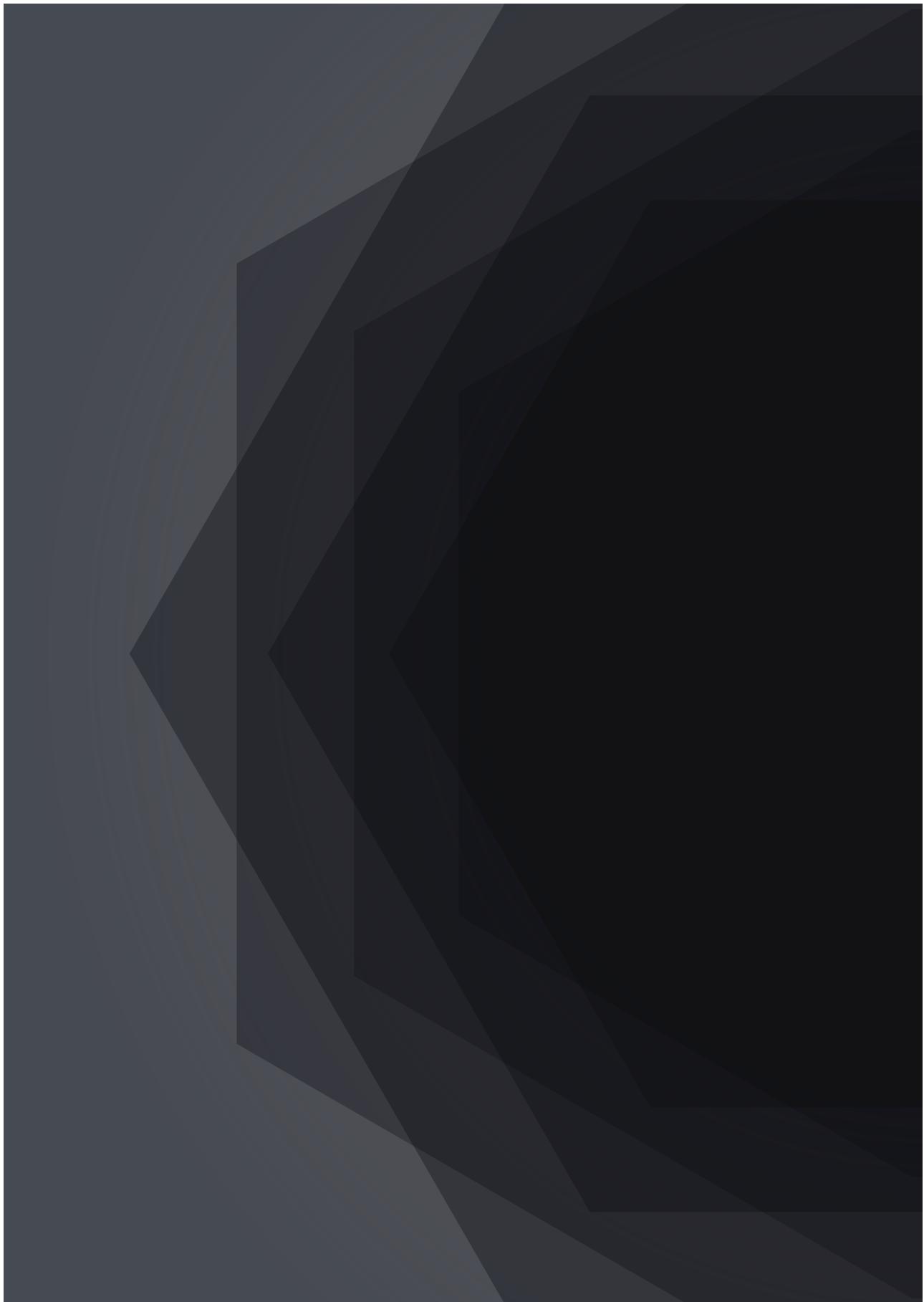


# HAUTE AUTORITÉ

POUR LA TRANSPARENCE  
DE LA VIE PUBLIQUE

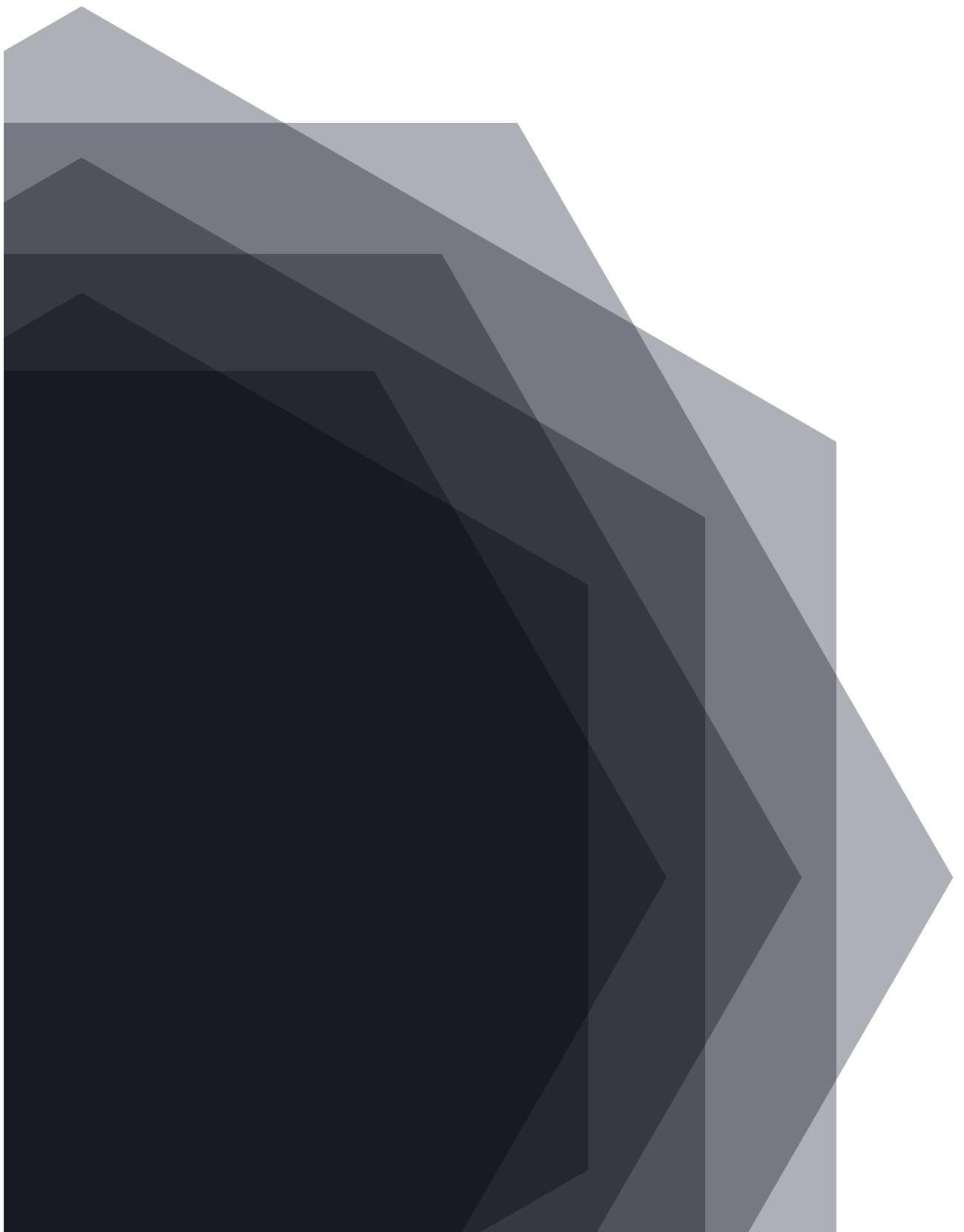
LA DÉONTOLOGIE DANS LES  
ÉTABLISSEMENTS PUBLICS CULTURELS

RAPPORT AU MINISTRE DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION



# HAUTE AUTORITÉ POUR LA TRANSPARENCE DE LA VIE PUBLIQUE

LA DÉONTOLOGIE DANS LES  
ÉTABLISSEMENTS PUBLICS CULTURELS



## SOMMAIRE

P. 7 Introduction

### → PREMIÈRE PARTIE

#### UN ENSEMBLE DE RÈGLES INSUFFISANT, ÉPARS ET SURTOUT MAL CONNU

- P. 11 I. Les principales dispositions existantes
- P. 16 II. Un retard certain sur les institutions culturelles étrangères

