux-mêmes. Elle légitime leur action.

Le centre de gravité de l'institution policière s'est déplacé ces dernières années de l'intérêt général vers celui des droits individuels, à l'image de la société. Il est fondamental d'engager une réflexion sur les conditions d'une plus forte appropriation par les personnels de police des spécificités et des contraintes du service public de la police.

Légitimement sourcilleuse sur le respect de l'éthique par les policiers, l'administration doit elle-même être exemplaire dans l'application des règles gouvernant la carrière des fonctionnaires. Les principes de respect du droit, de transparence et de traitement égalitaire des agents appartenant au même corps, doivent guider, sans exception, tous les actes relatifs à la carrière des agents, à commencer par les avancements et les mutations.

f - L'extrême centralisation actuelle de la police nationale présente des avantages certains, mais également des effets pervers avérés. Cette forte centralisation du recrutement du troisième corps (CEA), les affectations à Paris et en région parisienne, et le système de mutation Paris-Province qui en découle, engendrent des effets secondaires indésirables, notamment un coût budgétaire élevé et l'impossibilité de fidéliser les fonctionnaires à Paris et en Île-de-France.

g - L'introduction progressive des principes d'individualisation et d'humanisation dans une gestion statutaire centralisée est un processus long et difficile. Motiver les fonctionnaires et s'assurer de leur confiance passent toutefois, à terme, par la satisfaction de cette double exigence.

h - L'expérience des fonctionnaires ainsi que des retraités et des réservistes reste, en 2015, un gisement inexploité faute d'une participation plus grande des personnels et faute de recueil de l'expérience des anciens.

2.1 Les six objectifs de la médiation : Où en est-on après trois ans ?

Apporter une solution concrète et alternative au contentieux : C'est le cœur de la mission du médiateur. En trois ans, le médiateur a reçu près de **1500 saisines** et a rendu près de **1100 avis**.

Réduire le contentieux

Il est difficile de mesurer l'influence de la médiation sur la réduction du contentieux, car le contentieux de la police ne fait pas l'objet d'une centralisation et la DLPAJ relève du secrétariat général du ministère de l'intérieur.

Expliquer aux agents les décisions de l'administration et les avis du médiateur

- Chaque avis est adressé directement au domicile de l'agent. Quelques jours après son envoi, le médiateur ou l'un de ses collaborateurs prend systématiquement contact avec l'agent pour expliquer l'avis et la situation.

- Cette prestation apporte une vraie valeur ajoutée et est plébiscitée par les agents, même quand l'avis du médiateur leur est défavorable.

- S'ajoutant à l'entretien, face à face ou par téléphone, du médiateur ou de son délégué avec l'agent, elle répond à l'un des objectifs initiaux assignés au médiateur lors de la mission de préfiguration de création du dispositif de médiation.

- Chaque année, environ 200 à 300 agents relevant du périmètre de la police nationale contactent le médiateur pour évoquer un conflit hiérarchique ou une contestation juridique. Les éléments de réponse et conseils que le médiateur leur apporte suffit le plus souvent à satisfaire leurs attentes, ces personnels renoncent alors à engager une procédure contentieuse, et, le plus souvent, au recours à la médiation. Les conseils donnés aux agents leur permettent bien souvent de sortir d'une phase conflictuelle. Il arrive également que le médiateur débloque une situation tendue par un simple courriel ou un appel téléphonique. La réactivité de l'administration et les relations de proximité et de confiance, que le médiateur et ses délégués entretiennent avec les services gestionnaires ou opérationnels, rendent compte de l'efficacité de ces actions informelles.

Contribuer à la prévention des risques psychosociaux

Le rôle de la médiation est précisé par le plan ministériel de prévention du suicide de la police nationale du 28 janvier 2015. A l'occasion des dossiers révélant des risques psychosociaux, le médiateur entretient des contacts quotidiens avec le réseau de soutien de la police nationale : service de soutien psychologique opérationnel (SSPO), médecine statutaire et médecine de prévention, réseau des assistants de service social mais également la sous-direction de l'action sociale et de l'accompagnement du personnel (SDASAP) dont la mission de la reconversion et du reclassement professionnel (M2RP).

Proposer à l'administration des pistes d'amélioration dans la gestion de ses ressources humaines

Le présent document est le troisième rapport annuel du médiateur. Après la présentation de celui-ci, chaque année, la DGPN organise une réunion pilotée par la DRCPN pour débattre des préconisations du médiateur (outre les bureaux de gestion de la DRCPN, la DGPN, la PP, les DISA et les SGAMI y sont représentés).

Restaurer une communication défailante ou rompue

- La motivation des agents est directement liée à leur confiance dans l'institution, laquelle a des conséquences directes sur l'efficacité opérationnelle de la police.

Il s'agit d'un cercle vertueux.

- La juridictionnalisation des relations entre les personnels de police et l'administration est néfaste. La médiation devrait devenir la règle et, à terme, ne laisser à l'intervention des tribunaux qu'une place réduite.

- Le médiateur propose, à nouveau, que l'administration soit son propre recours. Pour éviter le contentieux, il importe, en amont, de mieux manager, de mieux gérer, d'être capable de revenir sur une décision ou de l'expliquer à l'agent qui la conteste. En cas de conflit hiérarchique au travail, il convient de toujours intervenir rapidement en respectant le principe absolu d'équité.

2.2 Bilan chiffré après trois années d'activité

Entre janvier 2013, date de la création du dispositif de médiation, **et décembre 2015**, le médiateur interne de la police nationale a été destinataire de **1492 saisines**, soit 477 en 2013, 466 en 2014 et 549 en 2015.

Près de 30% de ces saisines concernaient des questions sérielles (ASA, inversion de carrière des majors, NBI des Majors à l'échelon exceptionnel et des RULP, indemnité compensatoire des élèves commissaires...) et 70% des réclamations concernaient des questions individuelles spécifiques.

(Tableaux et commentaires en annexe n°1)

2.3 Lignes de force et facteurs d'amélioration

Lignes de force

- L'indépendance du médiateur est respectée par l'administration, ce qui renforce le crédit de la médiation auprès des agents.

Cette **indépendance** est indispensable. Il en va de même de l'**impartialité** que doit respecter le médiateur en toutes circonstances.

- Le binôme, constitué d'un haut fonctionnaire de police connaissant intimement les **métiers de la police**, les spécificités des différents corps et les organisations syndicales, et d'un magistrat des juridictions administratives, par ailleurs aguerri aux arcanes de l'administration, qui apporte, en toute indépendance, une **expertise juridique** de haut niveau, permet d'appréhender la totalité des situations professionnelles. Cette idée de binôme proposée par la DGPN à la fin de l'année 2012 s'est avérée particulièrement pertinente.

- L'appropriation par les agents du dispositif de médiation renforce la **légitimité** du médiateur.

- La compétence et l'expérience des **réservistes** sont des atouts. Pratiquer la médiation requiert de la distance, une connaissance fine des rouages complexes de l'administration. L'expérience professionnelle de ces anciens cadres policiers, qui n'ont plus de lien de subordination avec l'administration, est particulièrement adaptée à la mission.

En 2015, l'équipe du médiateur a été renforcée par l'arrivée de deux commandants fonctionnels et d'un conseiller d'administration à l'échelon spécial, réservistes, qui ont enrichi l'équipe de médiation et conforte sa légitimité auprès des personnels de police.

Facteurs d'amélioration

- Le **taux de suivi** des avis favorables du médiateur par l'administration est de 27% en 2015 (334 avis favorables – 96 accords de l'administration). Ce taux atteint **44 %** en excluant les avis sériels. Il demeure encore insuffisant.

- L'**avis** du médiateur peut être **différent** de la **décision** de l'administration. Cela explique que l'administration ne suive pas toujours les avis du médiateur. Toutefois, pour la majeure partie des avis qu'elle ne suit pas, elle n'établit pas le caractère erroné de la solution préconisée par le médiateur. Dans bien des cas, pour les saisines liées à l'avancement et aux mutations, elle refuse de revenir sur des décisions prises en violation flagrante des dispositions en vigueur.

- Les **délais de réponse** du médiateur varient de deux à sept mois en fonction de la nature du contentieux et du délai de transmission de ses observations par l'administration.

Malgré ce délai, la médiation reste très efficace et rapide par rapport aux délais classiques du contentieux (au moins un an...) ou à ceux de l'administration et des commissions administratives paritaires nationales (CAPN).

- Le positionnement du médiateur au sein de l'administration policière, ainsi que l'absence de **texte réglementaire définissant sa mission**, constituent une véritable fragilité. En effet, bien que le médiateur soit nommé par arrêté ministériel, la médiation a été créée par une simple circulaire du 31 décembre 2012 signée par le DGPN (voir 2.4 qui suit).

2.4 Conforter le dispositif de médiation

Repositionner le dispositif de médiation interne de la police nationale par un texte à caractère réglementaire et rattacher le médiateur à un niveau supérieur du ministère (DGPN).

S'il n'empêche pas le dispositif de se déployer harmonieusement, le positionnement du médiateur auprès du DRCPN, tel que défini par la circulaire du 31 décembre 2012, peut apparaître ambigu et inadapté.

Il est inadapté, dès lors que la DRCPN se trouve juge et partie lorsqu'elle est amenée à prendre position à propos d'avis sur des dossiers où le requérant remet en cause la position de l'un de ses bureaux de gestion.

Il est ambigu dans la mesure où les fonctionnaires désireux de trouver un interlocuteur neutre peuvent penser que le médiateur est à la tête d'un nouveau bureau de l'administration et, à ce titre, soumis à l'autorité hiérarchique du DRCPN.

S'agissant des divers dispositifs institutionnels de médiation (commission de recours des militaires de la défense nationale, médiateur de l'éducation nationale), ceux-ci rattachent le médiateur au ministre ou à son cabinet et procède de la loi ou d'un décret. C'est pourquoi le rattachement du médiateur à un niveau supérieur du ministère est souhaitable ainsi que son assise sur un texte à caractère réglementaire.

Interrompre le délai de recours pour excès de pouvoir lorsque le médiateur est saisi

Le délai de droit commun pour intenter un recours devant la juridiction administrative est de deux mois. Il existe toutefois de nombreuses exceptions légales, notamment quand il est créé un dispositif de médiation.

Afin de permettre au médiateur interne de la police de jouer pleinement son rôle et d'éviter un recours devant les tribunaux, il est recommandé d'élaborer un texte réglementaire prévoyant d'interrompre pendant quatre mois le délai du recours contentieux (**proposition également formulée par le groupe de travail de la mission permanente d'inspection des juridictions du Conseil d'État en novembre 2015 – voir annexe 7**).

Renforcer la communication interne sur le dispositif de médiation

Le dispositif de médiation dans la police n'a que trois ans d'existence. Même s'il est très sollicité par les fonctionnaires de police, il souffre encore d'un déficit de notoriété. Mieux informer les policiers et les agents de l'existence de ce dispositif et des possibilités qu'il offre est une condition du développement d'une véritable alternative de règlement de leurs conflits avec l'administration.

Déjà présenté aux élèves commissaires et aux élèves officiers, le dispositif de médiation fait depuis peu l'objet d'interventions du médiateur dans les écoles de gardiens de la paix. Il s'agit d'une avancée majeure en matière de communication, puisque les membres du CEA sont à l'origine de près de 90% des saisines.

Renforcer le suivi des avis du médiateur

Taux de suivi pour 2015 : 44 % (uniquement pour les avis hors-sériels).

Le médiateur propose un objectif de progression du taux de suivi qui pourrait atteindre 50 % en 2016, pour se rapprocher ensuite rapidement des taux de suivi de la commission de recours des militaires (98% de suivi) et du médiateur de l'éducation nationale (suivi supérieur à 80%).

La chaîne juridique : améliorer la cohésion de la chaîne juridique.

A ce jour, le morcellement du suivi du contentieux au sein du ministère (DLPAJ, BAJS/DGPN, SGAMI, service du contentieux PP) fait obstacle à sa mesure, à sa connaissance et à son traitement optimal.

Ainsi, la difficulté à laquelle le médiateur a été confronté, dès sa mission de préfiguration fin 2012, est l'absence de suivi centralisé du contentieux permettant de connaître précisément le nombre et la nature des dossiers concernant les personnels de police.

Le bureau des affaires juridiques et statutaires (BAJS) de la DRCPN ne connaît que les contentieux propres aux personnels des directions et services relevant de la DGPN, excluant ceux concernant les agents dépendants de la préfecture de police, qui représentent près de 30 % des effectifs de la police nationale.

De surcroît, certains dossiers de contentieux sont directement gérées par les SGAMI, sans que la DLPAJ ou la DRCPN en aient connaissance.

PARTIE 2 - Renforcer la cohésion interne de la police nationale

L'année 2015 a été dramatique ...

Élevée au rang des priorités politiques majeures, après les attentats du 7 janvier et du 13 novembre 2015, la lutte contre le terrorisme islamiste a sensiblement alourdi la pression que font subir aux services les enjeux habituels de sécurité (lutte contre la délinquance, violences urbaines, lutte contre l'immigration illégale,...).

Les policiers paient cher le prix de leur implication croissante en termes de stress, de fatigue, d'heures supplémentaires, de report ou d'annulation de repos, de blessés et, malheureusement, de morts en service.

La confrontation directe avec des formes de violence inédites dans notre pays a, et aura, des conséquences importantes sur la santé et le moral des personnels concernés. Un nombre de policiers, en augmentation très significative, a demandé à rencontrer les psychologues cliniciens du service de soutien de psychologie opérationnel (SSPO), notamment dans les deux mois qui ont suivi les événements dramatiques du début de l'année.

La gestion des personnels a été impactée par les conséquences de cette terrible année. Par exemple, nombre de policiers en poste à Paris et dans les départements de la petite couronne, qui attendaient leur mutation pour la province, n'ont pu l'obtenir en raison du **contingement** décidé par la préfecture de police, qui a dû faire face à la survenance brutale de contraintes fortes et nouvelles liées aux enjeux de sécurité dans la capitale et en proche banlieue.

Cette situation étant appelée à durer, le médiateur, témoin de certains dysfonctionnements ou de pratiques de gestion qui ne sont plus adaptées aux exigences actuelles, fait part de ses analyses afin d'orienter la réflexion vers des évolutions à même de souder les personnels de police autour de leur attachement à un service public de sécurité préoccupé d'efficacité dans le respect des valeurs de la République, mais aussi d'équité et de transparence dans leur propre gestion. La médiation doit venir soutenir les efforts de l'administration pour assurer la **cohésion interne de la police nationale** plus que jamais nécessaire pour faire face aux défis de demain.

Prévenir les conflits, apaiser les tensions, apurer certains contentieux, redonner des perspectives de carrière à des catégories de fonctionnaires particulièrement exposés, redéfinir certaines règles de recrutement et de mutation, améliorer et individualiser la gestion quotidienne des personnels de police, valoriser l'expérience des personnels de police et les responsabiliser, renforcer la solidarité et prévenir les risques psycho-sociaux (RPS), tels sont les axes de réflexion que le médiateur soumet cette année à l'administration pour stimuler l'investissement personnel d'agents toujours plus sollicités et renforcer leur adhésion individuelle et collective à la politique de sécurité définie par le gouvernement.

1 - Prévenir les conflits, apaiser les tensions...

1.1 - Prévenir les conflits : transparence et équité des décisions administratives

L'insuffisance de transparence, et parfois d'équité, des décisions de l'administration est encore, pour l'année 2015, au cœur des saisines qui parviennent au médiateur. Les règles, quand elles sont opaques, créent des inégalités, des irrégularités et une insécurité juridique pour l'administration et engendrent une **rupture de confiance** avec les personnels de police.

En 2015, l'administration s'est penchée sur cette question soulevée par le médiateur lors de ses deux précédents rapports annuels. Elle a considéré que les problématiques relatives à la publication des postes nuisaient à la qualité de la relation entre l'administration et les agents et créaient des tensions avec les organisations syndicales. De surcroît, depuis quelques années, le constat d'une **augmentation des recours contentieux** sur ce sujet a été observé.

L'administration a engagé une réforme importante ayant pour objectif la remise à plat de ses règles de gestion notamment concernant le corps d'encadrement et d'application. Plusieurs propositions formulées au DGPN par la DRCPN et validées par le ministre de l'intérieur ont ainsi amené l'administration à proposer de nouvelles règles de gestion visant à instaurer **davantage de transparence**.

Ainsi, lors des prochains mouvements de mutations pour le CEA, les fonctionnaires pourront se porter **candidats sur tous les postes de leur choix**. Cela ne signifie nullement que ces postes seront tous vacants. En premier lieu, la présentation exhaustive et transparente de tous les postes vacants ou susceptibles de l'être apportera une solution au problème d'absence de publication préalable des postes. Elle permettra ensuite de fluidifier les mouvements en limitant la durée des vacances de postes. Plus de transparence dans les mouvements garantira le respect de la loi.

Préconisation

Respecter scrupuleusement l'engagement de publication de la vacance des postes du corps d'encadrement et d'application.

Les interventions

Même si elles demeurent minoritaires au regard du nombre de décisions prises par l'administration, les interventions de toute nature qui accélèrent la carrière ou favorisent la mutation de fonctionnaires à l'ancienneté et aux mérites inférieurs à ceux de collègues mieux placés, sont encore trop fréquentes et ancrées dans des pratiques de gestion. Les interventions pénalisent les fonctionnaires méritants qui se voient injustement écartés d'un avancement ou d'une mutation, **ce qui altère leur motivation tandis que la hiérarchie locale, qui les a légitimement proposés sur le seul critère du mérite ou de la compétence, est désavouée**. Ces irrégularités minent la confiance des policiers et affecte la cohésion des services. Elles sont de surcroît de plus en plus connues de l'ensemble des policiers. C'est peut-être dans le domaine des mutations que cette pratique résiduelle présente le plus fort impact.

L'administration s'est courageusement saisie de ce problème en amorçant dès le 2^{ème} semestre 2015 une réduction très significative des interventions. Le médiateur de la police nationale ne peut que saluer cette décision devenue indispensable.

Contraints, en application de leur statut, de rester 5 ou 8 ans en poste dans leur première affectation, les policiers d'Île-de-France aspirent, pour beaucoup d'entre eux, à regagner leur province natale ou celle de leur conjoint. De ce fait, les interventions qui violent les règles auxquelles l'administration est assujettie sont de plus en plus connues du plus grand nombre. Les policiers concernés vivent donc très douloureusement les violations des différentes règles censées garantir l'égalité de traitement en la matière et la gestion préférentielle des demandes de mutation en faveur de concurrents moins anciens et moins méritants. Les agents souhaitant rejoindre leur conjoint dans la ville convoitée connaissent la situation la plus délicate.

Le célibat géographique induit des frais incompressibles de transport et de double résidence qui fragilisent les finances des ménages concernés tandis que les innombrables aller et retour entre la capitale et la province usent progressivement la santé et le moral de ces policiers-TGV. Ces contraintes supportées avec dignité par ceux qui y sont soumis deviennent insupportables lorsque l'administration ne joue pas le jeu et mute à leur détriment, sur des interventions diverses, en particulier dans les villes du sud-ouest et du grand ouest (Toulouse, Bordeaux...) difficiles à obtenir, des concurrents moins méritants qui ont su trouver les appuis nécessaires. Le médiateur et ses délégués peuvent témoigner de la détresse et souvent de la colère sourde de ces fonctionnaires que de telles décisions viennent exacerber.

Le médiateur réaffirme son appui à l'administration, qui a engagé une politique visant à supprimer l'influence des interventions pour l'avancement, les mutations et les sorties d'écoles des élèves gardiens.

Préconisation

Poursuivre l'effort éthique de suppression de la prise en compte des interventions qui engendrent un préjudice grave pour les fonctionnaires lésés.

1.2 - Défaire les nœuds de conflictualité

1.2.1 - En matière disciplinaire

L'administration manifeste une grande rigueur à l'égard des fautes et manquements commis par les policiers. Alors qu'ils ne représentent que 8 % des effectifs de la fonction publique d'État, les policiers se voient infliger plus de **50 % de toutes les sanctions prononcées** par celle-ci.

Cependant, au regard, d'une part, du nombre total des sanctions infligées chaque année dans la police nationale et, d'autre part, du nombre des recours soumis au médiateur, les saisines en matière disciplinaire restent limitées.

La plupart d'entre elles concernent l'avertissement et le blâme qui punissent en principe les fautes mineures. En raison de leur faible gravité, ces sanctions du 1^{er} groupe sont infligées par l'autorité déconcentrée sans recueil de l'avis préalable du conseil de discipline. Les fonctionnaires du corps de maîtrise et d'application sont les premiers touchés par ces sanctions.

Infligées avec une certaine automaticité, par exemple en cas de perte ou de vol de la carte professionnelle, sans considération des états de service précédents, ces sanctions, qui ne laissent que peu de moyen de défense à ceux qui en sont l'objet, peuvent être douloureusement ressenties.

Dans la forme, la procédure disciplinaire, en particulier les droits de la défense, est loin d'être toujours respectée. Le non-respect d'un délai raisonnable entre la convocation et l'audition, l'omission de notification des droits statutaires voire les procès-verbaux pré-rédigés pour lesquels le fonctionnaire n'a d'autre choix que de signer et autres manœuvres dolosives surprenantes de la part de responsables hiérarchiques habitués à pratiquer la procédure pénale policière, ont été constatés à l'occasion des saisines qui ont été adressées au médiateur.

Sur le fond, la matérialité des faits est parfois plus présumée qu'établie.

Surtout, le **sentiment d'injustice** est vif lorsque des années de bons et loyaux services ponctués d'appréciations élogieuses et d'excellentes notes ne sont aucunement prises en considération face à un petit manquement, une maladresse ou une faute mineure. L'incompréhension est grande quand le défaut d'information de la hiérarchie, d'un fait ou incident à caractère personnel ayant entraîné un litige relevant de la justice civile, est analysé comme une faute et se trouve sanctionné par un blâme. Or, il apparaît souvent, dans les saisines du médiateur, que les écarts de conduite sanctionnés d'un avertissement ou d'un blâme sont le fait d'agents plutôt compétents et performants donc méritants.

Facteurs de perte de confiance envers la hiérarchie et d'inhibition de l'esprit d'initiative voire de démotivation, ces petites sanctions débouchent parfois sur des conflits générateurs de dysfonctionnements plus graves menaçant la cohésion d'un service. A cet égard, le médiateur approuve l'étude menée par l'IGPN, en lien avec la DRCPN, pour mieux appréhender les sanctions du 1^{er} groupe infligées dans la police nationale, promouvoir une harmonisation des pratiques entre services et améliorer la définition des faits qualifiables de faute.

Au-delà des plaies provoquées à l'amour-propre et de leur impact sur la qualité du service rendu dont on aurait tort de sous-estimer l'importance, toutes ces légèretés et approximations, conjuguées à un manque d'équité flagrant lorsqu'une disproportion évidente existe entre la faute commise et le blâme prononcé, peuvent avoir des conséquences négatives sur la carrière ou le niveau des revenus du fonctionnaire. Inscrit pendant trois ans dans le dossier du fonctionnaire, le blâme fera le plus souvent obstacle à toute promotion pendant la même durée.

Le médiateur rappelle à cet égard que, lorsqu'elle concerne des sanctions des 2^{ème} et 3^{ème} groupes qui demeurent inscrites au dossier pendant au moins dix ans, la pratique d'interdiction de toute promotion pendant ce même délai constitue une **violation du principe non bis in idem** qui aboutit même à une triple sanction lorsque la sanction disciplinaire s'ajoute à une condamnation pénale. Les chefs de service eux-mêmes souhaiteraient pouvoir proposer plus rapidement à l'avancement certains fonctionnaires anciennement sanctionnés et dénoncent une pratique injuste qui occulte leurs efforts pour réagir et adopter une manière de servir exemplaire.

Alors qu'aucune disposition législative ou réglementaire ne prévoit la subordination de l'avancement de grade à l'absence de sanction, cette pratique abusive perdure, même si son aspect systématique paraît en recul. Priver un fonctionnaire de toute perspective d'avancement pendant une aussi longue période est un tel facteur de démotivation que le médiateur ne peut ici que saluer le sens du service public et l'enthousiasme professionnel intacts dont font preuve certains policiers qui l'ont saisi de ce chef. Le statut général des fonctionnaires devant prochainement s'enrichir de l'adoption d'un délai de prescription - 3 ans - des faits pouvant conduire à une sanction, il serait pertinent qu'en matière d'avancement, dans la police nationale, la prise en compte d'une sanction du 2^{ème} ou du 3^{ème} groupe dans l'appréciation de la manière de servir n'excède pas un tel délai.

Préconisations

- **Abandonner la pratique d'interdiction systématique de toute promotion pendant la durée de l'inscription au dossier de la sanction disciplinaire prononcée.**
- **Recourir davantage à des alternatives à la sanction telles que le rappel au règlement ou l'entretien de « recadrage » lorsque les faits reprochés sont de faible gravité et que l'agent n'a pas d'antécédent disciplinaire.**
- **Privilégier plus souvent l'avertissement au blâme afin d'éviter l'incidence de la sanction sur l'évolution de carrière de l'agent.**
- **Diffuser des instructions au préfet de police et aux DISA reprenant les points suivants :**
 - **Veiller à la matérialité des faits reprochés et s'assurer qu'ils sont constitutifs d'une faute disciplinaire.**
 - **Respecter scrupuleusement les droits statutaires fondamentaux de la défense, préalablement à l'engagement de la procédure disciplinaire et pendant toute la durée de celle-ci (information de la possibilité de consulter le dossier, délai suffisant pour assurer la défense...).**
 - **Motiver précisément les sanctions en indiquant exactement le(s) fait(s) ou manquement(s) imputés en faute et leur qualification juridique au regard des textes.**
 - **S'assurer du caractère proportionné de la sanction au regard des faits, des circonstances de leur commission et du dossier du fonctionnaire.**

1.2.2 - L'évaluation : un levier managérial souvent mal utilisé

Dans de nombreuses situations conflictuelles dont a été saisi le médiateur, des difficultés en matière de management ont été décelées au sein de la chaîne hiérarchique. Ces problèmes peuvent avoir des conséquences néfastes sur l'efficacité de la police. C'est pourquoi le management doit s'inscrire dans une réflexion sur l'élaboration d'une doctrine souple et évaluable, adaptée aux spécificités de la police et déclinée pour chaque niveau de responsabilité.

Les managers locaux se plaignent, à juste titre, de ne pas disposer de **leviers de management** (budget, avancement...), pour mener à bien leur mission alors que la demande de résultat des directions centrales est forte. Or, ils disposent d'un levier très important : l'évaluation.

