



Rapport du Médiateur interne de la Police nationale



Année 2014

SOMMAIRE

| | |
|--|-----------|
| <u>Introduction</u> | 5 |
| <u>1 - Bilan de la deuxième année d'exercice</u> | 9 |
| 1.1 : L'équipe du Médiateur interne | 9 |
| 1.2 : La reconnaissance et l'efficacité affirmée du réseau des délégués zonaux | 9 |
| <u>2 - La médiation en chiffres.</u> | 10 |
| 2.1 : Volume global d'activité de l'année 2014 | 10 |
| 2.2 : L'activité des délégués du médiateur | 11 |
| 2.3 : Répartition des saisines par corps | 12 |
| 2.4 : Répartition des saisines par directions | 13 |
| 2.5 : Répartition des saisines par zone de défense | 14 |
| 2.6 : Répartition des saisines par thématiques | 14 |
| 2.7 : Sur les avis rendus en 2014 | 15 |
| 2.7.1 : Nombre d'avis rendus en 2014 et solutions proposées | 15 |
| 2.7.2 : Position de l'administration suite aux avis favorables du médiateur | 16 |
| <u>3 - Deux ans de médiation : enseignements et perspectives.</u> | 17 |
| 3.1 : Le suivi des préconisations du rapport annuel 2013 | 17 |
| 3.2 : Forces et faiblesses de la médiation | 19 |
| 3.2.1 : Forces | 19 |
| 3.2.1.1 : Le soutien constant du DGPN, du Préfet de Police et du DRCPN | |
| 3.2.1.2 : L'appropriation par les agents du dispositif de médiation | |
| 3.2.1.3 : La reconnaissance par les organisations syndicales | |
| 3.2.1.4 : Le binôme Inspecteur général - Magistrat administratif | |
| 3.2.2 : Faiblesses | 21 |
| 3.2.2.1 : Le suivi des avis | |
| 3.2.2.2 : Le positionnement du Médiateur | |
| 3.2.2.3 : Les délais | |

| | |
|--|----|
| 3.3 : Les objectifs de la Médiation | 22 |
| 3.3.1 : Apporter une solution concrète et alternative au contentieux | 22 |
| 3.3.2 : Réduire le contentieux | 22 |
| 3.3.3 : Expliquer aux agents les décisions de l'administration | 23 |
| 3.3.4 : Contribuer à la prévention des risques psychosociaux | 24 |
| 3.3.5 : Proposer à l'administration des pistes d'amélioration dans la gestion de ses ressources humaines | 25 |
| 3.3.6 : Une ambition : « que l'administration devienne son propre recours » | 25 |
| 3.4 : Observations générales et points de vigilance. | 26 |
| 3.4.1 : L'éclatement de la chaîne juridique du ministère de l'intérieur | 26 |
| 3.4.2 : l'importance d'une bonne gestion des conflits dès leur démarrage | 26 |
| 3.5 : Problématiques juridiques et pratiques relevées à l'occasion de la deuxième année de médiation. | 27 |
| 3.5.1 : Le paiement des heures de nuit des ADS. | 27 |
| 3.5.2 : La transparence et la publication préalable de la diffusion des postes | 28 |
| 3.5.3 : Les interventions | 28 |
| 3.5.4 : Les abus des agents | 30 |
| 3.5.5 : La Formation | 30 |
| 3.5.6 : L'avancement | 32 |
| 3.5.7 : Évaluation | 32 |
| 3.5.8 : Les Mutations | 34 |
| 3.5.9 : La discipline | 35 |
| 3.5.10 : Les questions à caractère médico-statutaire | 36 |
| 3.5.11 : Les trop perçus | 37 |
| 3.5.12 : La question du harcèlement moral | 38 |

| | |
|---|-----------|
| 3.6 : Les problématiques et questions juridiques sérielles | 39 |
| 3.6.1 : L'avantage spécifique d'ancienneté (ASA) | 39 |
| 3.6.2 : L'attribution de la NBI | 39 |
| 3.6.3 : La carrière inversée des Majors | 39 |
| 3.6.4 : L'indemnité compensatoire des Élèves Commissaires | 40 |
| 3.6.5 : La suppression de la Prime OPJ en cas de décharge pour activité syndicale | 40 |
| 3.6.6 : La reprise d'ancienneté des militaires intégrés au sein de la Police nationale | 40 |
| 3.7 : Problématiques de gestion des Ressources Humaines identifiées | 41 |
| 3.7.1 : Rappel des pistes de réflexion proposées dans le rapport 2013 | 41 |
| 3.7.2 : Le Management dans la Police nationale | 42 |
| 3.7.3 : Associer davantage les fonctionnaires | 44 |
| 3.7.4 : Les effets pervers d'un recrutement hyper centralisé, turn over, affectation et fidélisation en Île-de-France | 45 |
| 3.7.5 : Observations sur les risques psycho sociaux et le mal être au travail | 47 |
| 3.8 : Conforter le dispositif de médiation | 50 |
| 3.8.1 : Rattacher le Médiateur au DGPN | 50 |
| 3.8.2 : Renforcer la communication interne sur le dispositif de Médiation | 51 |
| 3.8.3 : 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 | 51 |
| 3.8.4 : Le suivi des avis du Médiateur | 51 |
| <u>4 - L'administration doit devenir son propre recours.</u> | 52 |
| <u>ANNEXES</u> | 54 |
| Résumé des préconisations | 55 |
| Présentation de l'équipe du médiateur | 58 |
| Organigramme | 62 |
| Chiffres clefs | 63 |
| Index des sigles et acronymes | 64 |
| Circulaire du 31 décembre 2012 relative au médiateur interne de la Police nationale | 65 |
| Charte des Médiateurs de Services au Public | 72 |



Introduction

Frédéric LAUZE

MÉDIATEUR INTERNE DE LA POLICE NATIONALE

Le dispositif de médiation interne au sein de la Police nationale a deux ans.

Il est né le 1^{er} janvier 2013 de la volonté de la direction générale de la police nationale (DGPN) de proposer une alternative au contentieux juridictionnel au profit des personnels de la Police Nationale. Il tire donc originellement sa légitimité de la volonté de l'administration d'améliorer sa gestion des ressources humaines, de réduire les procédures contentieuses et d'accepter l'éventualité d'un réexamen de ses propres décisions par un organe rattaché à elle mais impartial et indépendant. En ce sens le Ministère de l'Intérieur a fait preuve de courage et d'innovation en introduisant au sein de la police nationale un dispositif, encore peu développé au sein de la fonction publique.

Aujourd'hui, cette légitimité originelle s'est vue renforcée à double titre :

1 - Par le choix assumé des personnels de police qui, à leur tour, ont plébiscité le dispositif. Le médiateur a reçu **466 saisines et rendu 350 avis en 2014** confortant ainsi son utilité par rapport à l'année 2013 où dans des proportions semblables, **477 saisines avaient été enregistrées et 300 avis rendus**.

2 - Par les excellentes relations entretenues entre le médiateur et les organisations syndicales qui jouent un rôle très important dans la Police Nationale et auprès de ses fonctionnaires.

Le rapport annuel 2013 sur la première année d'exercice de médiation a été l'occasion d'un échange particulièrement fécond avec l'administration qui s'est engagée à reprendre la majorité des 26 préconisations issues des constats du premier exercice. L'année 2014 a été aussi riche d'enseignements et a permis des échanges constructifs, parfois rugueux, le plus souvent harmonieux avec l'administration. Depuis deux ans, cette dernière a parfaitement respecté l'indépendance accordée au médiateur. Sans méconnaître les problématiques et les contraintes du ministère de l'intérieur et de la direction générale de la police nationale qui gère près de 143 000 agents, le dispositif de médiation interne s'est ainsi vu conforté et crédibilisé dans son rôle de vigie et de force de proposition pour régler des litiges entre les agents et l'administration.

Le dispositif de médiation interne, avec près de 1000 saisines en deux ans et 650 avis rendus, interroge la gestion des ressources humaines de la police, sur des questions qui se situent à la croisée des problèmes de contentieux, de qualité relationnelle au travail et de prévention des risques psychosociaux. Ces questions ont également un impact budgétaire qui renforce l'intérêt du choix du développement de la médiation, laquelle, à terme, deviendra génératrice d'économies à la condition que l'administration renforce l'outil de médiation.

Fort de ce constat, le Médiateur propose à l'administration les objectifs suivants:

Tout d'abord, en matière de ressources humaines, l'administration doit devenir son propre recours.

En effet, la judiciarisation des relations entre les personnels de police et l'administration est néfaste. Le contentieux doit devenir l'exception et la médiation être acceptée comme le processus de droit commun comme c'est le cas au Ministère de la Défense depuis 2001 avec la mise en place de la Commission des recours des militaires (CRM).

Cette instance collégiale de médiation est appelée à se prononcer obligatoirement avant toute saisine du juge administratif. Pour les militaires, gendarmes inclus, la saisine de la CRM est en effet un passage obligatoire prévu par la loi avant que le militaire ne saisisse le tribunal administratif.

Quels en sont les résultats ?

Ils sont très encourageants puisque **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 qui, tant pour les agents que pour leur administration, évitent de lourds et inutiles contentieux qui altèrent bien souvent la relation de confiance entre le militaire et l'institution.

Chaque année environ 4000 recours sont ainsi formés par les personnels de police contre les décisions de l'administration de la police. Ces recours altèrent la performance et la motivation de ces agents car ces procédures n'épuisent pas simplement financièrement l'agent, mais se traduisent par une rupture de confiance entre le fonctionnaire et l'institution policière.

La médiation devrait dès lors devenir la règle et, à terme, ne laisser au contentieux juridictionnel qu'une place réduite. Un conflit qui se prolonge entre un agent et son administration, et plus encore une procédure contentieuse coûtent cher. Il mobilise de surcroît beaucoup de fonctionnaires, de services, d'énergie et se traduit toujours par une logique binaire

gagnant/perdant sur les seuls moyens de droit soulevés par les deux parties, alors qu'un conflit se résume rarement à ces seuls aspects juridiques.

La médiation quant à elle, présente de nombreux avantages :

- elle est souple, gratuite et rapide ;
- elle est apaisante pour les agents car elle ne s'inscrit pas dans le rapport de subordination qui prévaut dans l'univers administratif ;
- elle englobe toutes les problématiques d'une situation individuelle (juridique, professionnelle, humaine, psychologique...)

Rappelons qu'une fois sur deux le médiateur conforte la décision de l'administration. L'avis adressé aux agents, combiné avec un appel téléphonique personnel pour expliquer la décision de l'administration, a incontestablement un effet rassurant, même quand le médiateur donne tort à l'agent. Ce contact direct, dénué de formalisme, humanise la réponse de l'administration. Le silence qu'elle garde trop souvent est ravageur, nourrit la suspicion et mine la confiance indispensable dans la relation de travail.

Les contacts quotidiens du médiateur et de ses délégués zonaux avec des agents de tous grades et de toutes directions sur l'ensemble du territoire métropolitain et ultra marin, ont conforté l'idée que la confiance est au cœur de la motivation et de l'adhésion des personnels de police aux valeurs républicaines et de service au public portées par l'institution.

La confiance se nourrit de l'équité et de la transparence dans les décisions de l'administration. Ces valeurs sont, bien sûr, au cœur des préoccupations des gestionnaires mais l'administration peut et doit encore mieux faire afin de conforter ainsi l'indispensable adhésion des policiers aux règles de l'institution. Sur ces thèmes, des propositions seront formulées dans ce rapport.

L'acuité des questions budgétaires à laquelle est confronté notre pays conforte l'idée que les seuls renforts d'effectifs de police ne sont pas la seule solution pour améliorer la situation. Ce sont également et surtout la motivation, la formation, la solidarité des personnels et l'implication des agents, qui seront les gages d'un service public de qualité. Une équipe soudée, motivée, en confiance et bien formée, où les conflits sont rapidement désamorçés en amont, sera plus performante qu'une équipe plus nombreuse mais moins impliquée au sein de laquelle les conflits et litiges se prolongent et se résolvent devant les tribunaux.

En deuxième lieu, un management de qualité et la bonne gouvernance de l'administration de la police sont des leviers fondamentaux.

La gestion des ressources humaines au sein de la police nationale se caractérise par son caractère complexe et parfois peu lisible en raison du trop grand nombre d'échelons de gestion (centralisés ou déconcentrés). Cet enchevêtrement complexe entraîne :

- une dilution *de facto* du pouvoir des chefs de service locaux qui discrédite en partie le discours de responsabilisation des managers lesquels ne disposent pas des leviers de management suffisants et bien identifiés. Ce constat est malheureusement accentué par la tendance doctrinale de séparation des activités opérationnelles et des activités de soutien qui affaiblit l'efficacité du commandement. De surcroît les leviers de management dont ils disposent ne sont pas en phase avec les responsabilités opérationnelles qui leur sont confiées pour motiver leurs équipes et en optimiser le travail.

- une perte de repère de l'agent qui conteste ou souhaite une explication sur une décision et qui rencontre trop souvent des difficultés pour obtenir un simple début de réponse, le niveau décisionnel étant complètement éclaté.

S'ajoute également à cette difficulté **la dispersion des services en charge du suivi juridique** du contentieux au sein du ministère (DLPAJ, BAJ/S/DGPN, SGAMI, service du contentieux de la PP) qui ne permet pas de mesurer, d'anticiper, de connaître et traiter le contentieux de la manière la plus pertinente : « ***Sans diagnostic précis, pas de thérapie efficace*** ».

Outre la question de la gestion des ressources humaines, et d'une affirmation plus soutenue des principes d'équité et de transparence, se pose la question de l'affaiblissement de **la solidarité au sein de la police**.

Le métier de policier s'accommode plus mal que tout autre de la dilution des solidarités, due à des divisions corporatistes, syndicales ou hiérarchiques trop marquées et à l'individualisme exacerbé croissant de notre société. Alors que le malaise d'une partie des policiers est préoccupant, il demeure difficile dans ce métier d'opérer une séparation étanche entre la vie professionnelle et la vie privée.

L'expression effective de la solidarité, valeur indispensable pour exercer le métier de policier, ne s'épanouira pas sur les réseaux sociaux ou par le repli de chacun sur soi. Il est indispensable que soient maintenus des lieux, des moments et des institutions permettant de conforter la solidarité entre policiers de tous grades confrontés à toutes les pathologies de notre société, à la souffrance, à la violence et au danger.

Ce deuxième rapport annuel, à l'instar de celui de l'année 2013 permet de signaler à l'administration certaines difficultés juridiques ou de GRH, d'insister sur des points de vigilance, et de formuler des propositions nouvelles, tout en reprenant certaines préconisations mises en exergue dans le rapport annuel 2013 qui demeurent d'actualité.

Enfin, après deux années d'exercice, l'objectif du dispositif de médiation est de continuer à répondre au mieux aux attentes pour lesquelles il avait été créé :

- Proposer une solution concrète et alternative à l'occasion d'un litige entre l'administration et un de ses agents ;
- Réduire le contentieux ;
- Expliquer aux agents les décisions de l'administration ;
- Contribuer à la prévention des risques psychosociaux ;

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

En résumé, il s'agit d'améliorer la qualité relationnelle au travail et contribuer à asseoir la confiance des agents dans les institutions.

Le médiateur et son équipe sont bien conscients, de n'être saisi que des dossiers problématiques concernant « les trains qui n'arrivent pas à l'heure ». Ils conservent la certitude que l'administration qui gère quotidiennement 143 000 agents et prend à ce titre des milliers de décisions le fait avec compétence, humanité et dévouement. Chargé d'une mission qui, par essence, donne autant de place à l'homme qu'au fonctionnaire, le médiateur ne s'estime pas pour autant plus « compétent » ou « humain » que les responsables et les agents des services gestionnaires. La médiation complète néanmoins le dispositif de GRH de la police comme l'ont souhaité le ministère de l'intérieur et la DGPN.

A l'issue de cette deuxième année d'exercice, le médiateur dresse un bilan de l'action menée en 2014 et propose aux agents et à l'administration, conformément à l'Article VI de la circulaire du 31 décembre 2012 instituant le médiateur, un rapport précis de son activité en formulant des recommandations et des observations tirées des 470 saisines reçues et 350 avis rendus.

1 - Bilan de la deuxième année d'exercice.

1.1 L'équipe du médiateur interne

Elle est constituée, depuis septembre 2013, de 5 personnes exerçant à Paris : le médiateur, l'adjoint du médiateur magistrat des juridictions administratives, un attaché principal d'administration, une secrétaire administrative et un adjoint administratif.

Le médiateur est assisté depuis juillet 2013 d'un délégué dans chacune des sept zones de défense. Le commissaire divisionnaire Bernard Valezy, délégué du médiateur pour la zone Sud-Est, assure la coordination des sept autres délégués. À l'exception du coordonnateur, l'ensemble des délégués zonaux sont des commissaires divisionnaires honoraires exerçant en qualité de réservistes de la police nationale.

1.2 La reconnaissance et l'efficacité affirmée du réseau des délégués zonaux du médiateur.

L'action des sept délégués zonaux du médiateur est désormais reconnue et pleinement effective. La diversité de leurs parcours professionnels constitue une richesse. En effet, chaque délégué a exercé ses fonctions au sein de plusieurs directions d'emploi couvrant ainsi l'ensemble des directions de la police, ce qui constitue un atout pour la médiation (voir PJ en annexe). De surcroît, avant d'être commissaires, certains délégués ont été officiers de paix, inspecteurs de police ou officiers de police.