### → SECONDE PARTIE

#### LES PROPOSITIONS DE LA HAUTE AUTORITÉ

- P. 19 I. Un corpus à trois niveaux
  - 1. *Un document fondateur pour tout le ministère*
  - 2. *Une charte pour chaque établissement*
  - 3. *Un code de conduite pour chaque agent*
- P. 20 II. L'accompagnement indispensable des dirigeants
- P. 21 P. 23 III. La nécessité de la formation de tous les personnels
- P. 25

### → ANNEXES

- P. 27 1. Lettre de mission
- P. 29 2. Lettre de saisine des sept établissements
- P. 30 3. Questionnaire adressé aux établissements
- P. 32 4. Liste des personnes rencontrées
- P. 33 5. Liste des dirigeants des établissements publics culturels entrant dans le champ des lois relatives à la transparence de la vie publique
- P. 34 6. Code de déontologie de l'ICOM
- P. 35 7. Propositions relatives aux procédures d'acquisition des œuvres d'art
- P. 37 8. Proposition de publication en ligne des données relatives aux acquisitions d'œuvres





## INTRODUCTION

Par un courrier du 23 juin 2015<sup>1</sup>, la ministre de la Culture et de la Communication a saisi la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, sur le fondement de l'article 20 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, afin que cette dernière « accompagne quelques organismes volontaires dans leur démarche déontologique ».

La liste des sept établissements volontaires, communiquée par le ministère en octobre 2015, est la suivante (par ordre alphabétique) :

- le Centre national d'art et de culture Georges-Pompidou (« Beaubourg »);
- l'Établissement public de la Cité de la musique - Philharmonie de Paris (« Philharmonie »);
- l'Établissement public du château, du musée et du domaine national de Versailles (« Versailles »);
- l'Établissement public du musée d'Orsay et du musée de l'Orangerie (« Orsay »);
- l'Institut national de l'audiovisuel (INA);
- l'Opéra national de Paris (« Opéra »);
- l'Opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture (OPPIC).

Ces sept établissements publics ne constituent pas, à dessein, un ensemble uniforme, tant par leur statut (quatre sont à caractère administratif [EPA] et trois sont de nature industrielle et commerciale [EPIC]) que par leur secteur d'activité (activités muséales, spectacle vivant principalement musical, conservation et valorisation d'archives, construction, entretien et valorisation de biens immobiliers). En effet, un des objectifs de la mission est que « *les principes arrêtés pour les organismes volontaires puissent (...) fixer un cadre de référence* » et puissent ensuite être « *repris par les autres établissements* ».

Le collège de la Haute Autorité a confié l'instruction à M<sup>me</sup> Marie Pittet, alors membre du collège<sup>2</sup> : les sept établissements en ont été avertis par le secrétaire général du ministère au mois d'octobre 2015<sup>3</sup>. Ils ont ensuite tous reçu au début du mois de novembre 2015 un même questionnaire, quelques questions étant toutefois spécifiques à certains établissements<sup>4</sup>. Après réception des réponses - dont la précision s'est révélée variable - le rapporteur a rencontré les dirigeants de chacun des sept établissements, ainsi que, au sein du ministère, le secrétaire général et les directeurs généraux chargés de la tutelle des établissements concernés<sup>5</sup>.

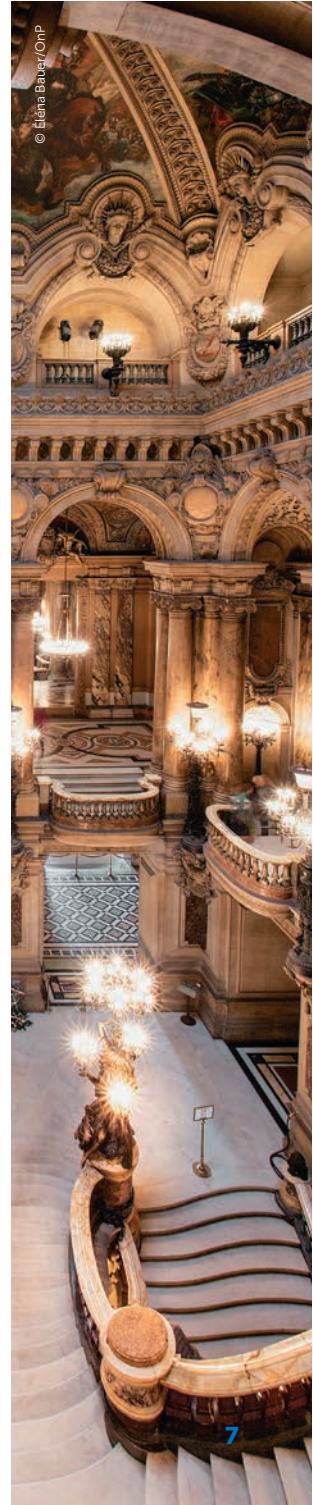
1\_ Annexe n° 1.

2\_ Avec l'assistance de M. David Ginocchi, chef du pôle juridique et études de la Haute Autorité.

3\_ Annexe n° 2.

4\_ Annexe n° 3.

5\_ La liste des personnes rencontrées figure en annexe n° 4.



Sur le rapport de M<sup>me</sup> Marie Pittet, la Haute Autorité a délibéré le 27 avril 2016.

Le premier constat est que **ces établissements ne disposent pas encore de dispositifs déontologiques aussi affirmés que la plupart de leurs homologues étrangers**. Et lorsqu'ils existent, ces dispositifs restent disparates et incomplets, sans que les différences entre établissements puissent s'expliquer ni par le statut ni par le type d'activité, comme l'il-lustre le tableau récapitulatif qui suit :

### DISPOSITIFS DÉONTOLOGIQUES EXISTANTS DANS LES SEPT ÉTABLISSEMENTS VOLONTAIRES

|  | EPA                           |  |                             |                                  | EPIC                        |  |                                     |
|--|-------------------------------|--|-----------------------------|----------------------------------|-----------------------------|--|-------------------------------------|
|  | Activité immobilière          | Activité muséale                       |                             |                                  | Activité musicale           |  | Archives                            |
|  |                               | OPPIC                                  | Beaubourg                   | Orsay                            | Versailles                  | Philharmonie                           | Opéra                               |
| Existence d'une charte de déontologie            | Non                           | Charte des valeurs communes            |                             | Non                              |                             | Non                                    | Dispositions du règlement intérieur |
| Existence d'un référent déontologique            |                               |  |                             | Non                              |                             |  |                                     |
| Dispositif de prévention des conflits d'intérêts |                               |  |                             | Non                              |                             |  |                                     |
| Règles sur les cumuls d'activités                |                               |  |                             | Droit commun                     |                             |  |                                     |
| Règles sur le mécénat                            | Non applicable                | Conventions de mécénat                 | Pas de dispositif formalisé | Conventions de mécénat et comité | Pas de dispositif formalisé | Conventions de mécénat                 | Non applicable                      |
| Règles sur l'acquisition des œuvres              | Non applicable                | Commission d'acquisition               |                             |                                  | Commission d'acquisition    | Non applicable                         |                                     |
| Règles sur les cadeaux et invitations            | Dans le document de cadrage * | Dans le document de cadrage *          | Non                         |                                  | Non                         | Dans le document de cadrage *          |                                     |
| Procédures d'achats publics                      | Guide des procédures interne  | Droit commun                           |                             |                                  | Droit commun                | Guide méthodo-logique                  | Règlement intérieur des achats      |
| Encadrement des dépenses des dirigeants          |                               | Document de cadrage* et notes internes |                             |                                  | Notes internes              | Document de cadrage* et notes internes |                                     |