Rendez-vous annuel attendu par l'agent, l'évaluation est aussi un acte de management important pour le notateur.

La manière de servir que l'évaluation permet de mesurer et de qualifier, est déterminante dans la carrière des agents, en particulier pour leur avancement. Plus important encore que sa dimension juridique, la résonance symbolique et affective de l'évaluation en fait un événement fort de la vie professionnelle. Corrélativement, elle permet de cerner les attentes d'un collaborateur, dont la connaissance est indispensable au manager pour arrêter les priorités d'action de l'année à venir, faire le choix d'une action de formation, décider d'une mutation interne...

Malgré les nombreux rappels effectués par les directions centrales, le médiateur a constaté, cette année encore, que trop souvent les évaluateurs (N+1) sont abandonnés à l'exercice délicat de l'entretien d'évaluation sans **consignes claires** ni **recommandations préalables** de la hiérarchie, que trop d'évaluations sont purement formelles et précipitées, qu'un décalage

manifeste existe parfois entre les rubriques d'évaluation et l'appréciation littérale ou avec les notes chiffrées, que la note a été sérieusement abaissée et les appréciations dégradées sans aucun entretien intermédiaire... Trop d'évaluations contestées mettent en évidence la légèreté voire la désinvolture de notateurs qui mentionnent illégalement des sanctions disciplinaires amnistiées, omettent des éléments essentiels de l'activité des fonctionnaires ou de leur effort de formation, commettent des erreurs ou approximations pénalisantes sur des éléments objectifs, portent des jugements de valeur péremptaires au lieu de s'en tenir à des éléments factuels....

Force est de rappeler qu'en raison de son impact très important sur la motivation des agents, la notation doit être préparée et effectuée avec soin par la hiérarchie et les évaluateurs directs dans le respect des textes qui la régissent. Les mauvaises pratiques évoquées ci-dessus entraînent inéluctablement des recours gracieux, hiérarchiques ou contentieux, dont la gestion est lourde et coûteuse.

a) Qui est le notateur direct des personnels de police (N+1) ?

Le décret n°2010-888 du 28 juillet 2010 précise que l'entretien professionnel est conduit par le supérieur hiérarchique direct (SHD) du fonctionnaire. La désignation du SHD est précisée au niveau des directions d'emploi de la police. Le N+1 est donc celui qui commande l'agent. Or, cette règle générale s'avère souvent inadaptée pour la police.

Le corps d'encadrement et d'application constitue le point névralgique des difficultés de [désignation du N+1](#).

Trop éloigné géographiquement ou fonctionnellement du fonctionnaire noté, le responsable hiérarchique d'un niveau trop élevé passera à côté de la manière de servir réelle du fonctionnaire évalué qu'il méconnaît.

À l'inverse, le SHD, qui commande l'agent, souvent promu sur place, n'a pas toujours la distance nécessaire pour procéder à une évaluation objective de son travail. Ces deux acteurs accomplissent leur mission ensemble dans une relation hiérarchique très artificielle en raison de leur proximité au quotidien. Ainsi, cette situation peut engendrer des conflits d'intérêts lors de l'évaluation et des appréciations très subjectives selon le degré d'entente des deux parties.

Le décret relatif à l'entretien professionnel concerne l'ensemble des trois fonctions publiques. Le médiateur préconise, pour la désignation au cas par cas du N+1, de fixer des principes réalistes et adaptés à la spécificité des structures et des pratiques policières.

b) Enrichir les fiches d'évaluation du CEA, simplifier celles des CC et CCD

S'agissant des formulaires employés, le médiateur a constaté que le formulaire d'évaluation des gradés et gardiens est insuffisant, car trop sommaire, pour évaluer les acquis et les compétences et pour distinguer les candidats, notamment pour l'avancement. Il convient d'[enrichir les fiches d'évaluation du CEA](#).

Inversement, hypertrophiés, les formulaires d'évaluation des commissaires, des officiers et des personnels administratifs sont bien trop lourds et ne paraissent être que très incomplètement pris en compte dans les parcours de carrière et avancements, réalité surprenante au regard de cette lourdeur. Il serait donc pertinent de les simplifier.

c) Raccourcir les délais de traitement des procédures de révisions des notations

En ce qui concerne la durée des procédures de révision de notation (recours hiérarchiques et CAP de révision), le médiateur a constaté cette année encore des délais s'allongeant parfois au-delà d'une année. Cette durée est excessive, car les recours sont souvent le fait de fonctionnaires promouvables au grade supérieur dans l'année, qui redoutent un retard voire un blocage à l'avancement. Les effets négatifs sur leur état d'esprit et leur performance au cours de cette période d'incertitude sont réels. Même lorsqu'elle sera ultérieurement révisée ou réformée dans le sens souhaité par l'agent, la notation influencera négativement l'opinion d'une commission paritaire pour une proposition d'avancement ou de mutation, ou aura pour effet de le voir écarté du bénéfice d'une prime. Dans ce contentieux ciblé, l'intervention du médiateur et de ses délégués zonaux paraît particulièrement adaptée. En effet, un certain nombre de dossiers a pu trouver une solution satisfaisante pour les parties concernées grâce à la **rapidité de la médiation**.

Le médiateur tient à rappeler aux directions d'emploi et aux SGAMI que, parallèlement à la révision en commission paritaire, sa saisine est possible et particulièrement adaptée en cas de contestation d'une évaluation.

d) Les saisines fondées sur l'abaissement de note en cas de changement de niveau de fonctions ou de grade

Le médiateur a été saisi de situations où le changement de niveau de fonctions ou de grade des agents a entraîné une **baisse technique de la note chiffrée**, alors que le changement de fonctions ou de grade d'autres fonctionnaires dans des conditions identiques, n'a pas conduit à un abaissement de leur note, ce qui porte atteinte au principe d'égalité entre fonctionnaires appartenant à un même corps. Cette différence de traitement se répercute alors injustement à l'occasion de l'avancement de grade.

e) La désynchronisation entre l'exercice d'évaluation, l'attribution des primes et l'expression des besoins de formation

Alors que l'administration s'est engagée à respecter le principe selon lequel les primes se rapportent à la manière de servir au cours d'une période de référence antérieure (préconisation n°19 du rapport de 2013), le médiateur observe que la désynchronisation est systématique entre l'exercice de l'évaluation et l'attribution des primes.

L'évaluation devrait être le moment fort au cours duquel le chef de service informe l'agent de son **éligibilité à une prime**. Il serait beaucoup plus cohérent, même si cela est difficile, de synchroniser l'utilisation de ces deux outils managériaux.

En outre, les besoins de formation identifiés par la hiérarchie ou par l'agent doivent se discuter au moment de l'entretien d'évaluation.

Préconisations

- **Fixer des principes réalistes et adaptés à la spécificité des structures et des pratiques policières pour la désignation au cas par cas du N+1.**
- **Rappeler aux directions d'emploi et aux SGAMI l'intérêt de la saisine du médiateur en cas de contestation de la notation (parallèlement à la demande de révision en CAP si l'agent le souhaite).**

...

...

- **Renforcer la formation initiale des commissaires et des officiers en matière d'évaluation et faire bénéficier les membres des CC et CCD connaissant un taux anormalement élevé de contestation de notes d'une formation complémentaire sur cette thématique.**
- **Raccourcir les délais de traitement des procédures de révision des notations.**
- **Enrichir les fiches d'évaluation des personnels du CEA et simplifier les fiches d'évaluation des membres du CC et du CCD.**
- **Synchroniser l'entretien d'évaluation avec l'attribution des primes et l'identification des besoins de formation.**
- **Harmoniser au niveau national la pratique d'abaissement des notes dans l'hypothèse d'un changement de grade ou de fonctions.**

1.2.3 - La question du harcèlement moral

La question du harcèlement moral est soumise au médiateur à travers la contestation d'une sanction, d'un abaissement de note, d'une mutation interne, d'une décision de non-attribution d'une PRE... Son traitement est délicat.

Le plus souvent, quoique compréhensible, le mécontentement ressenti par les agents les incite à regarder comme discriminatoire la ou les décisions dont ils ont fait l'objet alors que ce ressenti est sans fondement. Dans quelques rares cas, le médiateur et ses délégués ont éprouvé la sensation d'être instrumentalisés par les agents soutenant l'argument du harcèlement moral.

Dans certains cas, le harcèlement est ressenti à travers un certain nombre d'attitudes et de comportements qui, répétés au quotidien, procèdent d'une déstabilisation insidieuse, dégradent les conditions de travail de l'agent et tendent à le marginaliser. Dans ces situations, le harcèlement moral, particulièrement sournois, reste difficile à prouver, et les agents fragilisés psychologiquement hésitent à engager une procédure pénale ou contentieuse lourde, à l'issue aléatoire aggravant la dégradation de leur santé. N'ayant ni les moyens ni la légitimité pour diligenter lui-même une enquête, le médiateur ne peut alors qu'émettre un avis de saisine du service d'audit de la direction active concernée ou l'Inspection Générale de la Police Nationale.

Dans quelques cas exceptionnels que le médiateur a eu à traiter, le harcèlement ne faisait pratiquement pas de doute dès la phase d'instruction du dossier. Les requérants pouvaient arguer d'écrits et/ou de faits objectifs, parfois corroborés par des témoignages très précis de collègues et supérieurs, dont la répétition dans le temps témoignait de la volonté d'humilier voire de détruire moralement. S'ensuivaient la dégradation de leurs conditions de travail et l'altération de leur santé physique et mentale. Le harcèlement moral est un délit qui expose son auteur à une sanction pénale mais qui est également de nature à **engager la responsabilité pénale personnelle de collègues du requérant, des éléments de la hiérarchie et des chefs de service, qui, avertis d'une telle situation, n'ont rien fait pour y remédier.**

Loin d'affaiblir l'autorité hiérarchique et de nuire au commandement, l'affirmation du caractère inadmissible du harcèlement au sein de la police nationale et la répression sans faille de comportements délictueux sont de nature à restaurer la confiance dans la hiérarchie. Une situation de harcèlement avérée est souvent le révélateur de problèmes de management et de défaillances dans le commandement.

1.2.4 - Les discriminations dans la police

L'article 4 de la loi du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre la discrimination dispose que « *toute personne qui s'estime victime d'une discrimination directe ou indirecte présente devant la juridiction compétente des faits qui permettent d'en présumer l'existence . Au vu de ces éléments, il appartient à la partie défenderesse de prouver que la mesure en cause est justifiée par des éléments objectifs étrangers à toute discrimination. »*

Ce texte a pris en compte la difficulté pour la victime d'apporter la preuve de la discrimination. Il a par conséquent aménagé la charge de la preuve dans un sens plus favorable aux personnes s'estimant **victimes de discrimination**.

En 2015, le médiateur a reçu des fonctionnaires issus de l'immigration qui se plaignaient de comportements ou propos racistes à leur encontre. Certains de ces fonctionnaires ont également saisi le Défenseur des Droits.

Dans la mesure où la discrimination est clairement établie, son traitement ne relève pas de la médiation mais de la saisine de la juridiction pénale, administrative et/ou de l'Inspection Générale de la Police Nationale. Dans leur majorité, les fonctionnaires reçus par le médiateur n'ont pas voulu saisir les tribunaux ou l'IGPN de peur, selon leurs affirmations, d'être davantage stigmatisés, de ne pas être crédibles ou de rentrer dans un processus d'enquête long et destructeur qui fragiliserait un peu plus leur situation professionnelle.

Injures, blagues racistes, allusions et réflexions douteuses réitérées sur leur origine ou leur religion, tels sont les griefs que font remonter au médiateur ces jeunes policiers issus de l'immigration.

Dans leur écrasante majorité, les policiers et leur hiérarchie sont attachés aux valeurs républicaines et combattent les propos et comportement racistes. Depuis 1997, date d'arrivée des premiers emplois jeunes (ADS) au sein de la police, de plus en plus de personnes issues de l'immigration ont intégré la police et s'épanouissent dans leur métier.

Cependant, il est du devoir de la hiérarchie de faire preuve de courage et de vigilance lorsque sont prononcés des propos ou commis des actes révélateurs de racisme. Pour ces policiers, dont le choix professionnel s'est parfois effectué au prix de la réprobation familiale ou communautaire, il est particulièrement insupportable de subir le racisme de leurs collègues. Le médiateur a été témoin de l'effet parfois destructeur, toujours déstabilisant sur le plan psychologique, de propos racistes proférés à leur encontre.

Les tragiques événements de l'année 2015 ont attisé les tensions et la méfiance. Il convient, au sein des services, d'être très vigilant afin de ne pas laisser se développer silencieusement un racisme très résiduel mais inacceptable.

Préconisation

Renforcer dans les formations initiales et continues la sensibilisation à la lutte contre toutes formes de racisme et de discrimination.

2 - Apurer certains contentieux

2.1 - Les heures de nuit des ADS et la reprise d'ancienneté en cas de réussite au concours de gardien de la paix

A l'instar de l'année 2014, certains ADS ne bénéficiant pas, contrairement aux agents du CEA, du paiement des indemnités horaires des services effectués la nuit, les dimanches et les jours fériés, ont saisi le médiateur. Celui-ci estime que cette différence de traitement est illégale et constitutive d'une violation du principe d'égalité.

En effet, conformément aux dispositions des décrets du 13 décembre 1974 et du 21 octobre 1981, l'ensemble des personnels relevant de la DGPN peut percevoir, par heure de travail effectif, une indemnité horaire pour travail effectué la nuit, le dimanche et les jours fériés, sans qu'il soit opéré dans ce cas précis une distinction entre les personnels des services actifs de la police nationale et les autres personnels.

En outre, la circulaire du 16 août 1999 relative aux conditions d'emploi, de recrutement et de formation des adjoints de sécurité, indique que l'emploi des ADS en vacation de nuit doit être exceptionnel. Elle précise néanmoins que lorsque les ADS « *sont amenés à travailler de nuit, ils ne peuvent bénéficier du versement d'aucune indemnité à ce titre, les termes de leur contrat l'excluant* » (2^{ème} partie § 1.2).

Toutefois, cette circulaire ne peut légalement déroger aux dispositions réglementaires des décrets du 13 décembre 1974 et du 21 octobre 1981 en excluant du bénéfice des indemnités de travail nocturne la catégorie des ADS:

Le médiateur observe, d'une part, que ces décrets concernent l'ensemble des personnels de la police nationale sans distinction de leur appartenance à un corps particulier de fonctionnaires ni même de leur qualité de titulaire ou d'agent non titulaire. D'autre part, tant par la définition de leurs missions par le code de la sécurité intérieure qui les associe aux missions des fonctionnaires des services actifs de la police nationale, que par la protection fonctionnelle spécifique dont ils bénéficient comme les fonctionnaires des services actifs en vertu de l'article 112 modifié de la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure, les ADS constituent une composante des personnels de la police nationale.

Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, dans la mesure où certains **ADS exercent leurs fonctions de nuit**, même si la circulaire du 16 août 1999 ne prévoit l'emploi de nuit que de façon exceptionnelle, et qu'ils effectuent les mêmes horaires que les fonctionnaires du corps d'encadrement et d'application de la police nationale, le médiateur recommande que leur soient versées les **indemnités réglementaires liées au travail de nuit, du dimanche et des jours fériés**.

En 2015, le médiateur a été saisi par plusieurs ADS qui avaient réussi le concours de gardien de la paix mais ne bénéficiaient pas de la **prise en compte de leurs services en qualité d'ADS**. Les services gestionnaires expliquent que, si les dispositions du décret n°2004-1439 du 23 décembre 2004 prévoient la reprise d'une partie des services effectués en qualité d'ADS, celles-ci sont issues du décret n°2009-1551 du 14 décembre 2009. Dès lors que ces dispositions ne sont pas applicables de manière rétroactive, les personnels de police ayant exercé leurs fonctions en tant qu'ADS avant l'apparition de ce décret se voyaient refuser le bénéfice d'une telle reprise.

Cette situation apparaît injustifiée pour deux raisons. D'une part, au regard de la jurisprudence du Conseil d'État (CE, 16 mai 2007, Ministre de l'intérieur c/ GOUIN n° 269206) qui, à notre avis, permet cette reprise d'ancienneté. D'autre part, si le corps

d'encadrement et d'application de la police nationale doit désormais être considéré comme un corps de catégorie B de la fonction publique de l'État depuis l'intervention du décret 2011-294 du 21 mars 2011 qui prévoit notamment le principe d'un recrutement ouvert aux titulaires du baccalauréat (TA de Chalons en Champagne 14 février 2013 TACQUENIER n° 1102267), et eu égard à l'adaptation de la nouvelle grille indiciaire de la catégorie B au CEA de la police nationale (circulaire DRCPN n° 362 du 11 juillet 2011), ainsi qu'à l'espace de parité de ce corps avec celui des sous-officiers de gendarmerie, il restait assimilé à un corps de catégorie C avant la date de cette revalorisation.

L'interprétation du médiateur est que l'administration aurait dû faire bénéficier ces agents des dispositions de l'article 5 du décret n° 2005-1228 du 29 septembre 2005 relatif à l'organisation des carrières des fonctionnaires de catégorie C, en vertu desquelles les personnes nommées fonctionnaires dans un grade de catégorie C doté des échelles de rémunération 3, 4 ou 5 qui avaient eu auparavant la qualité d'agent public, qualité reconnue aux ADS, sont classées avec une **reprise d'ancienneté égale aux trois quarts des services civils** qu'ils ont accomplis.

Préconisation

Clarifier les textes et payer aux ADS les indemnités horaires des services effectués la nuit, les dimanches et les jours fériés, à l'instar de ce qui est pratiqué pour les agents du corps d'encadrement et d'application.

2.2 – L'avantage spécifique d'ancienneté

Détourné de son objectif pour être utilisé par l'administration comme outil de fidélisation des fonctionnaires de police en région parisienne, l'avantage spécifique d'ancienneté (ASA) a engendré un lourd contentieux de près de 12 000 requêtes enregistrées devant les tribunaux administratifs. Ce contentieux est censé s'éteindre avec la parution du nouvel arrêté en date du 3 décembre 2015 (JO du 16 décembre 2015) fixant la liste des circonscriptions de police éligibles au bénéfice de cet avantage. Cette liste a été élaborée d'après les statistiques de la main courante informatisée (MCI) au regard de 4 critères : taux de délinquance, taux de violences crapuleuses, taux d'outrages et de rébellion, taux de violences urbaines.

Cet arrêté n'étant pas rétroactif, les fonctionnaires remplissant les conditions pour bénéficier de l'ASA et affectés dans l'une de ces circonscriptions en bénéficieront à l'avenir.

Pour le passé, compte tenu des injonctions de réexamen des situations antérieures à la date de publication de l'arrêté du 3 décembre 2015 prononcées par les tribunaux, la DRCPN a décidé de réexaminer la situation de tous les fonctionnaires concernés en déterminant, pour chaque année, si la CSP, au sein de laquelle ils étaient affectés, remplissait les conditions relatives aux taux efficients des 4 critères retenus. Les gains pécuniaires enregistrés après la reconstitution de carrière risquent toutefois d'être atteints par la prescription quadriennale que l'administration est tenue d'opposer en vertu de l'article 6 de la loi n° 68-1250 du 31 décembre 1968.

Ainsi, malgré la bonne volonté de l'administration, on peut craindre une nouvelle vague de contentieux à plusieurs niveaux :

- En premier lieu, les fonctionnaires affectés dans une **CSP non retenue dans la liste** mais qui estiment relever d'un quartier urbain où se posent des problèmes sociaux et de sécurité

particulièrement difficiles selon la définition de l'article 11 de la loi n° 91-715 du 26 juillet 1991, pourraient contester leur exclusion du bénéfice de cet avantage. En outre, la notion « d'affectation » utilisée par la loi reste ambiguë dès lors qu'elle peut être interprétée sous un angle purement géographique, quelle que soit la direction d'emploi, ou sous un angle fonctionnel, l'affectation en CSP ne concernant alors que les agents exerçant en sécurité publique.

- En deuxième lieu, pour les **affectations antérieures** à la date de publication du nouvel arrêté en date du 3 décembre 2015, les taux efficients des 4 critères retenus pourraient fortement varier d'une année à l'autre entraînant certaines années des exclusions source de contentieux.

- En troisième lieu, la reconstitution de carrière, du fait de la réduction de la durée des échelons, suppose à terme que les agents concernés rempliront plus tôt les conditions pour être promu au **grade supérieur** ce qui pourrait également être source de revendication et, partant, de contentieux.

- Enfin, la prescription quadriennale n'est pas toujours facile à manier, compte tenu de la définition du fait générateur et des nombreux actes susceptibles d'en interrompre le cours, le **délai de prescription** courant à nouveau pour 4 années dans cette hypothèse (article 2 de la loi n° 68-1250 du 31 décembre 1968).

Préconisation

Procéder à l'examen rétroactif de l'ensemble des situations qui existaient avant la publication de l'arrêté du 3 décembre 2015, y compris celle des fonctionnaires qui n'avaient pas saisi les tribunaux ou qui n'avaient pas sollicité une injonction à cet effet.

3 - Redonner des perspectives de carrière aux gradés et gardiens

3.1 - Réduire les délais de promotion des agents qui ont réussi leur examen professionnel de qualification pour l'accès au grade de brigadier

Le médiateur se doit d'appeler l'attention de l'administration sur la situation des gardiens de la paix ayant réussi l'examen professionnel de qualification pour le grade de brigadier dont la nomination est retardée indéfiniment. Car, à l'aune d'une carrière, l'attente pendant sept, huit ou neuf ans d'une promotion, que l'on pense mériter par la vertu de la réussite à un examen professionnel, ressemble à une éternité !

Sur le plan technique, le retard à l'avancement rend obsolètes les acquis des formations professionnelles pour la qualification de brigadier, nécessaires au management de proximité. Ces acquis sont oubliés faute d'être mis en œuvre pendant de trop longues années. Cette situation s'apparente à une promesse non tenue dont les conséquences sont désastreuses. Le retard injustifié à l'avancement fait obstacle au gain de pouvoir d'achat de ceux qui ont fait l'effort de passer un examen qualifiant et en attendent légitimement les conséquences pécuniaires. Surtout, ce retard éloigne toujours plus la perspective d'une promotion au grade de brigadier-chef dans des délais raisonnables. Suscitant toujours l'incompréhension des fonctionnaires concernés, ce frein à la promotion est un facteur de démotivation et de perte de confiance des gardiens chevronnés qui encadrent de fait des effectifs plus jeunes qu'ils risquent de démotiver à leur tour. Compte tenu du nombre très important de fonctionnaires ainsi bloqués - **12 000 gardiens sont possesseurs de l'examen professionnel de qualifications au grade de brigadier** - il devient urgent de trouver des solutions adaptées à cette situation.

Ce chantier, d'une importance cardinale, doit être l'occasion de conduire une réflexion d'ensemble sur le CEA :

- L'architecture actuelle de ce corps pourvu de trois grades et de deux emplois a pour conséquence une longueur excessive de la chaîne hiérarchique.
- Sept voies d'avancement portent à son comble la complexité des règles de promotion dans le corps. Il faut en réduire le nombre.

De plus, la promotion au grade de brigadier est quasiment déconnectée de tout accroissement des responsabilités opérationnelles alors que les fonctionnaires titulaires de ce grade sont pris en compte pour la détermination du taux d'encadrement du CEA.

Les voies et moyens de réduire cet imbroglio doivent être recherchées.

Préconisations

- **Fusionner les grades de brigadier et de brigadier-chef.**
- **Exclure le grade de brigadier dans le calcul du taux d'encadrement du CEA.**
- **Mener une réflexion sur la transformation de l'examen professionnel de brigadier en concours de façon à ce que le nombre d'agents qui réussissent le concours soit en adéquation avec le nombre de poste ouvert par le budget. Il paraît en effet difficile de proposer une année « blanche » sans examen professionnel pour désengorger le vivier des titulaires de qualification de brigadier (QB).**
- **Amorcer la même réflexion (examen ou concours, taux d'encadrement) pour l'accès aux grades de brigadier-chef ou de major afin d'éviter le report de l'engorgement pour le passage aux grades supérieurs.**

3.2 - Valoriser l'expérience des anciens militaires déjà gradés dans l'armée qui intègrent le corps d'encadrement et d'application

Les militaires gradés qui choisissent d'intégrer la police nationale sont nommés au grade de gardien de la paix à l'échelon correspondant à leur ancienneté, sans toutefois qu'il soit pris en compte leurs acquis en termes de grade dans l'armée.

Ces anciens militaires gradés (sergents, adjudants...) devraient à l'occasion de leur reclassement dans le corps d'encadrement et d'application de la police être nommés directement sur un **grade d'avancement équivalent**, moyennant une formation courte, afin de prendre en compte leur expérience managériale et leur réussite aux examens de franchissement de grade dans l'armée.

Préconisation

Valoriser l'expérience des anciens sous-officiers de l'armée qui intègrent le corps d'encadrement et d'application de la police nationale.

4 – Réformer un système de recrutement et de mutation qui engendre beaucoup d'effets pervers

4.1- Un recrutement hyper centralisé problématique

Soulignés dans les rapports précédents, les effets pervers d'un système de recrutement et de mutation hyper-centralisé des membres du CEA doivent être rappelés. L'instabilité des effectifs à Paris et en Île-de-France, la jeunesse et l'inexpérience des gardiens sortis d'école, l'écart sociologique entre jeunes provinciaux et populations locales, la faible implication locale d'effectifs logés en lointaine banlieue en raison du coût trop élevé des logements à Paris, tous ces facteurs affaiblissent les capacités opérationnelles des services tout en accroissant les charges de gestion. Les services de la préfecture de police assurent de cette manière la formation de terrain de fonctionnaires qui quittent leur service et l'Île-de-France lorsqu'ils sont devenus pleinement opérationnels. Ainsi, la DSPAP renouvelle en moyenne 50% de ses effectifs en cinq ans : Paris devient un centre de formation opérationnelle bis.

Du côté des fonctionnaires, un certain isolement familial, social et affectif, l'attente trop longue d'une mutation qui n'arrive pas, la précarisation économique liée à des loyers et un coût de la vie élevés, des charges alourdies par les trajets Paris-province, la double domiciliation ou la garde des enfants, le refus de l'avancement pour ne pas pénaliser le retour en province, sont souvent le prélude à un désinvestissement professionnel et parfois à un ressentiment voire de la colère à l'égard de l'administration.

Parmi les indicateurs relatifs à la prévention des risques psychosociaux (RPS), figure le taux de demande de mutation d'un service...