Enfin, ce dispositif est souple et vertueux, car économe puisqu'il s'appuie sur l'expérience de commissaires divisionnaires expérimentés et aguerris, réservistes de la police nationale. Un fonctionnement similaire existe depuis 2001 au sein du ministère de l'éducation nationale, qui comprend près de 50 médiateurs académiques.

Après un an et demi d'exercice, les délégués zonaux sont devenus des interlocuteurs reconnus par l'administration de leur ressort territorial. Ils entretiennent des contacts réguliers et fluides avec les préfets délégués pour la défense et la sécurité. Ils sont saisis d'un nombre croissant de dossiers et s'adressent directement à la DRH des SGAMI, comme avec les organisations syndicales et les agents. Dans de nombreuses situations, ils jouent un rôle de facilitateur et en dehors de toute instruction de dossier ou de rédaction d'un avis, ils parviennent à dégager, avec les différents services les solutions appropriées à certaines situations difficiles.

2 - La médiation en chiffres.

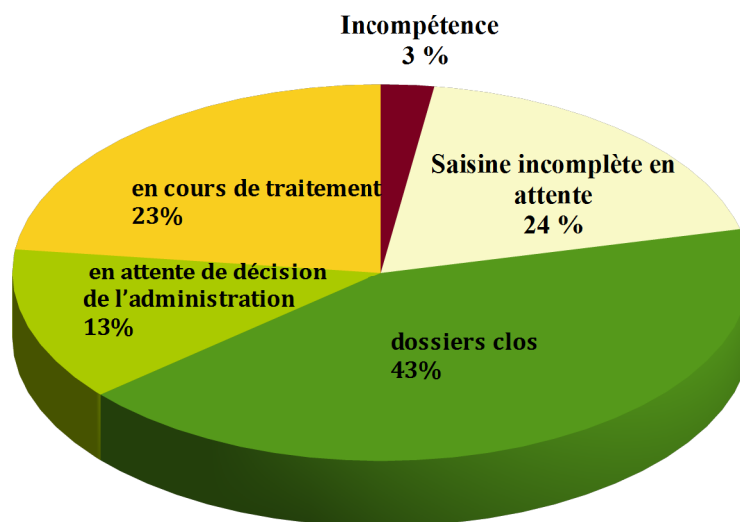
En 2014, le médiateur et ses délégués zonaux ont enregistré 466 réclamations recevables. Ce volume est quasiment identique à celui de l'année 2013 (477 saisines).

2.1 : Volume global d'activité de l'année 2014

Au cours de l'année 2014, si les services du médiateur ont été rendus destinataires de 466 saisines, le volume global d'activité a été bien supérieur, compte-tenu du nombre de saisines reçues en 2013 et dont le traitement a été différé en 2014.

Ainsi au 31 décembre 2014, le volume d'activité concerne la gestion de **861 saisines** dont :

- **366** traitées et sur lesquelles l'administration a statué ;
- **114** traitées et en attente d'une décision de l'administration ;
- **198** en cours d'instruction ;
- **163** reçues, mais incomplètes en l'état pour être instruite, et en attente d'éléments complémentaires de la part des agents ;
- **20** rejetées pour incompétence du Médiateur



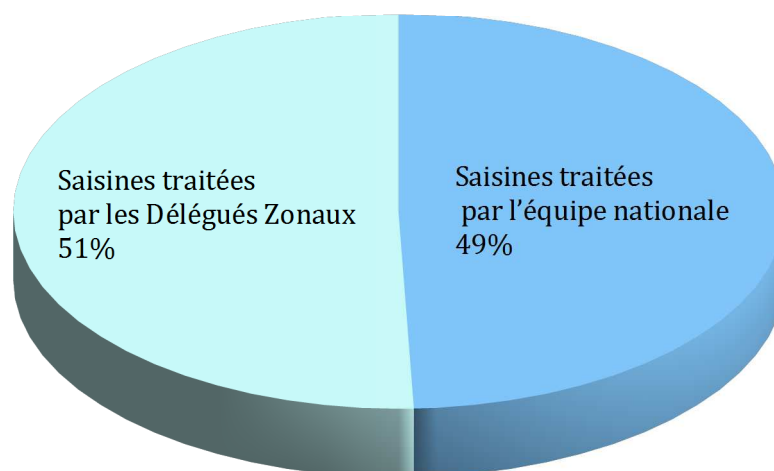
À titre comparatif, figure ci-dessous le nombre de saisines enregistrées en 2013 par les deux dispositifs de médiation mis en place aux ministères de la défense et de l'éducation nationale. La Commission de recours des militaires est davantage sollicitée du fait de son caractère obligatoire avant tout recours contentieux.

| | Nb de saisines | Nb de fonctionnaires dans le périmètre | Ratio saisines / Fonctionnaires |
|---|---------------------------|--|---------------------------------|
| Commission de recours des militaires (2013) | 3 210 | 319 000 | 1/99 |
| Médiateur de l'Éducation nationale (2013) | 2 792 (saisines internes) | 1 039 900 | 1/372 |
| Médiateur Interne Police Nationale (2014) | 466 | 141 000 | 1/302 |

2.2 : Activité des délégués du médiateur :

On retiendra la montée en charge du nombre de dossiers confiés aux délégués du médiateur, dont le volume a plus que doublé par rapport à l'année 2013 (70 dossiers traités en 2013 contre 159 en 2014).

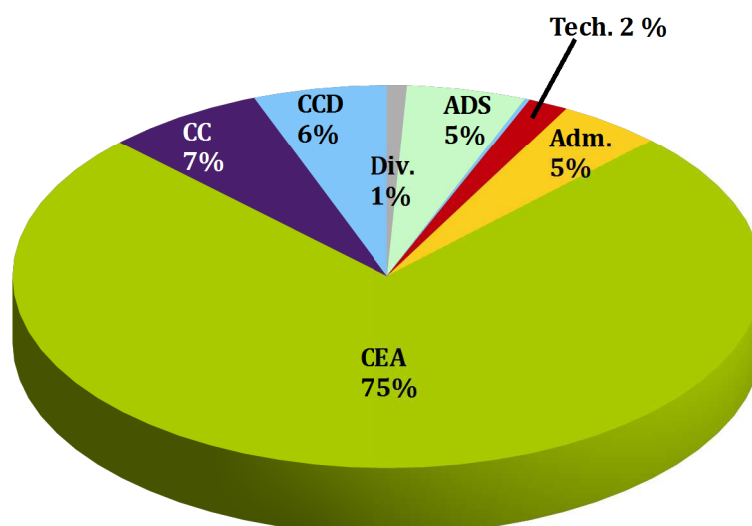
Cette montée en charge progressive ne fait pas obstacle à l'individualisation et au maintien de la proximité dans le traitement de chaque saisine. En effet, les délégués zonaux du médiateur assurent un contact direct avec la plupart des agents.



2.3 : Répartition des saisines par corps :

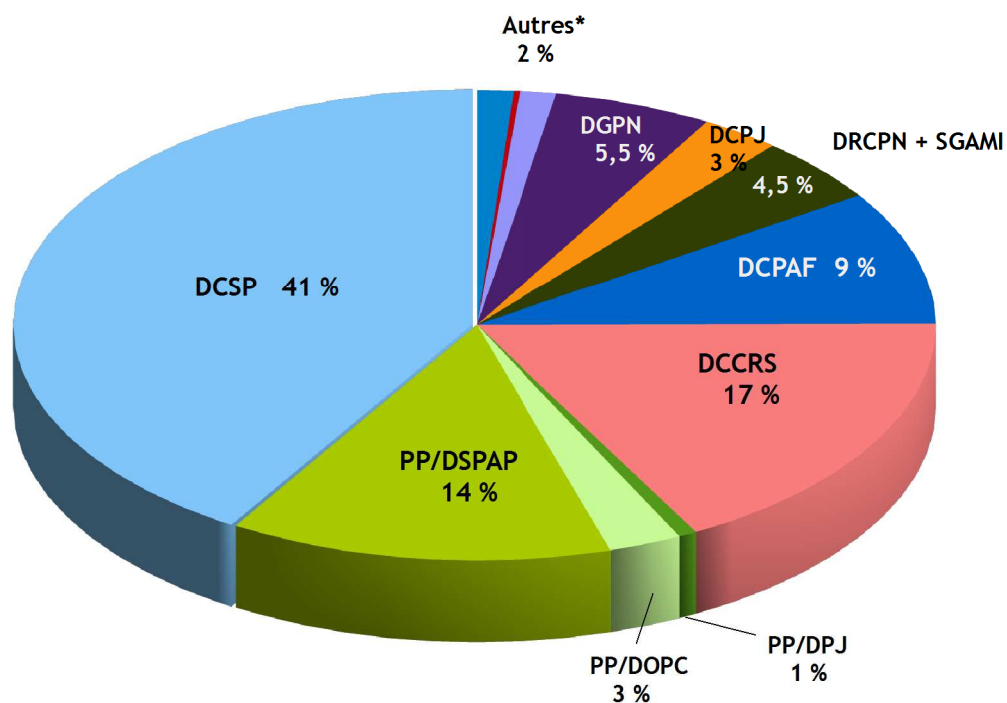
| | 2013 | 2014 |
|--|------------|------------|
| Corps de conception et de direction (CCD) | 10 | 27 |
| Corps de commandement (CC) | 35 | 32 |
| Corps d'encadrement et d'application (CEA) | 377 | 349 |
| Personnels administratifs | 30 | 21 |
| Personnels techniques | 7 | 8 |
| Personnels scientifiques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

L'augmentation significative du nombre de saisines de fonctionnaires appartenant au corps de conception et de direction, ainsi que des adjoints de sécurité est liée à une question juridique sérieuse propre à chacune de ces corps. Il s'agissait pour le CCD de saisines relatives au versement de l'indemnité compensatoire des élèves commissaires (cf 3.4.6 page 41) et pour les ADS de saisines relatives au paiement des heures de nuit et jours fériés travaillés (cf 3.5.1 page 29)



2.4 : Répartition des saisines par directions :

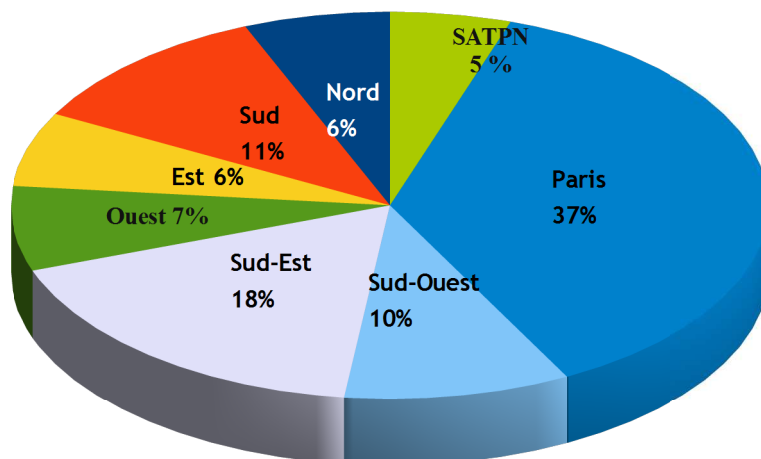
| Direction | 2013 | 2014 | |
|---------------|------------|------------|---|
| DCSP | 207 | 192 | |
| PP/DSPAP | 59 | 63 | |
| PP/DOPC | 13 | 12 | |
| PP/DPJ | 4 | 3 | |
| DCCRS | 56 | 80 | <i>dont 12 sériels (temps de travail CRS)</i> |
| DCPAF | 35 | 43 | |
| DRCPN + SGAMI | 26 | 21 | |
| DCPJ | 14 | 13 | |
| DGPN | 12 | 26 | <i>dont 22 sériels (indemnité compensatoire ENSP)</i> |
| DCRI /DGSI | 9 | 6 | |
| DCI | 4 | 1 | |
| IGPN | 4 | 0 | |
| Autres | 34 | 6 | |
| TOTAL | 477 | 466 | |



2.5 : Répartition des saisines par zone de défense (ZD) :

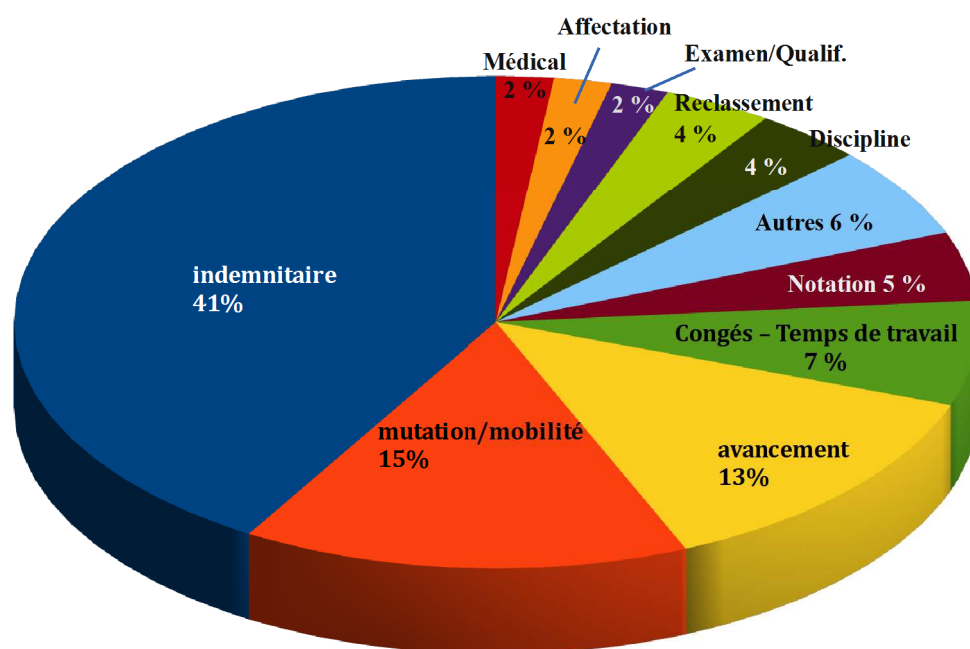
Année 2014

| | 2013 | 2014 |
|--------------|------------|------------|
| ZD Nord | 41 | 29 |
| ZD Sud | 58 | 51 |
| ZD Est | 44 | 29 |
| ZD Ouest | 35 | 33 |
| ZD Sud-Est | 32 | 82 |
| ZD Sud-Ouest | 56 | 45 |
| ZD Paris | 184 | 173 |
| SATPN | 27 | 24 |
| TOTAL | 477 | 466 |



2.6 : Répartition des saisines par thématiques

Cette année encore une majorité des saisines se concentre sur quatre thématiques principales liées à la carrière des fonctionnaires : les questions indemnitaires, les mutations, l'avancement et l'évaluation, qui représentent près de 80 % des réclamations.

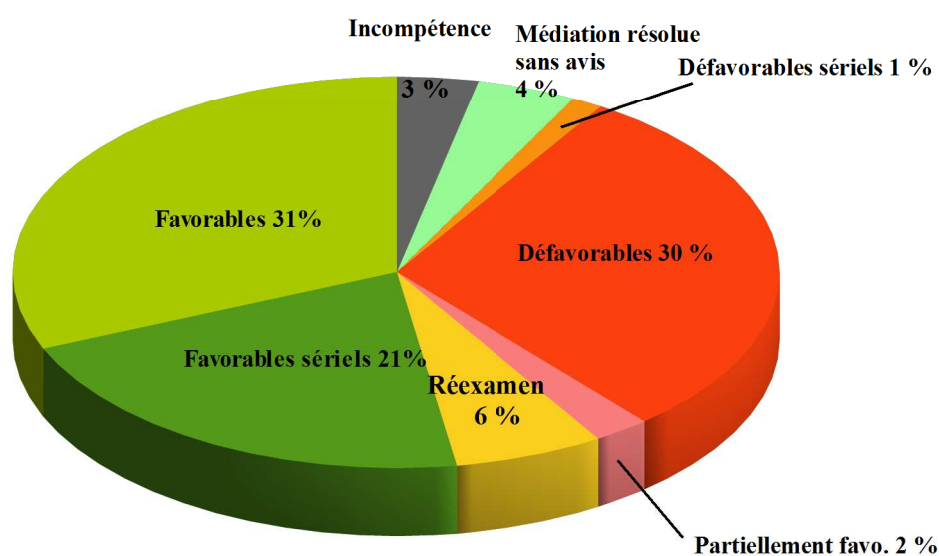


2.7 : Sur les avis rendus en 2014

En 2014, 366 avis ont été rendus et sur lesquels l'administration a statué : 223 sont favorables aux agents et 118 défavorables. Cependant, ces chiffres sont à nuancer, car au nombre des 223 avis favorables, doivent être comptabilisés 80 avis relatifs à des questions sérielles. Il est à noter que près de 200 saisines ont été traitées de manière informelle, sans rédaction d'avis, en lien direct avec les services gestionnaires.