Source : HATVP, à partir des réponses des établissements  
 \* : le « document de cadrage » est un document que les établissements ont fait adopter par leur conseil d'administration durant le second semestre 2015 (cf. ci-dessous)

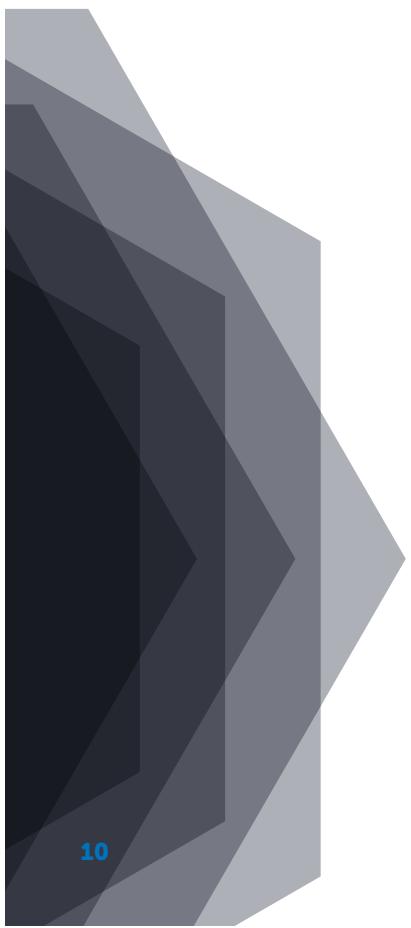
**Les deux derniers points** (achats publics et dépenses des dirigeants) présentés dans ce tableau ne font pas l'objet de développements dans le présent rapport car ils ont donné lieu, et en particulier dans la période récente, à l'élaboration ou à la modification de leur encadrement normatif :

- concernant **la commande publique**, la plupart des sept établissements (qui n'étaient jusqu'en avril 2016 pas soumis au même cadre législatif et réglementaire<sup>6</sup>) ont élaboré des règles et/ou des procédures internes d'achat. La modification très récente du cadre législatif et réglementaire pourrait être, pour le ministère, l'occasion d'examiner si des progrès peuvent être faits pour améliorer l'efficacité économique des achats tout en prévenant les principaux risques déontologiques répertoriés en cette matière ;
- concernant **les dépenses des dirigeants**, un rapport de l'inspection générale des affaires culturelles remis à la ministre en 2015 a déjà traité de cette question. L'instruction du 24 juin 2015 qui en est résultée a abouti, dans chacun des sept établissements, à l'élaboration et l'adoption en conseil d'administration<sup>7</sup> d'un document de cadrage. La plupart des établissements en ont décliné les orientations dans des notes spécifiques (par exemple sur les dépenses de représentation, sur l'utilisation des véhicules ou encore sur les frais de déplacement).

Sur les autres sujets, il s'avère que le corpus des règles existantes en matière de déontologie, qui ne couvre pas de manière satisfaisante la totalité des situations pouvant survenir, est de surcroît mal connu des personnels des établissements publics culturels et parfois même de leurs dirigeants.

<sup>6</sup> Certains devaient appliquer le code des marchés publics et d'autres l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics. Depuis le 1<sup>er</sup> avril 2016, tous doivent appliquer l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics.

<sup>7</sup> Généralement lors de la dernière séance du conseil d'administration de 2015.



## PREMIÈRE PARTIE

# UN ENSEMBLE DE RÈGLES INSUFFISANT, ÉPARS ET SURTOUT MAL CONNU

### I. LES PRINCIPALES DISPOSITIONS EXISTANTES

Les établissements publics culturels sont soumis à une double exigence déontologique, du fait de leur appartenance au secteur public d'une part, de leur activité d'autre part : il leur appartient de respecter non seulement les principes de déontologie des fonctions publiques mais aussi d'autres formes de déontologie propres à leur activité<sup>8</sup>.

Les agents des sept établissements étudiés accomplissent tous, dans la diversité de leurs missions, une mission de service public et sont à ce titre soumis au respect de règles communes, comme par exemple le principe de **neutralité du service public**<sup>9</sup>.

Il appartient naturellement à ces agents, en raison du fait qu'ils sont chargés d'une mission de service public, de ne commettre aucune des infractions pénales relatives aux **atteintes à la probité publique** : la corruption et le trafic d'influence, la prise illégale d'intérêts et le favoritisme<sup>10</sup>. En outre, l'utilisation à des fins personnelles des moyens mis à la disposition des personnels d'un établissement est susceptible d'être qualifiée de détournement de fonds publics<sup>11</sup> (ou éventuellement d'abus de confiance<sup>12</sup>).

Les personnels des établissements doivent aussi veiller en permanence à respecter l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 11 octobre 2013 qui dispose que « *les personnes (...) chargées d'une mission de service public exercent leurs fonctions avec dignité, probité et intégrité et veillent à prévenir ou à faire cesser immédiatement tout conflit d'intérêts* ».



<sup>8</sup> Voir sur ce point C. Vigouroux, *Déontologie des fonctions publiques*, 2<sup>e</sup> édition, Dalloz, 2013, p. 30-32.

<sup>9</sup> Voir sur ce point Conseil d'Etat, *Application du principe de neutralité religieuse dans les services publics. Étude à la demande du défenseur des droits*, 19 décembre 2013, p 28-29.

<sup>10</sup> Articles 432-11 à 14 du code pénal.

<sup>11</sup> Article 432-15 du code pénal.

<sup>12</sup> Article 314-1 du code pénal. Voir Cass. crim., 19 mai 2004, n° 03-83953 pour un salarié qui détourne le matériel informatique mis à sa disposition pour se rendre sur des sites pornographiques.

## LA DÉFINITION DU CONFLIT D'INTÉRÊTS (ARTICLE 2 DE LA LOI DU 11 OCTOBRE 2013)

« *Constitue un conflit d'intérêts toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction. / Lorsqu'elles estiment se trouver dans une telle situation : (...)*

- *les personnes chargées d'une mission de service public qui ont reçu délégation de signature s'abstiennent d'en user;*
- *les personnes chargées d'une mission de service public placées sous l'autorité d'un supérieur hiérarchique le saisissent ; ce dernier, à la suite de la saisine ou de sa propre initiative, confie, le cas échéant, la préparation ou l'élaboration de la décision à une autre personne placée sous son autorité hiérarchique. »*

Les situations potentielles de conflit d'intérêts ne concernent pas seulement les personnels des établissements, mais aussi leurs administrateurs. Or les textes fondateurs des établissements publics culturels contiennent très peu de dispositions relatives à la prévention des conflits d'intérêts au sein des conseils d'administration. Parmi les sept établissements étudiés :

- dans deux des établissements, les administrateurs « *ne peuvent prendre ou conserver aucun intérêt, ni occuper aucune fonction dans les entreprises traitant avec l'établissement pour des marchés de travaux, de fournitures ou de prestations, ni assurer des prestations pour ces entreprises* »<sup>13</sup> ;
- dans deux autres établissements, le régime est un peu moins restrictif, puisqu'il est précisé que les administrateurs ne peuvent détenir des intérêts dans des entreprises partenaires de l'établissement ou prêter leur concours à titre onéreux à l'établissement que sur autorisation expresse du conseil d'administration<sup>14</sup> ;
- enfin, dans les trois derniers établissements, les textes statutaires ne prévoient aucune forme d'incompatibilité avec le mandat d'administrateur<sup>15</sup>.

Pourtant, même si les conseils d'administration des établissements publics jouissent en pratique de prérogatives moins essentielles que ceux des sociétés commerciales, leurs délibérations sont structurantes : une suspicion de conflit d'intérêts pour un administrateur pourrait se révéler hautement préjudiciable à l'établissement.