La fuite vers la province paraît être la seule issue de secours pour tous ces policiers mal intégrés. Deux exemples lourds de signification illustrent cette réalité :

- En dépit du dispositif indemnitaire propre à l'Île-de-France, très peu de policiers affectés en province souhaitent venir ou revenir en région parisienne. Surtout, beaucoup de policiers qui attendent leur mutation renoncent au bénéfice d'une promotion liée à l'obtention des qualifications brigadier ou OPJ pour éviter de se retrouver bloqués encore plus longtemps à Paris ou en Île-de-France.
- Manquant d'attractivité (logement, places en crèche, rémunération...), insuffisamment ciblé sur les jeunes franciliens, le système de fidélisation mis en place en 2009 n'a pas atteint son objectif.

Toutefois, envisager un système alternatif est un exercice délicat, car le recrutement sur place de policiers issus de l'Île-de-France est difficile et le maintien dans cette région de policiers originaires de province demeure problématique.

Soucieux de proposer des éléments de réflexion tirés de l'observation de bonnes pratiques étrangères de fidélisation des effectifs dans les villes "capitales", le médiateur a obtenu de la direction de la coopération internationale (DCI) qu'une enquête soit menée par les attachés de sécurité intérieure dans une douzaine de pays, tous européens à l'exception du Canada.

Il faut souligner qu'aucun de ces pays n'éprouve de difficultés d'un niveau comparable à la France pour attirer et maintenir des policiers dans sa capitale. La France occupe une situation unique en raison d'une centralisation administrative ajoutant ses effets à l'organisation unitaire de l'État. Malgré l'hétérogénéité des organisations policières résultant de systèmes politiques très différents, quelques enseignements peuvent être tirés de l'observation des systèmes policiers étrangers.

La question de la fidélisation des effectifs dans la capitale ou des villes au coût de la vie très élevé (ex: Zurich, Munich..) ne se pose pas avec autant d'acuité dans les pays dont le système policier reflète l'organisation politique fédérale (Allemagne, Suisse, Canada) ou repose sur une organisation de forces de police indépendantes centrées sur les comtés ou groupements de comtés. En effet, chaque entité (*land* allemand, canton suisse, comté britannique) opère les recrutements en fonction de ses besoins et définit le niveau des rémunérations et des avantages selon ses moyens et le degré d'attractivité qu'elle entend maintenir.

Dans ces systèmes policiers reposant sur des forces fédérales, provinciales ou locales comme dans les organisations policières nationales, trois types de leviers sont, par ordre préférentiel, utilisés pour pérenniser la présence de policiers chevronnés dans les capitales ou villes au coût de la vie élevé.

- Le premier levier est l'incitation financière reposant sur une **rémunération beaucoup plus élevée** (Bavière, Zurich, Genève) **ou majorée** par des primes ou compléments de salaire significatifs (Prague, Sofia, Bratislava) pouvant représenter de 20% (Madrid, Varsovie) à 30 % (Londres) du traitement de base.
- Un deuxième levier est constitué par l'**aide au logement** des policiers, qu'il s'agisse de logements de fonction ou du parc propre à la police (Pologne, République tchèque), de primes au logement (Pologne, Bratislava) ou de compensations de loyer (Roumanie).
- Enfin, un dernier levier peu utilisé réside dans de meilleures conditions d'**avancement** (Madrid), certains *länder* allemands ayant opté pour le choix radical de la suppression de l'équivalent du corps d'encadrement et d'application afin d'assurer une meilleure attractivité des emplois policiers.

Faisant face à des problèmes de gestion plus lourds que ses voisins et à des enjeux de sécurité devenus plus importants, la police française devrait réfléchir, malgré un contexte budgétaire très contraint, à l'utilisation simultanée de ces trois leviers dans des proportions significativement plus importantes que ce qui a été fait à ce jour.

L'étude de la piste d'un recrutement et d'une gestion au niveau zonal des membres du corps d'encadrement et d'application doit également être envisagée.

Dans l'attente d'une refonte plus globale, deux problèmes particuliers, l'un structurel concernant le rapprochement des couples, l'autre conjoncturel relatif au contingentement décidé par la préfecture de police, ont particulièrement attiré l'attention du médiateur cette année.

4.2 - Favoriser le rapprochement des conjoints et prioriser davantage la mutation simultanée des couples de policiers

S'agissant des mutations Paris/province, la question de la durée de séparation des couples s'est encore posée cette année avec une acuité renforcée par le « contingentement », décidé par la préfecture de police, qui a empêché un nombre significatif de policiers affectés dans le ressort du SGAP de Paris de rejoindre leur conjoint en province ou qui a fait obstacle à la simultanéité de leur mutation. Le ministère de l'intérieur ne peut pas se désintéresser des situations d'insatisfaction familiale dont les conséquences sont graves tant pour les agents (fragilisation des familles, conséquences sur l'équilibre et la scolarité des enfants, difficultés financières, problèmes de santé et psychologiques) que pour l'administration (qualité du service rendu, manque de disponibilité, congés de maladie).

Si l'on écarte les rapprochements de complaisance, malheureusement toujours possibles, le médiateur a eu à connaître de situations où, du fait du **célibat géographique imposé**, la

précarisation économique d'un ménage conduit un gardien déjà ancien à passer ses nuits dans sa voiture faute de pouvoir faire face aux dépenses d'un logement décent à Paris. Sans aller jusqu'à évoquer un droit au « regroupement familial », il est nécessaire de réduire la durée de ces périodes de séparation. Pour y parvenir, une plus grande priorisation du rapprochement des conjoints et l'accroissement de la part des mutations simultanées paraissent nécessaires. De telles mesures vont dans le sens de l'article 8 de la Convention européenne des Droits de l'Homme (CEDH) relatif au respect de la vie privée et familiale applicable aux demandes de mutation sous réserve des contraintes statutaires et fonctionnelles des corps actifs de police (CE 2 février 2011 ministre de l'Intérieur c/ LA RASLE n° 326768).

4.3 - La problématique du contingentement des mutations mis en place par la préfecture de police en 2015

La préfecture de police, en raison des événements dramatiques de l'année 2015 et de la charge de travail opérationnel induite dans cette situation exceptionnelle, a contingenté en 2015 les mutations vers la province. Cette décision, si elle est compréhensible, n'est pas juridiquement fondée et entraîne des effets problématiques.

En effet, la préfecture de police a invoqué l'intérêt général : *"l'impératif de maintien des capacités opérationnelles d'intervention des services de la préfecture de police requérant une maîtrise des flux permettant de garantir notamment la mise en œuvre du plan de lutte anti-terrorisme décidé par le gouvernement"*.

Si effectivement, il est possible de déroger au principe d'égalité de traitement des fonctionnaires appartenant à un même corps, cette dérogation ne peut intervenir que dans des circonstances exceptionnelles et dans l'intérêt du service (TA de PARIS 21 octobre 1997 Union des personnels et M. LOS n° 9406229). En outre, la motivation adoptée ne peut constituer une motivation de principe et se soustraire à une appréciation individuelle de la situation du fonctionnaire concerné (voir par exemple CAA de PARIS 27 mars 1997 Ministre de la défense c/ OLIVAN n° 96PA00042).

La motivation stéréotypée de la préfecture de police ne révèle qu'une règle de gestion, certes tirée de l'intérêt général, mais qui ne peut s'apparenter à des circonstances exceptionnelles (application d'un plan conçu à l'avance) et qui n'explicite aucunement la situation particulière du fonctionnaire concerné par rapport à cette politique générale de gestion.

Le contingentement (qui représente 15 % du total des saisines pour l'année 2015) est d'autant plus mal perçu par les agents quand s'y ajoutent des interventions en matière de mutation qui violent les règles d'équité entre les agents.

Préconisations

- **Procéder à une évaluation du dispositif de fidélisation mis en place en 2009 pour l'Île-de-France.**
- **Confier aux inspections une mission sur la possibilité et l'intérêt d'un recrutement et d'une gestion spécifiques du CEA déconcentrés dans les zones de défense et de sécurité.**
- **Favoriser le rapprochement des conjoints et prioriser davantage la mutation simultanée des couples de policiers.**

5 - Améliorer et individualiser la gestion quotidienne des personnels de police

5.1 - Conforter le rôle transversal de la DRCPN

La DRCPN, dont les missions sont clairement définies par l'arrêté du 12 août 2013, doit composer avec trop d'interlocuteurs. Elle peine à animer les réseaux RH mis en place dans chaque direction d'emploi de la police ou à la préfecture de police. Chaque direction active gère ses effectifs, privant la DRCPN d'une vision synoptique et stratégique de la gestion RH et de la gestion des carrières.

Les **structures RH des directions et services actifs font doublon avec les bureaux de la DRCPN**. Dans un rapport daté du 20 juin 2014, la Cour des comptes avait observé que **225 ETP** étaient consacrés par les directions actives à la gestion des ressources humaines, soit presque autant que la sous-direction de l'administration des ressources humaines (SDARH) de la DRCPN, qui compte **256 ETP**. Cette étude laisse étrangement en dehors de son champ les quelques **350 agents de la DRH de la Préfecture de Police**. Cette difficulté de la DRCPN à piloter est problématique.

Pour les agents, la gestion de leur carrière devient illisible. Ce déficit de transversalité de la DRCPN par rapport aux directions actives et à la PP affaiblit la DGPN dans le rôle de pilotage des SGAMI qu'elle partage avec le secrétariat général.

De surcroît, l'organisation de la police se caractérise par une organisation en tuyaux d'orgue, très cloisonnée et très centralisée, avec des directions d'emploi très autonomes.

Cette fragmentation très poussée des fonctions RH complique la gestion des carrières, notamment les mutations et les passerelles nécessaires d'une direction à l'autre, mais aussi la mise en place d'une véritable gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) et l'engagement d'une réflexion prospective sur la GRH, comme au sein de la gendarmerie par exemple.

Le rôle de chef de file de la DRCPN doit être affirmé et organisé. La DRCPN devrait disposer d'une autorité fonctionnelle sur l'ensemble des services, assurant la GRH dans chacune des directions actives, y compris la préfecture de police.

5.2 - Rechercher plus d'équité dans les textes régissant le temps de travail, les CET, les heures supplémentaires, le travail intensif, les primes (PRE, PFR, ISSP commandant)

En 2015, de nombreux fonctionnaires l'ayant saisi pour contester l'application de circulaires ou de pratiques administratives les écartant du bénéfice de primes et indemnités diverses prévues par différents textes réglementaires, le médiateur a constaté certaines interprétations des décrets et arrêtés dans un sens défavorable aux agents.

Sur le paiement des heures supplémentaires

En contrepartie des sujétions de service auxquelles ils sont soumis, les fonctionnaires actifs de la police nationale bénéficient d'une compensation pouvant prendre la forme d'une indemnité, d'une dérogation à la durée annuelle de travail ou de repos compensateurs.

En raison de problèmes d'effectifs affectant leur service d'appartenance ou des contraintes particulières liées au travail effectué en unités spécialisées ou, plus généralement,

consécutives aux attentats (plan Sentinelle), **de plus en plus de fonctionnaires quittent l'administration sans avoir pu solder la totalité des heures supplémentaires accumulées au fi du temps**. En application de l'instruction DRCPN/FP/RRI/N°172 du 8 mars 2012 qui réserve le paiement de ces heures uniquement aux fonctionnaires placés en congé de maladie pendant douze mois consécutifs, en CLM, CLD ou en disponibilité d'office ne reprenant pas leur activité jusqu'à la date effective de leur retraite ou de leur mise en invalidité, l'administration estime ne pas devoir indemniser ces heures supplémentaires non récupérées.

Afin d'éviter toute injustice en faisant supporter indûment aux agents les conséquences d'obstacles mis par l'administration elle-même à la récupération des heures supplémentaires, le médiateur considère que cette instruction, qui rajoute des conditions non prévues par le décret du 3 mars 2000, devrait être révisée afin que l'indemnisation de ces heures supplémentaires soit de droit pour tout fonctionnaire justifiant que l'administration est à l'origine de son impossibilité de récupérer les heures supplémentaires accumulées.

Sur le travail intensif

La circulaire DAPN/AGF/RRI n°4022 du 29 décembre 2004 relative au paiement des indemnités pour travail de nuit, le dimanche et les jours fériés définit la notion de travail intensif selon un double critère temporel et matériel. Elle pose le principe que les heures travaillées la nuit correspondent à un travail intensif éligible à la majoration spéciale à l'exclusion des périodes inférieures à 60 minutes et des activités définies pour les personnels spécifiquement désignés. Cette position de principe a été contestée à juste titre auprès du médiateur. Il n'est guère logique en effet de subordonner le caractère intensif du travail à l'accomplissement d'une heure pleine surtout lorsque la fraction d'heure en cause précède ou suit immédiatement les autres heures de nuit qui répondent à ce critère. En outre, l'administration n'a pas compétence pour édicter une norme plus restrictive que les dispositions réglementaires en vigueur.

Sur l'exclusion d'attribution de la prime de résultats exceptionnels et période de référence

Conformément aux dispositions du décret n° 2004-731 du 21 juillet 2004 portant création d'une prime de résultats exceptionnels (PRE) dans la police nationale, les modalités d'attribution de cette PRE sont fixées chaque année par le ministre de l'intérieur. La circulaire du 7 janvier 2014 prise en application de ce décret a permis d'exclure du bénéfice de la PRE à titre collectif les agents indisponibles pour raison médicale pendant une durée égale ou supérieure à 60 jours au cours de la période de référence, quelle que soit la cause du congé de maladie. Il serait souhaitable qu'à l'avenir, les fonctionnaires en indisponibilité consécutive à un accident en service ne soient plus exclus de l'attribution de celle-ci.

Par ailleurs, il conviendrait de rappeler très clairement que toute exclusion d'un fonctionnaire du bénéfice de la PRE à titre collectif ne peut se faire que sur la base d'un rapport circonstancié explicitant les motifs de cette exclusion.

Enfin, devrait à l'avenir être évitée la modification en cours d'année, par une autorité administrative de disposant pas de délégation du ministre de l'intérieur, de la période de référence fixée par la circulaire annuelle de mise en place de la PRE.

Régime indemnitaire de la prime de fonction et de résultat pour les fonctionnaires de la sous-direction de la police technique et scientifique

Le médiateur estime que malgré la localisation de leur service dans le département du Rhône (Ecully), les fonctionnaires de la sous-direction de la police technique et scientifique, composante de la direction centrale de la police judiciaire, relèvent, au regard de la fixation de la part fonctionnelle de la prime de fonction et de résultat, du régime indemnitaire applicable dans les services de l'administration centrale de l'État.

Simplification de la gestion du Compte Épargne Temps

En 2015, de nouvelles saisines du médiateur ont mis en exergue les difficultés qu'ont les fonctionnaires à comprendre la complexité des modalités de gestion du compte épargne temps (CET). **La simplification du CET préconisée en 2014 (préconisation n° 18) reste plus que jamais d'actualité.**

Préconisations

- Réviser l'instruction DRCPN/FP/RRI/N°172 du 8 mars 2012 pour permettre l'indemnisation des heures supplémentaires qui n'ont pu être récupérées par les fonctionnaires avant leur départ à la retraite du fait de l'administration.
- Modifier la circulaire du 29 décembre 2004 pour permettre le versement des indemnités pour travail intensif de nuit à hauteur des heures effectivement travaillées et au *pro rata temporis* des heures partiellement effectuées.
- Veiller, dans les circulaires annuelles d'application du décret n° 2004-731 du 21 juillet 2004, à écarter du champ du motif d'exclusion de la PRE à caractère collectif tiré de l'indisponibilité médicale, égale ou supérieure à 60 jours, les périodes d'absence consécutives à un accident en service.

5.3 - Adapter le dispositif juridique de la protection fonctionnelle aux policiers

La singularité des missions qui incombent aux policiers, les risques qu'elles comportent, la lourde responsabilité qu'ils endossent quotidiennement exigent, qu'en contrepartie, l'État leur garantisse des conditions sereines d'exercice de leur métier.

Si les policiers bénéficient d'une protection fonctionnelle renforcée en application des dispositions combinées de l'article 11 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires de l'État, de l'article L 113-1 du code de la sécurité intérieure, ce dispositif dont la mise en œuvre, coûteuse paraît totalement inadaptée dans grand nombre de cas, est désormais en retard sur les évolutions sociétales. En outre, l'application rigoureuse qui en est faite peut dissuader l'initiative policière et amoindrir l'efficacité opérationnelle des services. Le 6 décembre 2012, une proposition de loi tendant à moderniser le cadre de la protection fonctionnelle avait été rejetée par l'Assemblée nationale. Il apparaît au médiateur que le « toilettage » de ce dispositif légal et réglementaire est aujourd'hui nécessaire.

Tout d'abord, dans le cadre d'outrages simples n'impliquant aucune circonstance aggravante la défense du fonctionnaire par un avocat pourrait, eu égard au coût d'intervention de cet auxiliaire de justice et au caractère simplement standardisé des procédures en la matière, être remplacée par des **conseils prodigués par l'administration elle-même** à l'agent pour la

rédaction de sa plainte (formulaire type) et le suivi de son dossier. Cette solution, économe des deniers publics et qui présente l'intérêt de mettre l'administration dans une position avantageuse par rapport à ses agents, a été retenue par le ministère de la défense pour la gendarmerie nationale en donnant toute satisfaction.

En contrepartie des économies réalisées, l'extension du bénéfice de la protection fonctionnelle peut être proposée, d'une part, à certains proches des fonctionnaires, d'autre part, sous certaines conditions, aux fonctionnaires victimes d'accidents dans l'exercice de leurs fonctions ou qui ne font pas l'objet de poursuites pénales au sens strict.

En l'état actuel du droit, à l'inverse de ce qui se passe pour les proches des fonctionnaires de l'administration pénitentiaire depuis la promulgation de la loi n°2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire (article 16), la protection fonctionnelle profite aux seuls conjoints, enfants ou ascendants directs du policier et laisse en dehors de son champ le partenaire du policier victime de «*menaces, violences, voies de fait, injures, diffamations ou outrages*» lorsque les liens qui l'unissent à celui-ci résultent du concubinage, notoire ou non, ou d'un pacte civil de solidarité.

Par ailleurs, en vertu de l'article 11 de la loi du 13 juillet 1983, l'octroi de la protection fonctionnelle ne peut intervenir qu'en cas d'existence de «*poursuites pénales*». De ce fait, le médiateur n'a pu qu'émettre un avis défavorable à la demande de protection fonctionnelle émanant d'un policier ayant sollicité la prise en charge de ses frais d'avocats alors que ce dernier était intervenu au cours de sa garde à vue. Il se serait vu contraint d'émettre un avis similaire dans d'autres situations telles que l'audition du fonctionnaire en qualité de témoin assisté ou en cas de composition pénale. Or, lorsque de telles situations sont en lien direct avec le service et que l'absence de faute personnelle détachable du service est constatée par l'administration, les policiers ont besoin de la protection fonctionnelle en amont d'éventuelles poursuites pénales.

Enfin, il a été donné au médiateur de constater l'iniquité de certaines décisions dans deux dossiers où un policier victime d'un accident de la circulation au volant d'un véhicule de service, alors qu'il poursuivait un véhicule suspect, auteur d'infractions graves au code de la route, dont le conducteur n'avait pas obtempéré aux injonctions d'arrêt, s'était vu refuser l'aide et l'assistance d'un avocat dans le cadre de la procédure où il était cité à comparaître en tant que victime. Ces fonctionnaires n'avaient commis aucune faute de conduite détachable de l'exercice de leurs fonctions. En droit, les décisions contestées étaient parfaitement fondées car les policiers n'avaient pas été victimes d'attaques intentionnelles à raison de l'exercice de leurs fonctions et ne faisaient pas non plus l'objet de «*poursuites pénales*». Toutefois, dans un souci d'équité, se fondant sur un jugement rendu par le TA de Grenoble dans une affaire similaire concernant des militaires de la gendarmerie (8 avril 2015 Hantson req. N° 1204169), le médiateur a rendu un avis favorable à la demande des fonctionnaires afin qu'ils bénéficient de la protection fonctionnelle.

Préconisations

- **Étendre le champ de la protection fonctionnelle aux policiers qui ne font pas l'objet de poursuites pénales au sens strict (garde à vue, témoin assisté...) ainsi qu'à ceux qui font l'objet d'atteintes involontaires à leur vie ou à leur intégrité physique dans l'exercice de leur mission.**
- **Aligner le régime de la protection fonctionnelle des proches des policiers sur celle des proches des fonctionnaires de l'administration pénitentiaire.**

5.4 Favoriser la demande de disponibilité des agents qui veulent quitter la police

De nombreux fonctionnaires sollicitent chaque année la mission de reconversion et de reclassement professionnel de la DRCPN (M2RP). Ils peuvent ainsi, avec les conseillers mobilité carrière (CMC) de ce service, faire le point en toute confidentialité sur leur carrière et/ou envisager une transition professionnelle (mobilité-reconversion) en dehors de la police. Certains fonctionnaires ont un projet professionnel, d'autres, plus clairement, sont motivés avant tout par la volonté de quitter l'institution policière, pour des raisons très diverses.

La circulaire du 19 novembre 2009 relative aux modalités d'application de la loi du 3 août 2009 sur la mobilité et les parcours professionnels dans la fonction publique précise qu'il existe un droit au départ en mobilité, notamment sous la forme d'une mise en disponibilité. Le refus de la demande de mobilité doit rester exceptionnel et seules des raisons objectives et particulières tenant à la continuité du service où exerce l'agent peuvent lui être opposées et légitimer un refus.

En cas de contentieux, la preuve du caractère indispensable de la présence de l'agent dans le service devra être rapportée par l'administration.

La demande de mise en disponibilité pour convenance personnelle dans ce cas doit faire l'objet d'un passage pour avis en CAPN.

Le médiateur a pu constater que certains agents qui ont trouvé un autre emploi à l'extérieur de la police ne peuvent y donner suite en toute sécurité juridique du fait de l'administration. Ils sont parfois contraints à la démission. En effet, les CAP se réunissent trop tardivement ou bien sont reportées. Le manque de souplesse et de réactivité de l'administration face à ces demandes de disponibilité et la lourdeur du passage en CAP constituent un frein à la mobilité. Cette lourdeur va à l'encontre de l'esprit de la loi pour lequel la mobilité professionnelle est un droit, et l'opposition à cette mobilité par l'administration doit demeurer une exception motivée. Il serait bénéfique pour la police que la DRCPN rappelle la règle de droit en vigueur auprès des directions centrales, de la préfecture de police et des SGAMI et harmonise ainsi les pratiques.

Préconisation

Faciliter et accélérer la mobilité des personnels de police désireux de quitter, momentanément ou définitivement, l'administration pour saisir une opportunité professionnelle.

5.5 Être vigilant sur la question des trop-perçus

En 2015, plusieurs saisines consécutives à un problème lié au recouvrement d'un trop-perçu ont fait l'objet d'avis. Celles-ci concernaient des indus d'indemnités de sujétions spéciales de police et des indus de traitement liés à une suspension d'activité.

Le plus souvent les fonctionnaires ne contestent pas la réalité du trop-perçu. Cependant, à défaut de remise gracieuse de la dette, ils sollicitent son **échelonnement dans le temps** afin d'obtenir des échéances d'un montant inférieur à celui de la quotité saisissable.

Ces demandes relèvent de la compétence exclusive des DRFIP excluant toute intervention du médiateur de la police nationale. Toutefois, sensibilisé par ces dossiers, le médiateur du ministère de l'économie et des finances s'est engagé, à la suite d'une prise de contact par le médiateur de la police nationale, dans un partenariat opérationnel avec les services gestionnaires, les SGAMI, afin de faciliter le règlement de ces conflits.

Préconisations

- Respecter les textes en matière de prélèvements consécutifs à des **trop-perçus** en étant attentif à la situation des fonctionnaires.
- Informer préalablement les agents sur les conséquences financières de la signature d'arrêtés rétroactifs modifiant leur situation administrative et instaurer avec ceux-ci un dialogue afin d'en atténuer les effets par la prise en compte de leur situation individuelle.
- Respecter la quotité saisissable en cas de retenue de l'indu sur le salaire et le délai de prescription des créances.
- Accélérer les dispositifs de réclamation des sommes trop-perçues afin de procéder à la régularisation de la situation de l'agent dans un délai raisonnable.
- Encourager la conclusion d'un protocole entre les SGAMI et les DRFIP en cas de demande de remise gracieuse (totale ou partielle) ou d'échelonnement de la dette par un fonctionnaire.

5.6 Clarifier la position des fonctionnaires affectés dans les centres de coopération policière et douanière (CCPD)

Le médiateur a été saisi de différends s'agissant du positionnement statutaire et administratif des fonctionnaires affectés dans les centres de coopération policière et douanière (CCPD). Ces difficultés concernent tout autant les fonctionnaires eux-mêmes que la définition des attributions des responsables des CCPD.

Pour rappel, ces centres sont « *des services d'échange d'informations et de coordination entre les autorités des deux Parties contractantes et sont situés sur le territoire national de l'un ou de l'autre des deux États dans leurs zones frontalières* ».

Quelles sont les règles régissant le positionnement statutaire et administratif des fonctionnaires de police dans les CCPD ?

En l'absence de texte spécifique concernant la « police nationale », les dispositions de droit commun régissant la « mise à disposition » des fonctionnaires s'appliquent, en particulier le décret n°85-986 du 16 septembre 1985.

Le positionnement pour emploi des fonctionnaires dans ces structures relève bien de la « mise à disposition » et non de l'affectation dès lors qu'il s'effectue soit en dehors du ressort géographique de la direction d'emploi dont relèvent les agents concernés, soit pour des missions de soutien non opérationnel, alors surtout que le CCPD est directement placé sous l'autorité du préfet de département ou du préfet délégué pour la sécurité.

Quelles sont les conséquences administratives et fiscales de la mise à disposition des agents affectés dans les CCPD ?

Les agents affectés dans les CCPD qui ont saisi le médiateur s'estimaient lésés par les conséquences de l'interprétation faite par les services de la DGFIP concernant leur positionnement statutaire.

Pour les centres situés à l'extérieur du territoire français, la DGFIP a en effet considéré que ces personnels de police étaient affectés à l'étranger. Cette décision a entraîné sur le plan fiscal la

suppression de la retenue à la source sur leur traitement et sur le plan administratif la suppression de primes de fidélisation. Si, concernant la situation fiscale des fonctionnaires de police, le médiateur n'est pas compétent, conformément aux dispositions de la circulaire du 31 décembre 2012, il peut néanmoins se prononcer sur la situation administrative de ces agents, et notamment sur les primes.

