

Paris, le 11 octobre 2021

n° 6306/SG

à

Mesdames et messieurs les ministres,  
Mesdames et messieurs les ministres délégués,  
Mesdames et messieurs les secrétaires d'État

**Objet : Renforcement de la transparence des actions d'influence étrangère conduites auprès des agents publics de l'État**

**La lutte contre les ingérences étrangères dans notre société et dans le fonctionnement de notre démocratie est l'une des priorités du Gouvernement. En complément des efforts déjà portés en la matière, la mise en œuvre de cette priorité exige aujourd'hui de renforcer l'encadrement des actions d'influence ou d'ingérence étrangères qui s'exercent de manière discrète, voire occulte, auprès des élus et des décideurs publics français.**

Ces actions peuvent revêtir des **formes diverses** (établissement d'une correspondance, invitation à des événements ou des rencontres, organisation de discussions informelles ou de réunions en tête-à-tête, proposition de participation à un colloque ou d'activité rémunérée, transmission sélective d'informations orientées, etc.) et émaner d'**acteurs variés** (diplomates, cabinets de conseil, groupes de réflexion, structures associatives, entreprises privées, personnes physiques à titre individuel, etc.). Elles peuvent notamment avoir comme finalité d'**obtenir des informations stratégiques** et/ou de **peser sur la décision publique**.

**Les agents publics de l'État – et singulièrement ceux qui exercent des responsabilités dans la conduite des politiques publiques – constituent l'une des cibles privilégiées de telles actions.** Il convient donc dès à présent de sensibiliser ces agents sur les **obligations qui sont les leurs mais aussi les instruments dont ils disposent** pour se protéger – et protéger les intérêts fondamentaux de la Nation – face à ces situations.

À cette fin, je souhaite que vous rappeliez aux agents placés sous votre autorité et susceptibles d'être confrontés à des tentatives d'influence étrangère **les principes déontologiques qui s'appliquent à eux** en une telle hypothèse (1) et que vous les invitiez à **mobiliser les leviers dont ils disposent pour y faire face** (2).

.../...

Vous demanderez par ailleurs aux directeurs de vos services déconcentrés et aux directeurs des établissements publics placés sous votre tutelle de transmettre les mêmes instructions aux agents placés sous leur autorité, et vous veillerez à organiser une information renforcée à destination des agents qui, en raison des fonctions qu'ils occupent, sont particulièrement exposés à un risque d'influence ou d'ingérence étrangères<sup>1</sup>.

1. Le cadre déontologique pertinent en matière de tentative d'influence étrangère.

Le chapitre IV (« *Des obligations et de la déontologie* ») du statut général des fonctionnaires<sup>2</sup> fixe un cadre rigoureux et protecteur en matière de déontologie des agents publics, qui a vocation à s'appliquer aux tentatives d'influence étrangère. À cet égard, je vous demande de rappeler aux agents placés sous votre autorité les principes suivants :

- l'obligation pour tout agent public **de faire cesser immédiatement ou prévenir les situations de conflit d'intérêts** auxquelles il est exposé<sup>3</sup> ;
- l'obligation pour certains agents publics **de déclarer leurs intérêts de manière « exhaustive, exacte et sincère »**<sup>4</sup> y compris les liens d'intérêts avec des États étrangers et des entités sous le contrôle d'un État étranger ou soumis à des actes d'ingérence d'un État étranger ;
- les **règles relatives au cumul d'activité**, auxquelles il convient d'être particulièrement vigilant dans le cas où la tentative d'influence prendrait la forme d'une proposition d'activité accessoire rémunérée (conférence, colloque, enseignement), et en particulier **l'obligation de demander l'autorisation à son supérieur hiérarchique** à qui il revient d'apprécier « *si cette activité est compatible avec les fonctions qui lui sont confiées et n'affecte pas leur exercice* »<sup>5</sup> ;
- **l'interdiction de donner des consultations, de procéder à des expertises ou de plaider en justice dans les litiges intéressant toute personne publique**, le cas échéant devant une juridiction étrangère ou internationale, sauf si cette prestation s'exerce au profit d'une personne publique ne relevant pas du secteur concurrentiel<sup>6</sup> ;
- enfin, le **respect du secret professionnel et du principe de discrétion professionnelle**, qui doivent guider le comportement de l'agent public confronté à des tentatives d'obtenir de sa part la livraison d'informations ou de renseignements au profit d'une puissance étrangère.