<sup>13</sup> Article 4 du décret n° 92-1351 du 24 décembre 1992 portant statut et organisation de Pompidou. On retrouve la même formulation à l'article 6 du décret n° 98-387 du 19 mai 1998 relatif à l'OPIC.

<sup>14</sup> Article 9 du décret n° 2015-1178 relatif à la Philharmonie et article 13 du décret n° 2004-532 relatif à l'organisation et au fonctionnement de l'INA. Ce dernier prévoit toutefois que l'autorisation du conseil d'administration n'est pas requise pour les « *conventions portant sur des opérations courantes et conclues à des conditions normales* », ce qui est la transposition du régime applicable aux conventions réglementées dans les sociétés commerciales (cf., s'agissant par exemple des sociétés anonymes, l'article L. 225-38 du code de commerce).

<sup>15</sup> Décret n° 94-111 du 5 février 1994 fixant le statut de l'Opéra ; décret n° 2003-1300 du 26 décembre 2003 portant création d'Orsay ; décret n° 2010-1367 du 11 novembre 2010 relatif à Versailles.

Seuls les dirigeants (administrateurs ou non) de certains établissements publics culturels sont soumis au contrôle de la Haute Autorité et doivent lui adresser une déclaration de situation patrimoniale et une déclaration d'intérêts : au sein des sept établissements étudiés, ne sont ainsi concernés que les dirigeants des trois EPIC (le directeur de l'Opéra, le directeur général de la Philharmonie et le PDG de l'INA) et deux des dirigeants d'EPA (car nommés en conseil des ministres : le président de Beaubourg et la présidente de Versailles).

À l'inverse, le président d'Orsay et la présidente de l'OPPIC ne sont soumis à aucun régime particulier en matière de déclaration de leurs intérêts.

Quant aux **textes qui régissent spécifiquement le statut des agents des établissements culturels**, ils restent peu fournis sur les questions déontologiques :

- les agents des **EPIC** sont pour la plupart des salariés de droit privé auxquels s'appliquent donc les dispositions du code du travail : ils sont soumis à l'obligation de loyauté à l'égard de leur employeur<sup>16</sup>, dont les juridictions ont pu déduire certaines obligations déontologiques telles que l'interdiction de se livrer à une activité concurrente de celle de son employeur<sup>17</sup>, de divulguer des informations confidentielles<sup>18</sup> ou de dissimuler à son employeur des faits en rapport avec son activité professionnelle<sup>19</sup>. Ces règles restent toutefois insuffisantes, à tel point que nombreuses sont les entreprises privées à les avoir complétées par des dispositifs déontologiques internes, adjoints en général au règlement intérieur<sup>20</sup> ;
- les agents des **EPA** sont des agents publics<sup>21</sup> soumis au statut de la fonction publique<sup>22</sup>, lequel ne comportait jusqu'à présent que peu de dispositions à visée déontologique, hormis celles relatives au cumul d'activité et à la discréption professionnelle<sup>23</sup> ainsi que celles relatives au pantoufle<sup>24</sup>. Si la récente loi relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires<sup>25</sup> a introduit dans le statut de la fonction publique de nouvelles règles sur la prévention des conflits d'intérêts ou l'instauration de mécanismes déclaratifs pour certains fonctionnaires, elle continue en tout état de cause à renvoyer la compétence pour édicter ces règles pour une large part aux chefs de services<sup>26</sup> et donc, s'agissant d'établissements publics, à leurs dirigeants.

<sup>16</sup> Laquelle résulte de l'exigence de bonne foi dans l'exécution des contrats, prévue au troisième alinéa de l'article 1134 du code civil. Cette exigence est particulièrement forte dans le contrat de travail, conclu *intuitu personae*, et s'applique même en l'absence de toute clause en ce sens. Voir par exemple, Cass. soc., 14 février 1995, n° 91-45533.

<sup>17</sup> Même arrêt.

<sup>18</sup> Cass. soc., 30 juin 1982, Bull. civ. 1982, V, n° 314.

<sup>19</sup> Cass. soc., 29 septembre 2014, n° 13-13661.

<sup>20</sup> Sur ce point, cf. Circulaire DGT n° 2008-22 du 19 novembre 2008 relative aux chartes éthiques, dispositifs d'alerte professionnelle et au règlement intérieur. Voir également, B. Pereira, « Chartes et codes de conduite : le paradoxe éthique », *Revue des sciences de gestion*, 2008/2, n° 230, p. 25-34.

<sup>21</sup> TC, 25 mars 1996, *Berkani*, n° 03000.

<sup>22</sup> Notamment à la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

<sup>23</sup> Articles 25 et 26 de la loi du 13 juillet 1983. Sur ce point, voir *infra*, II.

<sup>24</sup> Article 87 de la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques et décret n° 2007-611 du 26 avril 2007 relatif à l'exercice d'activités privées par des fonctionnaires ou agents non titulaires ayant cessé temporairement ou définitivement leurs fonctions et à la commission de déontologie.

<sup>25</sup> Loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires.

<sup>26</sup> L'article 25 de la loi du 3 juillet 1983 prévoit ainsi désormais qu'il « appartient à tout chef de service de veiller au respect de ces principes dans les services placés sous son autorité. Tout chef de service peut préciser, après avis des représentants du personnel, les principes déontologiques applicables aux agents placés sous son autorité, en les adaptant aux missions du service ».

Les **conservateurs du patrimoine** sont, eux, régis par des règles particulières.

## LES RÈGLES DÉONTOLOGIQUES PROPRES AU CORPS DES CONSERVATEURS DU PATRIMOINE

Les conservateurs du patrimoine ont leurs propres règles statutaires fixées par décret<sup>27</sup>, adaptées à la particularité de leurs fonctions qui consistent à exercer « *des responsabilités scientifiques et techniques visant notamment à inventorier, récolter, étudier, classer, conserver, entretenir, enrichir, mettre en valeur et faire connaître le patrimoine* » (article 3). Leur statut particulier n'édicte toutefois aucune règle de nature déontologique, si ce n'est l'interdiction pour les conservateurs de « *se livrer directement ou indirectement au commerce ou à l'expertise d'œuvres d'art et d'objets de collection* » (article 9), en dehors des expertises demandées par un tribunal ou des consultations sollicitées par une autorité administrative.

S'il existait depuis 2002 des principes déontologiques élaborés par la confédération européenne des organisations de conservateurs-restaurateurs (ECCO)<sup>28</sup>, ces principes n'ont pas véritablement trouvé de traduction en France jusqu'en 2007 : à cette date, les règles déontologiques de la profession ont cependant été précisées dans une **circulaire du ministre de la Culture et de la Communication**<sup>29</sup>, instrument de droit souple<sup>30</sup> qui fixe les grands principes déontologiques devant gouverner les métiers du patrimoine<sup>31</sup>, laquelle précise les règles de gestion des collections par les conservateurs<sup>32</sup> et rappelle les bonnes pratiques en matière de relations avec les publics.

Il semble néanmoins que les établissements et leurs agents ne se soient pas réellement approprié le contenu de la circulaire, c'est-à-dire la charte : les établissements qui emploient des conservateurs du patrimoine ont indiqué qu'ils avaient connaissance de cette charte et qu'elle avait été dans certains cas diffusée en interne ; mais aucun n'a prévu de dispositif spécifique pour transcrire ou contrôler la mise en œuvre de ces principes par les conservateurs. En outre, alors que la circulaire de 2007 prévoyait que « *ce premier document [...] appellera des perfectionnements à la lumière d'une large diffusion et de l'expérimentation des conservateurs des musées de France, et [...] nécessitera des actualisations et des compléments au fil des années* »<sup>33</sup>, elle n'a finalement jamais été modifiée<sup>34</sup>.

27— Décret n° 2013-788 du 28 août 2013 portant statut particulier du corps des conservateurs du patrimoine.

28— *ECCO professional guidelines adopted by its General Assembly*, Bruxelles, 1<sup>er</sup> mars 2002.