Bien qu'exerçant leurs fonctions dans des instances pouvant être localisées à l'étranger, ces agents sont mis à disposition. **Or, une mise à disposition n'a pas pour effet de modifier l'affectation administrative qui reste établie à la circonscription au sein de laquelle l'agent doit être considéré comme exerçant ses fonctions.** Ainsi par exemple, aux termes des articles 1^{er} et 2 du décret n°99-1055 du 15 décembre 1999 portant attribution d'une indemnité de fidélisation en secteur difficile aux fonctionnaires de la police nationale, le bénéfice d'une telle indemnité est soumise à une affectation dans l'un des secteurs difficiles dont la liste est fixée en annexe. Si les personnels de police remplissent les conditions pour bénéficier de l'indemnité de fidélisation avant leur mise pour emploi à disposition du CCPD, ceux-ci doivent continuer à en bénéficier (CE 19 octobre 2011 Ministre de l'intérieur c/ Seilhan n° 332216).

Qui est le N+1 des agents exerçant leurs fonctions dans les CCPD ?

Pour la partie française, les CCPD étant composés d'agents de la DGGN, de la DGPN et de la DGDDI, un **coordinateur français** du CCPD exerce une autorité fonctionnelle sur l'ensemble des effectifs français issus de ces trois directions générales, quel que soit leur statut. Il exerce en outre le pouvoir hiérarchique sur l'ensemble des agents appartenant à sa direction d'origine (article 2 du règlement d'emploi du CCPD). Ainsi, le coordinateur issu de la police nationale incarne l'autorité hiérarchique pour l'ensemble des personnels des services actifs de la police nationale, indépendamment de la direction d'emploi à laquelle ils sont rattachés, le règlement d'emploi des CCPD étant commun aux trois directions générales signataires, sans qu'il soit fait référence à l'organisation interne de chacune des trois composantes.

Comment se déroulent les entretiens d'évaluation des personnels de police ?

Conformément aux dispositions de l'article 11 du décret du 16 septembre 1985, l'entretien professionnel d'évaluation est effectué **par le supérieur hiérarchique direct** sous l'autorité duquel il est placé dans l'organisme d'origine, c'est-à-dire, pour tous les fonctionnaires civils mis à disposition du CCPD, par le coordinateur, quelle que soit sa direction d'appartenance. À l'issue de l'entretien, il rédige un rapport à l'adresse de l'administration (pour les policiers, au fonctionnaire de la police nationale compétent en fonction de la déconcentration des décisions). Ce rapport est préalablement transmis au fonctionnaire qui peut y porter ses observations. C'est toutefois l'administration d'origine qui établit la notation au regard du rapport établi par le coordinateur éventuellement accompagné des observations de l'agent. Le coordinateur du CCPD se limite, quant à lui, à rédiger un rapport et à effectuer l'entretien. La notation étant ensuite effectuée par l'administration d'origine selon ses propres règles.

Qui est le N+2 ?

La question de savoir qui est le N+2 et qui statue sur un éventuel recours hiérarchique relève des conditions de déconcentration de la notation au sein des différentes directions d'emploi de chaque direction générale et du statut des agents.

Le pouvoir disciplinaire est exercé par l'administration d'origine, le cas échéant sur la saisine du coordinateur du CCPD, conformément aux termes de l'article 9 du décret de 1985.

Celui-ci fixe les conditions de travail des personnels mis à disposition et prend les décisions relatives aux congés annuels et aux congés de maladie ordinaire, y compris les accidents de service (article 7 du décret de 1985), dans la limite des règles statutaires propres à chaque administration d'origine (article 2 du même décret). On peut toutefois s'interroger sur le caractère restrictif de l'alinéa 9 de l'article 2 du règlement d'emploi du CCPD qui semble limiter le pouvoir du coordinateur à un avis préalable pour toute demande d'autorisation d'absence (congés). Mais ce règlement d'emploi signé des trois directeurs généraux n'a aucune valeur juridique et ne saurait dès lors déroger aux dispositions du décret de 1985 en tout cas pour les fonctionnaires civils.

Il conviendrait donc d'intégrer les dispositions du décret du 16 septembre 1985 au règlement d'emploi des CCPD et de préciser la notion de direction d'origine.

Préconisations

- **Uniformiser les arrêtés d'affectation de tous les fonctionnaires et militaires mis pour emploi à disposition des CCPD.**
- **Élaborer une circulaire permettant d'appliquer à tous les fonctionnaires employés dans ces structures les mêmes règles d'emploi.**

6 - Valoriser l'expérience des personnels de police

6.1 - Refonder la doctrine de la réserve civile (allongement, doctrine, nombre de jours, bilan)

Créée par la LOPSI du 18 mars 2003 et n'accueillant dans un premier temps que les policiers retraités des corps actifs, la réserve civile de la police nationale a été ouverte par la LOPPSI du 14 mars 2011 à tous les citoyens âgés de 18 à 65 ans. Elle permet désormais à la police nationale de disposer tout à la fois, parmi les policiers retraités, d'éléments chevronnés connaissant bien le terrain d'intervention sur lequel ils sont susceptibles d'intervenir et d'experts maîtrisant des domaines de compétence utiles aux services, mais également de membres de la société civile, de tout âge et de tout horizon professionnel, désireux d'apporter leur contribution à la sécurité de leurs concitoyens. La participation de ces derniers à la réserve scelle un authentique rapprochement police/population.

Pour les policiers retraités qui y adhèrent, la formule présente le double intérêt de maintenir un lien avec l'institution, surtout avec les collègues de leur ancien service, et de procurer des revenus défiscalisés complémentaires de leur pension. Le management de la réserve repose en grande partie sur la Mission nationale de la réserve civile (MNRC) rattachée à la DRCPN pour les services centraux et sur les services locaux pour les services opérationnels. Il n'existe ni dans les directions des services actifs ni dans les SGAMI une fonction spécifique dédiée au recrutement, en particulier de personnels de la société civile, à la constitution des viviers et au management des réservistes.

En 2015, environ **2 500 retraités de la police réservistes** et **200 réservistes issus de la société civile** ont accompli un peu moins de **200 000 vacations**. Des crédits supplémentaires avaient été débloqués après les attentats du janvier pour accroître la ressource.

Dans son format actuel, la réserve constitue une force d'appoint pour les services où les réservistes accomplissent des missions de soutien et d'assistance. Une certaine confusion subsiste d'ailleurs dans les esprits entre la réserve statutaire et la réserve contractuelle. Dispositif innovant mais encore jeune, la réserve civile est loin de répondre aux besoins accrus que les nouveaux enjeux de sécurité intérieure, liés à la lutte anti-terroriste et à de puissantes pressions migratoires, imposent à la police nationale. Pour atteindre un seuil critique d'effectifs formés, réellement mobilisables en peu de temps afin de renforcer très significativement les capacités opérationnelles des services, la refonte du dispositif paraît nécessaire, et, en premier lieu, quelques modifications législatives devraient être envisagées.

Le dispositif pâtit également d'une ressource budgétaire instable, dont le volume peut être remis en cause à chaque exercice budgétaire et qui, en outre, est susceptible de révision en cours d'exercice. De ce fait, simples utilisateurs d'une ressource à géométrie variable, les chefs de service ne sont guère enclins à l'intégrer avec ambition dans leurs projets de service où elle joue un rôle de variable d'ajustement.

Bien que reporté à 65 ans par la loi 14 mars 2011, **l'âge limite d'entrée et de maintien dans la réserve contractuelle n'est plus adapté :**

Tout d'abord, l'accès des jeunes gens dans la police se fait à un âge plus tardif en raison de la poursuite d'études plus poussées.

Ensuite, l'allongement des périodes de cotisation diffère l'âge de départ à la retraite et rend moins favorables les conditions financières des départs anticipés. Ainsi, commençant plus tard, les fonctionnaires ne peuvent obtenir la totalité de leurs annuités – le nombre de ceux qui ne peuvent y parvenir est important - qu'en prolongeant leur carrière. Par le jeu de ces prolongations d'activité, celle-ci peut désormais atteindre 67 ans et, en tout état de cause, en moyenne statistique, se rapproche de 62 ou 63 ans. De ce fait, le vivier de la réserve contractuelle évolue à la baisse.

Par ailleurs, si un réserviste volontaire peut théoriquement travailler jusqu'à 150 jours, et même 210 jours pour des actions de coopération internationale, cette limite est bien rarement atteinte et le sera encore moins du fait du durcissement des règles du cumul emploi-retraite par la loi n° 2014-40 du 20 janvier 2015. Pour les fonctionnaires de police retraités depuis le 1^{er} janvier 2015, le cumul de leur pension avec une rémunération de réserviste reste possible mais il est soumis à plafonnement. Afin de ne pas voir leur pension de retraite réduite, les réservistes policiers ajustent étroitement le nombre de leurs vacances aux possibilités offertes par la loi.

Il semble que les efforts de promotion de la réserve soient insuffisants à l'égard des futurs retraités des corps actifs qui demeurent peu informés des possibilités que leur offre le dispositif.

Il en va de même à l'égard des personnels administratifs, techniques et scientifiques.

Il faut également admettre que les conditions de constitution des viviers, de mobilisation, d'utilisation et de formation des effectifs pourraient être largement améliorées alors que leur disponibilité et leur proximité, conjuguées à une grande flexibilité, permettant l'adaptation aux besoins des services, sont des atouts sérieux de cette formule. De fait, la gestion des réservistes (« disponibles » de la réserve statutaire et « volontaires » de la réserve contractuelle) ne fait pas partie de la liste des objectifs stratégiques qui sont fixés aux SGAMI dans le cadre de l'optimisation de la gestion qualitative des ressources humaines. Reposant essentiellement sur les SGAMI et la mission nationale, la mise à jour des états nominatifs et le suivi des modifications de spécialités et des postes d'affectation est rendue très difficile par l'absence de liens clairement définis entre les deux niveaux.

Préconisations

- Réviser le portage budgétaire de la réserve dans le sens de la sécurisation et de la pérennisation de la ressource et de la hausse de la dotation à un niveau plus élevé pour prendre en compte, outre l'accroissement des effectifs, les charges de promotion, de gestion, de formation et d'équipement (armement, équipements de sécurité, moyens radio, véhicules...).
- Allonger jusqu'à 68 ans l'âge limite de maintien dans la réserve afin d'élargir le vivier potentiel de la réserve contractuelle et de mettre un terme à la restriction à cinq ans de la durée maximale du contrat d'engagement.
- Adopter au profit des réservistes des dérogations aux règles restrictives de cumul emploi-retraite définies par la loi 2014-40 du 20 janvier 2015.
- Accroître significativement le nombre des vacances pouvant être accomplies par un réserviste volontaire.
- Instaurer, au profit des policiers réservistes, une période annuelle obligatoire de maintien en condition opérationnelle comportant au minimum un entraînement au tir et un rafraîchissement des connaissances juridiques, techniques et institutionnelles.
- Organiser, au niveau national et au niveau zonal, un dispositif de promotion de la réserve et de mettre en place, au plan local, un dispositif d'information individuelle 6 à 9 mois avant le départ en retraite estimé, de façon à assurer l'immédiate employabilité.
- Clarifier les liens entre la MNRC de la DRCPN et les SGAMI et prioriser la gestion des réservistes au sein de la liste des objectifs stratégiques fixés aux SGAMI.

6.2 – Solenniser le départ à la retraite des fonctionnaires du CEA et du CC

Le départ à la retraite, est, tout comme l'entrée dans l'administration, un moment fort de la vie administrative et personnelle d'un fonctionnaire. Cette séquence est pourtant souvent banalisée, anonymisée, et de nombreux agents quittent leur vie professionnelle avec le sentiment de ne pas avoir été considérés par leur administration, alors qu'ils y ont consacré une grande partie de leur vie.

Ainsi, l'administration peut parfois mal gérer le départ en retraite de ses fonctionnaires. Traité parfois sans égard, le fonctionnaire lui tiendra rigueur de sa froideur et de son indifférence, notamment s'il est sollicité au titre de la réserve, et ne perdra pas une occasion d'en renvoyer une mauvaise image à l'extérieur. Sur le plan administratif des contentieux liés au manque de communication pourront survenir.

La gestion administrative des départs à la retraite

L'instauration d'un accompagnement administratif intervenant six à neuf mois avant la date de départ prévue pour la retraite de l'agent serait l'occasion de faire le point sur l'ensemble des questions concernant son dossier de retraite, son CET, la récupération de ses heures supplémentaires, et, de manière plus générale, toutes les questions d'ordre administratif ou fonctionnel relatives à son départ. Cet entretien pourrait être assuré par un responsable hiérarchique.

S'il est concerné par la réserve (réserve statutaire et/ou réserve civile) le fonctionnaire devrait être invité à participer, dans le même laps de temps, à une session d'information sur ce dispositif.

Enfin, alors que l'administration dispose avec ses retraités d'un gisement d'expérience d'une valeur inestimable, celui-ci demeure inexploité. En effet, après 35 ou 40 ans d'expérience, les policiers qui quittent l'administration sont riches d'un vécu constitué d'expériences diversifiées et de réflexions sur l'institution, comme sur les missions de la police, qui ne font l'objet d'aucune capitalisation. Ceci est d'autant plus regrettable que pendant leur vie professionnelle, les policiers, soumis au devoir de réserve et à un principe hiérarchique fort, ne participent que peu à la définition des objectifs et des politiques locales de sécurité.

Pourtant, la réflexion, qu'elle soit menée au plan local ou au niveau national, gagnerait à se nourrir de l'expérience de ces femmes et de ces hommes qui partent par milliers à la retraite chaque année, et connaissent intimement leur mission et leur territoire. Il n'est donc pas interdit d'imaginer que peu de temps avant son départ effectif, dans des conditions restant à déterminer, le policier soit invité à faire un débriefing organisé sur sa carrière, à livrer son appréciation de l'organisation du service, les missions de police qui lui étaient confiées, à formuler ses propositions pour améliorer la lutte contre la délinquance, la recherche du renseignement mais aussi le fonctionnement des services. Ses souhaits sur l'organisation d'une cérémonie de départ à la retraite seraient également recueillis.

La diffusion récente, auprès des retraitables, par la mission de veille et de prospective de la DRCPN, d'une notice de recueil de leurs témoignages sur leur parcours et leur vécu professionnel, est l'amorce d'une prise en compte par l'administration de cette préoccupation.

La gestion humaine des départs à la retraite

La restitution de l'arme, de la carte professionnelle et éventuellement des effets d'uniforme, tous attributs fortement auréolés de symbole pour le policier, devrait être organisée sur un mode plus solennel que le seul passage au magasin du service. La remise de la carte professionnelle pourrait être combinée avec la délivrance de la carte de retraité ou de réserviste.

Avec l'accord du fonctionnaire concerné, l'organisation d'une cérémonie de départ à la retraite devrait être plus souvent recherchée. La famille et des invités extérieurs au service y seraient conviés. La presse pourrait être associée à certaines cérémonies de départ.

Pour les chefs de service, deux cérémonies, l'une officielle, organisée par l'autorité préfectorale, l'autre davantage tournée vers la sphère professionnelle, organisée par le supérieur hiérarchique en présence des policiers du service, pourraient être systématiquement prévues.

Enfin, la parution d'un article de presse (locale, régionale, spécialisée) serait recherchée par le responsable de la communication du service.

Une cérémonie de départ à la retraite est le moment privilégié pour honorer le fonctionnaire qui quitte le service. Il conviendrait, si cela est justifié, de lui faire obtenir un témoignage de remerciements pour la carrière accomplie, voire une médaille distinctive du service ou de la direction d'emploi. La remise de la médaille d'argent ou d'or de la police nationale pour honorer 20 ou 35 ans de services effectués pourrait également être associée au départ du fonctionnaire s'il remplit les conditions prévues par le décret 96-342 du 22 avril 1996 modifié. Avec l'allongement de la durée de carrière, une médaille de vermeil associée à 40 ans de services pourrait être créée. Pour les plus méritants serait privilégiée la demande d'une décoration telle que la médaille de la sécurité intérieure.

En tout état de cause, la remise d'un diplôme témoignant de la reconnaissance de l'administration à l'égard des services rendus par le policier pendant sa carrière devrait devenir la règle au cours de cette cérémonie.

Préconisations

- **Préparer 1 an avant, systématiquement, le départ à la retraite des policiers** (faire le point sur l'ensemble des questions concernant notamment son dossier de retraite, son CET, la récupération de ses heures supplémentaires,...).
- **Solenniser le moment du départ à la retraite.**

7 - Responsabiliser les agents et lutter contre les abus

En marche depuis des décennies, l'évolution de notre société consacre l'effacement progressif du collectif et de l'intérêt général devant l'individu et les droits s'attachant à sa personne. Partie intégrante de la société, les policiers sont à l'image de celle-ci, même si le souci du service rendu au public et le sens du devoir priment chez la plupart d'entre eux. Toutefois, chez un certain nombre d'agents, les entretiens mettent en évidence le recul, voire l'absence, de l'envie de servir et la priorité donnée à la recherche de la satisfaction immédiate de leurs intérêts personnels.





En 2015, comme au cours des deux exercices précédents, le médiateur a pu observer des **abus manifestes commis par les agents**. Illustration saisissante de la force du désir de quitter Paris et sa banlieue, les manœuvres mises en œuvre pour obtenir plus rapidement une mutation dans des villes ou des régions très prisées constituent la majorité des agissements constatés : congés de maladie successifs et prolongés, demandes de réintégration au plus près d'un nouveau domicile imposé à l'administration après un congé parental, unions de complaisance, absence de logement sur le lieu de travail... sont autant de moyens utilisés par les fonctionnaires.

L'imputation du harcèlement moral vient parfois renforcer ces moyens. Le médiateur et ses délégués sont très attentifs à distinguer cet argument de circonstance des situations réellement problématiques.

Il en va de même de certains trop-perçus manifestement indus que les fonctionnaires bénéficiaires s'abstiennent de signaler.








PARTIE 3 - Le suivi des préconisations 2013 et 2014

Le suivi des préconisations 2013 et 2014 :

| | | | |
|---|---|---|--|
|  | Préconisation suivie par l'administration |  | Pas de suivi à ce jour |
|  | Préconisation en cours de réalisation |  | Préconisation rejetée par l'administration |

| Préconisations | Année / Réf | État |
|---|-------------|---|
| Placer le médiateur auprès du DGPN. | 2013/1 |  |
| Interrompre pendant quatre mois le délai du recours contentieux. | 2013/2 |  |
| L'administration doit se fixer comme principe de suivre les avis du médiateur. | 2013/3.1 |  |
| Créer au plus haut niveau un groupe de suivi sur le dispositif de médiation et les recommandations du médiateur. | 2013/3.2 |  |
| Recrutement / formation : en cas de contestation, faciliter l'accès et la communication des copies d'examen accompagnées des corrections doit devenir la règle. | 2013/4.1 |  |
| Recrutement / formation : Modifier la composition de la commission de recours afin de garantir une indépendance par rapport au jury d'aptitude professionnelle. | 2013/4.2 |  |
| Recrutement / formation : S'assurer de l'actualisation des supports de formation. | 2013/4.3 |  |
| Recrutement / formation : Formaliser et faire signer à chaque élève un engagement attestant de sa connaissance du dispositif de fidélisation. | 2013/4.4 |  |
| Nomenclature des postes : Présenter une classification des postes qui soit complète, connue, stable et accessible à tous. | 2013/5 |  |
| Avancement : Ne retenir la promotion des agents que sur le seul critère des mérites comparés. | 2013/6 |  |
| Anticiper le reclassement des personnels dans les cas de réorganisations internes. | 2013/7 |  |
| Evaluation et notation : Raccourcir les délais de traitement des procédures de révision de notation. | 2013/8 |  |
| Mutations : Prioriser davantage la mutation simultanée des couples de policiers. | 2013/9 |  |
| Publicité, transparence et diffusion des postes : La transparence dans la diffusion des postes doit être absolue et ne doit souffrir d'aucune exception. | 2013/10.1 |  |
| Rendre le chef de service local destinataire des conclusions des audits concernant son service. | 2013/10.2 |  |
| Mutations : aménager les calendriers afin que la priorité soit donnée aux candidats internes dont les postes vacants seront offerts aux lauréats des concours. | 2013/10.3 |  |
| Problématique "Outre-mer" : Chaque agent affecté en outre-mer doit s'engager par écrit sur la durée et la connaissance des conditions de séjour et de retour. | 2013/11 |  |

| | | |
|--|-----------|---|
| Discipline : éviter la systématisation de la « double sanction » avancement/sanction au dossier et individualiser toujours l'analyse de chaque situation. | 2013/12 |  |
| Limiter les interventions diverses, accélérant la carrière d'un fonctionnaire moins ancien et moins bien noté au détriment d'un autre. | 2013/13 |  |
| Respecter les décisions des juridictions administratives devenues définitives dans un délai raisonnable. | 2013/14 |  |
| Publier l'ensemble des circulaires. | 2013/15.1 |  |
| S'assurer que les circulaires ne modifient pas le droit positif. | 2013/15.2 |  |
| Fins de carrière : Généraliser les bilans de parcours professionnel, particulièrement après 50 ans et dans le cas où les agents atteignent le grade sommital de leur corps afin de décloisonner les carrières et de créer les indispensables passerelles entre directions. | 2013/16.1 |  |
| Fins de carrière : Mettre en place un système de tutorat pour permettre à des anciens de transmettre leur expérience une ou deux années avant leur départ à la retraite en parrainant de jeunes policiers. | 2013/16.2 |  |
| Médico-statutaire : Mieux accompagner les fonctionnaires de police quand le reclassement s'impose. | 2013/17.1 |  |
| Médico-statutaire : Revoir et préciser la notion d'aptitude médicale. | 2013/17.2 |  |
| Médico-statutaire : Rendre plus rationnelles et homogènes les décisions des comités régionaux de réforme. | 2013/17.3 |  |
| Médico-statutaire : Instaurer une plus grande participation de la DGPN dans les structures régionales. | 2013/17.4 |  |
| Médico-statutaire. :Adapter les textes de la fonction publique du domaine médico-statutaire à la police nationale ou proposer des procédures dérogatoires. | 2013/17.5 |  |
| Médico-statutaire :Accompagner le suivi et la reprise des fonctionnaires. | 2013/17.6 |  |
| Médico-statutaire : Élaborer un guide à usage des personnels du réseau de soutien et des gestionnaires présentant les droits des agents sollicitant un congé maladie et les contraintes juridiques qui y sont liées. | 2013/17.7 |  |
| Congés et heures supplémentaires : Apporter une simplification dans la gestion du CET. | 2013/18 |  |
| Questions indemnitaires : une mutation acquise ou un départ en retraite ne doit pas compromettre l'éligibilité à une prime d'un fonctionnaire méritant. | 2013/19 |  |
| Trop-perçus : Etre vigilant sur la situation des fonctionnaires et respecter les textes en matière de prélèvements et de trop perçus. | 2013/20 |  |
| Favoriser l'individualisation des carrières dans la gestion des ressources humaines. | 2013/21 |  |
| Étudier la possibilité de diversifier les profils de responsables et gestionnaires dans les DRH, afin de développer les capacités à gérer les parcours professionnels. | 2013/22 |  |
| Favoriser une plus grande consultation et participation des agents de tous grades, à l'élaboration très concrète d'objectifs locaux comme la lutte contre la délinquance, en complément des directives arrêtées au niveau national. | 2013/23 |  |
| Recrutement, turn-over et fidélisation en région parisienne : Confier aux inspections une mission sur des alternatives au recrutement et à la gestion centralisée. | 2013/24.1 |  |

| | | |
|--|-----------|---|
| Recrutement, turn-over et fidélisation en région parisienne : Confier à la DCI une mission sur les meilleures pratiques étrangères. | 2013/24.2 |  |
| Recrutement, turn-over et fidélisation en région parisienne : Procéder à une évaluation du dispositif de fidélisation mis en place en 2009 pour l'Île de France. | 2013/24.3 |  |
| Conforter le rôle transversal de la DRCPN. | 2013/25 |  |
| Prévention du suicide : Procéder à un contrôle de l'aptitude psychologique également en fin de scolarité. | 2013/26.1 |  |
| Prévention du suicide : Proposer aux ministères de l'intérieur et de la santé un audit afin de développer le secret professionnel partagé entre acteurs soumis au secret. | 2013/26.2 |  |
| Prévention du suicide : Mettre l'accent sur la vigilance dans les services notamment en cas de séparation au sein des couples (sensibilisation de la hiérarchie). | 2013/26.3 |  |
| Prévention du suicide : En vue de les conforter et de les développer lancer une réflexion sur l'état des Amicales dans la police. | 2013/26.4 |  |
| Prévention du suicide : Croiser davantage les informations managériales, sociales, médicales (dans les limites du secret médical), sgapales, afin d'établir un tableau de veille opérationnelle sur les signaux d'alertes (arrêt maladie, turnover, contestation de notes ...) | 2013/26.5 |  |
| Prévention du suicide : Établir une méthode et une équipe dédiée pour réaliser après chaque suicide une « autopsie psychologique ». | 2013/26.6 |  |

| | | |
|---|----------|---|
| Reconnaître le dispositif de médiation interne de la police nationale par un texte à caractère réglementaire et repositionner le médiateur par son rattachement à un niveau supérieur du ministère (DGPN). | 2014/1 |  |
| Réduire le contentieux : Rendre la médiation obligatoire. | 2014/2.1 |  |
| Réduire le contentieux : Interrompre le délai de recours pour excès de pouvoir lorsque le médiateur est saisi. | 2014/2.2 |  |
| Réduire le contentieux : Suivre davantage les avis du médiateur. | 2014/2.3 |  |
| Placer la DLPAJ comme chef de file et destinataire en temps réel de tous les recours contentieux engagés par les personnels de police. | 2014/3 |  |
| Transparence et la publication préalable de la diffusion des postes : Conformément à la loi, l'ensemble des postes offerts doit être préalablement publiés. | 2014/4 |  |
| Limiter les interventions de toute nature, réalisant une mutation ou accélérant la carrière d'un fonctionnaire moins ancien et moins bien noté au détriment d'un autre et créant ainsi un sentiment d'injustice dévastateur | 2014/5 |  |
| Formation : Pour limiter les contentieux et clarifier la correction, le médiateur préconise que la graduation des notes s'effectue au ½ point. | 2014/6.1 |  |
| Formation : Lancer sans délai une réflexion sur la réduction des délais de promotion des agents qui ont réussi leur examen professionnel de qualification pour l'accès au grade supérieur. | 2014/6.2 |  |
| Formation : Lancer sans délai une réflexion sur la possibilité d'accéder à des formations en dehors de la spécialité dans laquelle ils exercent leurs fonctions. | 2014/6.3 |  |