2.7.1 : Nombre d'avis rendus en 2014 et solutions proposées.

| | Saisines 2013 (Reliquat) | Saisines 2014 | Total |
|-----------------------------|-----------------------------|---------------|------------|
| Favorables | 47 | 72 | 119 |
| Favorables « sériels » | 0 | 80 | 80 |
| Réexamen de situation | | 24 | 24 |
| Partiellement favorables* | 2 | 7 | 9 |
| Défavorables | 48 | 65 | 113 |
| Défavorables « sériels » | 0 | 5 | 5 |
| Médiation résolue sans avis | 3 | 13 | 16 |
| Incompétence | 0 | 3 | 3 |
| Total | 100 | 266 | 366 |

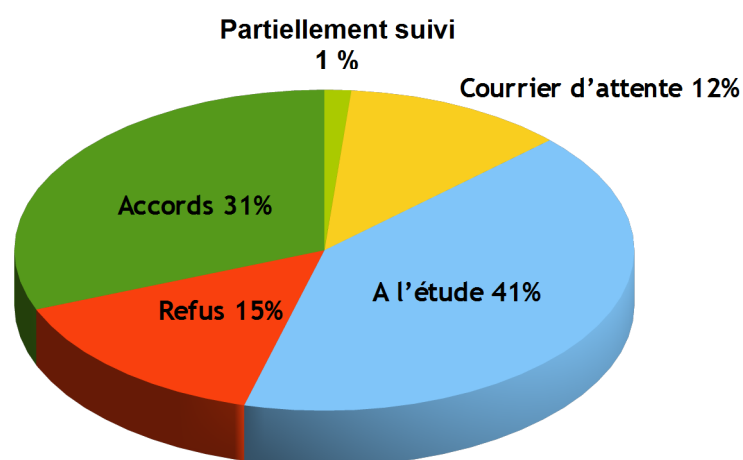


2.7.2 : Position de l'administration suite aux avis favorables rendus par le médiateur

| | Saisines 2013 (reliquat) | Saisines 2014 | Total |
|---------------------------|-----------------------------|---------------|------------|
| Accords | 17 | 50 | 67 |
| Refus | 15 | 17 | 32 |
| A l'étude par l'Adm° | 9 | 87 | 89 |
| <i>Courrier d'attente</i> | 4 | 21 | 25 |
| Partiellement suivis | 2 | 1 | 3 |
| Total | 47 | 176 | 223 |

Sur les 223 avis favorables rendus au cours de l'année 2014, plus des 2/3 ont donné lieu à un refus de suivi ou sont en attente d'une décision de l'administration.

Le nombre de décisions en attente (114 sur les 223 avis favorables) demeure trop important compte tenu des situations dans lesquelles les fonctionnaires peuvent se trouver (révisions de notations ayant une incidence sur l'avancement, mutations et situations humaines difficiles notamment pour les mutations dérogatoires ...).



A l'occasion d'une étude interne au service du médiateur réalisée après 18 mois d'existence du dispositif et communiquée au DRCPN, le taux de suivi des avis favorables du médiateur était de 21 %. Toutefois, ce taux est passé en 2014 à 31% des avis favorables suivis par l'administration, ce qui apparaît comme une progression mais reste insuffisant.

Le médiateur propose un objectif de progression du taux de suivi qui pourrait à terme être supérieur à 50 % dès 2016.

Pour mémoire comparativement au taux de suivi d'autres structures ayant mis en place un dispositif de médiation, le taux de suivi des avis du médiateur interne de la police nationale reste faible : la commission de recours des militaires créée en 2001 (CRM) atteint un résultat de près de 98% de suivi de ses avis par l'administration et le médiateur de l'Éducation Nationale, créé en 2001, quant à lui, a enregistré un taux de suivi de ses avis par l'administration supérieur à 80%.

3 - Deux ans de médiation : enseignements et perspectives

La fonction de médiation ne peut s'exercer sans le respect des règles déontologiques telles que l'indépendance reconnue au médiateur, l'impartialité dans le traitement des dossiers et le respect de la confidentialité vis-à-vis des agents et de l'administration.

Le médiateur comme l'administration ont veillé au respect scrupuleux de ces garanties déontologiques. C'est particulièrement vrai du respect de l'indépendance conférée au Médiateur par l'administration dans toutes les étapes du processus depuis la saisine jusqu'à la notification des avis.

Le contact direct et régulier avec le DRCPN a souvent permis de débloquent des situations complexes notamment sur le plan humain.

3.1 - Le suivi des préconisations du rapport annuel 2013.

Dans le premier rapport de 2013, figuraient 26 préconisations, dont 18 avaient fait l'objet d'une validation par l'administration. Ces préconisations validées et reprises ci-après devraient ainsi être intégrées au cours de l'année 2015.

➤ **Sur la mise en place d'un groupe de suivi sur le dispositif de médiation et les recommandations du Médiateur (préconisation 3.2 du RA 2013).** Une réunion, présidée par le DRCPN s'est tenue en octobre 2013 afin d'examiner les préconisations du Médiateur. Ce « comité restreint » d'étude préparait l'entretien du médiateur avec le DGPN qui est intervenu quelques semaines après.

➤ **Sur le recrutement et la formation (Préconisation 4 du RA 2013), ont été validées :**

- **L'actualisation des supports de formation (préconisation 4.2) :** les supports de formation sont aujourd'hui actualisés et corrigés en lien avec le CDPPN. Notamment, la SDFDC va procéder auprès de tous les formateurs concernés par cet examen à un rappel des règles et consignes régissant l'épreuve de tir de l'UV 1.

- **La modification de la composition de la commission de recours compétente à l'issue de la scolarité des élèves officiers afin de garantir une indépendance par rapport au jury d'aptitude professionnelle (préconisation 4.3) :** la commission de recours présidée jusqu'à là par le sous-directeur de la formation et du développement des compétences (SDFDC) est désormais présidée par le DGPN ou son représentant, garantissant ainsi davantage son indépendance.

- **La formalisation par la signature de chaque élève d'un engagement attestant de sa connaissance du dispositif de fidélisation en Île-de-France (Préconisation 4.4).** En cours.

➤ **Sur la nomenclature des postes (commissaires, officiers, RULP notamment), il s'agissait de présenter une classification des postes qui soit complète, connue, stable et accessible à tous (préconisation 5).** Ce travail déjà existant mais perfectible fait partie des

priorités du Directeur Général de la Police Nationale. Il est en cours d'actualisation, même s'il exige la mise en place de procédures longues.

➤ **Sur l'avancement : Ne retenir la promotion des agents que sur le seul critère des mérites comparés (préconisation 6).** Validée sur le principe, il est admis que la DRCPN allait tendre vers cet objectif, malgré toutes les « difficultés » liées aux procédures d'avancements. Le médiateur restera particulièrement vigilant sur le suivi de cette préconisation et sur l'engagement de l'administration à la respecter.

➤ **Sur l'évaluation et la notation :** Raccourcir les délais de traitement des procédures de révision de la notation (préconisation 8). Une circulaire en ce sens doit être élaborée par la DRCPN.

➤ **Sur les mutations : Prioriser davantage la mutation simultanée des couples de policiers (préconisation 9).** Le rapprochement des agents est déjà pris en compte et il est à retenir que pour quatre mutations sur une même zone d'affectation, une est accordée au titre du rapprochement d'époux. Certaines situations familiales étant très difficiles, le rôle du Médiateur est aussi d'alerter l'administration et de proposer, le cas échéant, la mutation du conjoint.

➤ **Sur la publicité, la transparence et la diffusion des postes (préconisation 10)**

Il est certain que la transparence dans la diffusion des postes doit être absolue et ne doit souffrir aucune exception, ce qui est loin d'être le cas actuellement. Toutefois l'administration objecte que cette mesure à mettre en place nécessite une importante réorganisation dans le processus de diffusion des postes afin de respecter la règle prévue par la loi.

➤ **Sur la problématique Outre-mer (Préconisation 11)** et notamment : sur la durée et la connaissance des conditions de séjour et de retour, l'administration doit mettre en place un document spécifique relatif à l'engagement outre-mer à destination de l'agent qui lui sera notifié et qu'il signera.

➤ **Sur la discipline : le médiateur préconisait de mettre fin à la systématisation de la « double sanction » pour les refus d'avancements consécutifs à l'infliction d'une sanction du deuxième groupe, par le traitement individualisé de chaque situation (préconisation 12).** La plupart des services sont vigilants sur ce point, car certains agents subissent encore cette double peine. La DRCPN a demandé à chacun de réexaminer ses propres pratiques sur ce sujet.

➤ **Sur les interventions diverses en matière d'avancement et de mutation et la nécessité de les limiter :** un engagement a été pris afin d'appliquer cette préconisation.

➤ **Sur l'assurance que les circulaires ne modifient pas le droit positif (préconisation 15.2),** l'administration sera attentive sur ce sujet.

➤ Concernant les fins de carrière (préconisation 16.2) et la mise en place un système de tutorat. Si la mesure existe déjà dans certaines conditions pour les commissaires et pour les ADS, elle pourrait s'étendre au corps de commandement. Un système du tutorat est à l'étude dans le cadre du cycle de concertation et pourrait débuter en 2015.

➤ **Sur les questions à caractère médico-statutaire** et notamment l'accompagnement des fonctionnaires de police dont le reclassement s'impose (préconisation 17.1). Malgré la complexité des procédures, l'administration va s'efforcer de progresser encore sur ce point.

➤ **Sur la nécessaire simplification de la gestion du CET**, la préconisation a été validée par la DRCPN (préconisation 18).

➤ **Sur les questions indemnitaires (préconisation 19)**. L'administration a validé le principe selon lequel les primes se rapportent à la manière de servir au cours d'une période passée. Dès lors, une mutation acquise ou un départ en retraite en cours d'année ne doivent pas avoir pour effet de priver d'une prime un fonctionnaire méritant jusqu'à son départ.

➤ **Sur la prévention du suicide** (Préconisation 26.3) : Le médiateur préconisait de mettre l'accent sur la vigilance dans les services notamment en cas de séparation (sensibilisation de la hiérarchie). Sans attendre cette préconisation, fin 2014, un guide sur la santé et la sécurité au travail a été diffusé en ce sens. Un séminaire doit également avoir été mis en place prochainement avec le corps médical afin d'améliorer la circulation d'informations.

➤ **Sur la nécessité de favoriser l'individualisation des carrières dans la gestion des ressources humaines (préconisation 21)** : Validée par la DRCPN.

3.2 : Forces et faiblesses de la médiation.

3.2.1 : Forces

3.2.1.1 : Le soutien constant du DGPN, du Préfet de Police et du DRCPN, dès le démarrage du dispositif a permis de légitimer et conforter le dispositif et ainsi de trouver des solutions à de nombreuses situations conflictuelles. Il est très important, dans l'intérêt général, que ce soutien se pérennise pour débloquer des situations conflictuelles.

3.2.1.2 : L'appropriation par les agents du dispositif de médiation

La force du dispositif à l'issue de cette année 2014 est clairement due à l'appropriation par les personnels de police du dispositif de médiation, qui demeure très sollicité :

Près de 1000 saisines sur deux ans - 650 avis rendus - 200 situations réglées de façon rapide et informelle.

Par ailleurs, le Médiateur a pris un contact téléphonique avec environ 1500 agents de tous grades, et de toutes directions. Ce contact direct a joué et joue un rôle apaisant. Il a permis de mieux faire comprendre et accepter les décisions de l'administration en cas d'avis défavorable, et surtout d'établir une relation personnelle qui est particulièrement appréciée par les agents qui le font savoir indépendamment de l'avis et du résultat de la médiation.

Un avis du médiateur favorable à l'agent et qui est appliqué par l'administration contribue à restaurer la confiance au sein de l'institution bien au-delà du seul agent concerné, car les décisions du médiateur sont observées par les agents, leur hiérarchie et les organisations syndicales.

Ainsi, la certitude pour un gardien de la paix de savoir que son dossier est sorti de l'anonymat et a été réexaminé par l'administration et en toute impartialité par le médiateur, permet de le remotiver et de restaurer sa confiance envers l'administration.

L'accessibilité du médiateur et de ses délégués zonaux, la fluidité du processus et la rapidité de la médiation ont contribué au succès du dispositif. Cette accessibilité humanise l'administration.

3.2.1.3 : La reconnaissance par les organisations syndicales de l'utilité du dispositif.

Toutes ont en effet orienté à de nombreuses reprises les agents vers le Médiateur.

Au départ, parfois réservés à l'égard d'un processus susceptible de concurrencer leur action, les syndicats en ont rapidement perçu l'utilité. Maintenant ils sont convaincus, à la faveur d'un important travail de dialogue et d'explication ainsi qu'au regard des résultats obtenus, que le médiateur remplit une mission différente et complémentaire de la leur. Les responsables syndicaux entretiennent ainsi avec lui d'excellentes relations.

L'impartialité de l'équipe de médiation et son souci de travailler discrètement et efficacement ont à nouveau été soulignés par les organisations syndicales. Le contact entre celles-ci et le médiateur qui peuvent avoir des visions divergentes, a toujours été empreint de franchise et du souci commun de débloquer les situations conflictuelles.

3.2.1.4 : Le binôme inspecteur général -magistrat des juridictions administratives

Ce binôme très complémentaire et souhaité par l'administration dès le départ est un atout. En effet, le tandem, composé d'un inspecteur général de la police nationale, connaissant intimement les différentes directions de la police nationale, leurs spécificités, et les organisations syndicales, et d'un magistrat des juridictions administratives, apportant une expertise juridique de haut niveau, est innovant et crédibilise le dispositif aux yeux des agents, et des organisations syndicales, qui nous le font savoir.

L'arrivée au sein de la police nationale d'un juriste très expérimenté, Président de tribunal administratif, a été un atout fondamental pour le médiateur, mais également pour le ministère de l'intérieur. En effet, afin d'éviter un contentieux que l'administration pourrait perdre en cas de décision viciée, l'expertise d'un juge administratif au sein du processus est un gage d'efficacité et d'indépendance, et ne peut qu'aider l'administration à mieux respecter le droit et à sécuriser ses décisions juridiques.

Chaque situation conflictuelle dans la police renvoie à plusieurs dispositions juridiques qui parfois se superposent: droit et statut général de la fonction publique, textes spécifiques pour la police nationale et directives ou circulaires propres à chaque métier ou direction de police. Si le médiateur ne doit pas se transformer en bureau des affaires juridiques, il doit maîtriser parfaitement l'ensemble des textes régissant la police et ses agents qui encadrent leur situation.

3.2.2 : Faiblesses

3.2.2.1. Le suivi des avis :

Comme évoqué plus haut, le suivi effectif des avis du médiateur, par l'administration, demeure déterminant afin de conférer au dispositif le crédit et la légitimité dont il doit disposer aussi bien auprès des agents que des organisations syndicales. Or quel serait le crédit du médiateur si ses avis, au motif qu'ils n'ont aucune vertu contraignante à l'égard de l'administration, étaient le plus souvent ignorés ?

Le médiateur n'émet qu'un avis, mais l'administration doit ainsi davantage suivre les avis du médiateur, qu'elle a créé, ou expliquer en détails les raisons pour lesquelles elle ne partage pas l'avis toujours très argumenté du médiateur.

3.3.2.2. Le positionnement du Médiateur :

L'attitude d'absolu respect de l'indépendance du médiateur observée par les DGPN et les DRCPN depuis deux ans est d'autant plus remarquable qu'elle ne repose sur aucune obligation textuelle et qu'elle n'est imposée par le respect d'aucune préséance. Il n'est cependant pas interdit de penser que le taux de suivi des avis de la CRM et du médiateur de l'éducation nationale trouve sa justification dans le rattachement de l'une comme de l'autre au plus haut niveau ministériel, soit au cabinet du ministre (CRM), soit au ministre lui-même (EN). Ces exemples doivent être médités et c'est à leur lueur que doit être repensé le positionnement du médiateur interne de la police.

3.3.2.3. Les délais :

Les délais de réponse de l'administration : ils dépassent bien souvent le délai de quatre semaines maximum prévue par la circulaire du 31/12/2012. Il est à noter cependant que le contexte de l'année 2014 avec l'organisation des élections professionnelles a beaucoup accaparé les différents services et bureaux de gestion et que cette situation devrait s'améliorer en 2015.

Les délais de traitement des saisines : l'équipe de médiation ayant le souci de produire des avis très argumentés pour convaincre à la fois l'administration et les agents, la rédaction de ces avis prend donc du temps et l'équipe de médiation a pris du retard. En s'ajoutant au délai de réponse des services gestionnaires, le temps de traitement réel des dossiers affiche un **délai moyen de 87 jours en 2014 (contre 69 jours en 2013)**.

3.3.2.4. Support juridique de création du médiateur

Si le médiateur a été nommé par arrêté du ministre de l'intérieur en date du 31 décembre 2012 alors que l'existence des dispositifs de médiation au sein des ministères de la défense nationale et de l'éducation nationale est fondée sur des dispositions à caractère législatif ou réglementaire, une simple circulaire organise la médiation interne au sein de la police nationale.

Il faut insister sur l'adaptabilité et la souplesse de la formule induite par ce choix réaliste. Toutefois le même esprit pragmatique incite aujourd'hui à tirer vers le haut un dispositif qui a besoin que l'administration le valorise pour affirmer l'existence de la médiation comme une alternative reconnue.

Le médiateur préconise qu'à l'instar des autres dispositifs de médiation institutionnels, le dispositif de médiation interne de la police nationale soit conforté et organisé par un texte réglementaire.

3.3 : Les objectifs de la Médiation

3.3.1 : Apporter une solution concrète et alternative au contentieux dans un litige entre l'administration et l'un de ses agents. De fait, avec près de 650 avis rendus sur deux ans, l'équipe de médiation remplit son rôle mais également l'administration qui, aujourd'hui, répond à chaque avis du médiateur quelle que soit sa décision. De surcroît, nombre de dossiers se règlent de façon rapide et informelle, c'est l'un des atouts de la médiation.

3.3.2 : Réduire le contentieux : C'est l'un des objectifs fondamentaux de la médiation. Faute d'outil précis sur la connaissance du nombre de dossiers contentieux au sein du ministère de l'intérieur, il est difficile d'apprécier l'impact de la médiation sur la réduction du contentieux, d'autant plus qu'il s'agit d'un dispositif purement facultatif. Le médiateur fera des propositions en ce sens afin de disposer pour l'avenir d'un outil précis d'indicateur de résultat.