29— Circulaire du ministre de la Culture et de la Communication n° 2007/007 du 26 avril 2007 portant charte de déontologie des conservateurs du patrimoine (fonction publique d'État et territoriale) et autres responsables scientifiques des musées de France pour l'application de l'article L. 442-8 du code du patrimoine.

30— Dans son étude annuelle de 2013 (*Le droit souple*, La documentation française, EDCE, voir notamment p. 39 et p. 95-103), le Conseil d'État relève que le droit souple est un vecteur souvent utilisé pour diffuser des principes déontologiques dans les administrations ou entreprises, via des chartes et codes de déontologie.

31— Le sens du service public, la confidentialité, la responsabilité professionnelle, l'intégrité, etc.

32— Dans les multiples aspects de leur métier : la conservation, le prêt et le dépôt, la restauration, l'enrichissement et l'étude.

33— Circulaire n° 2007/007, p. 3.

34— Ceci est peut-être lié au contexte dans lequel a été conçue la circulaire de 2007 : comme souvent, cette publication faisait suite à une affaire judiciaire. Un conservateur du patrimoine avait dérobé des manuscrits hébraïques appartenant aux collections de la Bibliothèque nationale de France et en avait vendu les feuillets à des collectionneurs (pour un résumé de cette affaire, voir par exemple « *La riche histoire du manuscrit 'H 52'* », Le Monde, 31 décembre 2005). L'intéressé a été condamné en appel le 26 janvier 2007 à une peine de trois ans d'emprisonnement dont quinze mois ferme et 75 000 € d'amende pour vol commis avec dégradation par une personne chargée d'une mission de service public. Une mission sur l'éthique des conservateurs du patrimoine fit alors dans le rapport qu'elle rédigea (« *Éthique de la conservation et de l'enrichissement du patrimoine culturel* », Rapport au ministre de la Culture et de la Communication, juillet 2005) le constat de plusieurs lacunes : l'État « *n'a jamais pris aucune part à l'élaboration ni à la mise en œuvre des dispositifs déontologiques* » (p. 7) et, s'il existe des instruments déontologiques au niveau international - notamment le code de déontologie de 1996 du conseil international des archives ou celui de 1999 de l'association des documentalistes et bibliothécaires spécialisés, « *aucun n'a jamais été incorporé dans les systèmes institués de régulation (lois, règlements, déontologie) des métiers du patrimoine* » (p. 8).

La pratique du **mécénat**<sup>35</sup>, de plus en plus répandue dans les établissements publics culturels, pose elle aussi des questions d'ordre déontologique, tant dans le choix des mécènes que dans leur influence éventuelle sur l'activité des établissements. Ces questions ont d'ailleurs connu assez récemment une illustration malheureuse : un millionnaire coréen, à la fois mécène de plusieurs établissements culturels et photographe sous un pseudonyme, a pu louer des espaces d'exposition de ces établissements (notamment le Louvre et Versailles) pour y montrer ses œuvres, sans que le public soit explicitement informé de ces « privatisations d'espaces ». Or, en dehors des interrogations réelles que suscite la possibilité pour un mécène de faire la promotion de ses propres œuvres dans un établissement dont il est supposé être le mécène, il s'est avéré que l'intéressé était par ailleurs pénalement mis en cause en Corée<sup>36</sup>.

En réaction à cette affaire, le ministère a pris l'initiative de publier le 1<sup>er</sup> décembre 2014 une **charte du mécénat culturel**.

### LA CHARTE DU MÉCÉNAT CULTUREL DU 1<sup>ER</sup> DÉCEMBRE 2014

Cette charte rappelle la distinction entre le mécénat et le parrainage ainsi que le régime juridique et fiscal du mécénat. Elle fixe également des principes applicables aux actions de mécénat, comme la nécessité de signer des conventions pour chaque action et de veiller à valoriser correctement les contreparties. Elle contient des recommandations sur le choix des mécènes – s'agissant par exemple des sociétés de tabac et d'alcool ou des organisations politiques, religieuses ou syndicales – en demandant notamment aux institutions culturelles de veiller à s'assurer de la réputation et de la légalité des activités du mécène et de prévenir les situations de conflit d'intérêts.

Enfin, la charte précise que les relations avec le mécène ne doivent pas porter atteinte à l'indépendance artistique et intellectuelle des établissements.

La charte est applicable à tous les organismes placés sous la tutelle du ministère, le secrétariat général étant chargé de veiller à son respect.

Pourtant, la plupart des établissements interrogés ont indiqué n'avoir pas connaissance de cette charte ; les dirigeants rencontrés ont même fait état d'un certain sentiment d'isolement sur les questions déontologiques liées au mécénat, estimant notamment qu'il leur est parfois ardu de vérifier la probité des « candidats mécènes ».

<sup>35</sup> Les établissements culturels sont en lien permanent avec les acteurs de la vie non seulement culturelle mais aussi économique, à laquelle ils contribuent (Le secteur culturel étant lui-même un secteur économique majeur, qui contribue pour 3,2 % à la richesse nationale et emploie 670 000 personnes. Voir sur ce point le rapport commun à l'IGF et à l'IGAC : S. Kancel, J. Itty, M. Weill et B. Durieux, *L'apport de la culture à l'économie en France*, décembre 2013).

Depuis l'adoption de la loi de 2003 (Loi n° 2003-709 du 1<sup>er</sup> août 2003 relative au mécénat, aux associations et aux fondations), le monde culturel a connu une augmentation substantielle du mécénat : le nombre d'entreprises pratiquant le mécénat, au-delà du seul mécénat culturel, est ainsi passé de moins de 2 000 en 2003 à près de 22 000 en 2012.

<sup>36</sup> En raison notamment de sa responsabilité dans le naufrage tragique d'un ferry en Corée en avril 2014, ceci s'accompagnant de suspicions de détournement de fonds et d'évasion fiscale. Pour un résumé de cette affaire voir par exemple « Ahae : le photographe, le milliardaire et autres faits divers », *Télérama*, 23 juillet 2014.



S'il existe donc bien des cadres de référence à même de gouverner l'action des dirigeants et des personnels au plan déontologique, ces règles ne sont toutefois pas suffisamment connues ou maîtrisées au sein même des établissements. Les dispositifs de ce type sont en revanche plus clairs et mieux intégrés dans nombre d'institutions étrangères.

## II. UN RETARD CERTAIN SUR LES INSTITUTIONS CULTURELLES ÉTRANGÈRES

En dehors des dispositifs déjà cités élaborés par l'organisation européenne **ECCO**, il existe, à l'initiative d'autres associations professionnelles internationales, des instruments en matière de déontologie des institutions culturelles. L'un des plus connus est le code de déontologie élaboré par le Conseil international des musées<sup>37</sup> (**ICOM**). Le comité français de l'ICOM a d'ailleurs organisé à diverses reprises des journées d'études consacrées à la déontologie dans les musées<sup>38</sup>.

Les trois établissements muséaux étudiés ont indiqué connaître l'existence du code de déontologie de l'ICOM. Cependant, aucun n'a par exemple instauré de dispositif interne qui le décline en l'adaptant, ou qui en garantisse l'application. Dans d'autres pays au contraire, des associations professionnelles ont élaboré des codes inspirés de celui de l'ICOM : ainsi en est-il par exemple de la *Museums Association* au Royaume-Uni (dont le *Code of ethics for museums* fait une référence explicite à celui de l'ICOM), de l'association des musées canadiens (dont les Principes déontologiques s'appuient également sur ceux de l'ICOM), ou encore de l'*American alliance of museums*.

**La plupart des grands établissements culturels dans le monde disposent en outre d'un code ou d'une charte de déontologie** : tel est le cas de grands musées comme le *Museum of modern art* (MOMA) à New York<sup>39</sup>, la *Tate* au Royaume Uni<sup>40</sup> ou le musée national des beaux-arts du Québec<sup>41</sup>, ainsi que des établissements musicaux importants comme le *Teatro alla Scala* à Milan<sup>42</sup>, la *Royal Opera House* à Londres<sup>43</sup> ou l'Académie nationale Sainte-Cécile à Rome<sup>44</sup>.