Vous veillerez également à rappeler aux agents qu'en cas de doute sur l'attitude à adopter, dans une situation précise, au regard des principes ci-dessus mentionnés, ils peuvent utilement saisir **leur hiérarchie** et consulter le **référént déontologue de leur administration**, chargé de leur apporter tout conseil utile au respect des obligations déontologiques qui s'imposent à eux<sup>7</sup>.

.../...

<sup>1</sup> Notamment ceux qui occupent un emploi soumis à déclaration d'intérêts en application de l'article 25 *ter* de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 ou à déclaration de patrimoine en application de l'article 25 *quinquies* de la même loi.

<sup>2</sup> Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

<sup>3</sup> Article 25 *bis* du statut général.

<sup>4</sup> Article 25 *ter* du statut général.

<sup>5</sup> Article 25 *septies* du statut général.

<sup>6</sup> *Idem*.

<sup>7</sup> Article 28 *bis* du statut général.

2. Les outils et ressources à la disposition des agents confrontés à une tentative d'influence ou témoins d'une tentative d'influence étrangère.

i. *La direction générale de la sécurité intérieure et la direction du renseignement de la sécurité et de la défense.*

La direction générale de la sécurité intérieure (DGSI), service actif de la police nationale, est chargée, sur l'ensemble du territoire de la République, « de rechercher, de centraliser et d'exploiter le renseignement intéressant la sécurité nationale et les intérêts fondamentaux de la Nation »<sup>8</sup>. Dans ce cadre, elle a notamment pour mission **d'assurer la prévention et de concourir à la répression de toute forme d'ingérence étrangère**<sup>9</sup>. La direction du renseignement de la sécurité et de la défense (DRSD) **assure la même mission auprès du ministère des armées et des établissements qui en relèvent**<sup>10</sup>.

Elles constituent à ce titre, dans leurs champs respectifs, des **interlocuteurs privilégiés** des agents publics exposés à une tentative d'ingérence étrangère ou témoins d'une telle tentative, information que vous veillerez à diffuser largement auprès d'eux. Le site internet de la DGSI peut utilement être consulté à cette fin<sup>11</sup>. Vous les encouragerez en outre, s'ils sont confrontés à une potentielle ingérence étrangère, qu'elle les concerne directement ou qu'elle concerne l'un de leurs collègues, à effectuer un signalement auprès de la DGSI, qui dispose à cette fin d'une adresse courriel dédiée ([assistance-dgsi@interieur.gouv.fr](mailto:assistance-dgsi@interieur.gouv.fr)) ou, s'ils dépendent du ministère des armées, auprès des correspondants locaux de la DRSD.

ii. *La procédure d'alerte.*

La loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique a donné un cadre commun et harmonisé au dispositif relatif aux signalements et à la protection des lanceurs d'alerte. Le législateur a souhaité reconnaître l'intérêt des signalements pour dissuader et prévenir des actes répréhensibles, qu'ils soient ou non constitutifs d'une infraction pénale, et éviter le maintien de situations préjudiciables à l'intérêt général. Peuvent faire l'objet d'un signalement par les agents, sous réserve de leur bonne foi, de leur désintéressement, les faits suivants dont ils ont eu personnellement connaissance :

- la commission d'un crime ou d'un délit ;
- une violation grave et manifeste de la loi ou du règlement, d'un engagement international régulièrement ratifié ou approuvé, d'un acte unilatéral d'une organisation internationale pris sur le fondement d'un engagement international régulièrement ratifié ou approuvé par la France ;
- une menace ou un préjudice grave pour l'intérêt général.

.../...

<sup>8</sup> Article 1 du décret n° 2014-445 du 30 avril 2014 relatif aux missions et à l'organisation de la direction générale de la sécurité intérieure.

<sup>9</sup> Article 2 du même décret.

<sup>10</sup> Articles D. 3126-6 et D. 3126-7 du code de la défense.