Quels sont les moyens pour réduire le contentieux ?

Plusieurs moyens sont envisageables afin de réduire significativement le contentieux :

- **La suspension du délai de recours pour excès de pouvoir :** Afin de permettre au médiateur d'éviter les recours devant les tribunaux, il avait été préconisé en 2013 d'élaborer un texte réglementaire prévoyant l'interruption pendant quatre mois du délai du recours contentieux en cas de médiation.

En effet, si le délai de droit commun pour effectuer un recours devant les juridictions administratives est de deux mois, des exceptions légales existent, notamment quand est créé un dispositif de médiation. Rappelons que cette situation se rencontre au ministère de la Défense depuis 2001 et le décret n°2001-407 instituant une procédure de recours administratif préalable aux recours contentieux formés à l'encontre d'actes relatifs à la situation personnelle des militaires.

Au sein de la police nationale, un délai de quatre mois permettrait au médiateur de traiter un dossier et de rendre un avis avant la forclusion d'un requérant dans son droit à saisir la juridiction administrative. Une décision administrative fondée en droit et expliquée à l'agent par l'avis du médiateur ne ferait sûrement pas l'objet d'un recours devant le tribunal administratif. Inversement la prise de conscience par l'administration de la contestation légitime d'une décision non fondée ou mal fondée l'incitera à revoir sa position pour éviter la censure du juge administratif.

Si un compromis est possible, le médiateur doit disposer d'un temps suffisant pour proposer une solution acceptable dans l'intérêt de tous.

- **Rendre la médiation obligatoire** : comme affirmé plus haut, 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) :

Zoom sur la 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.

- **Suivre davantage les avis du médiateur** : il est évident que si les avis sont davantage suivis par l'administration, de nombreux agents renonceront à exercer une action contentieuse. L'administration a intérêt à privilégier la voie de la médiation, qui n'est pas conflictuelle contrairement à la voie contentieuse.

3.3.3 : Expliquer aux agents les décisions de l'administration.

L'administration peut avoir de bonnes raisons de garder le silence face aux demandes et recours des agents : le silence peut s'expliquer par l'impossibilité de répondre dans des délais raisonnables à des demandes des agents qui se multiplient du fait, notamment, des facilités qu'offrent les courriers numériques. En outre, un bureau de gestion ou une direction doit, avant toute réponse à un agent expertiser et valider une réponse, ce qui demande du temps. Enfin, l'éclatement des centres de décision contribue à cette pratique.

Le silence peut aussi procéder d'une stratégie de l'administration face à un agent procédurier et vaut alors décision implicite de refus. Cette règle a toutefois évolué depuis la loi du n° 2013-1005 du 12 novembre 2013 habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens, puisque le silence, dans de nombreuses hypothèses, vaut désormais acceptation. Les décisions individuelles de gestion des RH dans la fonction publique ne sont pas concernées par cette évolution législative ; pour le moment...

Cependant, le silence de l'administration est ravageur. Les agents ont l'impression de se heurter à un mur d'indifférence lointaine. Écouter l'amertume, parfois la colère contenue, des policiers habitués à répondre aux demandes d'explications de leurs chefs de service pour justifier une décision, lorsqu'ils confient au médiateur ou à ses délégués que leurs demandes écrites ne rencontrent que silence obstiné permet de prendre la mesure de l'impact négatif, sur leur moral et leur motivation, de cette pratique à l'exact opposé de la croissance du besoin d'explications des individus dans leur relation avec leur administration.

Se sentant débiteurs nets de justifications à l'égard de leur hiérarchie et du public, ils ressentent douloureusement ce déni d'explications dont ils s'estiment victimes et qu'ils interprètent comme un manque de considération. Mesurant l'écart qui sépare tout ce que l'on attend d'eux et ce qui leur est accordé, ils considèrent que l'injustice du mépris vient s'ajouter à l'injustice de la décision qu'ils contestent. Il est donc indispensable de restaurer, chez les agents, la relation de confiance qui doit caractériser leurs rapports avec l'administration, en leur expliquant les décisions prises à leur égard.

3.3.4 : Contribuer à la prévention des risques psychosociaux.

La médiation doit aussi permettre de trouver des solutions à des situations inextricables. Certains recours, notamment en matière de mutations ouvrent un cycle de souffrance au travail dont pâtissent les agents les plus fragiles ou dont la situation personnelle et familiale est la plus complexe. D'arrêt de travail en arrêt de travail, nombre de policiers franciliens se coupent de leur service, s'aliènent leur hiérarchie et s'installent dans un cycle de congés de maladie pris en province dont ils ne pourront sortir qu'à grand-peine.

Dans de nombreux dossiers de demandes de mutations, sont très prégnantes les conséquences financières et sur l'état de santé des agents, du célibat géographique imposé ou librement choisi en pensant qu'il serait de courte durée et qu'il surmontable. Le médiateur et ses délégués, eux-mêmes anciens chefs de service, et à ce titre habitués à jauger les hommes dans des situations difficiles, se rendent bien compte, que dans un nombre de cas non négligeable, les policiers dont le dossier leur est confié ont épuisé leurs ressources physiques et morales et « sont au bout du rouleau ». Et pourtant, malheureusement, le droit ne leur est d'aucun secours car, au regard des règles de priorité définies par les textes et les barèmes mis en œuvre par l'administration, de longues années d'attente les séparent de la mutation attendue. Pour ces agents dont la vulnérabilité et la détresse sont grands, des solutions doivent être recherchées sur la base des avis rendus par le médiateur car, à leur égard, l'application rigide de la règle de droit relève de l'injustice.

De nombreux 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, parce qu'il reçoit les demandes de centaines d'agents avec lesquels il entretient un contact téléphonique joue un rôle pour des solutions à des situations professionnelles qui affectent les agents.

Le médiateur est en contact avec le réseau de soutien et peut ainsi signaler des situations de souffrance au travail.

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

C'est l'un des rôles du médiateur au travers des recommandations ponctuelles qui peuvent être formulées sur la gestion des ressources humaines et par le biais du rapport annuel.

Les objectifs poursuivis sont l'amélioration de la qualité relationnelle au travail et la restauration de la confiance des agents envers leur institution.

L'efficacité d'un dispositif de médiation ne peut pas se réduire à une seule approche comptable. Dans une administration qui gère 143 000 agents, le médiateur permet souvent à l'équité et à la sérénité de retrouver leur place dans une gestion modernisée des ressources humaines.

Nombre d'agents, dont la contestation est fondée, n'envisagent pas de saisir le tribunal administratif ou sont forclos. Faut-il pour autant ne pas prendre en compte leur contestation et ne pas réformer la décision litigieuse ou illégale ? A l'évidence non, car ce qu'attendent ces requérants, au-delà de la réponse que le médiateur saura susciter de la part de l'administration, c'est le réexamen personnalisé de leur dossier par une autorité extérieure et indépendante avec laquelle un entretien permettra d'en discuter point par point, les différents aspects juridiques, techniques et humains.

Bien sûr, obtenir gain de cause reste l'objectif principal. Mais l'écoute, le respect et les explications données pour justifier la position de l'administration et l'avis négatif qui sera rendu sur la requête, apaiseront le différend, atténueront le ressentiment né du silence et scelleront la réconciliation avec l'institution.

Les agents saisissent le médiateur pour contester une décision, mais également afin de bénéficier d'un regard extérieur et impartial, et l'assurance d'un réexamen personnalisé de leur dossier ou simplement une réponse devant des décisions implicites nées du silence gardé par l'administration. Ils veulent également parfois obtenir, à l'occasion du traitement de leur dossier, des conseils sur les perspectives d'évolution de leur carrière.

3.3.6 : Une ambition : « que l'administration devienne 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.

3.4 : Observations générales et points de vigilance.

3.4.1 : La dispersion préjudiciable des services en charge du suivi du contentieux au sein du ministère de l'intérieur :

Le morcellement du suivi du contentieux au sein du ministère (DLPAJ, BAJ/S/DGPN, SGAMI, service du contentieux PP) ne permet pas de mesurer, d'anticiper, de connaître et traiter de la manière la plus efficace le contentieux qu'il est à ce jour difficile de comptabiliser et de maîtriser avec précision.

En effet, le problème auquel le médiateur s'est heurté dès sa mission de préfiguration fin 2012, est qu'il n'existe pas de suivi centralisé du contentieux permettant de connaître précisément le nombre et la nature des dossiers contentieux concernant les personnels de police.

Le BAJ/S de la DRCPN ne connaît que les contentieux propres à la DGPN, à l'exclusion de ceux gérés par la PP, qui représente près de 30 % des agents. De surcroît, nombre de contentieux sont directement gérées par les SGAMI, sans que la DLPAJ ou la DRCPN en aient connaissance.

Préconisation : Le médiateur propose que la direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ) soit chef de file et destinataire en temps réel de tous les recours contentieux engagés par les personnels de police, qu'ils soient reçus ou traités au niveau local par les SGAMI et la PP ou au niveau national par la DRCPN.

3.4.2 : De l'importance d'une bonne gestion des conflits dès leur origine.

Même si dans un certain nombre de cas, le conflit s'aggrave du seul fait de l'agent, le médiateur a pu également constater qu'un grand nombre de conflits auraient pu être résolus et ne pas dégénérer s'ils avaient été appréhendés et traités dès leur démarrage par la hiérarchie.

Certains de ces conflits ont alors pris des proportions dramatiques sur le plan humain et irréversibles sur le plan du contentieux, la passion prenant le pas sur la raison.

L'escalade conflictuelle peut également provenir d'une réaction ou d'une sanction disproportionnée de l'administration. Elle peut parfois pâtir d'une absence de recours rapide à un supérieur hiérarchique susceptible de tempérer ou de réviser les mesures prises.

3.5 : Les problématiques juridiques et pratiques relevées à l'occasion de la deuxième année de médiation.

3.5.1 : Le paiement des heures de nuit des ADS.

De nombreux 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, il résulte des dispositions législatives et réglementaires, notamment de celles des décrets du 13 décembre 1974 et du 21 octobre 1981, que l'ensemble des personnels relevant de la DGPN peuvent 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. C'est d'ailleurs le sens de la circulaire du ministre de l'intérieur n° 4022 en date du 29 décembre 2004 relative au paiement des indemnités pour travail de nuit, le dimanche et les jours fériés aux personnels de la police nationale qui précise que le bénéfice de cet avantage, prévu par le décret n° 81-959 du 21 octobre 1981, concerne également les personnels administratifs, techniques et scientifiques.

De plus, la circulaire du 16 août 1999 relative aux conditions d'emploi, de recrutement et de formation des adjoints de sécurité, et notamment sa 2^{ème} partie relative au régime horaire d'emploi des ADS, mentionne que les ADS ont vocation à être employés de jour et que l'emploi 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 n'a pu 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. Certes, la création de cette catégorie d'agents non-titulaires de la police nationale par la loi n° 97-940 du 16 octobre 1997 relative au développement d'activités pour l'emploi des jeunes est postérieure à ces décrets.

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 qu'un 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.

Préconisation : Le médiateur propose que l'administration clarifie les textes et paie 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.

3.5.2 : La transparence et la publication préalable de la diffusion des postes

Le médiateur a encore reçu cette année un nombre très important de saisines qui concernent l'absence de publication préalable de postes offerts à l'avancement ou à la mutation.

Or, l'article 61 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État dispose que « *Les autorités compétentes sont tenues de faire connaître au personnel, dès qu'elles ont lieu, les vacances de tous emplois, sans préjudice des obligations spéciales imposées en matière de publicité par la législation sur les emplois réservés.* »

Ainsi l'administration est tenue de publier la vacance des emplois qu'elle entend pourvoir, même si elle reste libre d'apprécier, dans l'intérêt du service, les suites données aux demandes de mutation qui lui sont présentées (CE 19 mars 2001 Société des agrégés de l'université n° 204347)

Cette absence volontaire de transparence intervenue en violation de l'obligation de publicité préalable posée par l'article 61 précité de la loi du 11 janvier 1984 est extrêmement regrettable et porte atteinte au principe d'égalité entre les fonctionnaires appartenant à un même corps. Elle ne peut que contribuer à une suspicion légitime dans le traitement centralisé des mutations et des avancements, et démotiver les fonctionnaires méritants.

80 % des saisines du médiateur sur ce thème de la non publication des postes concernent des postes situés dans l'ouest et le sud-ouest de la France.

Préconisation : De nouveau, le médiateur préconise que, conformément à la loi, l'ensemble des postes offerts soient préalablement publiés.

3.5.3 : Les interventions

Les interventions de toute nature, demeurent minoritaires au regard du nombre de décisions prises par l'administration. Cependant les interventions qui accélèrent la carrière ou 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. Or elles engendrent des iniquités fortes qui sont de plus en plus mal perçues par les agents et altèrent leur motivation .Elles sont de surcroît, depuis de plus en plus connues de l'ensemble des policiers.

Surtout les policiers les interprètent comme une rupture unilatérale du contrat de confiance qui les unit à leur institution. Ils admettent parfaitement que des sanctions exemplaires frappent leurs collègues qui ne respectent pas la loi ou commettent des fautes disciplinaires. Ils savent en effet que les moindres manquements à la déontologie portent atteinte à l'image du corps auquel ils sont fiers d'appartenir et que la confiance du public envers la police pâtit toujours d'affaires dans lesquelles des fonctionnaires malhonnêtes ou indignes sont mis en cause. Non seulement les

policiers qui ne respectent pas les règles sont désavoués par leurs collègues mais encore ceux-ci sont les premiers à réclamer la plus grande sévérité à l'égard de ceux qui jettent le discrédit sur leur métier. **L'administration pousse souvent loin les limites de la rigueur en sorte que les sanctions infligées aux policiers (8 % des effectifs de la fonction publique d'État) représentent à elles-seules plus de 50 % de toutes les sanctions infligées dans cette même fonction publique. De ce fait, les agents attendent à tout le moins de l'administration un comportement neutre et exemplaire qui assure l'égalité de traitement et préserve l'équité.**

Parfois tout au début de leur carrière, dès l'école de police, les jeunes policiers au moment de choisir leur poste en fonction de leur rang de classement sont témoins d'interventions qui aboutissent à ce que des affectations géographiquement très prisées sont attribuées à des collègues, sans relation avec leur classement au détriment d'éléments plus méritants. Connues de tous les élèves de la promotion, des violations aussi flagrantes au principe de respect du classement qui doit présider aux affectations en sortie d'école suscitent la frustration des agents lésés, l'incompréhension et la réprobation générales.

Plus tard dans la carrière le jeu des interventions pénalise les fonctionnaires méritants qui se voient écartés d'un avancement ou d'une mutation légitimes tandis que la hiérarchie locale qui les a proposés sur le seul critère du mérite se sent désavouée. Ces irrégularités minent la confiance des policiers et affecte la cohésion des services. Il arrive que sur la requête d'un agent lésé, le juge administratif censure l'administration.

Récemment, le médiateur a eu à connaître du dossier d'un gradé dont la promotion due à une intervention a été annulée par le tribunal administratif ce qui a entraîné sa rétrogradation ainsi que la mise en recouvrement forcée, au titre de la répétition de l'indu, des rémunérations perçues sans cause légitime. La situation financière de l'agent en a été sérieusement affectée.

C'est peut-être dans le domaine des mutations que cette pratique résiduelle mais toujours présente a le plus fort impact.

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. Or avec l'élévation du niveau général de recrutement depuis quinze ans et l'accès plus commode à l'information favorisée par Internet et les réseaux sociaux, les fonctionnaires sont de mieux en mieux informés des travaux préparatoires des CAP et des processus de décision. De ce fait, les interventions qui violent les règles auxquelles l'administration est assujettie sont de plus en plus connues et du plus grand nombre. Et les policiers concernés vivent donc très douloureusement les violations des différentes règles censées garantir l'égalité de traitement en la matière et le traitement préférentiel en faveur des concurrents moins anciens et moins méritants. Les agents dont les conjoints les attendent 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 allers-retours 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 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 aggraver. (Cf point 3.3.4)

Préconisation : Limiter les interventions réalisant la mutation ou accélérant la carrière d'un fonctionnaire moins ancien et moins bien noté au détriment d'un autre et créant un sentiment d'iniquité fort.

3.5.4 : Les abus des agents :

Dés 2013, à l'occasion de certaines saisines, le médiateur a pu observer des abus manifestes commis par les agents. Le même constat vaut pour l'année 2014.

Sont essentiellement en cause des « stratagèmes » mis en œuvre pour obtenir plus rapidement une mutation dans des villes ou des régions très prisées :

- congés de maladie successifs et prolongés, sur lesquels il est difficile de se prononcer, mais pour lesquels des contrôles plus stricts devraient être mis en place.

- demandes de réintégration au plus près du domicile après un congé parental, parfois prolongé par des congés de maladie, d'agents qui mettant l'administration devant le fait accompli ont déjà déménagé et ne respectent plus l'obligation de résidence près de leur affectation,

- unions de complaisance,

- absence de logement sur le lieu de travail, par exemple en région parisienne, alors même que le fonctionnaire sait qu'il doit exercer au minimum cinq ou huit années en Île-de-France.

- évocation parfois abusive du harcèlement moral.

Exceptionnellement, certains des fonctionnaires les plus déterminés à voir leur demande de mutation aboutir et les moins respectueux du système, n'hésitent pas à concevoir une véritable stratégie au service de laquelle plusieurs de ces "leviers" sont utilisés.

Chez un certain nombre d'agents, les entretiens mettent en évidence le recul voire l'absence de l'envie de servir, et la perte du sens de la notion de service public au profit de la recherche de la satisfaction immédiate de leurs intérêts personnels.