De même, nombre d'établissements étrangers ont une approche de la prévention des conflits d'intérêts plus visible qu'en France. À titre d'exemple, le MOMA de New York demande à l'ensemble de ses agents de répondre au questionnaire ci-après :

37. Les principes essentiels de ce code sont décrits en annexe n° 6.

38. Dans les années récentes ont ainsi eu lieu : le 21 mars 2012 une journée sur la « Déontologie du patrimoine et des musées : historique et questionnement », puis les 25 et 26 novembre 2013, une autre session sur la « Déontologie des collections publiques : intérêt général et acteurs privés » et du 28 au 30 mai 2015 une troisième session sur la « Circulation des collections : risquer pour exister ? ».

39. Consultable [ici](#)

40. Consultable [ici](#)

41. Consultable [ici](#) - cf. p. 133 du rapport annuel 2014/2015 - Il s'agit d'une charte applicable aux administrateurs et aux dirigeants du musée, mais nombre de ses dispositions pourraient s'appliquer aux personnels.

42. Consultable [ici](#)

43. Consultable [ici](#)

44. Consultable [ici](#)

## QUESTIONNAIRE DU MOMA SUR LA PRÉVENTION DES CONFLITS D'INTÉRÊTS

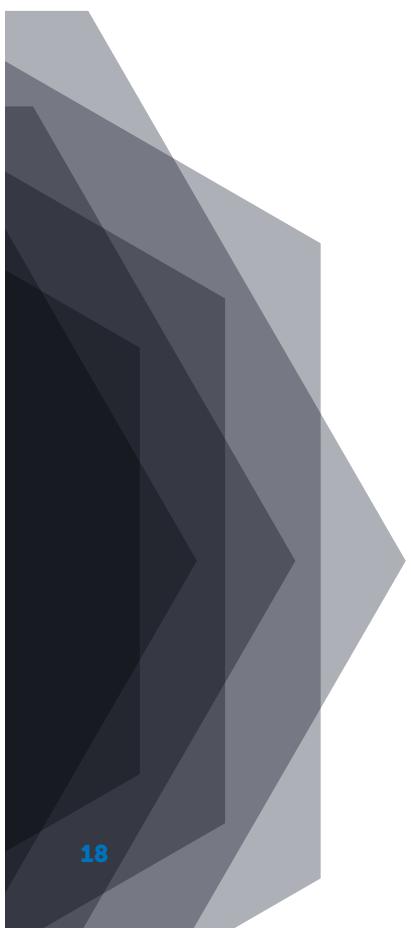
- Vous-même ou l'un de vos proches entretient-il une relation avec le musée qui pourrait être constitutive d'une situation de conflit d'intérêts ?
- Dans les 12 derniers mois, vous-même ou l'un de vos proches a-t-il reçu un cadeau, une invitation ou un prêt de la part d'une personne, d'une entreprise ou d'une institution avec laquelle le musée entretient des relations contractuelles ?
- Vous-même ou l'un de vos proches détient-il un intérêt financier, direct ou indirect, dans un contrat auquel le musée est partie ou pourrait le devenir ?
- Vous-même ou l'un de vos proches détient-il un intérêt financier, direct ou indirect, dans une entreprise qui fournit des biens ou des services au musée ?
- Vous-même ou l'un de vos proches détient-il un intérêt financier, direct ou indirect, dans toute autre entité susceptible d'avoir une relation contractuelle avec le musée ?
- Entretez-vous un lien familial ou d'alliance avec un cadre dirigeant du musée ?

Tous les codes ou chartes de déontologie qui viennent d'être évoqués ont de surcroît deux caractéristiques que n'a pas la circulaire de 2007 portant charte de déontologie des conservateurs du patrimoine précédemment citée :

- la plupart de ces textes sont réellement centrés sur la déontologie, alors que la charte de 2007 balaie l'ensemble des obligations professionnelles des conservateurs du patrimoine (elle précise par exemple que « *le conservateur établit un programme de conservation et de restauration assurant le suivi de toutes les collections dont il a la charge* ») ;
- la quasi-totalité de ces textes bénéficie d'une présentation et d'une typographie très éloignées de celles d'une circulaire ministérielle, de manière à rendre leur lecture plus attrayante et plus accessible.

Ces deux différences sont essentielles : la diffusion de la culture de la déontologie passe en effet aussi par la pédagogie, notamment visuelle.

Les établissements publics culturels français ont donc en comparaison de leurs homologues étrangers un retard certain : ils peuvent le rattraper en s'inspirant des dispositifs éprouvés que ces derniers ont mis en place, parfois de longue date.



## SECONDE PARTIE

# LES PROPOSITIONS DE LA HAUTE AUTORITÉ

Afin de résoudre la difficulté qu'elle a identifiée – des textes incomplets, épars, en général mal connus, donc insuffisamment appliqués, la Haute Autorité formule trois propositions, relatives respectivement : aux textes que le ministère et ses établissements pourraient élaborer et diffuser, à l'accompagnement des dirigeants, à la formation des personnels.

### I. UN CORPUS À TROIS NIVEAUX

Afin que les questions de déontologie imprègnent véritablement les établissements publics culturels et chacun de leurs acteurs, il apparaît à la Haute autorité qu'il serait pertinent d'agir de manière complémentaire à trois niveaux : celui du ministère, celui des établissements, celui des agents.

#### 1. Un document fondateur pour tout le ministère

Ce document, qui devrait être bref (**une seule page**), serait le **texte déontologique fondateur** : il décrirait les quelques grands principes que tout agent du ministère et de ses établissements devrait respecter en matière déontologique. Il pourrait par exemple s'inspirer du cadre suivant :

#### QUELQUES GRANDS PRINCIPES DÉONTOLOGIQUES

- Chacun exerce ses fonctions avec dignité, probité, intégrité et impartialité, dans le respect du principe de neutralité.
- Chacun fait preuve de réserve dans l'exercice de ses fonctions et en dehors de celles-ci, et s'abstient de toute prise de position publique qui pourrait être préjudiciable au bon fonctionnement de l'établissement.
- Chacun fait une utilisation raisonnable des moyens mis à sa disposition dans l'exercice de ses fonctions et s'interdit tout emploi de ces moyens à des fins privées.
- Chacun veille à ne pas utiliser à des fins personnelles ses fonctions et les informations auxquelles il a accès, par exemple pour favoriser sa nomination ou son recrutement dans un organisme public ou privé.
- Chacun veille à prévenir ou à faire cesser toute situation de conflit d'intérêts dans laquelle il pourrait se trouver. Il porte à la connaissance de l'autorité compétente toute situation dont il estime qu'elle pourrait constituer un conflit d'intérêts.
- Nul n'accepte aucun cadeau ou invitation qui serait, en raison de son origine ou de sa valeur, de nature à le placer en situation de conflit d'intérêts.
- En cas d'exercice d'une activité en dehors de l'établissement, qu'il s'agisse d'une activité lucrative ou bénévole, chacun s'assure que cette activité ne le place pas en situation de conflit d'intérêts et qu'elle ne nuit pas au bon fonctionnement de l'établissement.



Les principes très généraux de ce document, applicables à tous, auraient vocation à être ensuite déclinés et complétés dans chaque établissement, à la fois pour préciser leurs implications concrètes et pour les articuler avec les règles déontologiques propres aux activités de l'établissement.

## 2. Une charte pour chaque établissement

Les principes déontologiques propres à chaque établissement (pouvant d'ailleurs rappeler les grands principes ci-dessus) figureraient dans une **charte de déontologie spécifique<sup>45</sup>**, dont le texte devrait être revu à intervalle régulier, par exemple tous les cinq ans.

Ces chartes devront, pour constituer des instruments utiles - et utilisés par leurs destinataires - être lisibles, opérationnelles et avoir une présentation et une typographie soignées (comme indiqué *supra*). Leur appropriation est essentielle.