<sup>11</sup> <https://www.dgsi.interieur.gouv.fr/>

Selon la manière dont elles sont exercées et les finalités qu'elles poursuivent, les actions d'influence ou d'ingérence étrangères conduites auprès d'agents publics sont **susceptibles de recevoir une ou plusieurs de ces qualifications**. Sur le plan pénal, peuvent notamment être concernés **la corruption, le trafic d'influence, la concussion, la prise illégale d'intérêts, le détournement de fonds publics, le favoritisme**<sup>12</sup>, ainsi que plusieurs des infractions relevant des atteintes aux intérêts fondamentaux de la Nation, notamment **les intelligences avec une puissance étrangère, la livraison d'informations à une puissance étrangère ou encore la compromission du secret de la défense nationale**<sup>13 14</sup>. Par ailleurs, même quand elles sont insusceptibles de recevoir une caractérisation pénale, de telles actions peuvent être de nature à **menacer gravement ou à préjudicier gravement à l'intérêt général**.

Par conséquent, je vous demande d'encourager les agents placés sous votre autorité à **signaler, selon la procédure d'alerte interne qui leur est applicable, les actions d'influence ou d'ingérence étrangères conduites auprès de leur administration, qui leur semblent constitutives de l'une des situations ci-dessus, et dont ils ont eu personnellement connaissance**. En cohérence avec la circulaire du 19 juillet 2018 relative à la procédure de signalement des alertes émises par les agents publics dans le cadre des articles 6 à 15 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016, il est recommandé que le signalement soit d'abord porté à la connaissance du **référént alerte** de l'administration intéressée.

Vous leur rappellerez également que le statut de lanceur d'alerte leur permettra de bénéficier de certaines mesures de protection notamment l'interdiction de mesures de représailles affectant leur vie professionnelle du fait du signalement, le renversement de la charge de la preuve en cas de litige, la préservation de la confidentialité de leur identité et de leur signalement ou encore l'irresponsabilité pénale en cas d'atteinte à un secret protégé par la loi, dès lors que cette divulgation est nécessaire et proportionnée à la sauvegarde des intérêts en cause.

Enfin, s'agissant des crimes et délits, il est rappelé que cette possibilité de signalement **s'exerce sans préjudice de l'article 40 du code de procédure pénale** qui fait obligation à toute autorité constituée, officier public ou fonctionnaire, qui acquiert, dans l'exercice de ses fonctions, la connaissance d'un crime ou d'un délit, d'en donner avis sans délai au procureur de la République et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs. Le respect de la procédure prévue par la loi du 9 décembre 2016 permet néanmoins aux auteurs du signalement de bénéficier de l'ensemble des protections et garanties qu'elle accorde, ce dispositif étant plus protecteur que celui prévu pour la mise en œuvre de l'article 40.

.../...

<sup>12</sup> Respectivement, article 432-11, article 432-10, articles 432-12 et 432-13, article 432-15, et article 432-14 du code pénal.

<sup>13</sup> Respectivement, articles 411-4 à 411-5, articles 411-6 à 411-8, et article 413-9 du code pénal.

<sup>14</sup> Il est rappelé que, si le délit de compromission du secret de la défense nationale peut être signalé via la procédure d'alerte, en revanche les faits, informations ou documents, quel que soit leur forme ou leur support, couverts par le secret de la défense nationale sont exclus du régime de l'alerte défini par la loi du 9 décembre 2016.

iii. *Le dispositif de transparence des rapports entre les représentants d'intérêts et les pouvoirs publics.*

La France s'est également dotée d'un cadre juridique robuste en matière de transparence des rapports entre les représentants d'intérêts et les pouvoirs publics, avec la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique complétée par la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique. Ce cadre a permis la création du **répertoire numérique des représentants d'intérêts consultable par tous et placé sous la responsabilité de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), auprès de laquelle les représentants d'intérêts sont tenus de se déclarer.**

Les représentants d'intérêts soumis par la loi à cette obligation déclarative sont définis comme *« les personnes morales de droit privé, les établissements publics ou groupements publics exerçant une activité industrielle et commerciale, les organismes mentionnés au chapitre Ier du titre Ier du livre VII du code de commerce et au titre II du code de l'artisanat, dont un dirigeant, un employé ou un membre a pour activité principale ou régulière d'influer sur la décision publique, notamment sur le contenu d'une loi ou d'un acte réglementaire en entrant en communication avec »* **certaines catégories d'élus et de décideurs publics, parmi lesquels figurent les membres des cabinets ministériels et les agents de l'État occupant des emplois à la décision du Gouvernement**<sup>15</sup>. La loi s'applique également aux personnes physiques exerçant à titre individuel une activité professionnelle répondant aux mêmes conditions.