3.5.5 : La Formation

3.5.5.1 : En ce qui concerne les concours et examens professionnels, le médiateur a de nouveau été saisi de cas de contestations concernant essentiellement les supports de formation dont la non-actualisation provoque des controverses entre les candidats et l'administration. Tel est le cas de la formation à la manipulation du pistolet Sig Sauer. Toutefois, l'administration s'est engagée veiller à l'actualisation des supports de formation.

- Le médiateur a également été saisi de quelques cas concernant les notes attribuées à des copies d'examen ou concours et dont la pondération au centième (respectivement 9,94 / 20 et 9,98/20 dans deux exemples), alors que le seuil d'admissibilité était fixé à 10/20 est source évidente de contestation sinon de suspicion de la part de certains agents.

Préconisation : Pour limiter les contentieux et clarifier la correction, le médiateur préconise que la graduation des notes s'effectue au 1/2 point.

3.5.5.2 : Avec la fin du protocole dit « corps et carrières » dont les objectifs en termes de ratio d'encadrement ont été atteints, l'offre de formation pour l'avancement aux grades de brigadier et de brigadier-chef s'est significativement réduite, engendrant des frustrations chez des fonctionnaires légitimement désireux d'évoluer dans leur carrière et dans la hiérarchie.

De la même manière, la distorsion existant entre le nombre des gardiens de la paix titulaires de l'examen professionnel de brigadier et celui des postes ouverts à la promotion a pour conséquence l'allongement des délais séparant la réussite à l'examen et la promotion qui atteignent en moyenne 5 ans en région parisienne, et beaucoup plus dans certaines régions en province. Ces délais qui renvoient la perspective de la promotion aux calendes grecques sont déraisonnables.

Enfin, à l'occasion de plusieurs saisines, le médiateur a constaté que des fonctionnaires désireux d'accéder à une formation (qualification OPJ, formation armurier...) en étaient écartés à plusieurs reprises par leur hiérarchie non pas en raison du manque de places disponibles mais au motif de l'absence d'intérêt de la formation recherchée pour l'exercice de leur spécialité professionnelle actuelle. Le médiateur se doit de rappeler que le droit à la formation doit être compris par les chefs de service comme se trouvant au service des aptitudes et des projets professionnels du fonctionnaire et non seulement au regard des intérêts immédiats du service actuel de celui-ci. Dans le long terme, les intérêts bien compris des agents et de l'administration se rejoignent car l'institution profite des capacités et de l'investissement de ceux qui sont parvenus à réaliser leur projet professionnel.

Dans une administration policière structurée en tuyaux d'orgue où les spécialités sont légions, la capacité d'adaptation primordiale, les réformes multiples et les acquis de la formation initiale vite insuffisants, les demandes légitimes de formation afin d'être en mesure de changer de direction et donc de spécialité, servent autant les carrières individuelles que les intérêts collectifs des services et l'institution elle-même. Une réflexion doit donc être conduite pour éviter de brider les projets d'évolution.

Ne saurait également être occulté le phénomène d'usure professionnelle :

Dans un métier moralement éprouvant qui incite les policiers à emprunter les passerelles qualifiantes permettant de changer de spécialité, la formation apparaît également comme le moyen de se soustraire à un environnement professionnel de spécialité stressant voire étouffant au fil du temps pour rechercher, au sein d'un autre métier policier auquel il est nécessaire de se préparer en amont, les moyens de se ressourcer.

Le médiateur tient à rappeler que depuis le 1er janvier 2015, le **compte personnel de formation** remplace le droit individuel à la formation (DIF). Son fonctionnement est défini dans la cadre de la loi du 5 mars 2014 sur la formation professionnelle.

Préconisations : 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.
- sur la possibilité, notamment au bénéfice des agents du CEA d'accéder à des formations en dehors de la spécialité dans laquelle ils exercent.

3.5.6 : L'avancement

Le médiateur constate que cette année encore, le nombre de saisines sur ce sujet est à l'image de l'importance que revêt l'avancement dans la carrière des agents.

- En ce qui concerne les zones de sécurité prioritaires (ZSP), le médiateur a constaté, à l'occasion de dossiers qui lui ont été confiés l'introduction de quotas au profit de fonctionnaires qui y sont affectés. Dans les cas d'espèce soumis, les fonctionnaires affectés en ZSP ont été retenus pour l'avancement au détriment de fonctionnaires qui n'étaient pas en ZSP mais qui étaient mieux notés. Ces quotas et cette préférence sont dénués de toute base légale et incompatibles avec les règles d'avancement prévues par les textes (article 58 de la loi du 11 janvier 1984, article 12 du décret du 23 décembre 2004 et article 17 du décret du 9 mai 1995). Le médiateur préconise que la légitime volonté de favoriser les policiers qui exercent dans des zones difficiles conduise l'administration, à faire évoluer la réglementation pour prévoir une telle priorisation, au même titre que celle qui donne un avantage aux fonctionnaires affectés dans des services et unités à encadrement prioritaire (SUEP). Une telle clarification réglementaire officialisant une situation objective incontestable aura également le mérite de prévenir tout contentieux.

- En ce qui concerne les SUEP, le médiateur a été saisi par des fonctionnaires remplissant les conditions statutaires pour être promus au titre des SUEP mais qui ont été écartés du bénéfice de ce dispositif d'avancement au motif qu'ils ne se trouvaient pas déjà affectés dans des services classés en SUEP. Cette exigence qui va au-delà des conditions posées par les textes a été imposée en violation du principe d'égalité des fonctionnaires appartenant à un même corps sans que l'intérêt du service ne le justifie. Le médiateur recommande à l'administration, dans la mesure où elle entend accorder cette préférence aux personnels déjà affectés en SUEP, de lui donner une base réglementaire.

Préconisation :

Le médiateur préconise de modifier les textes réglementaires pour sécuriser juridiquement la préférence à l'avancement donnée aux fonctionnaires affectés en ZSP et en SUEP. Comme en 2013, le médiateur préconise la promotion des agents sur le seul critère légal des mérites comparés.

3.5.7 : Evaluation

L'évaluation est un rendez-vous annuel incontournable tant pour un manager que pour l'agent évalué.

Or le médiateur a reçu cette année encore de nombreuses saisines portant sur :

- l'absence d'entretien d'évaluation ou des cas d'entretiens écourtés ou réduits à un simple échange de signatures,
- le décalage manifeste existant entre les rubriques d'évaluation et l'appréciation littérale ou encore les notes chiffrées,

Malgré les nombreux rappels effectués par les directions centrales, le médiateur constate encore que certaines évaluations sont bâclées, ce qui est d'autant plus préjudiciable que, avant l'ancienneté ou tout autre critère, c'est la manière de servir, que très précisément l'évaluation permet de mesurer et de qualifier, qui est déterminante dans la carrière des agents, particulièrement 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.

Le médiateur a pu constater que trop souvent les évaluateurs (N+1) n'ont pas reçu de consignes et de recommandations préalables de la hiérarchie pour conduire les entretiens d'évaluation. De ce fait le chef de service (N+1) se trouve confronté à des contestations qu'il est alors impossible d'éviter alors que la préparation de l'évaluateur aurait pu les prévenir. Force est de rappeler que l'évaluation est un exercice qui doit être soigneusement préparé en amont par la hiérarchie, les notateurs directs et les évaluateurs.

Le médiateur a également constaté que malgré leur particulière lourdeur, les évaluations des commissaires et des officiers ne sont pas forcément prises en compte dans les parcours de carrière et avancements, réalité surprenante au regard de cette lourdeur. Inversement, celles des gradés et gardiens apparaissent aujourd'hui comme beaucoup trop sommaires pour évaluer les acquis et les compétences et pour distinguer les candidats, notamment pour l'avancement.

Comme cela a déjà été signalé dans le rapport annuel de l'année 2013, le médiateur appelle l'attention de l'administration sur les procédures de révision de notation et leurs délais de traitement (recours hiérarchiques et CAP de révision) qui s'allongent parfois au-delà d'une année), alors que l'évaluation a une incidence directe sur les propositions d'avancement, de mutation ou l'attribution de primes. Alors même qu'elle sera ultérieurement révisée ou réformée dans le sens souhaité par l'agent qui la conteste, la notation influencera négativement l'opinion d'une CAPN pour une proposition d'avancement ou de mutation ou encore aura pour effet de le voir écarté du bénéfice d'une prime.

Dans ce domaine la médiation s'avère particulièrement efficace et adaptée car elle est rapide et permet d'éviter une frustration ou une escalade conflictuelle.

Il a également été parfois donné au médiateur de constater la mention illégale de sanctions disciplinaires dans le cadre des appréciations littérales. Il est rappelé que si la hiérarchie peut prendre en compte les faits à l'origine d'une sanction pour apprécier la manière de servir d'un agent et abaisser sa note, elle ne peut légalement faire mention de cette sanction. Une telle pratique sera systématiquement sanctionnée par le tribunal administratif en cas de recours.

En raison de sa sensibilité et de son importance pour le fonctionnaire, la notation doit être préparée et effectuée avec soin 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.

Elle a un impact très important sur la motivation des agents.

Préconisations :

- **Simplifier les fiches d'évaluation des commissaires et des officiers et inversement enrichir celles du CEA;**
- **Raccourcir les délais de traitement des procédures de révision de notation.**
- **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.**

3.5.8 : Les Mutations

En 2014 comme en 2013, la contestation de décisions de mutation apporte au médiateur l'un de ses principaux motifs de saisine.

Quand l'un des deux conjoints est muté ou attend sa mutation, la période de séparation qui s'ensuit, lorsqu'elle se prolonge est préjudiciable pour le couple; elle entraîne aussi une tension des relations avec l'administration qui peut évoluer en conflit, et au final préjudiciables pour tous. (baisse de motivation et de performance, arrêts de maladie, endettement ...). Les très nombreuses demandes de mutation sont dues aux conséquences néfastes de la centralisation du recrutement lui-même conséquence directe du modèle de police centralisé propre à un État unitaire insuffisamment déconcentré.

Alors que l'Île-de-France concentre près de 30 % des effectifs totaux de la police nationale, le faible attrait de la jeunesse francilienne pour la fonction publique a pour conséquence un dangereux déséquilibre entre les besoins en effectifs et la capacité du modèle de recrutement à les satisfaire. De ce fait, les jeunes policiers affectés à Paris et dans les départements périphériques sont de jeunes provinciaux qui ne songent qu' à repartir rapidement dans leur région d'origine. Pour contrecarrer cette tendance et fidéliser les policiers, l'administration a édicté une règle statutaire d'interdiction de toute mutation en dehors du SGAP de première affectation pendant une durée de 5 ans ou de 8 ans, ce délai plus long étant appliqué aux candidats réussissant le concours de gardien de la paix déconcentré à l'échelon de l'Île-de-France, que passent majoritairement de jeunes provinciaux désireux d'optimiser leurs chances d'entrer dans la police.

Malgré ce blocage statutaire, le turn-over en région parisienne est très important, ses corollaires consistant en un abaissement de la moyenne d'âge des agents affectés en Île de France et inversement, au vieillissement des effectifs dans nombre de régions, phénomène encore accentué par l'allongement des carrières.

La question de la fidélisation accrue des policiers n'est pas cruciale uniquement pour des raisons de meilleure gestion des ressources humaines. En effet la performance de la police est conditionnée par différents facteurs. Tout d'abord majoritairement issues des classes moyennes de province, les jeunes recrues policières ont de ce fait un profil sociologique assez éloigné des populations avec lesquelles elles sont en contact, en particulier dans les quartiers en difficulté, ce qui ne facilite pas leur travail. Ensuite l'expérience est indispensable pour atteindre un bon rayonnement professionnel. Or dès qu'un jeune policier de terrain s'est aguerri à Paris ou en banlieue, l'heure de son départ est proche. Il sera remplacé par une "sortie d'école" totalement inexpérimentée.

Enfin l'implication du policier dans sa ville est le gage de sa connaissance du territoire et des habitants. Déracinés et coupés de leurs repères familiaux et affectifs, trop de jeunes provinciaux qui

attendent des années durant leur mutation et, souvent, ne vivent pas dans la circonscription d'exercice de leur métier n'ont aucune envie de s'investir dans la vie locale au-delà de leur prestation professionnelle.

Il est en outre difficile d'avoir des équipes pleinement impliquées lorsque la majeure partie des policiers qui les composent connaît une telle situation.

En ce qui concerne les mutations Paris/province, sans aller jusqu'à évoquer un droit au « regroupement familial », il est nécessaire de réduire la durée de séparation des couples. 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).

Le ministère de l'intérieur ne peut pas se désintéresser des situations d'insatisfaction familiale dont les conséquences sont importantes d'abord d'un point de vue social (fragilisation des familles, conséquences sur l'équilibre et la scolarité des enfants, difficultés financières, problèmes de santé et psychologiques) mais aussi d'un point de vue professionnel (qualité du service rendu, manque de disponibilité, arrêts de maladie).

- A noter également que nombre de policiers qui attendent leur mutation renoncent souvent au bénéfice d'une promotion liée à l'obtention de qualifications brigadier ou OPJ pour éviter de se retrouver piégés encore plus longtemps à Paris ou en Île-de-France, ce qui accroît un sentiment d'injustice.

-Le médiateur a également parfois constaté le détournement d'usage de l'article 25 du décret 9 mai 1995 afin d'accélérer une mutation ou de déplacer un fonctionnaire. Dans cette hypothèse, il s'agit d'une rupture d'égalité avec les autres fonctionnaires souvent plus anciens postulant pour la même affectation. Il en est de même de la pratique des permutations qui lèse les autres fonctionnaires en attente d'un poste géographique et bénéficiant d'un nombre de points important.

Préconisation : Prioriser davantage la mutation simultanée des couples de policiers ou donner aux agents vivant en couple une visibilité raisonnable sur les délais maximum de séparation.

3.5.9 : La discipline

Au travers des dossiers dont il est saisi, le médiateur a pu noter que des faits identiques ou similaires donnent lieu à des sanctions d'amplitude très variable selon les directions et les départements. Le phénomène est particulièrement marqué pour les sanctions du 1^{er} groupe). Un travail qui est actuellement conduit sous la direction de l'IGPN vise à harmoniser et rationaliser le niveau des sanctions rapporté aux différents manquements déontologiques. Le médiateur se réjouit de cette démarche de nature à éviter disparité et iniquité dans l'infliction des sanctions.

En dehors des saisines tendant à la révision de sanctions dont le faible nombre n 'autorise pas à tirer de conclusions générales, il convient de souligner certaines pratiques des directions et des SGAMI très pénalisantes pour les fonctionnaires.

En effet, quand une sanction est notifiée à un agent, elle figure à son dossier individuel pendant un ,trois ou dix ans selon la sanction prononcée. Mais le médiateur a constaté que, à l'exclusion des sanctions du premier groupe (avertissement et blâme),la durée de dix ans de mention de mention de la sanction au dossier du fonctionnaire coïncide avec la période pendant laquelle le policier sanctionné sera illégalement exclu de tout avancement ou des dispositifs de prime au mérite.

Cette "double-sanction" est problématique. Elle est souvent excessive quand elle est systématisée, dénuée de base légale et s'opère sans discernement dans le temps au regard de la gravité des fautes commises et de la manière de servir. L'administration s'est engagée à l'occasion de la réunion sur l'examen des préconisations du rapport annuel 2013 à ne plus systématiser cette règle illégale « des 10 ans ».

Préconisation : Eviter la systématisation de la « règle des 10 ans » et individualiser toujours l'analyse de chaque situation.

3.5.10 : Les questions à caractère médico-statutaire

En 2013, dans son rapport annuel, le médiateur avait déjà noté la complexité voire l'opacité de la procédure administrative et médicale en cas de maladie.

Les agents malades sont mal informés de leurs droits et des conséquences financières, souvent lourdes, attachées aux différentes positions administratives. Le rôle de chacune des instances intervenant dans la procédure est également mal connu : médecin inspecteur régional, comité médical, comité médical supérieur. Enfin peu d'agents sont aptes à faire le , distingo entre la médecine préventive et la médecine statutaire et leur rôle respectif.

Le médiateur a constaté encore en 2014, des situations de rupture brutale du lien avec le service des policiers placés en position de congé de maladie pour plusieurs mois. Ces policiers se trouvent vite marginalisés. Au cours de leur maladie et au moment de leur reprise de service, ces policiers doivent faire l'objet d'un accompagnement. Il en va de leur intérêt comme de celui de l'institution. Pour ce faire, une plus large utilisation du temps partiel thérapeutique serait à même de prévenir les actes de désespoir qu'ils pourraient être amenés à envisager. Bien souvent la succession des congés de maladie (CMO, CLM, CLD...) donne lieu à des contentieux (perte de primes, réclamation de trop perçu, passage à mi-traitement,disponibilité d'office, incompréhension des agents sur la notion de service fait...) qui aggravent son état de santé, fragilisent sa situation financière et contribuent à son isolement.

L'élaboration d'un guide à usage des personnels, du réseau de soutien et des gestionnaires pour présenter l'ensemble des règles, des procédures et des acteurs intervenant dans le domaine médical, les différents types de congé de maladie ainsi que les droits et obligations des agents qui les sollicitent et en bénéficient s'avérerait particulièrement utile.

Préconisations :

- **Suivre le fonctionnaire tout au long de son arrêt de maladie.**
- **Accompagner la reprise du travail des fonctionnaires en congé de longue maladie.**
- **Élaborer un guide à usage des personnels, du réseau de soutien et des gestionnaires** pour présenter l'ensemble des règles, des procédures et des acteurs intervenant dans le domaine médical, les différents types de congé de maladie ainsi que les droits et obligations des agents qui les sollicitent et en bénéficient.