Pour que ces chartes soient connues et maîtrisées de leurs destinataires, il serait éminemment souhaitable que les personnels des établissements soient associés à son élaboration : la rédaction d'une charte de déontologie peut du reste constituer une excellente occasion, pour les personnels, de réfléchir ensemble et dans une démarche constructive, à des questions déontologiques qui ne font pas l'objet d'échanges fréquents en temps normal.

Les chartes devraient ensuite faire l'objet d'une délibération en conseil d'administration avant d'entrer en vigueur. Toutes les chartes devraient d'ailleurs inclure un dispositif relatif aux administrateurs : en effet, comme indiqué *supra*, la question des potentiels conflits d'intérêts des membres des conseils d'administration doit être traitée, et l'étape d'élaboration et d'approbation des chartes en fournirait l'occasion.

---

<sup>45</sup> Pour les établissements de petite taille dont l'activité est similaire, telles les écoles d'architecture, on pourrait envisager une charte commune.

## LES ADMINISTRATEURS DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS

La prévention des conflits d'intérêts implique la mise en œuvre, à chaque séance du conseil, d'une procédure de gestion des déports<sup>46</sup> : à partir des éléments déclarés au préalable par les membres du conseil.

Un mécanisme de déclaration d'intérêts à proprement parler serait sans doute trop lourd mais les administrateurs pourraient par exemple remplir un court document faisant état des intérêts qu'ils détiennent et susceptibles d'interférer avec l'activité de l'établissement concerné (ou bien attester qu'ils ne détiennent pas d'intérêt de ce type).

Le dispositif concerterait tous les administrateurs – personnalités qualifiées, représentants de l'État désignés es-qualités, représentants élus du personnel.

Il serait alors possible à l'établissement de déterminer, en fonction de l'ordre du jour, si tel ou tel membre doit se déporter sur tel sujet : au moment de l'examen de ce point, le membre concerné serait invité par le président de séance à quitter la salle, avec mention au procès-verbal.

Il serait également souhaitable – mais ceci ne dépend pas des établissements eux-mêmes – qu'en amont de la nomination des personnalités qualifiées, l'autorité de nomination soit en mesure d'apprécier si les intérêts détenus par les personnes pressenties peuvent être gérés dans le cadre d'une procédure de gestion des déports en séance, ou sont un obstacle à la nomination.

Il est proposé que tous les agents, dirigeants et administrateurs d'un établissement soient conviés à manifester leur **adhésion à la charte**, par exemple en la signant à leur arrivée dans l'établissement.

### 3. Un code de conduite pour chaque agent

En complément des deux documents précédents, un **outil très maniable, très pédagogique**, auquel tout agent pourrait aisément se référer dès lors qu'il s'interroge sur l'attitude à avoir dans telle ou telle situation, serait précieux : la conception du « code de conduite » de l'Opéra de Sydney pourrait de ce point de vue constituer une source d'inspiration intéressante :

<sup>46</sup> À titre d'exemple, on peut évoquer la procédure mise en place au sein du collège de la Haute Autorité, prévue aux articles 3 et 9 de son règlement général en vigueur. Pour la mise en œuvre de ces dispositions, voir le rapport d'activité 2015 de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, p. 28-29.

## LE « CODE DE CONDUITE » DE L'OPÉRA DE SYDNEY<sup>47</sup>

Il est conçu comme un « guide » à usage quotidien et commence par un bref rappel

- des objectifs ;
- de la vision ;
- et des valeurs de l'institution.

Il commence par des réponses claires et courtes à **six questions de fond** :

- À qui s'applique le code ?
- Quand le code s'applique-t-il ?
- Qu'attend-on de ses utilisateurs ?
- Quand dois-je lire le code ?
- Comment puis-je savoir si je me conforme aux prescriptions du code ?
- Que se passe-t-il si je méconnais le code ?

Il décline ensuite les **sept grands principes de conduite** qui doivent s'appliquer, en présentant dans chacun des sept chapitres :

- les raisons pour lesquels chaque principe doit être appliqué par tous ;
- les règles et les modes d'action à respecter ;
- des additifs pratiques du type « *Qu'attend-on de moi ?* » ou « *Comment obtenir des informations complémentaires ?* »

**Les sept grands principes sont les suivants :**

- « Nous agissons dans l'intérêt exclusif de l'Opéra et accordons de l'importance à sa réputation » (*devoir de réserve, cumul d'activités, activité politique, pantoufle*).
- « Nous agissons avec intégrité et honnêteté » (*prévention des conflits d'intérêts, de la corruption, des conduites « non éthiques », cadeaux, invitations*).
- « Nous maintenons un environnement de travail sain et sûr » (*sécurité, procédures en cas d'urgence*).
- « Nous faisons preuve de respect pour les autres et maintenons un environnement de travail agréable et harmonieux » (*prévention des discriminations et du harcèlement*).
- « Nous accordons de l'importance à nos clients et sommes attentifs à l'excellence du service » (*accueil des visiteurs et clients, des invités, protection de l'enfance*).
- « Nous travaillons avec efficacité et efficience » (*utilisation des moyens publics, gestion financière, utilisation des informations confidentielles*).
- « Nous remplissons nos missions sans consommer de drogue ni d'alcool ».

<sup>47</sup> Consultable ici - Ce code, élaboré en 2009, est plutôt à destination de l'encadrement de l'Opéra de Sydney, mais sa conception et sa structure seraient aisément transposables pour un code de conduite destiné à tous les personnels d'un établissement public culturel français.

La manière dont est structuré ce code, très pertinente, est aisée à transposer aux établissements publics en France : pour chaque principe, les règles applicables sont rappelées dans un court développement qui rappelle leur finalité, avant qu'un paragraphe ne synthétise le comportement attendu des personnels de l'Opéra.

Comme les chartes de déontologie, les codes de conduite pourraient être élaborés à partir d'un cadre commun à tout le ministère, puis être déclinés au niveau de chaque établissement afin de tenir compte de ses missions propres et de ses particularités, enfin être signés des agents qui manifesteraient ainsi leur adhésion au code.

## II. L'ACCOMPAGNEMENT INDISPENSABLE DES DIRIGEANTS

Pour que les principes de déontologie ainsi conçus et déclinés trouvent une traduction concrète dans les établissements, leurs dirigeants doivent disposer de la capacité et des moyens nécessaires à leur mise en œuvre. Pour ce faire, il faut à la fois qu'ils s'approprient pleinement les questions déontologiques et que le ministère les accompagne dans cette démarche.

Les dirigeants d'établissements ont des profils professionnels très différents et tous ne maîtrisent pas, au moment de leur désignation, les exigences propres au secteur public. Il serait donc pertinent que le ministère leur remette, à leur arrivée, un **livret d'accueil sur la déontologie**.

Le secrétariat général du ministère pourrait aussi organiser des **sessions de formation et réflexion sur la déontologie** (qui regrouperaient, par exemple une fois par an, tous les dirigeants nommés au cours de l'année écoulée). Cela permettrait à la fois de consolider leur expertise sur le sujet et de donner lieu à des échanges fructueux entre établissements<sup>48</sup> sur les bonnes pratiques<sup>49</sup>.

Les dirigeants ont en outre besoin d'un **interlocuteur privilégié** sur la déontologie, qui puisse les éclairer à tout moment sur les questions qu'ils peuvent se poser (soit à titre personnel, soit pour leur établissement) :

- pour les dirigeants qui entrent dans le champ de compétence de la Haute Autorité<sup>50</sup>, celle-ci a vocation à jouer ce rôle<sup>51</sup>;
- pour les autres dirigeants, le secrétaire général du ministère paraît être l'interlocuteur le plus adapté, compte tenu de sa mission de « conseil et d'évaluation [...] pour l'exercice de la tutelle sur les établissements publics rattachés au ministère »<sup>52</sup>.