| | | |
|---|-----------|---|
| Avancement : Modifier les textes réglementaires pour sécuriser juridiquement la préférence à l'avancement donné aux fonctionnaires affectés en ZSP et en SUEP. | 2014/7.1 |  |
| Avancement : Promotion des agents sur le seul critère légal des mérites comparés. | 2014/7.2 |  |
| Évaluation : Simplifier les fiches d'évaluation des commissaires et des officiers. | 2014/8.1 |  |
| Évaluation : Enrichir les fiches d'évaluation du CEA. | 2014/8.2 |  |
| Évaluation : Raccourcir les délais de traitement des procédures de révision de notation. | 2014/8.3 |  |
| Évaluation : Rappeler aux directions d'emplois que parallèlement à la possibilité de révision en CAP, la saisine du médiateur est possible et particulièrement adaptée en cas de contestation en la matière. | 2014/8.4 |  |
| Mutation : Prioriser davantage la mutation simultanée des couples de policiers. | 2014/9.1 |  |
| Mutation : Donner aux agents vivant en couple une visibilité raisonnable sur les délais maximums de séparation. | 2014/9.2 |  |
| Discipline : Mettre fin à la systématisation du blocage de l'avancement 10 ans et individualiser toujours l'analyse de chaque situation | 2014/10 |  |
| Médico-statutaire : Suivre le fonctionnaire tout au long de ses congés de maladie. | 2014/11.1 |  |
| Médico-statutaire : Accompagner la reprise du travail des fonctionnaires en congé de longue maladie. | 2014/11.2 |  |
| Médico-statutaire : Élaborer un guide à l'usage des personnels, du réseau de soutien et des gestionnaires. | 2014/11.3 |  |
| Trop-perçus : Être vigilant sur la situation des fonctionnaires et respecter les textes en matière de prélèvements et notamment des délais de remboursement des trop-perçus. | 2014/12.1 |  |
| Trop-perçus : Informer préalablement les agents sur les conséquences financières de la signature d'arrêtés rétroactifs modifiant leur situation administrative et instaurer avec ceux-ci un dialogue afin d'en atténuer les effets par la prise en compte de leur situation individuelle. | 2014/12.2 |  |
| Trop-perçus : Respecter la quotité saisissable en cas de retenue de l'indu sur le salaire. | 2014/12.3 |  |
| Trop-perçus : Accélérer les dispositifs de réclamation des sommes trop perçues afin de procéder à la régularisation de la situation de l'agent dans un délai raisonnable. | 2014/12.4 |  |
| Trop-perçus : Instaurer un réel dialogue entre les SGAMI et les DRFIP en cas de demande de remise gracieuse (totale ou partielle) ou d'échelonnement de la dette par un fonctionnaire. | 2014/12.5 |  |
| Harcèlement moral : Une réflexion spécifique devrait être engagée par la DGPN pour apprécier la recevabilité et définir le traitement des saisines évoquant un harcèlement moral. | 2014/13 |  |
| Heures de nuit des ADS : Clarifier les textes et verser aux ADS les indemnités horaires des services effectués la nuit, les dimanches et les jours fériés, au même titre que pour les agents du corps d'encadrement et d'application. | 2014/14 |  |
| Avantage spécifique d'ancienneté (ASA) : Réécrire le texte. | 2015/15 |  |
| Maintenir la prime OPJ en cas de décharge pour activité syndicale. | 2014/16 |  |

| | | |
|---|-----------|---|
| Management : Engager une réflexion sur la création d'une doctrine souple et évaluable du management adaptée aux spécificités de la police et déclinée pour chaque niveau de responsabilité. | 2014/17 |  |
| Associer davantage les fonctionnaires de tous grades dans la définition et la mise en œuvre des politiques locales de sécurité. | 2014/18 |  |
| Le recrutement hyper centralisé, les problématiques du turn-over et la fidélisation en Île-de-France : Lancer une réflexion sur l'intérêt d'un recrutement zonalisé des policiers du CEA. | 2014/19.1 |  |
| Le recrutement hyper centralisé, les problématiques du turn-over et la fidélisation en Île-de-France : Confier aux inspections une mission sur des alternatives au recrutement et à la gestion centralisée. | 2014/19.2 |  |
| Le recrutement hyper centralisé, les problématiques du turn-over et la fidélisation en Île-de-France : Confier à la DCI une mission sur les meilleures pratiques étrangères. | 2014/19.3 |  |
| Le recrutement hyper centralisé, les problématiques du turn-over et la fidélisation en Île-de-France : Procéder à une évaluation du dispositif de fidélisation mis en place en 2009 pour l'Île-de-France. | 2014/19.4 |  |
| Les RPS : Conforter le rôle des Amicales et confier à l'IGPN une mission d'audit et de proposition sur l'état des amicales dans la police et les voies et moyens d'en encourager le développement. | 2014/20.1 |  |
| Les RPS : Faire mieux respecter la règle des deux heures de sport obligatoire pour chaque policier avec une préférence donnée à la pratique de sports collectifs. | 2014/20.2 |  |
| Les RPS : Veiller dans la mesure du possible à rendre les formations plus transversales aux différents corps de police et directions. | 2014/20.3 |  |
| Renforcer la communication interne sur le dispositif de médiation. | 2014/21 |  |
| Réunir à nouveau un groupe de suivi sur les recommandations du médiateur et organiser une réunion de travail sur la médiation avec les organisations syndicales. | 2014/22 |  |

ANNEXES

- 1 / Circulaire du 31 décembre 2012 relative au médiateur interne de la Police nationale
- 2 / Résumé des préconisations 2015
- 3 / Chiffres clefs
- 4 / Présentation de l'équipe du médiateur
- 5 / Organigramme
- 6 / Témoignages de deux délégués zonaux partis en 2015 : Michel Ancillon et Gilles Le Cam
- 7 / Extrait du rapport du groupe de travail du Conseil d'État de novembre 2015 « Réflexions pour la justice administrative de demain »
- 8 / Charte des Médiateurs de Services au Public
- 9 / Zoom sur la Commission de Recours des Militaires (CRM)
- 10 / L'administration doit devenir son propre recours
- 11 / Index des sigles et acronymes



MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

DIRECTION GÉNÉRALE
DE LA POLICE NATIONALE

DIRECTION DES RESSOURCES
ET DES COMPÉTENCES
DE LA POLICE NATIONALE

CABINET/SECRETARIAT

N° 324/2012

Paris, le 31 DEC. 2012

Le Directeur général de la Police Nationale

à

Mesdames et Messieurs les directeurs et chefs de service centraux

OBJET : Médiateur interne de la police nationale.

PJ : une circulaire

Par arrêté du 27 novembre 2012, la fonction de médiateur interne de la police nationale a été créée. Monsieur Frédéric LAUZE, inspecteur général des services actifs de la police nationale, a été nommé médiateur interne par arrêté du 20 décembre 2012 à compter du 1^{er} janvier 2013.

Conformément à l'engagement que j'ai pris au comité technique central de la police nationale le 16 octobre 2012, le dispositif de médiation entre en vigueur dès le début de l'année 2013 pour une phase expérimentale de 6 mois, au terme de laquelle des adaptations seront si nécessaire apportées.

Ce dispositif de médiation est ambitieux et innovant. Je vous demande de contribuer à sa mise en œuvre dans les meilleures conditions possibles.

Vous trouverez ci-joint, la circulaire définissant les modalités de mise en œuvre de la phase expérimentale. Je vous remercie d'en assurer une large diffusion.

Merçi d'avance de contribuer au succès de ce dispositif.

Le Directeur général
de la police nationale


Claude BALAND

CIRCULAIRE RELATIVE AU MEDIATEUR INTERNE DE LA POLICE NATIONALE

Principes et objectifs de la médiation interne

I - Cadre déontologique, qualités du médiateur, garanties - Définitions et principes

- I - 1. Références déontologiques
- I - 2. Qualités du médiateur
- I - 3. Garanties de la médiation

II - Champ de compétence et définition du cadre de la médiation

- II - 1. Le champ de compétence du médiateur interne
- II - 2. Les décisions individuelles relatives à la carrière des agents
- II - 3. Les actions en justice

III - Modalités de saisine du médiateur et conditions de l'intervention

- III - 1. Condition de recevabilité
- III - 2. Qui peut saisir le médiateur ?
- III - 3. Conditions de l'intervention

IV - L'exercice de la mission de médiation et le processus de la médiation

- IV - 1. La recevabilité de la demande
- IV - 2. Les différents cas de figure
- IV - 3. L'analyse du dossier
- IV - 4. L'issue de la médiation

V - Les moyens du médiateur

- V - 1. L'équipe du médiateur interne
- V - 2. Dispositions relatives aux moyens d'information du médiateur
- V - 3. Les contacts du médiateur avec le réseau de soutien

VI - Recommandations et rapport annuel

VII - Phase expérimentale

L'objet de la présente circulaire est de définir les conditions permettant à un agent en activité relevant du périmètre de la police nationale de bénéficier, s'il le souhaite, de l'intervention du médiateur interne de la police nationale. Elle prévoit la possibilité pour l'agent de saisir le médiateur, qui est un tiers impartial et indépendant.*

Principes et objectifs de la médiation interne :

- La médiation sert à régler des litiges et à éviter les contentieux.
- Le recours au médiateur favorise la prévention et la diminution du contentieux. La médiation est un mode alternatif de règlement des conflits qui permet de prendre en compte davantage la dimension humaine dans la gestion des agents.
- La possibilité du recours à une médiation interne au sein de la police nationale a notamment pour but d'éviter une procédure contentieuse devant les juridictions, en permettant le réexamen, par un tiers indépendant, d'une décision de l'administration portant, notamment, sur la carrière individuelle des agents.
- Il s'agit pour l'administration de mieux expliquer ses décisions, de permettre le réexamen des décisions par un tiers, et de proposer, si cela s'avère nécessaire, la réformation de la décision. Le recours au médiateur permettra également la correction d'éventuelles erreurs, l'harmonisation des pratiques, une meilleure connaissance des réactions des agents et la possibilité de faire prévaloir des éléments d'équité, afin de solutionner un litige.
- La médiation peut ainsi permettre de trouver une solution à une dynamique conflictuelle. Nombre d'agents qui ont intenté un recours entrent souvent dans une situation de fragilité sociale ou de perte de motivation au travail, et inversement la souffrance sociale au travail se traduit fréquemment par du contentieux.
- Le médiateur émettra un avis indépendant susceptible d'éclairer l'agent.

I - Cadre déontologique, qualités du médiateur, garanties

Définitions et principes :

- La médiation est une méthode alternative de résolution des conflits qui permet d'éviter la judiciarisation des litiges ou de trouver des solutions alternatives avant le terme d'un procès. Elle favorise le règlement des litiges en respectant le principe de légalité, en pouvant faire prévaloir des solutions en équité.
- Le recours au médiateur doit être volontaire. C'est une option et pas une obligation.
- La médiation repose sur l'adhésion, l'autonomie et la responsabilité des participants.

I - 1. Références déontologiques

La médiation s'inspire de la Charte des Médiateurs de service au public du 5 avril 2004.

I - 2. Qualités du médiateur

- Le médiateur doit être impartial par rapport à l'agent et à l'administration auprès de laquelle il exerce son activité.
- Le médiateur doit faire preuve d'indépendance dans l'exercice de ses fonctions et dans le processus de médiation.
- Le médiateur doit suivre une formation spécifique à la médiation.

* En dehors des saisines individuelles traitées dans la présente circulaire, le médiateur pourra être saisi par l'administration sur des sujets d'intérêt collectif ou d'intérêt général.

I - 3. Garanties de la médiation

- Il y a un devoir d'information et de transparence auprès des parties sur les modalités de la médiation. Avant le début de la médiation, le médiateur doit s'assurer que le requérant a bien compris le processus et y adhère. Il indique notamment à l'agent requérant qu'il a toute liberté pour mettre un terme à la médiation et que la médiation ne prive pas le requérant de ses droits d'ester en justice.
- Le médiateur est tenu à une obligation de confidentialité.
- Le médiateur veille au respect du principe du contradictoire. Il doit faire en sorte que les parties aient la possibilité de faire connaître leur point de vue.

II – Champ de compétence et définition du cadre de la médiation

II - 1. Le champ de compétence du médiateur interne

Le médiateur est compétent pour connaître des litiges entre un agent en activité relevant du périmètre de la police nationale et l'administration.

Il peut être saisi par les agents contestant des décisions individuelles faisant grief qui sont relatives à leur carrière.

II - 2. Les décisions individuelles relatives à la carrière des agents

- Il s'agit pour l'essentiel de décisions relatives à la position statutaire, l'avancement, la mutation, la notation, la discipline, la rémunération, etc.
- Certaines réclamations sont en fait des demandes d'explications. Le médiateur peut saisir le bureau concerné pour obtenir une information claire et fiable qu'il restitue à l'agent et peut ainsi éviter un litige ou un contentieux.

II - 3. Les actions en justice.

Le médiateur ne peut remettre en cause le bien-fondé ou l'exécution d'une décision de justice.

Par ailleurs, les délais pour engager une action en justice ne sont pas suspendus par la saisine du médiateur.

III – Modalités de saisines du médiateur et conditions de l'intervention

III - 1. Conditions de recevabilité

Pour pouvoir demander l'intervention du médiateur, le réclamant doit avoir formé un recours gracieux ou hiérarchique qui a donné lieu à un refus ou est resté sans réponse pendant deux mois.

Le médiateur doit être saisi par écrit, en mentionnant notamment la décision contestée, la date, la nature de la demande adressée à l'administration, accompagnée d'une copie de la décision contestée ou de la demande datée, lorsqu'on est en présence d'une décision implicite de rejet.

Sa saisine n'interrompt ni ne suspend par elle-même les délais de prescription des actions en justice.

III - 2. Qui peut saisir le médiateur ?

Il peut être saisi par les agents en activité exerçant dans le périmètre de la police nationale.

III - 3. Conditions de l'intervention

Le médiateur doit :

- s'assurer, en cas de décision individuelle relative à la carrière individuelle d'un fonctionnaire, qu'un recours administratif a été préalablement présenté,
- s'assurer de l'adhésion de l'agent et de sa connaissance du processus de médiation,
- dans le cas de la saisine par un agent, en informer sans délai l'administration à l'origine de la décision litigieuse,

Le requérant peut renoncer à tout moment à la médiation.

IV - L'exercice de la mission de médiation et le processus de médiation

IV - 1. La recevabilité de la demande

Le médiateur s'assure que les conditions de recevabilité de la demande sont respectées.

La médiation s'effectue sur le temps de travail de l'agent lorsque celui-ci est convoqué ou appelé par le médiateur.

IV - 2. Les différents cas de figure

Cas N°1- Soit l'application qui a été faite d'un des textes est fondée et il faut apporter au réclamant les explications qui lui permettront de comprendre et d'accepter la décision.

Cas N°2- Soit l'analyse du dossier montre que le texte n'a peut-être pas été correctement appliqué et le médiateur saisit l'administration du problème.

Cas N°3- Soit le texte est sujet à interprétation et le médiateur s'efforce en saisissant l'administration de montrer pourquoi.

Cas N°4- Soit la réglementation ne paraît plus adaptée et le médiateur apporte à l'administration les arguments pour un changement de cette réglementation.

Cas N°5- Soit le problème posé amène le médiateur à proposer à l'administration de rechercher une réponse en équité pour servir d'accord et éteindre le litige.

IV - 3. L'analyse du dossier

Si le dossier est recevable, le médiateur traite le dossier. Il peut, s'il le souhaite, rencontrer l'agent et les responsables des bureaux de gestion ou se déplacer pour des entretiens.

Il peut recueillir leurs observations orales, leur demander des explications par écrit, par courrier ou par voie électronique.

Lorsque le médiateur décide de recevoir l'agent, celui-ci peut être accompagné par toute personne de son choix.

Le médiateur instruit le dossier en lien avec le ou les bureaux compétents.

Il peut solliciter l'administration concernée par la décision (bureaux de gestion de la DRCPN, des directions d'emploi, de la préfecture de police de Paris et des SGAP) afin d'obtenir des précisions sur l'application des textes, sur les motifs de la décision et sur l'obtention d'éléments du dossier.

Le médiateur doit s'efforcer de comprendre les contraintes de tous ordres qui s'imposent aux services. Il doit s'assurer que sa démarche est bien comprise par le service qu'il sollicite.

IV - 4. L'issue de la médiation

A l'issue de la médiation, le médiateur formule un avis qu'il adresse au DRCPN ainsi qu'à l'agent.

Le DRCPN informe sans délai le chef de service concerné.

L'administration informe l'agent de la décision prise suite à l'avis du médiateur.

Le médiateur est informé des suites données à ses avis.

V – Les moyens du médiateur

V - 1. L'équipe du médiateur

Le médiateur est assisté d'un membre du corps des tribunaux administratifs.

Le médiateur est également assisté de collaborateurs au sein de la DRCPN.

Il s'appuie sur un réseau de correspondants dans le ressort de chacun des SGAP, qui peuvent être recrutés en qualité de réserviste. Les correspondants locaux du médiateur doivent garantir la confidentialité des entretiens.

Le médiateur s'appuie sur l'aide technique, juridique et matérielle que lui fournissent le cabinet du DRCPN et les différentes sous-directions durant l'instruction des dossiers jusqu'à la formalisation de ses avis.

V - 2. Dispositions relatives aux moyens d'information du médiateur

Le médiateur sollicite, autant que de besoin, les services et bureaux de la DRCPN, des SGAP et des services de gestion des ressources humaines des directions d'emploi de la police nationale.

Un correspondant du médiateur sera désigné dans chaque direction d'emploi.

Les autorités hiérarchiques doivent faciliter l'accomplissement de la mission du médiateur. Elles doivent autoriser les agents à rencontrer le médiateur et à répondre à ses demandes. Elles doivent répondre dans un délai raisonnable (qui ne doit pas être supérieur à quatre semaines) aux demandes d'explication du médiateur.

Le médiateur peut demander la consultation de toutes informations et pièces utiles à l'exercice de sa mission, dans le respect des dispositions relatives au secret médical.

Il ne peut faire état des informations confidentielles que lui confie l'agent que lorsque celui-ci y consent préalablement et expressément.

V - 3. Les contacts du médiateur avec le réseau de soutien

Dans l'exercice de ses missions, le médiateur peut entretenir des contacts réguliers avec le réseau de soutien de la police nationale (médecins, psychologues, assistantes sociales).

VI – Recommandations et rapport annuel

A l'occasion de ses médiations, le médiateur formule des avis ponctuels pour trouver une issue à un litige.

Il peut également faire des recommandations pour faire évoluer les pratiques de l'administration ou les textes applicables.

Le médiateur dresse en fin d'année un rapport précis sur son activité.

Il peut faire des recommandations sur la gestion des ressources humaines, qu'il adresse au Ministre, par la voie administrative.

VII – Phase expérimentale

Le dispositif fera l'objet d'une phase expérimentale de six mois au terme de laquelle les adaptations nécessaires seront apportées.

31 DEC. 2012

Le Directeur général
de la police nationale

Claude GALAND

Résumé des préconisations 2015

1 - Transparence – équité : Respecter scrupuleusement l'engagement de publication de la vacance des postes du corps d'encadrement et d'application.

2 - Transparence – équité : Poursuivre l'effort éthique de suppression de la prise en compte des interventions qui engendrent un préjudice grave pour les fonctionnaires lésés.

3 - Discipline : Abandonner la pratique d'interdiction systématique de toute promotion pendant la durée de l'inscription au dossier de la sanction disciplinaire prononcée.

4 - Discipline : Recourir davantage à des alternatives à la sanction telles que le rappel au règlement ou l'entretien de « recadrage » lorsque les faits reprochés sont de faible gravité et que l'agent n'a pas d'antécédent disciplinaire.

5 - Discipline : Privilégier plus souvent l'avertissement au blâme afin d'éviter l'incidence de la sanction sur l'évolution de carrière de l'agent.

6 - Discipline : Respecter les droits de la défense lorsque la procédure disciplinaire n'est pas finalisée et diffuser des instructions adressées au préfet de police et aux DISA reprenant les points suivants :

- Veiller à la matérialité des faits reprochés et s'assurer qu'ils sont constitutifs d'une faute disciplinaire.
- Respecter scrupuleusement les droits statutaires fondamentaux de la défense, préalablement à l'engagement de la procédure disciplinaire et pendant toute la durée de celle-ci (information de la possibilité de consulter le dossier, délai suffisant pour assurer la défense...).
- Motiver précisément les sanctions en indiquant exactement le(s) fait(s) ou manquement(s) imputés en faute et leur qualification juridique au regard des textes.
- S'assurer du caractère proportionné de la sanction au regard des faits, des circonstances de leur commission et du dossier du fonctionnaire.

7 - Évaluation : Fixer des principes réalistes et adaptés à la spécificité des structures et des pratiques policières pour la désignation au cas par cas du N+1.

8 - Évaluation : Rappeler aux directions d'emploi et aux SGAMI l'intérêt de la saisine du médiateur en cas de contestation de notation (parallèlement à la demande de révision en CAP).

9 - Évaluation : Renforcer la formation initiale des commissaires et des officiers en matière d'évaluation et faire bénéficier les membres des CC et CCD connaissant un taux anormalement élevé de contestation de notes d'une formation complémentaire sur cette thématique.

10 - Évaluation : Raccourcir les délais de traitement des procédures de révision des notations.

11 - Évaluation : Enrichir les fiches d'évaluation des personnels du CEA et simplifier les fiches d'évaluation des membres du CC et du CCD.

12 – Évaluation : Synchroniser l’entretien d’évaluation avec l’attribution des primes et l’identification des besoins de formation.

13 – Évaluation : Harmoniser au niveau national le principe d’abaissement des notes dans l’hypothèse d’un changement de grade ou de fonctions.

14 – Déontologie – management : Renforcer dans les formations initiales et continues la sensibilisation à la lutte contre toutes formes de racisme et de discrimination.

15 – ADS : Clarifier les textes et payer aux ADS les indemnités horaires des services effectués la nuit, les dimanches et les jours fériés, à l’instar de ce qui est pratiqué pour les agents du corps d’encadrement et d’application.

16 – ASA : Procéder à l’examen rétroactif de l’ensemble des situations qui existaient avant la publication de l’arrêté du 3 décembre 2015, y compris celle des fonctionnaires qui n’avaient pas saisi les tribunaux ou qui n’avaient pas sollicité une injonction à cet effet.

17 – Avancement CEA : Fusionner les grades de brigadier et de brigadier-chef.

18 – Avancement CEA : Exclure le grade de brigadier dans le calcul du taux d’encadrement du CEA.

19 – Avancement CEA : Mener une réflexion sur la transformation de l’examen professionnel de brigadier en concours de façon à ce que le nombre d’agents qui réussissent le concours soit en adéquation avec le nombre de poste ouvert par le budget. Il paraît en effet difficile de proposer une année « blanche » sans examen professionnel pour désengorger le vivier des titulaires de qualification de brigadier (QB).

20 – Avancement CEA : Amorcer la même réflexion (examen ou concours, taux d’encadrement) pour l’accès aux grades de brigadier-chef ou de major afin d’éviter le report de l’engorgement pour le passage aux grades supérieurs.

21 – Avancement CEA : Valoriser l’expérience des anciens sous-officiers de l’armée qui intègrent le corps d’encadrement et d’application de la police nationale.

22 – Recrutement – mutations : Procéder à une évaluation du dispositif de fidélisation mis en place en 2009 pour l’Île-de-France.

23 – Recrutement – mutations : Confier aux inspections une mission sur l’intérêt d’un recrutement et d’une gestion spécifiques du CEA déconcentrés dans les zones de défense et de sécurité.

24 – Recrutement – mutations : Favoriser le rapprochement des conjoints et prioriser davantage la mutation simultanée des couples de policiers.

25 – Recrutement – mutations : Faire coïncider les dates de départ en mutation avec l’arrivée des remplaçants (mutations et affectations).

26 – Conditions de travail : Réviser l’instruction DRCPN/FP/RRI/N°172 du 8 mars 2012 pour permettre l’indemnisation des heures supplémentaires qui n’ont pu être récupérées par les fonctionnaires avant leur départ à la retraite du fait de l’administration.

- 27 – Conditions de travail :** Modifier la circulaire du 29 décembre 2004 pour permettre le versement des indemnités pour travail intensif de nuit à hauteur des heures effectivement travaillées et au prorata temporis des heures partiellement effectuées.
- 28 – Conditions de travail :** Veiller, dans les circulaires annuelles d'application du décret n° 2004-731 du 21 juillet 2004, à écarter du champ du motif d'exclusion de la PRE à caractère collectif tiré de l'indisponibilité médicale, égale ou supérieure à 60 jours, les périodes d'absence consécutives à un accident en service.
- 29 – Protection fonctionnelle :** Étendre le champ de la protection fonctionnelle aux policiers qui ne font pas l'objet de poursuites pénales au sens strict (garde à vue, témoin assisté...) ainsi qu'à ceux qui font l'objet d'atteintes involontaires à leur vie ou à leur intégrité physique dans l'exercice de leur mission.
- 30 – Protection fonctionnelle :** Aligner le régime de la protection fonctionnelle des proches des policiers sur celle des proches des fonctionnaires de l'administration pénitentiaire.
- 31 – Transition – reconversion professionnelle :** Faciliter et accélérer la mobilité des personnels de police désireux de quitter l'administration pour saisir une opportunité professionnelle.
- 32 – Trop-perçus :** Respecter les textes en matière de prélèvements consécutifs à des trop-perçus en étant attentif à la situation des fonctionnaires.
- 33 – Trop-perçus :** Informer préalablement les agents sur les conséquences financières de la signature d'arrêtés rétroactifs modifiant leur situation administrative et instaurer avec ceux-ci un dialogue afin d'en atténuer les effets par la prise en compte de leur situation individuelle.
- 34 – Trop-perçus :** Respecter la quotité saisissable en cas de retenue de l'indu sur le salaire ainsi que le délai de prescription des créances.
- 35 – Trop-perçus :** Accélérer les dispositifs de réclamation des sommes trop-perçues afin de procéder à la régularisation de la situation de l'agent dans un délai raisonnable.
- 36 – Trop-perçus :** Encourager la conclusion d'un protocole entre les SGAMI et les DRFIP en cas de demande de remise gracieuse (totale ou partielle) ou d'échelonnement de la dette par un fonctionnaire.
- 37 – CCPD :** Uniformiser les arrêtés d'affectation de tous les fonctionnaires et militaires mis pour emploi à disposition des CCPD.
- 38 – CCPD :** Élaborer une circulaire permettant d'appliquer à tous les fonctionnaires employés dans ces structures les mêmes règles d'emploi.
- 39 – Réserve civile :** Réviser le portage budgétaire de la réserve dans le sens de la sécurisation et de la pérennisation de la ressource et de la hausse de la dotation à un niveau plus élevé pour prendre en compte, outre l'accroissement des effectifs, les charges de promotion, de gestion, de formation et d'équipement (armement, équipements de sécurité, moyens radio, véhicules...).
- 40 – Réserve civile :** Allonger jusqu'à 68 ans l'âge limite de maintien dans la réserve afin d'élargir le vivier potentiel de la réserve contractuelle et de mettre un terme à la restriction à cinq ans de la durée maximale du contrat d'engagement.