3.5.11 : Les trop perçus

Depuis la mise en place du médiateur, plusieurs saisines consécutives à un problème lié au recouvrement d'un trop perçu ont fait l'objet d'avis. Plusieurs autres dossiers sur ce sujet sont actuellement à l'instruction.

Celles-ci concernent :

- des indus de traitement consécutifs à des décisions rétroactives de placement en congé de longue maladie à demi-traitement,
- des indus d'indemnités attachées à l'exercice effectif des fonctions après placement en congé de longue durée
- des indus de traitement liés à une suspension d'activité.
- des remboursements indus de la part employeur sur des abonnements de transport domicile-travail,
- des indus dans le cadre du paiement des heures de nuit.

Les sommes sur lesquelles portent les trop-perçus peuvent être modestes (inférieures à 500€) mais parfois considérables(supérieures à 10.000€).

Si la cause du trop-perçu est quelquefois imputable au fonctionnaire qui a été négligent, par exemple en cas de non-information de l'administration d'un changement de situation personnelle, dans la majorité l'administration est en cause en raison de la commission d'une erreur ou d'un manqué de réactivité.

Ces situations sont encadrées par l'article 37-1 de la loi n°2000-321 du 12 avril 2000 issu de l'article 94 de la loi de finances rectificative n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 qui précise que *« les créances résultant de paiements indus effectués par les personnes publiques en matière de rémunération de leurs agents peuvent être répétées dans un délai de deux années à compter du premier jour du mois suivant celui de la date de mise en paiement du versement erroné (...) »* mais que *« toutefois, la répétition des sommes versées n'est pas soumise à ce délai dans le cas de paiements indus résultant soit de l'absence d'information de l'administration par un agent (...) soit de la transmission par un agent d'informations inexactes (...) »*.

Les indus nés entre le 1^{er} janvier 2008 et le 1^{er} février 2009 restent soumis à un délai de prescription de 5 ans (circulaire du 11 avril 2013 du Ministre de l'économie et des finances) et les simples erreurs de liquidation peuvent être répétées dans le délai de droit commun de 5 ans prévu à l'article 2224 du code civil. (CE 12 mars 2010, n° 309118).

Le médiateur observe que parfois l'administration récupère sur les traitements les sommes perçues (ou versées) à tort sans respecter la limite de la quotité saisissable, en violation des dispositions combinées des articles L.3251-1 à L.3252-13 et R.3252-1-1 à R.3252-49 du code du travail.

Il convient de noter, en revanche, que la règle de la prescription biennale fixée par les dispositions de l'article 37-1 de la loi n°2000-321 du 12 avril 2000 est bien appliquée.

Souvent, les fonctionnaires ne contestent pas la réalité du trop-perçu mais sollicitent la remise gracieuse de la dette ou son échelonnement dans le temps afin d'obtenir des échéances inférieures au montant de la quotité saisissable. Ces demandes relèvent de la compétence exclusive des DRFIP excluant toute intervention du médiateur de la police nationale.

Le médiateur de la police nationale est en contact avec le médiateur du ministère de l'économie et des finances. Ce dernier, sensibilisé à plusieurs reprises sur des dossiers de trop perçu concernant des policiers est disposé à aider à s'engager dans un partenariat opérationnel avec les services gestionnaires, les SGAMI, afin de faciliter le règlement de ces conflits.

Préconisations :

- Être vigilant sur la situation des fonctionnaires et respecter les textes en matière de prélèvements et notamment de 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.
- Respecter la quotité saisissable en cas de retenue de l'indu sur le salaire.
- 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.
- 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.

3.5.12 : La question du harcèlement moral

Si, dans la majorité des cas, le harcèlement évoqué par des agents n'est pas caractérisé, le médiateur a eu encore, en 2014, à traiter des saisines où le harcèlement est avéré et procède d'une déstabilisation insidieuse, aboutissant non seulement à une dégradation grave et continue des conditions de travail de l'agent, mais également à sa marginalisation, et au terme du processus, à une perte de confiance totale, désastreuse sur le plan psychologique et moral.

Dans ces situations, le harcèlement moral, particulièrement sournois, reste très complexe à prouver, et il est difficile pour des agents fragilisés psychologiquement d'engager une procédure contentieuse lourde dont l'issue est aléatoire.

Une réflexion spécifique devrait être engagée par la DGPN pour jauger de la recevabilité et du traitement des saisines évoquant un harcèlement moral, qui, dans le cas où il est avéré, est de nature à engager la responsabilité pénale personnelle de collègues du requérant, des éléments de la hiérarchie et des chefs de service. Une situation de harcèlement est souvent le révélateur de problèmes de management et de défaillances dans le commandement.

3.6 : Problématiques et questions juridiques sérieelles

Le médiateur a été également saisi de plusieurs dossiers sériels dont la question de fond qu'ils posent n'est pas toujours tranchée par l'administration pour différentes raisons (juridiques, financières ou d'opportunité).

Parmi ces dossiers doivent être évoqués :

3.6.1 : L'avantage spécifique d'ancienneté (ASA)

Les contestations relatives à l'ASA permettent de cerner les effets pervers du détournement de l'objet d'un texte. Créé par la loi n° 91-715 du 26 juillet 1991 modifiée au profit des fonctionnaires et des militaires de la gendarmerie affectés dans un quartier urbain où se posent des problèmes sociaux et de sécurité particulièrement difficiles, l'avantage spécifique d'ancienneté (ASA) bénéficie sous certaines conditions aux fonctionnaires de police exerçant dans des circonscriptions ou subdivisions désignées par arrêté en vertu de l'article 1er du décret n° 95-313 du 21 mars 1995. Or l'arrêté interministériel du 17 janvier 2001 a désigné les seuls fonctionnaires de police exerçant leurs fonctions dans les circonscriptions de police relevant des SGAP de Paris et de Versailles comme seuls bénéficiaires de cet avantage.

Il est manifeste que l'ASA a ainsi été détournée de sa vocation et utilisée comme outil de fidélisation en région parisienne, sans répondre aux critères fixés par la loi, puisque certains secteurs concernés ne posent aucun problème social ou de sécurité grave et que les policiers qui exercent leurs fonctions dans un service administratif la perçoivent également.

A l'inverse, les fonctionnaires de province affectés dans une circonscription où se posent des problèmes sociaux et de sécurité particulièrement difficiles n'en bénéficient pas, ce qui met en évidence une rupture d'égalité de traitement systématiquement censurée par les juridictions administratives.

La résolution de ce dossier devient urgente compte-tenu du nombre de recours engagés par les agents. A noter que le Défenseur des droits a été également saisi de l'application des décisions de justice favorables aux fonctionnaires mais non exécutées par le ministère de l'Intérieur et que le Conseil d'Etat commence à condamner l'Etat sous astreinte financière à exécuter ses décisions.

3.6.2 : L'attribution de la nouvelle bonification indiciaire (NBI)

Le médiateur salue le règlement en cours de ces dossiers pour lesquels il a encore reçu en 2014 de nombreuses saisines.

3.6.3 : La carrière inversée des Majors

Les dossiers individuels déclinant ce contentieux sériel dont a été saisi le médiateur sont également en cours de règlement. Les difficultés sont nées de la combinaison des dispositions transitoires de reclassement fixées par l'article 23-1 du décret n° 2004-1439 du 23 décembre 2004 portant statut particulier du corps d'encadrement et d'application de la police nationale, et des règles d'avancement fixées par l'article 10 de ce même décret dans sa rédaction issue du décret n°

2011-294. Compte tenu, notamment, des effets de l'adaptation de la grille indiciaire de la catégorie « B » au corps d'encadrement et d'application de la police nationale, la mise en œuvre de ces dispositions, au regard des règles de conservation d'ancienneté, conduit parfois à une inversion de carrière des majors promus à ce grade avant 2010 qui se retrouvent moins bien reclassés que des collègues promus en 2010 et 2011. Cette situation, qui aurait peut-être pu être évitée par des simulations plus complètes, engendre une rupture d'égalité. Elle est en cours de correction.

3.6.4 : L'indemnité compensatoire des élèves commissaires

Le médiateur a été saisi par les élèves-commissaires de police issus de la voie interne au sujet de la suppression, au moment de leur entrée en formation initiale à l'école nationale supérieure de police, de l'indemnité de sujétions spéciales (ISS) et de la prime de commandement qui leur étaient versées précédemment. Ses avis du médiateur préconisant l'octroi de l'indemnité compensatoire aux élèves-commissaires ont été suivis par l'administration à la demande du directeur général de police nationale.

3.6.5 : La suppression de la prime de fonction d'officier de police judiciaire et de la NBI en cas de décharge pour activité syndicale :

Malgré la jurisprudence du Conseil d'Etat BOURDOIS du 27 juillet 2012 (voir les conclusions du rapporteur public), qui s'inspire de la position de la Cour de Cassation pour les représentants du personnel, de la recommandation n° 143 de l'organisation internationale du travail (OIT), et de la logique de la cour de justice de l'union européenne (CJUE), l'administration refuse de maintenir aux fonctionnaires de police bénéficiant d'une décharge d'activité de service pour l'exercice d'un mandat syndical la prime OPJ ou la NBI (ou leur équivalent) dont ils bénéficiaient avant cette décharge d'activité.

Sur ce point, le médiateur a été amené à émettre des avis favorables aux agents qui n'ont pas été suivis par l'administration. Le médiateur réaffirme que ceux qui ont accepté des responsabilités syndicales doivent pouvoir bénéficier du maintien des éléments de leur rémunération afin de ne pas décourager les vocations syndicales.

3.6.6 : La reprise d'ancienneté des militaires intégrés au sein de la Police nationale

Ils choisissent d'intégrer la police nationale, mais leur reclassement ne tient pas compte de la durée de leurs services en qualité de militaire. En dehors des dispositifs particuliers de reconversion des militaires, organisés par le code de la défense et le code des pensions militaires d'invalidité, l'administration, confirmée par certains tribunaux, se retranche ici derrière la spécificité des corps de police qui sont classés hors catégorie en vertu des dispositions de la loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité pour ne pas appliquer aux anciens militaires la reprise d'ancienneté prévue par les dispositions communes applicables aux corps de fonctionnaires de catégories B et C.

Outre la jurisprudence du Conseil d'Etat et notamment la décision Goin du 16 mai 2007 n° 269206 qui, à notre avis, permet cette reprise d'ancienneté, une telle situation ne peut que décourager les anciens militaires, dont l'expérience professionnelle peut intéresser la police nationale, à intégrer cette institution, alors que cette expérience est reconnue et prise en compte pour tous les autres corps de fonctionnaires.

3.7 : Problématiques de gestion des Ressources Humaines identifiées par le Médiateur

La circulaire instituant le médiateur indique dans son point 6, que celui-ci peut, notamment à l'occasion de son rapport annuel, faire des recommandations sur la gestion des ressources humaines. Après deux années d'exercice, le médiateur interne de la police nationale a un regard encore neuf sur sa fonction et sur l'organisation de la gestion des ressources humaines de la police nationale.

Néanmoins, l'examen de près de 1000 saisines et les contacts entretenus avec l'ensemble des directions de la police nationale ont permis au médiateur d'identifier des problématiques qui interrogent l'administration sur son organisation. A l'égard de ces thématiques sont proposés non pas des préconisations précises mais plutôt des axes de réflexion.

3.7.1 : Rappel des pistes de réflexion proposées dans le rapport 2013

Dans le rapport rendu au début de l'année 2014 relativement à son premier exercice annuel, le médiateur avait proposé cinq pistes de réflexion :

- Associer d'avantage les policiers de tout grade dans la définition des politiques locales de sécurité : en 2014 le médiateur préconise un approfondissement de la réflexion sur cette problématique.
- Souligner les effets pervers du système de recrutement « hyper-centralisé » (turn-over et insuffisante fidélisation en région parisienne) : le médiateur insiste à nouveau sur ce problème majeur.
- Conforter le rôle transversal de la DRCPN : comme en 2013, le médiateur pense que cette préconisation est toujours d'actualité dans une institution telle que la police nationale où les directions d'emploi sont très autonomes, où la préfecture de police conforte sa spécificité et où chaque direction double les missions de la DRCPN bien que l'arrêté du 12 août 2013 relatif aux missions et à l'organisation de la DRCPN ne confie aucun rôle aux directions actives dans la gestion des carrières. La cour des comptes en 2014 avait noté que ce sont 225 ETP dans les différentes directions actives (hors PP) qui se consacrent à la gestion des ressources humaines, soit presque autant que les effectifs de la SDARH de la DRCPN qui compte 256 personnels.
- Le problème du suicide dans la police nationale. Dans son rapport 2014, le médiateur a élargi sa réflexion au malaise et aux RPS qui affectent nombre de policiers.

3.7.2 : Le management dans la police nationale.

A l'occasion de très nombreuses situations conflictuelles pour lesquelles il a été saisi directement ou indirectement, le médiateur a pu constater bien souvent des problèmes en matière de management, la chaîne hiérarchique de la Police ayant eu du mal à se positionner ou à revenir en temps utile sur des décisions disproportionnées ou injustes.

En effet, le management dans la Police semble parfois se confondre avec l'exercice de l'autorité hiérarchique qui a fait l'objet de notes précises, et qui n'est qu'une des facettes du management.

La Police est une activité opérationnelle soumise à l'urgence.

Ses points forts sont donc la réactivité et l'art de la gestion de crise, mais parfois au détriment d'un management efficient dans la durée.

Les doctrines du management mises en œuvre dans d'autres administrations sont bien souvent inadaptées à l'activité policière, à son rythme de travail subordonné à l'urgence (flagrant délit, appel 17...).

Une idée reçue dans la police consiste à poser en principe que le management requiert des aptitudes innées dont la possession est indispensable. Ainsi « on naît manager, on ne le devient pas ». Une telle affirmation est heureusement largement inexacte.

On peut, heureusement par la formation initiale et continue apprendre à devenir manager ou s'améliorer. On peut également avoir des aptitudes naturelles au management et avec le temps, faute de formation ou de remise en cause ne plus être un bon manager...

Entre une conception trop doctrinale du management qui serait alors « hors sol » et inadaptée et l'empirisme qui prévaut trop dans le mode de fonctionnement des managers de la police, il reste à trouver un juste milieu afin que le management policier dispose d'une doctrine souple et évaluable.

Le management dans la police doit être conceptualisé dans le cadre d'une réflexion permettant à chacun des échelons managériaux de la hiérarchie de mieux cerner ses responsabilités spécifiques, ses objectifs, et les marges de manœuvres dont il dispose. Des managers lesquels ne disposent pas des leviers de management suffisants et bien identifiés. Comme cela a déjà été mentionné dans l'introduction de ce rapport annuel, dans l'organisation de la police la tendance est à la séparation des activités opérationnelles et des activités de soutien affaiblissant ainsi l'efficacité du commandement. Les leviers de management dont disposent les managers ne sont pas en phase avec les responsabilités opérationnelles qui leur sont confiées. C'est particulièrement le cas au sein de la Préfecture de police.

Dans une institution qui est avant tout une entreprise de main d'œuvre, une formation solide au management est aussi importante pour les cadres que la connaissance du cœur de métier : la police judiciaire, le maintien et le rétablissement de l'ordre public et le renseignement.

Le management est, donc, au cœur de l'efficacité de la Police et cette efficacité dépend avant tout de la motivation des femmes et des hommes qui la composent et des managers capables de mobiliser l'énergie et l'intelligence de tous.

De ce constat découle l'idée d'accroître la participation des agents notamment dans la définition des objectifs locaux de lutte contre la délinquance. Cette préconisation formulée dans le rapport du médiateur de 2013 est reprise dans celui de cette année.(voir paragraphe 3.5.3)

Un manager qui sait motiver ses collaborateurs et dynamiser son service dispose alors de bien plus de valeur ajoutée que celui qui ne compte que sur des effectifs supplémentaires.

L'adaptation de la doctrine de management dans la police permettrait de répondre à des difficultés rencontrées dans la vie des services :

- Il est difficile pour un manager au sein de son équipe de bien placer le curseur entre distance et proximité, pour diriger et manager. C'est encore plus vrai quand le manager est nommé cadre sur place et n'a pas la distance nécessaire pour arbitrer et exercer pleinement son rôle.

- Il est difficile de procéder à l'évaluation de dizaine d'agents ou même de fixer des objectifs aux notateurs directs notamment sans formation préalable et sans répartition clair des responsabilités hiérarchiques pour évaluer les agents.

- Il est également difficile, sans formation préalable d'apprendre à négocier au quotidien ou en gestion de crise avec des responsables syndicaux.

- Il est aussi difficile, de savoir gérer un conflit interne avant qu'il ne dégénère entre agents ou entre groupe de travail et de savoir se positionner.

- Il est aussi difficile de savoir déléguer que de connaître ce qui est susceptible de l'être. Un excès de délégation discrédite à terme le chef et un déficit de délégation peut conduire à une déresponsabilisation frustrante de la hiérarchie intermédiaire : dans ce dernier cas le manager n'a plus ni recul ni vision globale entraînant une cécité stratégique préjudiciable.

De la même façon, il est fondamental pour un manager d'affirmer l'éthique, de faire respecter les règles au sein d'une équipe, de rappeler à l'ordre et de sanctionner le cas échéant. Mais savoir motiver, donner du sens et récompenser est également indispensable. Par exemple, dans les commissariats de police, ce sont fréquemment les mêmes agents et les mêmes brigades qui sont récompensés alors que le travail plus obscur ou moins médiatisé, par exemple, d'une équipe de police secours ou d'un de ses agents devrait être mieux reconnue. Or cette mission, incarne pourtant le service public de la sécurité et requiert une grande polyvalence, du courage, de l'autorité et de la maîtrise de soi donne tout son sens au terme « ***gardien de la paix*** ».