Ainsi, lorsqu'elle vise à peser sur la décision publique, qu'elle est conduite formellement par une personne morale de droit privé ou une personne physique agissant à titre individuel, et qu'elle s'exerce auprès des cibles désignées par la loi, une action d'influence étrangère est susceptible d'entrer dans le champ de ces dispositions. Par conséquent, je vous demande de **transmettre aux membres de vos cabinets ainsi qu'à ceux des agents placés sous votre autorité qui sont nommés sur un emploi ou des fonctions à la décision du Gouvernement des instructions spécifiques**, qui complètent pour cette catégorie d'agents celles ci-dessus mentionnées (1, 2. i, 2. ii). Vous **prescrirez à ces agents**, dans le cas où ils seraient contactés par une personne dont ils ont des raisons sérieuses de penser qu'elle exerce une activité de représentation d'intérêts au profit d'un État étranger, ou d'une entité sous le contrôle d'un État étranger ou soumise à des actes d'ingérence d'un État étranger :

- de consulter le registre numérique des représentants d'intérêt<sup>16</sup> afin de vérifier si la personne, ou l'organisation à laquelle elle appartient, y est inscrite ;
- dans l'hypothèse où elle n'y figurerait pas, de demander à cette personne, préalablement à tout échange, de lui indiquer si elle représente des intérêts étrangers ou entités étrangères et, le cas échéant, de lui déclarer lesquels<sup>17</sup> ;
- enfin, au vu de cette déclaration ou faute de déclaration, si subsistent des raisons sérieuses de penser que la personne en cause exerce une activité de représentation d'intérêts étrangers, de saisir la HATVP par le biais d'un signalement<sup>18</sup> ou d'une demande d'avis, comme la loi leur en donne la faculté<sup>19</sup>.

.../...

<sup>15</sup> Article 18-2 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013.

<sup>16</sup> Consultable en ligne à l'adresse suivante : [www.hatvp.fr/le-repertoire/](http://www.hatvp.fr/le-repertoire/).

<sup>17</sup> Comme les représentants d'intérêts y sont tenus par le 1° de l'article 18-5 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2012.

<sup>18</sup> Ces signalements peuvent être adressés à l'adresse suivante : [secretariat.president@hatvp.fr](mailto:secretariat.president@hatvp.fr)

<sup>19</sup> 1<sup>er</sup> alinéa de l'article 18-7 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013. Les membres de cabinet et agents nommés sur un emploi à la décision du Gouvernement ont également la faculté de saisir la HATVP d'une demande d'avis sur la qualification à donner à l'activité d'un représentant d'intérêts.

Vous veillerez, pour l'édition de ces instructions, à sensibiliser les agents concernés sur le cadre légal, et en particulier sur la définition légale des représentants d'intérêts et des entrées en communication et sur leurs limites<sup>20</sup>, au besoin à l'aide de l'information diffusée par la HATVP et avec son concours, et à prévoir des adaptations concernant les agents dont l'exercice normal des fonctions exige l'entretien de contacts réguliers avec des représentants d'intérêts étrangers (diplomates, par exemple).

Je vous demande de me rendre compte, dans les six mois, de la mise en œuvre de ces instructions.



Jean CASTEX

---

<sup>20</sup> Afin d'éviter les signalements correspondant à des sollicitations n'entrant manifestement pas dans le champ du dispositif, il convient de rappeler aux agents que ne peuvent être qualifiés de représentants d'intérêts ni les États étrangers, ni leurs représentants officiels, ni les entités listées au 10<sup>ème</sup> alinéa de l'article 18-2 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013, et que la définition d'une entrée en communication est elle aussi encadrée (en particulier, par le dernier alinéa de l'article 1<sup>er</sup> du décret n° 2017-867 du 9 mai 2017).