41 – Réserve civile : Adopter au profit des réservistes des dérogations aux règles restrictives de cumul emploi-retraite définies par la loi n° 2014-40 du 20 janvier 2015.

42 – Réserve civile : Accroître significativement le nombre des vacances pouvant être accomplies par un réserviste volontaire.

43 – Réserve civile : Instaurer, au profit des policiers réservistes, une période annuelle obligatoire de maintien en condition opérationnelle comportant au minimum un entraînement au tir et un rafraîchissement des connaissances juridiques, techniques et institutionnelles.

44 – Réserve civile : Organiser, au niveau national et au niveau zonal, un dispositif de promotion de la réserve et de mettre en place, au plan local, un dispositif d'information individuelle 6 à 9 mois avant le départ en retraite estimé, de façon à assurer l'immédiate employabilité.

45 – Réserve civile : Clarifier les liens entre la MNRC de la DRCPN et les SGAMI et prioriser la gestion des réservistes au sein de la liste des objectifs stratégiques fixés aux SGAMI.

46 – Départ à la retraite : Préparer 1 an avant, systématiquement, le départ à la retraite des policiers (faire le point sur l'ensemble des questions concernant notamment son dossier de retraite, son CET, la récupération de ses heures supplémentaires,...).

47 – Départ à la retraite : Solenniser le moment du départ à la retraite.

Chiffres clés 2015

Les domaines de réclamation les plus fréquents ont été, en 2015, par ordre décroissant :

- l'**indemnitaires** (190 saisines dont 180 hors sériels ; 34,6% de l'ensemble),
- les **mutations/mobilité** (164 saisines ; 29%),
- l'**avancement** (59 saisines ; 10%),
- les **notations/évaluation** (40 saisines ; 7,28 %),
- la **discipline** (22 saisines ; 4 %).

On observe en 2015 **une très forte augmentation du nombre de saisines ayant trait aux mutations/mobilités (+ 230 %)** par rapport aux années 2013 et 2014 où les chiffres étaient relativement stables. Cette évolution ne tient pas à une forte augmentation des saisines répertoriées comme sérielles mais concerne des problématiques individuelles. Les diminutions les plus significatives concernent les saisines motivées par le harcèlement (- 25), l'affectation (- 13) et le médical (- 10).

Hors dossiers sériels, les saisines provenant du **SGA PP** (230 ; 41% de l'ensemble) sont de loin les plus nombreuses, en partie dû au nombre de fonctionnaires affectés dans cette zone (plus de 50 000 agents). Viennent ensuite les saisines provenant des SGAMI de **Lyon** (135 ; 24%) et de **Marseille** (53 ; 9%). La plus forte augmentation des saisines hors sériels concerne Paris (+ 57).

Envisagés selon les corps, catégories et grades des réclamants, les volumes de saisines se distribuent, comme les effectifs, de manière pyramidale et assez proportionnelles au nombre de fonctionnaires de chaque corps. Ainsi, les saisines du Médiateur sont très majoritairement le fait du **corps d'encadrement et d'application (86% de l'ensemble des saisines)**, et plus particulièrement : les **gardiens de la paix (38% de l'ensemble)**.

Les directions les plus concernées par les saisines des réclamants sont, par ordre décroissant : la **DCSP** (245 saisines), la **DSPAP de la préfecture de police de Paris** (122 saisines), la **DCCRS** (55 saisines) et la **DCPAF** (36 saisines). Si le nombre des saisines qui concernent les directions de la DGPN est nettement supérieur au volume relevant du périmètre de la préfecture de police, cette dernière est confrontée en 2015, par rapport aux années précédentes, à une augmentation importante des saisines (+47 %), principalement due aux nombreux dossiers de mutations non satisfaites du fait du « contingentement » (15% des saisines), alors que le volume s'avère avoir diminué du côté des directions de la DGPN.

Toutefois, ces éléments sont à mettre en corrélation avec le nombre d'agents affectés par direction. A raison de 1492 saisines pour environ 143 000 fonctionnaires du périmètre police nationale, le taux moyen de saisines du médiateur s'établit pour la période à 10 p. 1000, signifiant que sur 1000 agents affectés en périmètre police nationale entre 2013 et 2015, 10 ont saisi le médiateur. Le double si l'on prend en compte les dossiers non recevables ou en attente d'éléments. Hors questions sérielles, ce taux s'établit à 7 p. 1000.

**NOMBRE D'APPELS
TÉLÉPHONIQUES D'AGENTS**



1 450
(+27 %)

**SITUATIONS RÉGLÉES
SANS AVIS ÉCRIT**



40

NOUVELLES SAISINES



549
(+ 18 %)

NOMBRE AVIS RENDUS



492

AVIS FAVORABLES



338

**TAUX DE SUIVI DES AVIS FAVORABLES PAR
L' ADMINISTRATION**



**44 % hors
sériels**
(27 % sériels inclus)

**PRÉCONISATIONS SUIVIES
(RAPPORT ANNUEL 2013 & 2014)**



13 / 48

PRÉCONISATIONS 2015



47

Présentation de l'équipe du Médiateur interne



Frédéric LAUZE, Médiateur interne de la police nationale.

Inspecteur général des services actifs de la police nationale, issu du recrutement externe de commissaire de police (40^e promotion de 1988). Frédéric Lauze a effectué les dix premières années de sa carrière dans la police comme chef de circonscription en sécurité publique (Coulommiers, Melun puis de Fontenay-sous-Bois). En 1997, il intègre l'administration centrale en qualité de chargé de mission à la direction centrale de la sécurité publique (DCSP) jusqu'en 2002 où il suit notamment la mise en place de la police de proximité et coordonne les GIPN. Puis il prend le poste de chef de district et commissaire central de Nice (06) sur lequel il accédera au grade de commissaire divisionnaire.

En 2004, il intègre la DCRG en qualité de directeur régional des renseignements généraux Antilles-Guyane à Fort de France durant deux ans, jusqu'en 2006 où il est muté comme directeur départemental des renseignements généraux du Var (83), poste qu'il occupera pendant un an et demi avant d'être appelé comme conseiller technique du Premier ministre pour les questions de sécurité, poste qu'il occupera durant cinq années. Promu contrôleur général de la police nationale puis inspecteur général de la police nationale, il lui est confié en octobre 2012 la mission de préfiguration du médiateur interne de la police nationale avant d'être nommé médiateur interne de la police nationale le 13 janvier 2013.

Frédéric Lauze est docteur en sciences politiques et a enseigné la géopolitique pendant 12 ans. Il est l'auteur de deux ouvrages. Il est également titulaire de la médaille outre-mer Liban, de la médaille de la paix des nations unies, de la médaille de la défense nationale et celle de la reconnaissance de la nation.



Philippe BUCHIN, Adjoint du Médiateur interne de la police nationale.

Président de tribunal administratif et cour administrative d'appel, Philippe Buchin a débuté sa carrière en 1978 en qualité d'attaché d'administration centrale à l'agence nationale pour l'indemnisation des Français d'outre-mer (ANIFOM) avant de rejoindre le Conseil d'État en 1981 où il exercera jusqu'en 1988. Intégré dans le corps des conseillers de tribunaux administratifs en 1988 il exercera jusqu'en 2003 dans différents tribunaux et cours d'appels (Lyon, Versailles et Paris).

En 2003, il effectuera sa mobilité en qualité de Directeur général adjoint, secrétaire général du centre interdépartemental de gestion de la fonction publique territoriale de la petite couronne de la région Île-de-France, jusqu'en 2007 où il est promu au grade de Président du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel et est détaché sur l'emploi fonctionnel de sous-directeur du contentieux de la direction des affaires juridiques du ministère de la défense. En 2010, il revient en juridiction en tant que Vice-président du tribunal administratif de Montreuil jusqu'au 1^{er} janvier 2013 où le médiateur fait appel à lui en qualité d'adjoint. Depuis 2002, Philippe Buchin est également conseiller musical auprès du chef de l'orchestre de la Garde Républicaine avec le grade de colonel de la réserve citoyenne de la Gendarmerie Nationale.

| | |
|---|--|
|  | <p>Guillaume CHERIER, Chargé d'études auprès du Médiateur interne. Attaché principal d'administration issu du concours interne, Guillaume Chérier a débuté sa carrière en 2000 en qualité de secrétaire administratif au sein de la délégation générale pour l'Armement (DGA) du ministère de la défense où il a occupé deux postes d'analyste et de chargé d'études sur l'information des industries de défense. En 2004, il intègre le service de documentation juridique du secrétariat général du gouvernement (SGG) durant trois ans avant d'être admis au concours interne des instituts régionaux d'administration (IRA) en 2007. A sa sortie d'école, il occupe le poste d'adjoint au chef du bureau de gestion opérationnelle de la DDSP de Val-de-Marne durant un an, puis de chef de ce même bureau jusqu'en septembre 2013 où il est retenu sur le poste de chargé d'études auprès du médiateur interne de la police nationale. Il a rejoint la Préfecture du Rhône le 1^{er} mars 2016.</p> |
|  | <p>Bénédicte JALTIER, Responsable du secrétariat – assistante du médiateur. Entrée dans la police nationale en avril 2004 avec le grade d'adjoint administratif, puis de secrétaire administratif, Bénédicte Jaltier a exercé sa carrière dans différentes circonscriptions de sécurité publique (DDSP de la Nièvre - Guyancourt - Fontainebleau - Sens), entre autre aux postes de responsables du secrétariat de circonscription ou de l'Officier du Ministère Public. En septembre 2012, elle intègre le Cabinet de la DRCPN, au bureau de gestion des formations et des personnels, puis la mission de préfiguration du médiateur interne de la police nationale en décembre 2012.</p> |
|  | <p>Monique BEAUFILS, Secrétariat de la médiation. Entrée dans la police nationale en 1983, Monique Beaufils a exercé divers postes au sein du centre national d'études et de formation (CNEF) de Gif sur Yvette, accueil, secrétariat de direction, matériel, ressources humaines et gestionnaire des ressources budgétaires. Elle a intégré l'équipe de la médiation avec le grade d'adjointe administrative principale 1^{ère} classe en septembre 2013.</p> |
|  | <p>Marie-Paule DREVET, Secrétariat des délégués zonaux du médiateur. Entrée dans l'administration en janvier 1978, Marie-Paule Drevet a exercé les fonctions dans le corps administratif à la PP/PJ, à la DDSP 92 en 1979 puis à la DFPN en 1981 pour la formation initiale et permanente. Affectée à la PP/PJ en 1989 à sa sortie de l'ENSOP, elle est chargée de l'analyse des profils et recherches criminels à la direction de la police judiciaire. En 2006, elle intègre la DCPAF en qualité de responsable de la section européenne à la Division du Contrôle et de la Réglementation Transfrontières. Marie-Paule Drevet a fait valoir ses droits à la retraite en 2013 après avoir atteint le grade de commandant à l'emploi fonctionnel, et a rejoint l'équipe de la médiation en 2015.</p> |
|  | <p>Christian BOMY, délégué du médiateur. Entré dans la Police comme Attaché d'administration centrale au Ministère de l'Intérieur, en 1981, Christian BOMY a tout d'abord exercé ses fonctions à la Préfecture de police, Direction de la Police générale, au service des étrangers en qualité d'adjoint au chef de bureau. Il a ensuite exercé ses fonctions à la Direction générale du personnel, du budget, du matériel et du contentieux de 1985 à 1992 en qualité d'adjoint au chef du bureau de gestion administrative des personnels actifs de la police nationale puis en qualité de chef du bureau du recrutement. Affecté en 1992 à la Direction du personnel et de la formation de la police en qualité de chef de bureau des problèmes humains puis à la Direction de l'administration de la police nationale en qualité de chef de bureau des relations sociales. En 1996, il est nommé chef du bureau des affaires disciplinaires (conseiller d'administration à l'échelon spécial HEA). Il a rejoint l'équipe de la médiation en début d'année 2016.</p> |



Jean-Marie RIBES, délégué du médiateur.

Entré dans la Police en 1985 jusqu'en 1990, comme Inspecteur de Police Jean-Marie RIBES a été affecté à la Sûreté urbaine de Versailles.

De 1990 à 1999 il a intégré la Direction de l'Administration de la Police Nationale en tant que formateur dans le domaine de la convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales, puis au bureau des affaires juridiques et statutaires.

En 1998 il est nommé Commandant de police.

De 1999 à 2004, il a intégré la Direction des libertés publiques et des affaires juridiques successivement au bureau des marchés publics de la fonction publique et de la responsabilité des fonctionnaires de l'État plus particulièrement chargé de la responsabilité pénale des hauts fonctionnaires et a également exercé des fonctions de formateur des services de police et de préfecture sur le domaine de la responsabilité pénale des fonctionnaires.

Il est affecté en 2004 à la Direction centrale de la police aux frontières, division du contrôle de la réglementation transfrontière en qualité de chef de section puis d'adjoint au chef de la division, à l'emploi fonctionnel.

Il est co-auteur d'un ouvrage juridique intitulé « *Guide pratique de la protection juridique des décideurs et des agents publics* » et également chargé de travaux dirigés à la faculté de droit de Poitiers. Il a fait valoir ses droits à la retraite en février 2015 et rejoint l'équipe de la médiation en mars 2015.



Bernard VALEZY, coordonnateur des délégués zonaux et délégué zonal du médiateur pour la zone de défense sud-est.

Commissaire divisionnaire issu du recrutement externe de commissaire de police (31^e promotion), Bernard Valezy a occupé plusieurs postes territoriaux en sécurité publique de 1981 à 2000 (chef de circonscription – investigation – ordre public), avant de prendre le poste de chef de la délégation régionale au recrutement et à la formation Rhône-Alpes Auvergne jusqu'en 2007. Il est ensuite nommé chef de la délégation de l'IGPN. À Lyon jusqu'en 2009 où il rejoint l'École Nationale Supérieure de la police pour y assurer les fonctions de directeur adjoint, directeur des formations et de la recherche. Il est coordonnateur des délégués zonaux depuis la création du médiateur interne de la police nationale en 2013.

Ancien auditeur de l'IHEDN et l'IHESI, Bernard Valezy est chevalier de l'ordre de la Légion d'honneur et chevalier de l'ordre des palmes académiques.



Richard BOUSQUET, délégué zonal du médiateur pour la zone de défense de Paris.

Entré dans la police comme commissaire en 1974, Richard Bousquet est nommé en région parisienne à Argenteuil (95) à sa sortie d'école. Il a ensuite été chef de circonscription de sécurité publique à Rosny-sous-Bois (93) puis à Ermont (95) avant d'être nommé chef SDPU de Seine-Maritime et commissaire central de Rouen (76). Il a ensuite exercé des fonctions de conseil successivement auprès du Délégué interministériel à la Ville, du Président de l'Union HLM, du Directeur général de la police nationale et du Ministre de l'Intérieur. Retraité de la police depuis 2007, il a été pendant cinq ans, directeur des ressources humaines d'un groupe de transport. Actuellement en disponibilité de ses fonctions de Juge de proximité il se consacre à son mandat de maire-adjoint d'une commune du Val-d'Oise.

Richard Bousquet est l'auteur ou le co-auteur de plusieurs ouvrages relatifs aux questions de sécurité urbaine et de prévention de la délinquance. Ancien auditeur de l'Institut des Hautes Études de Sécurité Intérieure (IHESI), il est chevalier de l'Ordre national du Mérite et chevalier de la Légion d'Honneur.



Jean-Michel DUCORROY, délégué zonal du médiateur pour la zone de défense de Paris.

Commissaire divisionnaire issu du recrutement externe (31ème promotion), Jean-Michel Ducorroy a accompli tout son parcours professionnel dans les services de renseignement. Il a occupé différents postes tant en province (DRRG adjoint de Haute Normandie) qu'au sein des services centraux (DCRG - Section étrangers et minorités, Etat-major, chef de la Section outre-mer, chef de l'Inspection Technique Opérationnelle) puis à la DPSD en qualité de chef du bureau de liaison du Ministère de l'Intérieur. En 2008, il rejoint la DCRI lors de sa création pour occuper les fonctions de Chef du Département de la Stratégie jusqu'en 2012 où il est nommé chargé de mission au sein de l'Inspection interne.

Retraité de la Police depuis septembre 2013 il poursuit son investissement en milieu universitaire en qualité de chargé de travaux dirigés (Paris 2 et Paris 10) ainsi qu'au sein du Conseil scientifique de la recherche stratégique (CSFRST). Ancien auditeur du centre des hautes études de l'armement (CHEAr) et de l'Institut des Hautes Études de la défense nationale (IHEDN), il participe encore à différents groupes de réflexion notamment sur la dissuasion nucléaire et sert auprès du Gouverneur militaire de Paris en qualité de colonel de la réserve citoyenne.

Jean-Michel Ducorroy est chevalier de l'Ordre national du Mérite et de la médaille des services militaires volontaires.



Yves GIBAUD, délégué zonal du médiateur pour la zone de défense de Paris 2015.

Commissaire divisionnaire issu du recrutement externe (32^{ème} promotion), Yves Gibaud exerce, à sa sortie de l'ENSP en 1981, ses fonctions en sécurité publique jusqu'en 1997 en qualité d'adjoint du directeur départemental d'Amiens, de chef de secteur à Rouen, de chef de la sûreté urbaine à Pointe à Pitre (Guadeloupe), de chef de circonscription à Arpajon et de chef de district de Bobigny. Il est nommé en 1997 attaché de sécurité intérieure à La Paz (Bolivie), puis à Mexico. Il rejoint l'IGPN de Marseille de 2003 à 2006. De 2006 à 2011, il occupe le poste de secrétaire général de l'inspection générale de la police à Paris. Il est nommé attaché de sécurité intérieure en Arabie Saoudite en 2011. Il vient de rejoindre l'équipe du médiateur en faisant valoir ses droits à la retraite en novembre 2015.

Yves Gibaud est chevalier de l'Ordre national du Mérite.



Claude CATTO, délégué zonal du médiateur pour la zone de défense Sud.

Le contrôleur général honoraire Claude Catto est issu du recrutement externe de commissaire de police (28ème promotion). Il a occupé plusieurs postes en police judiciaire entre 1978 et 2011 (chef de groupe de répression du banditisme, chef de division criminelle, directeur de services régionaux puis interrégionaux à Orléans et Lyon). Il a été mis à disposition en qualité de chargé de mission auprès du directeur des affaires criminelles et des grâces au Ministère de la Justice. Il a aussi occupé les fonctions d'attaché de sécurité intérieure à Rabat de 1998 à 2002. Après un bref passage à l'inspection générale de la police nationale, Claude Catto a fait valoir ses droits à la retraite en 2013. Claude Catto est inscrit sur la liste d'aptitude des commissaires enquêteurs des Bouches-du-Rhône. Ancien auditeur de l'IHESI, il a rejoint l'équipe des délégués zonaux du médiateur en avril 2015.

Claude Catto est chevalier de l'Ordre National du Mérite.



Dominique LAMBERT, déléguée zonale du médiateur pour la zone de défense Sud.

Issu du recrutement externe de commissaire de police (35^{ème} promotion), la commissaire divisionnaire Dominique Lambert a exercé en qualité de Directrice régionale adjointe aux Renseignements Généraux à Clermont-Ferrand ; elle a également exercé à la DCSP, puis a effectué la quasi-totalité de sa carrière à la formation en qualité de chargée de pédagogie ou de chef de département des formations, notamment à l'école nationale de police de St Cyr au Mont d'Or de 2007 à 2014. Elle est actuellement chargée de mission à la DIRF de Nîmes. Elle a rejoint l'équipe des délégués au début de l'année 2016.

Dominique Lambert est chevalier de l'Ordre National du Mérite.



Gilles LE CAM, délégué zonal du médiateur pour la zone de défense Sud jusqu'en septembre 2015.

Entré dans la police nationale en 1976 en qualité d'officier de paix , Gilles LE CAM exerce dans ce corps pendant 16 ans au sein des compagnies républicaines de sécurité. Recruté au choix dans le corps de commissaires de police en 1992, il est nommé chef de circonscription de sécurité publique à Villeneuve-sur-Lot en 1994, puis à Saint-Tropez en 1996. EN 1999, il prend la tête du Service de la police aux frontières (SPAF) de Menton en 1999, avant d'occuper le poste de directeur de la PAF de Nouvelle-Calédonie en 2003. Affecté en 2007 à la DCPAF en tant que chef de la division des personnels, il est promu commissaire divisionnaire en 2008 et prend le poste de directeur zonal adjoint de la PAF SUD en 2009.

Il fait valoir ses droits à la retraite en 2012, a intégré l'équipe de la médiation en 2013 et a quitté en septembre 2015 ses fonctions de délégué du médiateur. Il exerce les fonctions de juge de proximité depuis le début de l'année 2015.



William BIGOT, délégué zonal du médiateur pour la zone de défense sud-ouest.

Entré dans la police nationale en 1976 qualité d'inspecteur de police, William Bigot est promu inspecteur principal en 1980 avant de réussir le concours interne de commissaire de police en 1983. A sa sortie de l'ENSP, il exerce ses fonctions en sécurité publique jusqu'en 1991 dans les circonscriptions de Champigny-sur-Marne (94), Fourmies (59), Bègles (33) et Bordeaux (33), avant d'accéder au poste de directeur de cabinet adjoint au cabinet du préfet délégué pour la sécurité et la défense à Bordeaux en 1991. Nommé en 1993 coordonnateur du secrétariat général de la zone de défense sud-ouest puis chef d'état-major adjoint de la zone de défense sud-ouest en 2004, il est promu au grade de commissaire divisionnaire en 2008 et occupe alors un poste de chargé de mission police à la direction de la planification de la sécurité nationale au secrétariat général du ministère de l'intérieur.

En 2009 il est admis à faire valoir ses droits à la retraite et rejoint le médiateur interne de la police nationale en 2013.

William Bigot est décédé le 24 octobre 2015.



Jean-Marie HÉBERT, délégué zonal du médiateur pour la zone de défense Ouest.

Issu de la 30^{ème} promotion des commissaires de police, Jean-Marie Hébert a occupé essentiellement des postes en sécurité publique : adjoint au chef SG du Havre de 1980 à 1982, puis chef de la CPU Lisieux de 1982 à 1986, il intègre ensuite l'ENSP en tant que directeur adjoint du centre de documentation et d'information de la police nationale (CDIPN), avant de rejoindre Royan comme chef de circonscription. Nommé commissaire principal en 1990, il devient chef de la Sûreté Urbaine de Rennes jusqu'en novembre 1998, date à laquelle il exerce les fonctions de chef du district et commissaire central d'Elancourt. Promu commissaire divisionnaire en 2001, il est nommé DDSP l'Eure et Loir et commissaire central de Chartres en 2002. En 2005, il rejoint la Bretagne comme directeur de l'École Nationale de Police de Saint-Malo jusqu'en juin 2008 où il est nommé DDSP du Finistère et commissaire central de Quimper. Il a fait valoir ses droits à la retraite en août 2014 et rejoint l'équipe du médiateur.

Jean-Marie Hébert est chevalier de l'ordre de la Légion d'Honneur.



Michel ANCILLON, délégué zonal du médiateur pour la zone Est.

D'abord inspecteur de police, Michel Ancillon exerce de 1972 à 1981 en sécurité publique, comme enquêteur puis comme chef de service en brigade criminelle, section opérationnelle spécialisée et services décentralisés. Promu inspecteur principal en 1977 et inspecteur divisionnaire en 1984, il est détaché de 1981 à 1988 pour exercer un mandat de délégué syndical et siège en commission administrative paritaire nationale. De 1988 à 1990, il est adjoint au chef du service des renseignements généraux (RG) de Reims puis au directeur régional RG de Champagne-Ardenne.

Reçu au concours interne spécial de commissaire de police en 1990, à l'issue de sa scolarité à l'ENSP il est nommé directeur départemental des RG de l'Indre, de la Savoie, de la Meurthe-et-Moselle et directeur régional Champagne-Ardenne des RG, puis du renseignement intérieur. Promu commissaire divisionnaire en 2007, il fait valoir ses droits à la retraite en février 2009. Exerçant alors dans le privé en qualité de responsable des services sécurité financière et lutte anti-fraude, il siège également à la commission interrégionale d'agrément et de contrôle Est du conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS) avant de rejoindre l'équipe du médiateur en mai 2013.

Michel Ancillon a quitté ses fonctions de délégué zonal en 2016.

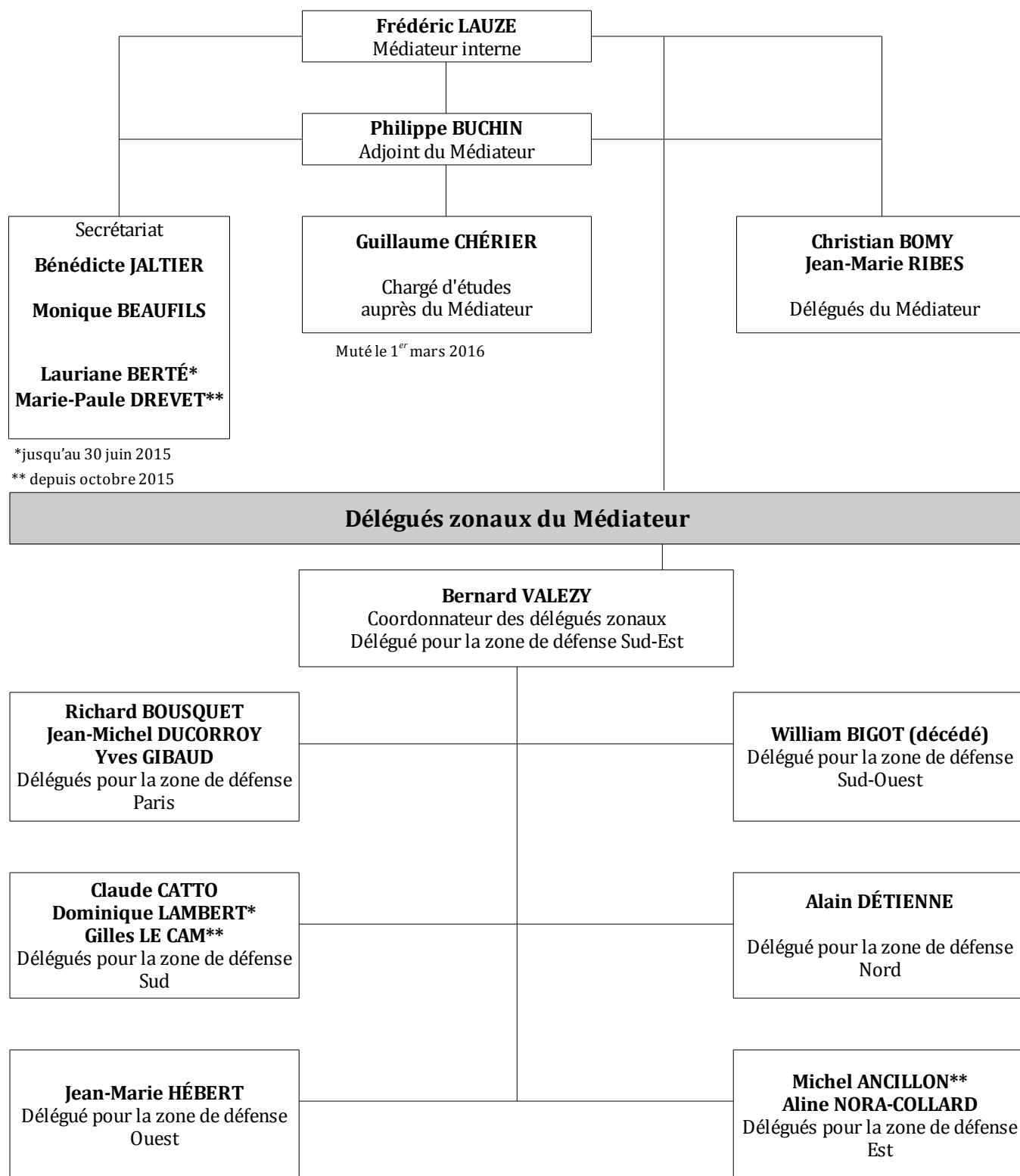


Aline NORA-COLLARD, déléguée zonale du médiateur pour la zone Est.