Une réflexion a été engagée à l'ENSP et à la sous-direction de la formation sur la formation au management. Le Médiateur soutient pleinement cette réflexion sur le management qui est fondamentale.

Préconisation : Le médiateur propose qu'une réflexion soit engagée sur la création d'une doctrine souple du management adaptée aux spécificités de la police et déclinée pour chaque niveau de responsabilité, et qui soit évaluable.

3.7.3 : Associer davantage les fonctionnaires de tous grades dans la définition et la mise en œuvre des politiques locales de sécurité.

Comme lors de l'année 2013, il a été donné au médiateur de constater en 2014 à l'occasion des entretiens directs ou par téléphone avec des policiers qui le saisissent la désillusion et la frustration chez nombre de fonctionnaires de ne pas être suffisamment associés à la définition des objectifs locaux de sécurité. Ce ressenti est d'autant plus vif que le niveau général des policiers a augmenté (passage de la catégorie B à A pour les officiers et C à B pour les gradés et gardiens).

De même, la définition et la mise en œuvre des stratégies locales de sécurité gagneraient en implication et en efficacité avec une participation plus large de tous personnels de police.

143 000 personnels de police....: ce chiffre donne la mesure de l'importance du gisement de réflexions et d'expériences qui pourrait être bien mieux utilisé pour améliorer l'organisation des services ou la lutte contre la délinquance !

Il ne s'agit pas là d'énoncer des poncifs démagogiques sur la participation qui remettraient en cause le rôle du politique, et celui des directions générales et centrales, de la hiérarchie ou encore du parquet en matière de police judiciaire. Mais il serait intéressant de favoriser une plus grande consultation et participation des agents de tous grades (sans omettre bien sur les organisations syndicales impliquées et très souvent force de propositions) par exemple à l'élaboration très concrète d'objectifs locaux comme la lutte contre la délinquance, en complément des directives arrêtées au niveau national.

L'élaboration de projets de service concertés qui émanent réellement du terrain est une piste intéressante, à la condition incontournable de ne pas cadenasser par avance l'exercice. Les directions centrales pourraient se cantonner à l'élaboration d'un cahier des charges général et de son évaluation, afin que cette participation soit crédible auprès des agents et que la participation ne soit pas dévoyée. Ainsi sur la base de principes et de propositions de lutte contre la délinquance (et autres missions), partagés, connus, enrichis et acceptés par le plus grand nombre, une réelle participation des fonctionnaires de tous grades serait souhaitable. En effet leur expérience et leur connaissance du terrain enrichiraient considérablement les stratégies mises en œuvre localement et permettrait d'identifier et de diffuser les meilleures pratiques au niveau national.

Le but est aussi de mieux répondre aux attentes des citoyens, de recueillir la demande locale de sécurité (qui ne doit pas être l'apanage des seules polices municipales...). Les policiers en quête de sens sont, si l'exercice est bien expliqué, capables de faire la part des choses entre des propositions qui relèvent du niveau national et des propositions ancrées dans le réel et le local, sans verser dans une logique d'expression de moyens « à la Prévert ».

La doctrine de la police nationale est, du fait de nos institutions, largement élaborée depuis Paris avec une offre de sécurité très et souvent trop normée. Les provinces ont besoin de respirer et il est nécessaire pour la police nationale, de recueillir la demande de sécurité qui bien souvent est captée par les polices municipales et les élus locaux qui souhaitent une police nationale plus en phase avec les réalités des problèmes locaux.

La motivation et la valorisation des compétences des policiers de tous grades sont au cœur de la performance publique.

Pourquoi ne pas valoriser localement le potentiel, l'expérience et la connaissance du terrain ?

Pourquoi ne pas s'appuyer davantage sur l'expérience et l'intelligence de 143 000 agents ?

Préconisation :

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.

3.7.4 : Les effets pervers d'un recrutement hyper centralisé : problématiques du turnover, des affectations et de la fidélisation en Île-de-France.

Dans son rapport pour l'année 2013, le médiateur avait choisi d'évoquer longuement cette problématique centrale dans la gestion des ressources humaines. Le recrutement hyper centralisé avec ses effets pervers d'affectation et de fidélisation en Île-de-France de la quasi totalité des promotions en sortie d'école et le turnover des jeunes provinciaux qui en est la conséquence alourdissent la gestion des ressources humaines, grèvent les budgets et surtout affaiblissent l'efficacité opérationnelle des services.

Les chefs de service d'Île-de-France, qui ne disposent pas d'agents sur des affectations stables et durables manquent de visibilité dans l'utilisation des effectifs. Le turnover incessant des effectifs, leur inexpérience de policiers n'aspirant qu'à retourner dans leur région d'origine complique la gestion des services et affaiblit leur capacité à répondre aux enjeux locaux de sécurité.

En raison de leur jeune âge, les gardiens de la paix franciliens sont inexpérimentés.

Cette inexpérience nécessaire les pénalise à titre individuel et leur grand nombre dans les services affecte également l'efficacité des équipes sur le terrain. Leur recrutement dans les classes moyennes de province ne les prédispose pas non plus à se reconnaître dans les réalités sociologiques de la région Île-de-France.

Les difficultés et le coût élevé du logement font qu'ils établissent souvent leur résidence hors-circonscription, en dehors de leur département d'affectation voire en troisième couronne, par exemple dans l'Oise ou le Loiret. Souvent isolés familialement et socialement, fréquemment célibataires géographiques ils font de nombreux aller-retour avec leur province et, dès qu'ils le peuvent, soit après cinq ou huit ans, *y demandent pour le plus grand nombre leur mutation*. Ce qui peut être analysé comme une volonté de fuite dès l'arrivée du jeune policier a pour corollaire sa faible envie de s'implanter que, souvent, seule la rencontre d'un conjoint peut venir contrecarrer. Mais dans ce cas, la naissance d'un enfant viendra souvent poser des problèmes de garde, onéreux et parfois insolubles en raison des horaires de travail, en sorte que le couple recherchera sa mutation vers la province pour se rapprocher de la famille de l'un ou de l'autre conjoint.

Les norias annuelles des mutations Paris / province sont particulièrement coûteuses et ne participent pas à la stabilisation des effectifs à Paris et en petite couronne, condition indispensable d'une bien meilleure performance des équipes.

De la même manière, les chefs de service n'investissent pas sur un agent dont on est sûr qu'il va rester dans le service ou celui dont le projet est de partir et qui partira.

- le métier de policier n'est pas un métier comme un autre : la police, pour être efficace, nécessite une forte implication civique et une connaissance approfondie de la ville ou de l'agglomération dans laquelle exercent les policiers, qui doivent bien connaître la population et être connus des habitants. Cette immersion durable des policiers, qui résident dans le ressort territorial de leur lieu d'exercice et s'impliquent dans la vie de la Cité, est la garantie d'une plus grande disponibilité, d'une meilleure connaissance du terrain, d'un contact plus confiant avec la population et d'un partenariat plus dense avec les associations et les élus. La maîtrise d'un ensemble de techniques professionnelle ne suffit pas à faire un bon policier. L'immersion dans la cité est incontestablement l'un des atouts de la gendarmerie nationale ou de certaines polices municipales.

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. Le système de fidélisation mis en place en 2009 est insuffisant pour deux raisons :

- **il manque d'attractivité (logement, places en crèche, rémunération...)**
- **il n'est pas assez ciblé sur les jeunes franciliens.**

Il est intéressant de se poser la question de l'utilité de ce dispositif de fidélisation. Il est nécessaire de réfléchir à une autre organisation du recrutement :

Peut-on se passer d'une réflexion globale sur la pertinence et le coût budgétaire et humain de ce dispositif centralisé ?

Peut-on assurer efficacement la sécurité des territoires franciliens et des habitants avec un turn-over des personnels aussi important ?

Le métier de policier peut-il se concevoir sans implication civique et personnelle ?

Des policiers obnubilés par l'attente de leur mutation et fatigués par leurs aller-retour en province et affectés financièrement peuvent-ils s'investir au service de la population d'un territoire avec lequel ils n'ont aucune attache ?

L'égalité des rémunérations est-elle réelle quand les policiers d'Île-de-France ont des contraintes de coûts de la vie, de logement et de difficultés d'exercice du métier, que l'on ne trouve pas en province ?

Le fait qu'aucun policier en province, en dépit du dispositif indemnitaire propre à l'Île-de-France ne souhaite venir ou revenir en région parisienne est l'illustration de ce constat . La région Île-de-France n'est pas attractive pour des raisons bien identifiées et les dispositifs de fidélisation actuels ne suffisent pas. Ce constat doit interroger le système de recrutement et d'affectation dans sa globalité.

Ce problème complexe a fait l'objet notamment en 2009 de tentatives de correction avec des mesures de fidélisation pour les policiers affectés en Île-de-France. Ce dispositif n'a pas encore fait l'objet d'évaluation.

Ne serait-il pas intéressant d'étudier d'autres dispositifs dans les autres administrations, mais également à l'étranger (même si l'organisation des états étrangers est majoritairement différente car fédérale ou très décentralisée à l'inverse de la France), permettant un recrutement et une fidélisation durable dans la région la plus criminogène.

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

Préconisations :

- **Lancer une réflexion sur l'intérêt d'un recrutement zonalisé des policiers du CEA**
- **Confier aux inspections une mission sur des alternatives au recrutement et à la gestion centralisée.**
- **Confier à la DCI une mission sur les meilleures pratiques étrangères.**
- **Procéder à une évaluation du dispositif de fidélisation mis en place en 2009 pour l'Île-de-France.**

3.7.5 : Observations sur les risques psycho sociaux et le mal être au travail

La circulaire instituant le médiateur établit que ce dernier peut-être saisi par le DGPN ou le DRCPN sur des sujets d'intérêt collectif. A ce titre, le médiateur a été saisi en 2013 afin de proposer une réflexion et des préconisations sur la prévention du suicide dans la police nationale.

Ces réflexions se trouvent résumées dans le rapport annuel 2013 du médiateur interne de la police. Le suicide reste la manifestation extrême du malaise personnel qui affecte nombre de policiers et chaque année en moyenne on trouve 4 fois plus de policiers qui se suicident que de policiers morts en service. En 2014 ce sont 55 policiers qui se sont donnés la mort. La moyenne ces dernières années était de 45 policiers.

Les nombreux entretiens avec les fonctionnaires requérants ont convaincu le médiateur et ses délégués que le malaise des policiers de terrain va bien au-delà du dramatique problème des policiers qui se suicident.

Les contraintes professionnelles et les situations anxiogènes auxquelles sont confrontés les policiers jouent un rôle important dans leur mal-être et sont également en cause dans les ruptures conjugales et familiales qui elles-mêmes procèdent des difficultés personnelles.

Les horaires de travail exorbitants du droit commun, les décalages horaires, les repos supprimés et les rappels, les situations de risque, la confrontation avec les détresses humaines et sociales, les insultes et les blessures en service, dont le nombre ne cesse d'augmenter, la violence et la mort sont le quotidien d'un métier qui soumet les caractères les mieux trempés à dure épreuve. Bien sûr l'aptitude à préserver les sphères personnelle et familiale des vicissitudes et du tumulte du métier est un gage d'équilibre pour ceux qui en sont capables. Malheureusement le métier de policier n'est pas au nombre de ceux qui offrent le luxe d'une séparation étanche entre vie

professionnelle et vie privée. Il use physiquement, nerveusement, moralement et la fatigue qu'il génère rejailit souvent sur le conjoint et les enfants.

Il n'appartient au médiateur ni d'approfondir le diagnostic ni de proposer des solutions sur cette thématique préoccupante qui requiert une approche pluridisciplinaire. Esquisser quelques observations entre cependant dans ses attributions.

La montée de l'individualisme dans notre société provoque un isolement qui se révèle beaucoup plus problématique pour les policiers que pour les autres membres du corps social. En effet, les solidarités structurent la profession et créent l'indispensable lien humain. Une partie du corpus des valeurs auquel adhèrent les policiers se construit positivement autour de l'esprit du service rendu au public, de la, protection de la vie, de l'intégrité physique et des biens d'autrui, du respect de la loi et de l'ordre, de la foi en la démocratie et la laïcité... Mais ce système de valeurs incorpore également des éléments relevant d'une "solidarité par opposition" face à certaines menaces identifiées. Parmi celles-ci la délinquance et les délinquants fondent une opposition solide. Mais il en existe d'autres qui doivent interpeller car elles traduisent un sentiment d'impuissance partagé face à des problèmes dont la solution relève de la quadrature du cercle comme la gestion d'injonctions contradictoires auxquelles se mêle le ressenti d'un décalage qui se renforce entre le rôle et les responsabilités que leur confie la société et l'effacement progressif de l'autorité dont ils sont les principaux dépositaires visibles en tant que gardiens de la paix. Cette crise de l'autorité est illustrée aussi bien par la désolante banalisation des outrages, rébellions et blessures en service subies par les policiers que par la contestation permanente de leurs actions disséquées a posteriori dans le calme des rédactions et des prétoires par des commentateurs oublieux de la nécessité d'une réaction rapide face à un danger immédiat.

Il manque cruellement dans la police des lieux, des moments, des espaces de rencontre humaine où s'expriment la solidarité et la fraternité qu'exige ce métier.

La solidarité ne se décrète pas mais elle peut être encouragée. Le métier de policier s'exerce moins sur un mode individuel qu'au sein d'équipes. C'est pour cela que la police est plus affectée que d'autres métiers par la dilution des solidarités individuelles, le repli sur soi et la solitude, plus problématique d'ailleurs pour des policiers confrontés au mauvais côté de la société.

Les clivages corporatistes, hiérarchiques ou syndicaux sapent bien souvent l'unité exigée pour exercer en pleine confiance des missions de police difficiles.

Si les réseaux sociaux peuvent être utiles comme exutoire ou comme vecteur d'une participation nécessaire, ils ne sauraient se substituer aux rencontres humaines où se retrouvent les policiers de tous corps et grades, actifs et retraités et leurs familles.

Seules les amicales qui émanent du bas et non du haut de la hiérarchie sont un moyen de conforter et de vivre au quotidien, le sentiment de solidarité et d'appartenance.

Lieux de solidarité, de convivialité et de rassemblement là où elles existent, les amicales qui portent bien leur nom, transcendent les clivages et contribuent à réduire l'isolement des plus fragiles. Dans le droit-fil de la devise « ce qui nous unit est plus important que ce qui nous divise », elles permettent aux policiers de mettre en pratique la solidarité.

Il faut conforter le rôle des Amicales.

- Malgré son caractère obligatoire pour chaque policier, une séance hebdomadaire de 2H heures de sport n'est parfois pas pratiquée en raison de difficultés d'organisation ou de contraintes

opérationnelles. Ceci est dommage car le sport pratiqué collectivement est un moyen indispensable non seulement pour entretenir la forme et le mental des policiers, mais aussi pour renforcer leur cohésion, leur solidarité.

- En raison de leur trop grand cloisonnement par corps, les formations dans la police ne donnent que rarement aux policiers de tous grades l'occasion de se retrouver ensemble, d'acquérir des qualifications nouvelles et de progresser. A l'instar du sport, la formation remplit une fonction de cohésion et contribue à la prévention des risques psycho sociaux. Dans un univers professionnel marqué par les contraintes hiérarchiques, le devoir de réserve et la pression permanente, les formations sont des temps forts qui procurent des moments de recul, de partage et d'échange.

Préconisations :

- **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.**
- **Faire mieux respecter la règle des 2h de sport obligatoire pour chaque policier avec une préférence donnée à la pratique des sports collectifs.**
- **Veiller dans la mesure du possible à rendre les formations plus transversales à différents corps de police et directions.**

3.8 : Conforter le dispositif de médiation

3.8.1 : Rattacher le Médiateur au DGPN

La circulaire instaurant le dispositif de médiation dans la police nationale précise que le médiateur est placé auprès du DRCPN. Cette disposition, si elle n'a pas empêché le dispositif de se déployer harmonieusement, est cependant ambiguë et inadaptée.

Elle est ambiguë, car la DRCPN se trouve juge et partie lorsqu'elle est amenée à prendre position à propos d'avis sur des dossiers ou le requérant remet en cause la position d'un des bureaux de gestion.

Elle est inadaptée 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.

Le repositionnement du médiateur par son rattachement à un niveau supérieur du ministère est désormais souhaitable.

Comme cela a été précisé plus haut, les autres dispositifs institutionnels de médiation (CRM de la défense nationale, éducation nationale) sont rattachés au ministre ou à son cabinet et procèdent de la loi ou d'un règlement.

3.8.2 : Renforcer la communication interne sur le dispositif de Médiation

Le dispositif de médiation dans la police n'a que deux ans. Même s'il est très sollicité par les fonctionnaires de police, il souffre encore d'un déficit de notoriété et il convient de continuer à communiquer auprès des policiers et des agents pour le faire connaître en tant que véritable alternative de règlement de leurs conflits avec l'administration.

La présentation du dispositif de médiation à l'ENSP pour les élèves commissaires et à Cannes-Écluse pour les élèves officiers est appréciée.

Cette présentation devrait se compléter par des interventions du médiateur dans les écoles de gardiens de la paix. Ces derniers représentent plus de 80 % de nos saisines.

3.8.3 : 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

Comme pour le rapport 2013, le suivi des préconisations du présent rapport devra faire l'objet d'une réunion de travail sous l'égide du DGPN et du DRCPN.