Après une expérience d'enseignement universitaire faisant suite à l'obtention d'un doctorat en droit pénal et science criminelle, la commissaire principale honoraire Aline Nora-Collard, issue du concours externe (45^{ème} promotion) a exercé comme chef du service de la police aux frontières de Calais, comme directrice départementale adjointe de la police aux frontières du Pas-de-Calais, puis directrice zonale adjointe de la police aux frontières de Metz. Elle a également successivement occupé les postes de chef de brigade de surveillance du territoire, de chef d'antenne de la police judiciaire à Metz et de chef de district nord de sécurité publique de Longwy. Elle a fait valoir ses droits à la retraite en 2011 et a rejoint l'équipe des délégués en novembre 2015.

Aline Nora-Collard est deux fois vice-championne de France de cross police en catégorie vétéran, a reçu la médaille de bronze de la Fédération Française d'Athlétisme et est secrétaire du Comité de Prévention du Dopage de la Fédération Française d'Athlétisme et membre de l'organe disciplinaire de lutte contre le dopage de 1^{ère} instance de la FFA.

Organigramme de la Médiation 2015/2016



*jusqu'au 30 juin 2015

** depuis octobre 2015

Contribution à Mediapol du Cdt EF honoraire Gilles TEDESCHI

* **Délégués zonaux depuis 2016**

** **Délégués zonaux jusqu'en 2015**

Témoignages de deux délégués zonaux

Michel ANCILLON
Commissaire Divisionnaire Honoraire
Délégué du Médiateur Interne de la Police Nationale pour la Zone EST
du 13 mai 2013 au 05 janvier 2016

« - Avec le Préfet délégué, on a pensé à toi pour la fonction de médiateur dans la Zone Est ; est-ce que ça t'intéresse ? - En quoi ça consiste ? - On ne sait pas exactement. - Alors, ça m'intéresse ». Voilà quel fut mon premier pas de commissaire divisionnaire honoraire dans le dispositif de médiation interne de la Police Nationale en mars 2013. Le second fut ma rencontre avec le Médiateur national Frédéric LAUZE et son Adjoint Philippe BUCHIN à Paris ; puis, ayant été par eux adoubé, la signature de mon contrat de réserviste avec la DRCPN en qualité de Délégué zonal Est.

S'ensuivit fin mai une semaine de stage de formation aux fonctions de médiateur à l'ENSP de Saint-Cyr-Au-Mont-d'Or pour les « papys Divisionnaires » (mes collègues zonaux et moi), notre présence en ces lieux chargés d'histoire(s) et de sueur ne manquant pas d'accroître la perplexité des élèves-commissaires croisés dans les couloirs..., comme à chaque séminaire, d'ailleurs !...

Puis, troisième grand pas : un bureau refait à neuf au SGAMI de METZ, l'immersion dans les fonctions et l'implantation auprès du Préfet délégué et son Cabinet, des responsables policiers, administratifs et syndicaux de la Zone, avec un excellent accueil de tous cependant mâtiné de quelque appréhension pour certain(s)...

Dans le même temps, plongeon dans l'instruction des dossiers qui, au plan national, immédiatement tombent « comme à Gravelotte » (pour un Mosellan, ce n'est pas peu dire...), même s'il est plus étonnant (inquiétant ?) que ce fut encore le cas en 2015 !...

Des 2 ans ½ de pratique de cette nouvelle discipline policière, j'en retiens ma chance d'avoir pu remettre plus qu'un pied dans l'Institution grâce à la démarche novatrice - pour ne pas dire osée - engagée par le Directeur Général Claude BALAND et à l'œuvre initiale accomplie par la « petite entreprise » Médiation (Siège et Zones), laquelle s'est depuis quelque peu développée.

Mais je mesure surtout la malchance de trop nombreux collègues de tous corps, grade ou âge, enfermés dans des impasses ou imbroglios administratifs, hiérarchiques ou médicaux - quelquefois les trois - et vivant au quotidien ce qu'ils ressentent (à tort ou à raison) comme une **injustice d'ordre professionnel**, laquelle, en tout état de cause, les empêche de s'exprimer pleinement dans leur métier de policier.

Comment en effet s'épanouir au travail lorsque, « formaté » pour faire respecter au bénéfice de ses concitoyens la Loi, les Textes et Règlements et opérer en unités constituées, ce policier a le sentiment que sa propre administration ou sa chaîne hiérarchique s'affranchit allégrement du tout à son détriment ?

Ou, pire, quand elle l'ignore par un silence dont il est hélas prévisible qu'il soit destructeur : cette forme de « Circulez, y'a rien à voir !! » chère à Coluche est d'évidence blessante pour des policiers du XXIème siècle soumis à l'extérieur à de rudes conditions de travail !

Et que dire de ces procédures judiciaires à n'en plus finir, complexifiées à l'extrême, dans lesquelles ils sont englués au détriment de la police de terrain, cœur de métier qui constitue l'une des principales sources d'attrait et de motivation ?

Avec bientôt 44 ans de recul depuis mon entrée dans la Police Nationale, si j'ai pu constater les progrès indéniables accomplis en matière d'équipement, de formation, de moyens, de technicité, de professionnalisation, a contrario la marge de progression qualitative au plan de la gestion de l'humain m'y apparaît aujourd'hui encore trop importante.

Or, le policier, acteur au quotidien du maintien de la paix publique, n'est pas un homme (ou une femme) et encore moins un fonctionnaire comme les autres, confronté qu'il est en permanence à gérer des situations de plus en plus complexes, difficiles, dangereuses, risquées voire critiques au sein d'une société en constante mutation. Il mérite donc d'être traité en conséquence par l'ensemble des intervenants que sont l'administration centrale, les SGAMI, les supérieurs hiérarchiques de tous grades, les organisations syndicales, la médecine statutaire, etc.

C'est ainsi que ces intervenants se doivent d'adhérer au dispositif de médiation en ce qu'il constitue l'un des outils modernes du management et un facilitateur relationnel reconnu grâce à une démarche individualisée, « du sur-mesure à l'échelon de l'Homme-policier ».

A quoi cela servirait-il que l'administration ait créé un « machin » de plus dans la Police, dénommé Médiation, si c'est pour que ne soit pas tiré les conséquences des avis argumentés favorables aux requérants (environ la moitié) ou, à tout le moins, que l'administration explique pourquoi ?...

Il est temps que le taux de suivi desdits avis et recommandations augmente significativement, au risque d'un discrédit du dispositif, générateur de nouvelles désillusions parmi les personnels, pour certains déjà fragilisés.

Au terme de ce moment passé au service de la Médiation et au bénéfice de mes capacités d'écoute mais aussi d'indignation (dont je me suis surpris à constater qu'elles ne régressaient pas avec l'âge...), si j'ai pu contribuer à un peu plus d'équité ou d'harmonie dans les rapports humains au sein de l'Institution et apaiser le mal-être professionnel de quelques-uns, alors cela valait la peine que « ça m'intéresse » et que j'y apporte ma pierre.

Convaincu que les impulsions nécessaires doivent venir du haut et ne doutant pas de la volonté de nos plus Hautes Autorités de pérenniser le dispositif de Médiation interne (déjà copié par ailleurs...), je souhaite amicalement bon vent à toute l'Equipe la composant ainsi qu'à mes Collègues et amis policiers. Auxquels je dis « Soyez forts ! », car **notre démocratie a un besoin vital de sa Police Nationale.**

Et maintenant..., je compte sur vous !...

Gilles LE CAM
Commissaire Divisionnaire Honoraire
Délégué du Médiateur Interne de la Police Nationale pour la Zone SUD
du 1er juillet 2013 au 15 septembre 2015

Je voudrais témoigner à travers ces quelques lignes de mon expérience de Délégué du Médiateur interne durant un peu plus de deux années.

Tout d'abord je n'avais pas du tout l'intention d'exercer en tant que réserviste de la Police Nationale et j'étais très réticent lorsque le SGAMI à MARSEILLE m'a demandé si le poste de Délégué m'intéressait. Ce n'est qu'après avoir eu un entretien téléphonique avec Frédéric LAUZE, Médiateur interne de la Police Nationale, que j'ai accepté cette fonction.

J'ai pensé tout d'abord que la participation à la mise en place de ce nouveau projet dans la Police devait être passionnant d'autant plus que j'étais déjà spécialisé en matière de ressources humaines après avoir été chef de la division du personnel à la DCPAF de 2007 à 2009 et DZPAF adjoint à MARSEILLE de 2009 à 2012 plus particulièrement en charge des problèmes RH.

Ma tâche fut facilitée par mon réseau de relations professionnelles à MARSEILLE aussi bien avec le SGAMI que les différents chefs de service et les responsables des organisations syndicales. J' avais également une bonne expérience des personnels en tenue après 14 ans en tant qu'officier de CRS et 18 ans en tant que commissaire de police dont 5 en sécurité publique et 13 à la police aux frontières.

J'ai vécu une expérience humaine très enrichissante qui m'a permis de constater que le dispositif de médiation avait comblé un vide et qu'il s'agissait d'un échelon manquant dans la gestion RH de la Police Nationale.

Le poste de délégué du Médiateur permet d'avoir un rôle vraiment humain au contact direct des agents et de leur réalité quotidienne en privilégiant les paramètres professionnels et émotionnels par rapport aux questions juridiques. La médiation interne dans la Police Nationale est aujourd'hui un succès car elle est véritablement reconnue aussi bien par les fonctionnaires, les chefs de service, les organisations syndicales et les SGAMI, et les doutes et suspicions apparus au départ sur la notion d'indépendance ont maintenant disparus.

Ces deux années en tant que Délégué du Médiateur interne m'ont apporté énormément de satisfactions ainsi que parfois quelques déceptions parmi les 42 dossiers traités.

J'étais ainsi particulièrement satisfait d'obtenir gain de cause aussi bien en matière de réduction de prélèvements mensuels pour des remboursements de trop-perçu, de mutation rapide dans l'intérêt du service pour un fonctionnaire menacé par un délinquant que de réduction de sanctions pour des fonctionnaires particulièrement méritants.

Il convient de préciser que certains résultats positifs obtenus dans l'urgence sont dus à une conjonction d'interventions efficaces du DDSP, du délégué syndical, du SGAMI, de l'assistante sociale et même du Médiateur des Finances Publiques.

J'ai particulièrement apprécié cette solidarité entre tous ces acteurs différents qui aboutit à un management à visage humain et à une résolution immédiate de certains conflits.

Une de mes plus grandes satisfactions en tant que délégué reste ce café offert par un fonctionnaire de la DDSP d'Avignon pour lequel j'avais obtenu un résultat favorable auprès de la DRCPN et qui ayant appris que je revenais à Avignon pour un nouveau dossier a tenu à m'inviter et à me présenter à ses collègues en vantant le dispositif de médiation. Cette simple invitation représentait pour moi toute l'importance de la touche humaine de la fonction de délégué ainsi qu'une vraie reconnaissance du travail accompli. J'étais également très satisfait d'avoir obtenu un poste dans une nouvelle direction pour un officier qui était en dépression depuis deux années et se plaignait de harcèlement moral.

Parmi les déceptions de ma fonction, j'ai découvert que certains agents abusaient du système et demeuraient en congés de maladie alors que l'on a obtenu pour eux dans l'urgence un détachement dans un autre département afin qu'ils se rapprochent du domicile familial. Certains fonctionnaires évoquent à tort le harcèlement moral de leur hiérarchie alors qu'il s'agit de problèmes relationnels ou de discipline.

Les dossiers de harcèlement moral avec menaces de suicide sont pour moi les plus difficiles à traiter car il s'agit d'éviter aussi bien les accusations abusives que la perte de confiance du fonctionnaire qui peut être désastreuse au plan psychologique et moral.

Mes deux années d'expérience en tant que délégué m'ont appris que la relation de confiance avec le fonctionnaire était surtout basée sur l'indépendance, l'impartialité, la confidentialité et l'équité.

Pour conclure, je tenais à remercier tous ceux qui m'ont aidé dans ma fonction de délégué dans la zone SUD, les différents chefs de service et en particulier les DDSP de la zone que j'ai souvent sollicité et qui ont facilité ma tâche, tous les représentants syndicaux avec qui j'ai pu travailler efficacement, ainsi que tous les personnels du SGAMI SUD à MARSEILLE qui m'ont à la fois accueilli et aidé très cordialement, en particulier M. VACHER, M. BOUTTERA, Mme CHABRERIE, Mme BURES, M. BORDES et M. TRUET.

Je remercie également tous mes collègues délégués zonaux ainsi que Philippe BUCHIN, magistrat des juridictions administratives pour son aide précieuse et le Médiateur interne de la Police Nationale, Frédéric LAUZE, qui m'a accordé toute sa confiance en me permettant de participer modestement à l'installation de ce nouveau dispositif dans la police alors que j'étais retraité et de pouvoir vivre ainsi une expérience humaine à la fois enrichissante et passionnante.

Rapport du groupe de travail du Conseil d'État



REFLEXIONS POUR LA JUSTICE ADMINISTRATIVE DE DEMAIN

**Rapport du groupe de travail présidé par Odile Piérart
Chef de la mission permanente d'inspection des juridictions administratives**

Novembre 2015

| | |
|---|----|
| <u>Introduction</u> | 3 |
| Première partie : apporter une réponse adaptée à la demande de justice..... | 8 |
| A.- Réorienter les demandes pour lesquelles la saisine du juge n'est pas justifiée..... | 8 |
| 1 - Pour une présence utile du juge dans les contentieux DALO..... | 8 |
| 2 - Le recours aux médiateurs internes à l'administration : pour une relance, dans une nouvelle configuration, du recours administratif préalable obligatoire..... | 12 |
| 3.- La mise en œuvre de modes alternatifs ou complémentaires à la saisine du juge..... | 14 |
| B.- Répondre rapidement aux demandes dont l'issue est certaine..... | 20 |
| 1 - Clarification des possibilités de rejet par ordonnance (article R. 222-1 7° du CJA) | 20 |
| 2 - Recours abusif..... | 21 |
| <u>Deuxième partie : garantir une intervention équitable, efficace et utile du juge lorsqu'il est saisi</u> | 23 |
| A.- Assurer un accès simple et équitable à la justice..... | 23 |
| 1 - Généraliser la règle de la décision préalable..... | 23 |
| 2 - Conserver une appréciation de l'intérêt donnant qualité pour agir adaptée à chaque domaine contentieux particulier..... | 23 |
| 3 - Rationaliser les exceptions à l'obligation du recours au ministère d'avocat..... | 24 |
| 4 - Faciliter l'insertion de la demande d'aide juridictionnelle dans le déroulement du litige..... | 26 |
| 5 - Poursuivre le projet de mise en œuvre d'actions de groupe en reconnaissance de responsabilité et en reconnaissance de droits..... | 29 |
| 6 - Frais de procédure..... | 30 |
| B.- Clarifier le débat contentieux par une instruction dynamique et individualisée des litiges..... | 31 |
| 1 - Mettre en place un système contraignant imposant un mémoire récapitulatif..... | 31 |
| Donner au juge la faculté de cristalliser le litige..... | 33 |
| 2 - Rendre plus aisée l'expression d'un désistement lorsque le litige a perdu tout intérêt pour les parties..... | 33 |
| 3 - Faciliter l'instruction..... | 35 |
| C.- Renforcer l'utilité concrète de l'intervention du juge..... | 36 |
| 1 - Traitement des illégalités vénielles : la régularisation possible de certaines irrégularités..... | 36 |
| 2 - Prolonger, lorsque la nature du litige y incite, la dynamique d'atténuation de la frontière entre le recours pour excès de pouvoir et le plein contentieux..... | 37 |
| 3 - Renforcer la spécificité de l'office du juge d'appel..... | 41 |
| Troisième partie : organiser la juridiction administrative pour répondre aux défis de demain | 45 |
| A - Améliorer la mutabilité des moyens entre les <u>juridictions</u> | 45 |
| B.- Approfondir la relation de confiance entre tous les acteurs de la juridiction..... | 47 |
| 1 - <u>Donner un rôle nouveau aux greffes dans le processus d'élaboration de la décision juridictionnelle</u> | 47 |
| 2 - <u>Confier à un « délégué de justice », certaines fonctions de type juridictionnel ou le suivi des litiges faisant l'objet de procédures de règlement alternatif des différends</u> | 49 |
| C.- Renforcer l'utilisation des nouvelles technologies pour le traitement des dossiers..... | 50 |
| Conclusion..... | 52 |
| Récapitulatif des mesures proposées..... | 53 |
| ANNEXES..... | 57 |

Introduction

Quelle place pour le juge administratif dans la société ?

La question est assurément ambitieuse et peut sembler dépasser très largement, de prime abord, le cadre et les compétences d'un groupe de travail créé pour réfléchir aux évolutions à venir de l'office du juge administratif.

Il n'en est rien.

Que l'on songe aux évolutions - que les travaux préparatoires de la loi du 24 mai 1872 rattachent à l'héritage de la Constituante - qui ont conduit à confier au Conseil d'Etat le soin de statuer souverainement « sur les recours en matière contentieuse administrative », à celles, inspirées tant d'une volonté de réduction des délais de jugement que de création d'un authentique ordre de juridictions, qui ont donné lieu à la création des tribunaux administratifs et, plus tard, des cours administratives d'appel ; ou encore, parmi beaucoup d'autres, à celles qui, lointainement inspirées d'un certain Huron, pour lequel la qualité de la justice se mesurait en termes de vie quotidienne, ont conduit à la prise en considération de l'urgence dans le contentieux administratif, il apparaît avec force que l'histoire de la juridiction administrative est celle d'une institution en mouvement, dont l'évolution permanente est dictée, non tant par des préoccupations techniques ou des réactions à des situations de crise, que par une réelle volonté de répondre, en s'efforçant souvent de les anticiper, aux attentes de la société.

Peut-il, d'ailleurs, en aller autrement ?

La justice, administrative notamment, aussi spécifique soit-elle, est un service public ; une activité dont l'objet même, par-delà la résolution quotidienne de conflits entre des justiciables - personnes privées, puissance publique, personnes chargées de missions de service public - contribue à la régulation sociale. Une activité qui, plus largement, au travers de la protection qu'elle assure des droits fondamentaux et de la conciliation qu'elle opère entre les « droits privés » et les « droits de l'Etat », participe de l'idée même d'Etat de droit. Elle doit donc s'adapter de manière constante et permanente aux évolutions de la société et, plus particulièrement, aux attentes des justiciables et des citoyens.

Envisager l'office du juge administratif de demain et proposer des évolutions lui permettant de remplir pleinement sa mission, fussent-elles pour certaines de nature technique, ne pouvait donc aller sans une réflexion plus globale sur ces attentes.

Le groupe de travail s'est ainsi efforcé, en premier lieu, d'identifier les principales caractéristiques de l'évolution de la demande de justice et ensuite, les facteurs particuliers qui, du point de vue de la juridiction administrative, contribuent à la fluctuation du niveau et de la nature des demandes contentieuses.

La première caractéristique de l'évolution de la demande de justice est une tendance générale, sur le long terme, à l'augmentation du contentieux – que révèle le taux moyen de croissance du nombre de requêtes enregistrées de 6 % par an. Si cette progression constante s'explique, en partie, par la confiance qu'accordent les citoyens à la justice administrative et par la meilleure connaissance qu'ils peuvent avoir de son existence, de ses missions et de son utilité – encore cette affirmation mérite-t-elle d'être relativisée avec le rappel du caractère modeste du contentieux administratif par rapport à la réalité de l'activité administrative, elle révèle aussi une erreur partielle de perspective sur la fonction du juge. De fait, le recours à celui-ci n'est pas la seule forme de résolution des conflits particuliers ou des difficultés systémiques du corps social,

ni nécessairement la plus adaptée : le juge contribue certes, par essence, à la régulation de la société, mais il le fait en disant le droit et non en tranchant en équité et son office, qui est de connaître de litiges réels et non de querelles vénielles, revêt en outre un caractère définitif qui exclut en grande partie toute autre forme de conciliation ou de réconciliation.

La deuxième caractéristique est la demande - légitime - de renforcement constant de la qualité de la justice, qui, non seulement se doit de rester irréprochable en ce qui concerne le respect des principes fondamentaux de la fonction de juger - équité du procès, délais raisonnables... - mais que l'on souhaite aussi plus proche et plus transparente, et la mieux adaptée possible à la situation particulière de chaque justiciable, y compris sur le plan de la procédure et de la forme de la réponse qui est donnée au litige.

La troisième caractéristique est que ces tendances à l'augmentation du contentieux et à l'adaptation de la réponse juridictionnelle à la situation particulière de chacun s'inscrivent dans un contexte financier et budgétaire tendu, dans lequel les moyens nécessaires à l'action de ce service public sont alloués d'abord au regard de critères liés à des performances immédiates qui, pour être rationnels, ne sont pas nécessairement pertinents pour le temps long dans lequel agit la fonction de régulation sociale de la justice.

Les facteurs particuliers qui, du point de vue de la juridiction administrative, contribuent à la fluctuation du niveau et de la nature des demandes contentieuses, sont en partie le reflet de ce contexte.

L'analyse de l'évolution des données statistiques nettes dans les tribunaux administratifs au cours des dix dernières années met en effet en évidence une croissance particulièrement forte des entrées (de l'ordre de 50 000 affaires de plus entre 2005 et 2014)¹. Celle-ci n'est néanmoins pas le reflet d'une augmentation structurelle et permanente de la demande de justice. Cette augmentation est en effet le fruit, pour sa quasi-totalité, d'une augmentation forte dans trois domaines seulement qui sont : les contentieux sociaux (20 000 entrées en plus sur la même période), le contentieux des étrangers (18 000 entrées en plus) et le contentieux fiscal (6 000 entrées en plus). L'ensemble des autres contentieux, qui se partagent le surplus de 6 000 requêtes sur les dix années considérées, se caractérisent, en moyenne, par une relative stabilité.

Une analyse plus fine de ces données permet de mieux identifier les aspects structurants de ces évolutions :

- l'essentiel de l'augmentation des contentieux dits « sociaux » procède du contentieux du droit au logement opposable (DALO), qui, entre sa création en 2008 et 2015, a généré 14 000 requêtes en plus, concentrées sur quelques tribunaux, essentiellement ceux de la région parisienne ;
- l'augmentation quasi-continue du contentieux des étrangers, sur l'ensemble de la période, est marquée par deux pics en 2007 et 2011 ;
- le contentieux fiscal, qui a connu une décline constante entre 1999 et 2013, a augmenté au cours des deux dernières années (2014 et 2015), même en tenant compte, lorsque l'on analyse les données brutes, de l'effet de « pic » généré par le contentieux relatif à la contribution au service public de l'électricité ;
- si le contentieux de la fonction publique enfin, ne participe pas, sur les dix dernières années, à l'augmentation générale du contentieux, il a connu une évolution récente analogue à celle du contentieux fiscal : après une décline constante entre 2005 et 2013, le nombre de requêtes enregistrées dans ce domaine a augmenté d'environ 3200 unités au cours de la seule année 2014.

¹ Les entrées sont passées de 81 672 affaires en 1994, à 148 387 affaires en 2004, et à 201 368 affaires en 2014, en données nettes.

Devant les cours administratives d'appel, les entrées ont augmenté d'environ 50 % sur la même période, passant d'environ 20 000 à environ 30 000². Cette augmentation est substantiellement liée à celle du contentieux des étrangers (7 500 requêtes supplémentaires en dix ans), et, dans une moindre part, au contentieux de l'urbanisme, qui a connu une augmentation continue sur l'ensemble de la période (700 requêtes en plus), ainsi qu'au contentieux de la fonction publique, qui a augmenté rapidement au cours de l'année 2014 (700 requêtes en plus entre 2013 et 2014), cette dernière évolution s'expliquant par la réintroduction de l'appel dans cette matière. Si le contentieux fiscal est resté, pour sa part, très stable sur l'ensemble de la période, celui du permis de conduire, en revanche, a connu un pic en 2010 (1445 requêtes enregistrées pour 169 requêtes seulement en 2005), avant de décroître fortement ensuite (124 requêtes enregistrées en 2014).

En croisant l'analyse des données statistiques avec l'expérience et les observations de ses membres et des personnes auditionnées, le groupe de travail a identifié quatre facteurs clés qui lui paraissent contribuer aux fluctuations de la demande de justice :

- les évolutions législatives, soit qu'elles confient à la juridiction administrative le soin de veiller à la mise en œuvre de nouveaux droits (contentieux sociaux et DALO en particulier), soit qu'elles fassent évoluer de manière sensible les procédures et les conditions d'octroi de droits existants (contentieux des étrangers), soit qu'elles génèrent intrinsèquement, du fait de malfaçons externes ou internes, des contentieux de masse ou des contentieux sériels³ ;
- les évolutions de la pratique administrative : leur influence est sensible dans le domaine du droit des étrangers (circulaires de régularisation ou, au contraire, restreignant la marge d'appréciation dans l'octroi de titres de séjour, politiques de quotas de titres ou d'éloignement...) ou dans celui du contentieux fiscal ;
- les aspects économiques et sociaux : s'il paraît évident qu'ils ont contribué au développement des contentieux dits « sociaux », ils ne sont sans doute pas sans incidence, également, sur l'accroissement récemment constaté dans plusieurs autres domaines, tel le contentieux fiscal ou celui de la fonction publique ;
- les facteurs propres à l'activité contentieuse des juridictions administratives, enfin, jouent également un rôle qui, même s'il est sans doute réduit par rapport à ceux précédemment mentionnés, n'est pas négligeable : on peut penser aux modulations des conditions d'accès à la justice (les variations du périmètre des litiges pouvant faire l'objet ou non d'un appel, par exemple, sont le facteur majeur expliquant les évolutions récentes du contentieux en matière de fonction publique ou de permis de conduire devant les cours administratives d'appel...) ou à l'appréciation des conditions d'octroi de l'aide juridictionnelle (facteur couplé à deux autres qui sont, d'une part, la situation économique et sociale des requérants et, d'autre part, l'investissement, ou non, du domaine contentieux par des avocats spécialisés).

Le groupe de travail a d'emblée souhaité intégrer à sa réflexion la nécessité de poursuivre l'objectif de rendre une justice de qualité. Un tel objectif implique nécessairement l'adaptation de l'office du juge aux enjeux et aux exigences de son temps mais aussi aux évolutions de la procédure suivie devant lui. Il suppose aussi une justice accessible, dont la fonction, les missions, et les décisions qu'elle rend sont comprises et acceptées par la société.

² Les entrées sont passées de 20 196 affaires en 2005, à 29 857 affaires en 2014, en données nettes

³ Voir en annexe les données statistiques sur les principaux contentieux sériels.

Ainsi, aux analyses portant sur les attentes du justiciable et du corps social, se sont naturellement ajoutées des réflexions, focalisées sur la pertinence de l'intervention du juge pour certains litiges et sur les attentes de l'ensemble des membres de la juridiction administrative - magistrats et agents du greffe - quant aux perspectives d'évolution de leurs missions. Le développement de modes alternatifs de règlement des litiges a pu apparaître ainsi dans certains cas comme un instrument au service de la qualité. Par ailleurs le constat partagé a été celui d'un risque réel que peut faire porter l'augmentation, voire la tendance, lourde dans certains tribunaux, à la massification du contentieux⁴, sur la perception même du métier de rendre la justice. Les évolutions de la structure des contentieux, comme celles des pouvoirs et de l'office du juge administratif, ont certes fait évoluer les métiers de la juridiction administrative dans le sens d'une plus grande prise en considération de la situation individuelle des personnes et, dans le même temps, d'un plus grand impact immédiat sur la vie de celles-ci. Elles peuvent néanmoins avoir pour revers, à partir d'un certain point, une atténuation croissante de ce qui, pour beaucoup, a constitué la motivation principale ayant conduit à exercer des fonctions dans la juridiction administrative, à savoir l'exercice d'un travail d'abord centré sur l'appréhension et l'analyse, en droit, des litiges devant être tranchés.

De l'ensemble de ces réflexions initiales, le groupe de travail a tiré trois lignes principales qui ont orienté les propositions qu'il formule :

- aller dans le sens d'une justice qui, tout en respectant les exigences d'efficacité applicables à tout service public, soit aussi plus proche du justiciable et, surtout, mieux adaptée à la résolution rapide et effective, que le justiciable est en droit d'attendre, des litiges qui lui sont légitimement soumis ;
- concilier cet impératif avec les attentes de l'ensemble des membres de la juridiction administrative, en permettant d'orienter les litiges vers les compétences les plus adaptées à leur nature et à leur complexité ;
- sans prendre parti sur le débat qui, depuis presque les origines du contentieux administratif, oppose ceux qui conçoivent celui-ci comme un moyen de dire le droit et de « tutelle » de l'administration, selon la formule de Romieu, et ceux pour qui il est d'abord orienté vers la résolution d'un litige et la protection des droits des justiciables, ne s'interdire aucune piste de réflexion qui soit de nature à permettre des évolutions souhaitables, en s'appuyant, notamment, sur la capacité particulière d'adaptation dont la juridiction administrative a fait preuve depuis ses origines.

C'est à l'aune de ces orientations, et tout en étant pleinement conscient, à la fois de l'étendue et des limites de sa légitimité et de la nature des facteurs sur lesquels il lui était directement possible de proposer des évolutions, que le groupe de travail s'est efforcé de dégager des propositions, pour apporter une réponse adaptée à la demande de justice (I), garantir une intervention équitable, efficace et utile du juge lorsqu'il est saisi (II) et organiser la juridiction administrative pour répondre aux défis de demain (III).

⁴ Voir en annexe les données statistiques sur l'évolution du contentieux de masse.

2 - Le recours aux médiateurs internes à l'administration : pour une relance, dans une nouvelle configuration, du recours administratif préalable obligatoire

Si l'intervention du juge semble parfois dénuée d'intérêt pour le traitement d'un conflit, il est des hypothèses où elle apparaît prématurée. Il en va notamment ainsi lorsque l'administration est en mesure de traiter elle-même le différend que son comportement ou sa décision a suscité.

Unaniment et continûment préconisée au fil des études et des rapports¹⁴, la mise en place d'un recours administratif préalable obligatoire exige, pour être effective, une réelle volonté, une adhésion partagée et une action énergique des administrations concernées. Le succès de cette voie de recours dépend par ailleurs des moyens mis en œuvre par l'administration pour apporter des réponses adaptées et acceptées. Les mécanismes de recours administratifs préalables obligatoires effectivement institués ont connu des succès variables. S'ils ont été efficaces, en termes de prévention du contentieux, dans certains secteurs et notamment, en matière fiscale et de fonction publique militaire¹⁵, aucune généralisation des dispositifs existants n'a été réellement tentée. De ce point de vue, l'occasion a été manquée lors de la mise en œuvre du décret n° 2012-765 du 10 mai 2012 portant expérimentation de la procédure de recours administratif préalable obligatoire aux recours contentieux formés à l'encontre d'actes relatifs à la situation personnelle des agents civils de l'Etat¹⁶. Le champ limité de l'expérimentation n'a pu permettre de mesurer l'efficacité du dispositif. La procédure mise en place était cependant originale en ce qu'elle prévoyait la possibilité pour l'agent de saisir un tiers de référence, afin qu'il se prononce, à titre consultatif, sur le recours avant que l'administration n'en soit effectivement saisie.

Il est vrai que le choix d'un traitement des recours préalables par le même service que celui qui a pris la décision présente le risque de l'inefficacité : l'administration sera naturellement peu portée à remettre en cause sa propre décision et l'agent ne sera pas enclin à admettre qu'une décision confirmative émanant du même auteur a bien été prise à l'issue d'un nouvel examen. Dans ces conditions, le recours administratif préalable peut apparaître comme jouant trop imparfaitement le rôle de filtre du contentieux de nature à soulager le juge mais aussi les administrations du suivi de ces contentieux et il n'apparaît pas nécessairement, en outre, pour les administrations, comme un instrument utile de gestion des ressources humaines.

Pour remplir ce double rôle (filtre contentieux et outil de gestion), il convient d'abord, comme l'attestent les expériences réussies, que les administrations soient en mesure de dégager des effectifs permettant de procéder à un véritable réexamen, autonome (pour être crédible), par l'administration des décisions contestées. Il est apparu au groupe de travail, à ce titre, que les médiateurs internes institutionnels, mis en place de manière de plus en plus fréquente¹⁷ pour promouvoir (dans le cadre de procédures simples) le dialogue entre l'administration et les tiers pouvaient jouer un rôle particulier.

¹⁴ On citera seulement le rapport de 2008 du Conseil d'Etat sur le recours administratif préalable et le rapport n°2260 de l'Assemblée nationale, fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi de Finances pour 2015 (n° 2234) « Conseil nettrcôole de l'Etat », sur le rapport du rapporteur spécial Ph. Vigier.

¹⁵ Sur la base du décret n° 2001-407 du 7 mai 2001 organisant la procédure de recours administratif préalable aux recours contentieux formés à l'encontre d'actes relatifs à la situation personnelle des militaires, pris en application de la loi n° 2000-597 du 30 juin 2000 relative au référé devant les juridictions administratives, notamment son article 23.

¹⁶ Faisaient partie du champ de l'expérimentation les fonctionnaires et agents non titulaires relevant du Secrétariat général du Gouvernement, du ministère de la Justice, y compris les services du Conseil d'Etat, de la CNDA, des TA et des CAA, les services académiques et départementaux de l'académie de Lyon.

¹⁷ Par ex. : Pôle emploi. Depuis la loi n°2008-758 du 1^{er} août 2008 relative aux droits et aux devoirs des demandeurs d'emploi, un médiateur national, placé auprès du directeur général de Pôle emploi est institué dont la mission est de recevoir et de traiter les réclamations individuelles relatives au fonctionnement de l'institution, sans préjudice des voies de recours existantes ; cf. a3r1t2. L5 et L. 5312-12-1 du code du travail. Médiateur de l'éducation nationale : la médiation apparaît au sein de l'Education nationale en 1998. Le médiateur acquiert une consécration législative avec la loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités ; cf. art. L. 23-10-1 du code de l'éducation.

Médiateur de la police nationale : fonction mise en place au ministère de l'intérieur, à la direction générale de la police nationale, par arrêté du 27 novembre 2012.

Leur saisine, pour régler les différends qui naissent entre les administrations et leurs agents (police, éducation nationale) ou les autres usagers (Pôle emploi, éducation nationale), est souvent une voie alternative efficace au contentieux¹⁸. Ce succès tient à la fois à la proximité de ces institutions avec les administrations dont ils traitent les litiges, à leur indépendance (du point de vue de leur positionnement institutionnel), à leur spécialisation dans le traitement des recours administratifs et aux possibilités qu'ils se donnent de procurer des conseils ou de traiter les recours sous un angle qui n'est pas exclusivement juridique et de les traiter rapidement (l'écoulement du temps, en matière de gestion des agents, peut en effet rendre plus difficile une solution amiable ou moins acceptable une solution correctrice).

L'indépendance du médiateur interne, comme du tiers de référence, en ce qu'il est dépourvu de lien hiérarchique avec la personne qui a pris la décision contestée ou avec son supérieur hiérarchique direct (sauf s'il s'agit du ministre lui-même), alliée à sa compétence juridique et à sa connaissance des règles statutaires et des pratiques en vigueur dans l'administration en cause, lui confèrent une légitimité et une autorité à l'égard des deux

« parties », demandeur et administration, et sont ainsi essentiels pour l'acceptabilité de ses avis motivés.

Ces instances de médiation, en centralisant le traitement des réclamations, peuvent par ailleurs déceler les pratiques « déviantes » d'un service dans l'application d'un texte, des problèmes d'équité, voire les effets secondaires inattendus d'une norme inadaptée qui requièrent une modification du cadre juridique. Elles peuvent ainsi utilement contribuer à la prévention de contentieux sériels ou à son tarissement.

C'est pourquoi le groupe de travail propose d'encourager le recours aux médiateurs internes pour gérer les recours administratifs, y compris les recours administratifs préalables obligatoires. Leur rôle, comme la procédure suivie, pourrait s'inspirer de l'expérimentation du recours administratif préalable obligatoire avec saisine d'un tiers de référence prévue par le décret, évoqué plus haut, du 10 mai 2012.

D'ores et déjà, à la suite des échanges qu'il a eus avec la direction de l'administration générale de la police nationale ainsi qu'avec le médiateur de la police nationale, **le groupe de travail propose que soit défini, en lien avec la direction générale de la police nationale, le périmètre d'une expérimentation d'une saisine obligatoire du médiateur interne de la police nationale, préalablement à l'introduction d'un recours contentieux par les agents relevant de cette administration.**

De manière plus générale, le groupe de travail encourage les administrations, notamment celles qui disposent d'un médiateur interne, à mentionner dans les décisions qu'elles prennent la possibilité de recours à celui-ci.

Propositions :

- **Encourager le développement des médiateurs internes.**
- **Expérimenter le recours obligatoire au médiateur interne de la police nationale préalablement à l'introduction d'un recours contentieux par un agent relevant de cette administration.**
- **Mentionner l'existence des médiateurs internes dans les décisions administratives.**

¹⁸ L'exemple de Pôle emploi est assez éloquent : en 2014, 40 % des 25 843 réclamations qui ont été portées devant lui ont reçu une suite « plutôt ou totalement » favorable (cf. Rapport 2014 du Médiateur national).

Charte des Médiateurs de Services au Public

8



*Club des Médiateurs
de Services au Public*

Charte des Médiateurs de Services au Public

1^{er} mars 2011

Préambule

Le Club des Médiateurs de Services au Public regroupe des Médiateurs des administrations, entreprises, institutions et collectivités, en charge d'un service au public. Ils pratiquent la médiation institutionnelle pour donner aux litiges dont ils sont saisis par les citoyens, usagers et clients, une solution en droit et en équité et pour faire des recommandations d'ordre général en matière d'amélioration des relations avec les publics concernés.

Ces médiations, gratuites pour les demandeurs et d'un accès direct dès que les recours internes ont été épuisés, respectent les principes fixés par la présente Charte des Médiateurs de Services au Public.

Ce texte fédérateur, adopté dès 2004 et rénové en 2010, garantit l'observation par les Médiateurs et les institutions auprès desquelles ils exercent leurs fonctions de règles déontologiques exigeantes et précises - impartialité et indépendance, compétence, efficacité - , ainsi que la qualité des médiations, menées avec diligence dans la confidentialité.

Les Médiateurs du Club réaffirment ainsi les valeurs qui, dans le respect permanent des règles de droit et des textes européens en matière de médiation, sont le cadre de référence de leur action :

- le respect des personnes, de leurs opinions et de leurs positions,
- la volonté de faciliter la recherche de solutions amiables aux différends,
- l'écoute équilibrée, disponible et attentive des parties : le Médiateur fait de l'écoute un devoir,
- l'impartialité par rapport aux parties et à l'institution auprès de laquelle le Médiateur exerce son activité,
- le respect du principe du contradictoire : le Médiateur veille à ce que les parties aient la possibilité de faire connaître leur point de vue et de prendre connaissance de toutes les positions et de tous les faits avancés par l'autre partie,
- l'équité : en effet, au-delà de la règle de droit applicable, il s'agit de prendre en compte le contexte propre à chaque cas.
- la transparence : le Médiateur a un devoir d'information sur son rôle, le processus suivi et les résultats de son activité. Il l'exerce, notamment au travers de son rapport annuel qu'il rend public, ce rapport comportant également ses recommandations d'ordre général ou voies de progrès,
- la confidentialité : le Médiateur est tenu à la confidentialité pour les données nominatives et les informations obtenues lors de l'instruction du litige. Les exemples cités dans le rapport annuel doivent être présentés sous forme anonyme.

Le statut d'association, dont s'est doté le Club des Médiateurs, conforte son rôle d'information sur la médiation institutionnelle et de lieu d'échanges, ainsi que son action de soutien, notamment pour faciliter la formation des Médiateurs et de leurs équipes et favoriser la diffusion entre ses membres de leurs expériences et des bonnes pratiques.

Le Club a vocation à développer également des outils de communication accessibles au public et à aider ainsi les usagers et clients dans leur choix de recourir à la médiation et dans l'orientation de leurs saisines, notamment par la mise à disposition d'un annuaire détaillé.

Le Club contribue également à ce que médiation judiciaire, médiation conventionnelle et médiation institutionnelle appliquent, avec les spécificités qui leur sont propres, un référentiel commun de valeurs et de processus au service du développement des médiations de qualité en tant que mode alternatif de règlement des litiges.

La présente Charte constitue le socle de référence éthique de la pratique de la médiation institutionnelle pour les membres du Club des Médiateurs de Services au Public.

Elle s'applique sans préjudice des éventuelles dispositions spécifiques régissant l'activité de chaque Médiateur.

Elle énonce un ensemble de principes que les Médiateurs membres du Club s'engagent à respecter.

S'inscrivant dans le cadre d'une définition adaptée de la médiation, les Médiateurs offrent ainsi, aux requérants, des garanties portant sur la personne du Médiateur et sur sa conduite du processus de médiation.

Définition de la médiation institutionnelle

La médiation institutionnelle est un processus structuré par lequel des personnes physiques ou morales tentent avec l'aide du Médiateur, de manière volontaire, de parvenir à un accord amiable avec des administrations, entreprises, institutions ou collectivités, sur la résolution des différends à caractère individuel qui les opposent à celles-ci.

A la lumière des litiges qui lui sont soumis et des dysfonctionnements qu'il constate, le Médiateur institutionnel formule des propositions d'ordre général pour améliorer les relations avec les publics concernés.

Le Médiateur

Le Médiateur est un tiers impartial et indépendant, compétent, efficace.

- Impartial et indépendant

Par son autorité, son expérience, la durée de son mandat et son positionnement dans l'institution ou l'entreprise, le Médiateur apporte aux requérants les plus grandes garanties d'impartialité et d'indépendance. Il s'engage à refuser, suspendre ou interrompre la médiation si les conditions de cette indépendance ne lui paraissent pas ou plus réunies.

Le Médiateur informe clairement sur son positionnement par rapport aux entités concernées afin que les requérants soient en mesure de le choisir, en toute connaissance, comme tiers dans la recherche du règlement impartial de leur différend.

Le Médiateur s'engage à traiter en permanence toutes les parties d'une manière équitable dans le cadre de la médiation.

- Compétent

Le Médiateur a suivi une formation spécifique à la médiation ou bénéficie d'une expérience approfondie dans ce domaine.

Il dispose d'une expertise des sujets sur lesquels portent les médiations qui lui sont confiées.

Il actualise et perfectionne ses connaissances théoriques et pratiques par une formation continue, notamment dans le cadre du Club.

- Efficace

Le Médiateur s'engage à mener à son terme avec diligence le processus de médiation et à garantir la qualité de celui-ci.

Le processus de médiation

- Transparence et consentement des requérants

Le Médiateur informe les requérants de manière claire et complète sur les valeurs et principes de la médiation ainsi que sur les modalités pratiques de celle-ci. Le fait de saisir le Médiateur vaut consentement pour que celui-ci mène la médiation selon les modalités ainsi portées formellement à la connaissance des parties.

Il veille à ce que le choix de recourir à sa médiation soit libre et éclairé.

Cette information est largement diffusée, en particulier sur les sites des Médiateurs et du Club des Médiateurs de Services au Public. Elle relève également des institutions auprès desquelles les Médiateurs exercent leurs fonctions.

Le Médiateur informe sur les délais de prescription spécifiques au domaine en cause afin de ne pas risquer de faire perdre aux parties leurs droits d'ester en justice.

- La gratuité

Le recours à la médiation est gratuit pour les requérants.

- La confidentialité

Le Médiateur est tenu à la confidentialité en ce qui concerne toutes les informations découlant de la médiation ou relatives à celle-ci, y compris le fait que la médiation ait lieu ou a eu lieu.

Le Médiateur ne divulgue ni ne transmet à quiconque le contenu des échanges ni aucune information recueillie dans le cadre de la médiation, sauf s'il en a l'obligation légale s'il y a un non-respect d'une règle d'ordre public ou s'il a l'accord des parties.

Le Médiateur s'assure, avant le début de la médiation, que les parties ont accepté les contraintes d'une instruction contradictoire ainsi que les obligations de confidentialité qui incombent au Médiateur et aux parties.

- Le déroulement de la médiation

Le Médiateur peut refuser d'instruire une saisine si celle-ci n'est pas recevable au regard de conditions portées à la connaissance du public. Celles-ci portent notamment sur le respect des limites du champ de compétence du Médiateur,

sur la nécessité d'avoir effectué des démarches préalables, sur le caractère tardif de la saisine par rapport au fait générateur, ou sur l'existence d'une action en justice. Le requérant est informé de ce refus motivé par la voie la plus rapide.

Lorsque la demande de médiation est recevable, le Médiateur conduit avec diligence la médiation selon les règles auxquelles il est soumis et dans les délais prévus.

La médiation est menée de manière contradictoire.

Si la complexité de l'affaire le rend nécessaire, le Médiateur peut faire appel à un expert qu'il choisit librement.

Les parties doivent fournir au Médiateur tous les éléments d'information lui permettant d'instruire le litige. Dans le cas contraire, après avoir précisé les éléments demandés, et en l'absence de ceux-ci, le Médiateur peut refuser de poursuivre la médiation.

La médiation peut être interrompue à tout moment par les participants, qui en informent alors le Médiateur par écrit, ou par le Médiateur lui-même s'il considère que les conditions de la médiation ne sont plus réunies.

- [La fin de la médiation](#)

La médiation se termine lorsque le Médiateur émet un avis ou une recommandation qui constitue le support de l'accord entre les parties au litige, ou s'il constate l'émergence d'une solution amiable sous son autorité.

Le Médiateur accompagne la mise en œuvre de sa recommandation ou l'exécution de l'accord par l'institution ou l'entreprise.

La médiation peut également être clôturée si le Médiateur constate soit un désistement des parties, que le litige ait ou non trouvé sa solution par d'autres voies, soit un désaccord persistant. En tout état de cause, le requérant conserve la possibilité d'engager une action en justice.

Membres du Club des Médiateurs de Services au Public

au 1er Mars 2011

[Membre d'Honneur](#)

Le Médiateur de la République

[Membres fondateurs](#)

Le Médiateur de l'Autorité des Marchés Financiers Le Médiateur de la Caisse des Dépôts
Le Médiateur d'EDF
Le Médiateur de l'Education Nationale et de l'Enseignement Supérieur Le Médiateur de la Fédération Française des Sociétés d'Assurance
Le Médiateur de France 2 Le Médiateur de France 3
Le Médiateur des Programmes de France Télévision Le Médiateur de GDF SUEZ
Le Médiateur du Ministère de l'Economie, de l'Industrie et de l'Emploi
et du Ministère du Budget, des Comptes publics et de la Réforme de l'Etat Le Médiateur de la Mutualité Sociale Agricole
Le Médiateur du Groupe La Poste Le Médiateur de la RATP
Le Médiateur de la SNCF
La Médiatrice de la Ville de Paris

Rendre la médiation obligatoire : Zoom sur la CRM

Le contentieux, mobilisateur de temps et d'énergie, qui fige ses protagonistes dans une situation d'affrontement, devrait devenir l'exception, la médiation ayant vocation à être acceptée comme processus de droit commun. Un exemple existe déjà, au ministère de la Défense, depuis 2001, avec la [Commission des recours des militaires \(CRM\)](#) :

Cette instance collégiale de médiation est appelée à se prononcer obligatoirement avant toute saisine du juge administratif. Le délai du recours pour excès de pouvoir, après une modification du code de la justice administrative, est passé de 2 à 4 mois afin que la CRM, instance de médiation, ait le temps de formuler son avis. Pour les militaires, gendarmes inclus, la saisine de la CRM est un préalable obligatoire pour que le militaire puisse saisir le tribunal administratif.

Le résultat de ce dispositif vertueux est que **85%** des militaires qui saisissent la CRM renoncent à saisir le tribunal administratif, qu'ils aient obtenu ou non une suite favorable à leur demande. Parmi les 15% restants, moins de 10% obtiennent gain de cause devant le juge administratif. La CRM apporte ainsi la preuve de l'efficacité d'une instance de médiation pour les agents, comme pour l'administration, qui évitent une longue et coûteuse procédure contentieuse très souvent destructrice de la confiance.

L'administration doit devenir son propre recours

Le médiateur estime possible de réduire significativement le contentieux et de réaliser autant d'économies substantielles sur les budgets des différents services et personnels dédiés au suivi du contentieux dans chaque SGAMI, à la DRCPN, dans les directions centrales ou à la Préfecture de police.

Mais le développement de la médiation, pour faire de l'administration son propre recours aurait également, à terme, un impact important sur la motivation et l'implication des agents. Tel est le but d'intérêt général que le médiateur soumet à la réflexion de l'administration.

Parce qu'il permet de prendre en compte les conflits de manière internalisée et le plus souvent à la place de tout recours contentieux, parce que ce faisant, il est économe des deniers publics et générateur d'équité et de confiance au sein de l'institution policière, le dispositif de médiation doit y être conforté et développé. L'option qui était ouverte et qui a été choisie obéit à sa propre logique et, pour donner la pleine mesure de son efficacité, demande aujourd'hui à être approfondie. Outil de l'amélioration qualitative de la gestion des ressources humaines au sein d'une administration plus juste et plus transparente à l'égard de ses agents, la médiation est devenue une nécessité à l'égard de laquelle les attentes des agents s'accroissent.

Index des Sigles et Acronymes

ASA : Avantage spécifique d'ancienneté
BAJS : Bureau des affaires juridiques et statutaires
BGGP : Bureau de gestion des gardiens de la paix
CAP : Commission administrative paritaire
CC : Corps de commandement
CCD : Corps de conception et de direction
CDPPN : Centre de documentation professionnelle de la Police nationale
CEA : Corps d'encadrement et d'application
CRM : Commission de recours des militaires
DCCRS : Direction centrale des compagnies républicaines de sécurité
DCI : Direction de la coopération internationale
DCPAF : Direction centrale de la police aux frontières
DCPJ : Direction centrale de la police judiciaire
DCSP : Direction centrale de la sécurité publique
DGPN : Direction générale de la police nationale
DGSI : Direction générale de la sécurité intérieure
DIF : Droit individuel à la formation
DLPAJ : Direction des libertés publiques et des affaires juridiques
DOPC : Direction de l'ordre public et de la circulation
DPJ : Direction de la police judiciaire
DRCPN : Direction des ressources et des compétences de la police nationale
DRFIP : Direction régionale des finances publiques
DSPAP : Direction de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne
ENSP : École nationale supérieure de la police
GEPEC : Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences
IGPN : Inspection générale de la police nationale
NBI : Nouvelle bonification indiciaire
OPJ : Officier de police judiciaire
PP : Préfecture de police
RPS : Risques psycho-sociaux
SDARH : Sous-direction de l'administration des ressources humaines
SDASAP : Sous-direction de l'action sociale et de l'accompagnement du personnel
SDFDC : Sous-direction de la formation et du développement des compétences
SGAMI : Secrétariat général pour l'administration du ministère de l'Intérieur
SUEP : Secteur et unités d'encadrement prioritaire
ZSP : Zone de sécurité prioritaire

Médiateur interne de la police nationale
Place Beauvau
75800 PARIS cedex 08

mediateur-pn@interieur.gouv.fr