Les organisations syndicales ont été associées dès la mission de préfiguration à l'organisation et au suivi du dispositif de médiation. Une réunion de travail consacrée à l'examen de l'activité du médiateur avec les représentants syndicaux doit être organisée en 2015. La réflexion commune permettrait d'enrichir les constats et préconisations du rapport annuel du médiateur.

3.8.4 : Le suivi des avis du Médiateur

Comme mentionné dans le paragraphe 2.7.2, le médiateur propose un objectif de progression du taux de suivi qui pourrait atteindre 50 % en 2016, pour se rapprocher en quelques années 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%).

Seul un taux suivi important des avis du médiateur amènera les fonctionnaires à considérer comme une alternative au contentieux juridictionnel, dont la réduction est un des objectifs voulu par le DGPN en 2012 au moment de l'instauration du dispositif.

4 : L'administration doit devenir son propre recours.

Le principe de séparation des autorités administratives et judiciaires issu de la révolution française a installé le système de l'administrateur-juge, l'administration étant ainsi chargée de régler elle-même les litiges auxquels elle est partie. La constitution de l'an VIII (1799) et la loi du 28 pluviôse an VIII ont respectivement créé le Conseil d'Etat et les Conseils de préfecture (ces derniers présidés par le préfet du département) qui, outre leur fonction consultative, assuraient le règlement des différends. Les réformes intervenues au fil du temps (notamment en 1872 et 1953) ainsi que la constitutionnalisation de l'indépendance de la juridiction administrative reconnue en 1980 par le Conseil Constitutionnel laissent aujourd'hui à une juridiction administrative totalement indépendante le soin de régler au contentieux les différends nés entre l'administration et ses fonctionnaires ou les usagers.

Ce système satisfaisant au plan des principes atteint pourtant ses limites dans le règlement des différends entre l'administration et ses fonctionnaires en ce qui concerne les décisions relatives à leur carrière pour des raisons tenant à la fois à la procédure contentieuse et au caractère limité du pouvoir des juges dans le contentieux de l'excès de pouvoir.

Le juge n'examine en effet le litige que sous son aspect purement juridique. Il ne peut ainsi connaître de l'opportunité des mesures prises par l'administration et se limite, dans le contentieux de l'annulation (excès de pouvoir), à une réponse aux seuls moyens soulevés par le requérant qui peut omettre un moyen opérant. Certes, les moyens d'ordre public sont soulevés d'office par le juge mais relevant de la technique contentieuse, ils se rapportent le plus souvent de la recevabilité de la requête. En outre, lorsque la décision de l'administration intervient dans un domaine où elle dispose d'un pouvoir discrétionnaire, le juge n'exerce en principe qu'un contrôle minimum de l'erreur manifeste d'appréciation (le contrôle normal tend cependant à s'étendre comme récemment en matière disciplinaire pour l'appréciation de la proportionnalité d'une sanction aux faits qui en sont à l'origine : CE 13 novembre 2013 DAHAN n° 347 704).

Malgré la création du référé administratif et la possibilité donnée au juge d'enjoindre à l'administration, éventuellement sous astreinte, de prendre les mesures qui constituent la conséquence directe de l'annulation qu'il prononce, on s'aperçoit que l'administration se borne à réexaminer la situation des bénéficiaires de l'annulation d'une décision pour reprendre très souvent la même décision. Ainsi, en exécution du jugement prononçant en sa faveur une annulation, l'agent illégalement écarté d'un tableau d'avancement ne bénéficiera que d'une inscription du réexamen de sa situation à l'ordre du jour de la prochaine CAP, et l'administration l'écartera systématiquement de l'avancement de grade respectant ainsi formellement la décision de justice mais ne réparant pas l'illégalité qu'elle a commise envers cet agent. Il en est de même d'une mutation illégalement intervenue : l'annulation par le juge de cette décision de mutation se traduira par une décision remplaçant l'agent illégalement muté dans son emploi d'origine, immédiatement suivie d'une décision prononçant sa mutation le lendemain vers le poste en litige, la décision du juge intervenant en outre plusieurs années après, notamment dans l'hypothèse d'un appel ou d'un pourvoi en cassation.

Cette inefficacité de l'annulation contentieuse, en grande partie consécutive à l'inertie de l'administration, ne peut que décourager et démobiliser les fonctionnaires de police victimes des illégalités commises par les services gestionnaires. Elle est en outre de nature à multiplier le contentieux indemnitaire qui reste finalement le seul moyen d'obtenir réparation de l'injustice subie par le fonctionnaire et qui peut coûter très cher à l'administration, notamment dans les

contentieux sériels comme celui de l'ASA qui pourrait se révéler onéreux si les nombreux fonctionnaires qui ont saisi la juridiction administrative se plaçaient sur le terrain du contentieux indemnitaire. Par ailleurs, dans le contentieux de l'avancement de grade, elle pourrait également conduire les fonctionnaires à solliciter, outre l'annulation du tableau d'avancement lui-même, celle des nominations illégalement intervenues afin de neutraliser les effets de la jurisprudence TERNON en vertu de laquelle une décision individuelle créatrice de droits devient en principe définitive quatre mois après la date de son intervention (CE 26 octobre 2001 TERNON n° 197 018), ce qui ne pourrait que dégrader encore plus les relations entre agents ainsi que la confiance dans les services gestionnaires, une telle hypothèse se traduisant notamment, en cas d'annulation, par une rétrogradation et le reversement corrélatif du trop perçu.

C'est la raison pour laquelle, sans revenir bien sûr au système de l'administrateur-juge, il est souhaitable que l'administration soit son propre recours. Il ne s'agit pas réellement d'un transfert de charge des juridictions administratives vers les services gestionnaires mais d'une meilleure opportunité de régler les différends par voie interne en permettant, au-delà du droit, des compensations ou des solutions en opportunité qui favorisent la reprise de confiance du fonctionnaire dans son administration. La médiation interne, outil moderne de gestion des ressources humaines, constitue un élément essentiel de ce dispositif dès lors qu'elle permet de proposer des solutions équitables au regard de l'ensemble des éléments qui régissent la situation d'un agent et des possibilités ouvertes au sein de l'administration, ce qui n'est pas le cas du juge limité à l'aspect juridique du litige et qui ne dispose pas des informations périphériques souvent essentielles dans la résolution des conflits.

ANNEXES

Résumé des préconisations

Présentation des délégués zonaux du médiateur

Organigramme

Chiffres clefs

Index des sigles et acronymes

Circulaire du 31 décembre 2012 relative au médiateur interne de la Police nationale

Charte des Médiateurs de Services au Public

Résumé des Préconisations

1 - 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).

2 - Réduire le contentieux :

2.1 : Rendre la médiation obligatoire

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

2.3 : Suivre davantage les avis du médiateur

3 - La chaîne juridique : Placer la direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ) comme chef de file et destinataire en temps réel de tous les recours contentieux engagés par les personnels de police.

4 - La transparence et la publication préalable de la diffusion des postes :

De nouveau, le médiateur préconise que, conformément à la loi, l'ensemble des postes offerts soient préalablement publiés.

5 -Les interventions : 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

6 - La Formation :

6.1 : Pour limiter les contentieux et clarifier la correction, le médiateur préconise que la graduation des notes s'effectue au ½ point.

6.2 : 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.

6.3 : Lancer sans délai une réflexion sur la possibilité d'accéder à des formations en dehors de la spécialité dans laquelle ils exercent leurs fonctions.

7 - L'avancement :

7.1 : modifier les textes réglementaires pour sécuriser juridiquement la préférence à l'avancement donnée aux fonctionnaires affectés en ZSP et en SUEP.

7.2 : Comme en 2013, le médiateur préconise la promotion des agents sur le seul critère légal des mérites comparés.

8 - L'évaluation :

8.1 : Simplifier les fiches d'évaluation des commissaires et des officiers.

8.2 : Enrichir les fiches d'évaluation du CEA.

8.3 : Raccourcir les délais de traitement des procédures de révision de notation.

8.4 : 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.

9 - Les Mutations :

9.1 : Prioriser davantage la mutation simultanée des couples de policiers.

9.2 : Donner aux agents vivant en couple une visibilité raisonnable sur les délais maximum de séparation.

10 - La discipline : Mettre fin à la systématisation du blocage de l'avancement 10 ans et individualiser toujours l'analyse de chaque situation.

11 - Les questions à caractère médico-statutaire :

11.1 : Suivre le fonctionnaire tout au long de ses congés de maladie.

11.2 : Accompagner la reprise du travail des fonctionnaires en congé de longue maladie.

11.3 : Élaborer un guide à l'usage des personnels, du réseau de soutien et des gestionnaires pour présenter l'ensemble des règles, des procédures et des acteurs intervenant dans le domaine médical, les différents types de congé de maladie ainsi que les droits et obligations des agents qui les sollicitent et en bénéficient.

12 - Le remboursement des trop perçus :

12.1 : Être vigilant sur la situation des fonctionnaires et respecter les textes en matière de prélèvements et notamment des délais de remboursement des trop-perçus.

12.2 : 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.

12.3 : Respecter la quotité saisissable en cas de retenue de l'indu sur le salaire.

12.4 : 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.

12.5 : 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.

13 - La question du 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, qui, dans le cas où il est avéré, est de nature à engager la responsabilité pénale des collègues du requérant, des éléments de la hiérarchie et des chefs de service. Une situation de harcèlement est souvent le révélateur de problèmes de management et de défaillances dans le commandement.

14 - Les 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.

15 - L'avantage spécifique d'ancienneté (ASA) :

La résolution de ce dossier devient urgente compte-tenu du nombre important de recours engagés par les agents. A noter que le Défenseur des droits a été également saisi de l'application des décisions de justice favorables aux fonctionnaires mais non exécutées par le ministère de l'Intérieur.

16 - La suppression de la prime OPJ en cas de décharge pour activité syndicale :

Sur ce point, le médiateur a été amené à émettre des avis favorables aux agents qui n'ont pas été suivis par l'administration. Le médiateur réaffirme que ceux qui ont accepté des responsabilités syndicales doivent pouvoir bénéficier du maintien des éléments de leur rémunération afin de ne pas décourager les vocations syndicales.

17 - Le management : engager une réflexion sur la création d'une doctrine souple du management adaptée aux spécificités de la police et déclinée pour chaque niveau de responsabilité, et qui soit évaluable.

18 - Associer davantage les fonctionnaires de tous grades dans la définition et la mise en œuvre des politiques locales de sécurité : 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.

19 - Le recrutement hyper centralisé, les problématiques du turn-over et la fidélisation en Île-de-France :

19.1 : Lancer une réflexion sur l'intérêt d'un recrutement zonalisé des policiers du CEA

19.2 : Confier aux inspections une mission sur des alternatives au recrutement et à la gestion centralisée.

19.3 : Confier à la DCI une mission sur les meilleures pratiques étrangères.

Procéder à une évaluation du dispositif de fidélisation mis en place en 2009 pour l'Île-de-France.

20 - Les risques psycho-sociaux :

20.1 : 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.

20.2 : Faire mieux respecter la règle des deux heures de sport obligatoire pour chaque policier avec une préférence donnée à la pratique de sports collectifs.

20.3 : Veiller dans la mesure du possible à rendre les formations plus transversales aux différents corps de police et directions.

21 - Renforcer la communication interne sur le dispositif de Médiation.

22 - 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.

Présentation de l'équipe parisienne du Médiateur interne et de ses délégués zonaux

Le secrétariat de la médiation est assurée par la secrétaire administrative Bénédicte JALTIER et par l'adjointe administrative Monique BEAUFILS avec le concours depuis septembre 2014 de l'agent contractuel Lauriane BERTÉ. Le travail de secrétariat mais surtout d'écoute exercé avec dévouement et compétence par ces agents contribue largement au succès du dispositif auprès des agents.



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.



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.



Bernard VALEZY, coordonnateur des délégués zonaux et 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.

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 (31eme 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, État-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.



Gilles LE CAM, délégué zonal du médiateur pour la zone de défense Sud

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 et 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.



Joël SPECQUE, délégué zonal du médiateur pour la zone de défense Nord.

Entré dans la police nationale en 1973 en qualité d'inspecteur, Joël Specque exerce dans ce grade pendant près de 18 ans en sécurité publique où il occupe successivement les fonctions d'enquêteur à la brigade criminelle, de chef de la brigade des mœurs, d'adjoint au chef de la sûreté urbaine, puis de chef du GIPN. Promu inspecteur principal en 1978 puis inspecteur divisionnaire en 1984, il est recruté au choix dans le corps des commissaires de police en 1991.

A sa sortie d'école, il intègre la direction interrégionale de la police judiciaire (DIPJ) de Lille où il exercera à la brigade de répression du banditisme, puis à la division criminelle dont il prend la tête en 2004. Promu commissaire divisionnaire en 2008, il fait valoir ses droits à la retraite en 2010.

Auteur de *Vrai flic*, ouvrage publié en 2014, Joël Specque est également chevalier de l'ordre de la légion d'honneur.



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

Issu de la 30ème 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.

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

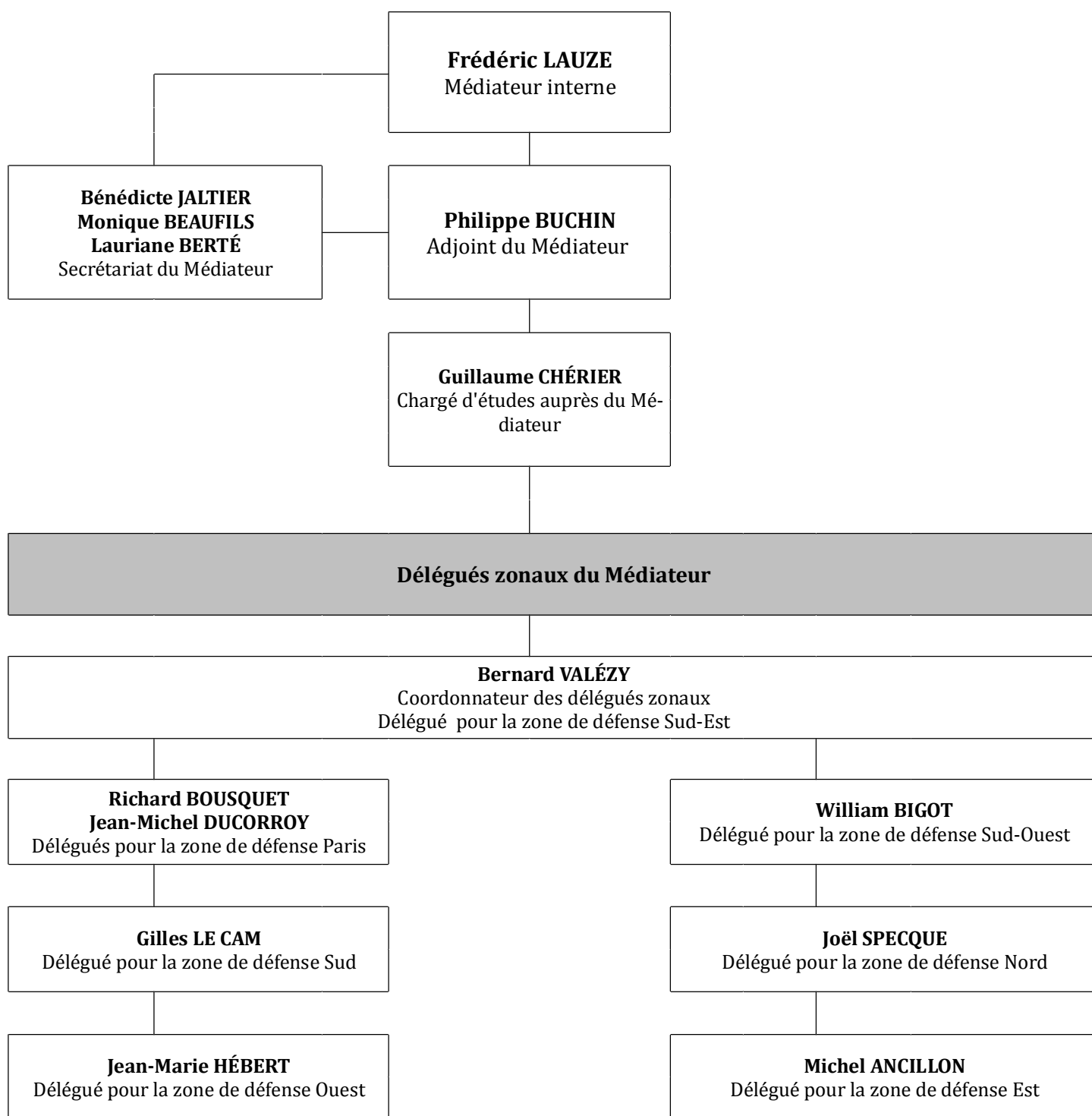


Michel ANCILLON, délégué zonal du médiateur pour la zone Est.

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.

Organigramme du service du Médiateur



CHIFFRES CLÉS

NOMBRE D'APPELS
TÉLÉPHONIQUES D'AGENTS



1 141

SITUATIONS RÉGLÉES
SANS AVIS ÉCRITS



200

NOUVELLES SAISINES



466

NOMBRE AVIS RENDUS



366

AVIS FAVORABLES



223

TAUX DE SUIVI DES AVIS FAVORABLES PAR
L' ADMINISTRATION



31 %

PRÉCONISATIONS SUIVIES
(RAPPORT ANNUEL 2013)



18/26

PRÉCONISATIONS 2014



22

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 de l'air et des 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
IGPN : Inspection générale de la police nationale
NBI : Nouvelle bonification indicielle
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



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 BALAND



*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 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 1^{er} 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