**48** En effet, de manière surprenante, les dirigeants des établissements disposent généralement d'une connaissance incomplète des dispositifs mis en œuvre dans les autres établissements, y compris ceux qui sont très similaires au leur.

**49** En sus des propositions qu'elle formule sur la déontologie, la Haute Autorité présente en annexe deux suggestions relatives aux acquisitions d'œuvres d'art (ce thème a fait l'objet de développements dans les questionnaires et lors des entretiens avec certains des dirigeants d'établissement) :

- la première suggestion (en annexe n° 7) a trait aux procédures d'acquisition d'œuvres d'art. Ces procédures pourraient en effet être améliorées de manière à renforcer la prévention des conflits d'intérêts au sein des diverses commissions d'acquisition ;
- l'autre suggestion (en annexe n° 8) concerne la publication en ligne, dans un format ouvert et réutilisable, des données relatives aux acquisitions d'œuvres d'art par les établissements. En effet, à quelques exceptions près (comme Beaubourg ou Orsay qui dressent dans chaque rapport d'activité la liste des acquisitions de l'année) les établissements communiquent peu sur la manière dont les œuvres nouvellement entrées dans les collections ont été acquises. Il serait intéressant pour les citoyens que ces éléments soient rendus publics.

**50** Leur liste figure en annexe n° 5.

**51** En application de l'article 20 de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

**52** Article 3-5 du décret n° 87-389 du 15 juin 1987 relatif à l'organisation des services d'administration centrale.



Le secrétariat général pourrait notamment assister les établissements dans la recherche des renseignements relatifs à la moralité des mécènes potentiels et assurer une mutualisation des expériences des divers établissements. Il pourrait notamment se livrer à un travail de veille et de diffusion de l'information pertinente sur la déontologie applicable au mécénat, voire de formation des agents nouvellement recrutés dans les services mécénat des établissements publics culturels.

L'accompagnement déontologique des établissements publics pourrait ainsi être intégré dans ses missions, par exemple en complétant l'arrêté du 17 novembre 2009 relatif aux missions et à l'organisation du secrétariat général du ministère.

Il conviendrait également qu'au sein de chaque établissement, **une personne se voie confier la fonction de référent déontologique** : elle veillerait notamment à l'application des principes généraux et de la charte de déontologie<sup>53</sup> et assurerait le conseil et l'accompagnement des agents dans le respect du code de conduite :

- dans les établissements d'une taille suffisante, la création d'une fonction de « directeur de l'éthique et de la conformité » directement rattaché à la direction générale (à l'instar de ce que font de nombreuses entreprises), serait pertinente ;
- dans les établissements de moindre taille, cette mission pourrait *a minima* être dévolue à une personne, qui ne serait en ce domaine responsable que devant le dirigeant de l'établissement.

Une telle approche est cohérente avec les évolutions en cours du statut de la fonction publique, la loi relative à la déontologie des fonctionnaires prévoit que « *tout fonctionnaire a le droit de consulter un référent déontologue, chargé de lui apporter tout conseil utile au respect des obligations et des principes déontologiques* »<sup>54</sup>.

53\_ Gestion des départs en cas de conflit d'intérêts, élaboration de la charte de déontologie, formation des nouveaux agents, etc.

54\_ Article 28 bis de la loi du 13 juillet 1983 précitée.

Le référent déontologique de chaque établissement serait notamment chargé d'une mission de prévention des conflits d'intérêts.

Il pourrait suffire de demander aux agents, notamment aux arrivants, d'indiquer les éléments susceptibles d'interférer avec les fonctions qu'ils seraient amenés à exercer, via un questionnaire qui pourrait s'inspirer de celui du MOMA sur les conflits d'intérêts (cf. *supra*).

Les personnels des établissements ont en effet, comme chacun, des intérêts privés susceptibles de les placer dans certains cas en situation de conflit d'intérêts : il peut s'agir par exemple d'activités professionnelles précédemment exercées, des activités exercées par les conjoints ou encore de fonctions bénévoles exercées en parallèle de leur activité principale. Dans l'immense majorité des cas, la détention de tels intérêts ne pose aucun problème. Il convient donc simplement d'identifier le champ potentiel des interférences.

Le référent ou le service chargé des questions déontologiques pourrait établir, pour chaque agent, une liste des sujets sur lesquels il ne doit pas se prononcer ou des entreprises avec lesquelles il ne doit pas avoir de relation. Cette liste serait transmise à son supérieur hiérarchique (sans préciser la nature du lien d'intérêt détenu par l'agent, de manière à garantir le respect de sa vie privée).

Les personnels seraient invités à actualiser leurs réponses au questionnaire à échéance régulière, par exemple lors de leur entretien annuel.

### III. LA NÉCESSITÉ DE LA FORMATION DE TOUS LES PERSONNELS

Quels que soient le format et le contenu des chartes de déontologie et des codes de conduite des établissements, celles-ci ne seront utiles dans la durée que si les personnels des établissements les connaissent et sont formés à leur mise en œuvre.

Il conviendrait donc désormais de faire de la déontologie un module obligatoire dans la **formation initiale et continue de tous les agents** des établissements.

L'**Institut national du patrimoine**, qui assure notamment la formation initiale et continue des conservateurs, dispense d'ailleurs depuis quelques années des formations à la déontologie<sup>55</sup>, à la fois en formation initiale<sup>56</sup> et continue<sup>57</sup>. Il pourrait être chargé de la formation de l'ensemble des personnels des établissements publics du ministère.

À ces modules de formation continue, pourrait s'ajouter une formation interne aux établissements, axée sur les règles fixées par sa charte de déontologie : il pourrait d'agir d'une demi-journée de formation, pour les nouveaux arrivants puis à échéance régulière (par exemple une fois par an). Un tel dispositif permettrait notamment, au-delà des explications de principe sur la charte, de faire le point sur les situations concrètes rencontrées par les agents.

Parmi ces situations concrètes se trouvent les **cumuls d'activité**, qui posent des problèmes récurrents dans tous les établissements.

<sup>55</sup> En partenariat avec l'École nationale d'administration.

<sup>56</sup> La promotion 2016-2017 de l'INP aura 14 h de formation sur les questions déontologiques.

<sup>57</sup> Deux journées de formation ont été organisées les 16 et 17 mars 2016 par l'INP et l'ENA.

## DÉONTOLOGIE ET CUMULS D'ACTIVITÉ

Des observations et recommandations sont faites depuis plusieurs années, notamment par divers corps de contrôle, sur la nécessité de renforcer l'encadrement du cumul d'activités des personnels des établissements publics. Le ministère pourrait donc être novateur en ce domaine.

Les possibilités de cumuls existant à l'heure actuelle dépendent du statut des agents.

**Les agents des EPA** sont, quel que soit leur statut<sup>58</sup>, des agents publics soumis aux dispositions de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. En vertu du principe général posé par l'article 25 *septies* de cette loi<sup>59</sup>, ils doivent consacrer l'intégralité de leur activité professionnelle aux tâches qui leurs sont confiées par l'établissement public dont ils relèvent, qu'ils exercent leurs fonctions à temps plein ou à temps partiel<sup>60</sup>. Ils peuvent néanmoins être autorisés par leur supérieur à exercer une activité à titre accessoire<sup>61</sup> dès lors que cette activité ne porte pas atteinte au bon fonctionnement de leur service. Certaines activités accessoires sont interdites<sup>62</sup>, tandis que d'autres sont permises, soit sur autorisation de l'établissement<sup>63</sup> soit sans autorisation<sup>64</sup>. Depuis 2007<sup>65</sup>, les agents publics peuvent également créer ou reprendre une entreprise, auquel cas ils doivent obtenir l'autorisation d'exercer leur service à temps partiel, pour une durée qui ne peut excéder trois ans. La compatibilité de ces activités avec la fonction exercée à temps partiel au sein de l'administration est soumise au contrôle de la commission de déontologie de la fonction publique.

Pour **les agents des EPIC**, salariés de droit privé, le code du travail impose une obligation de loyauté à l'égard de leur employeur, dont notamment l'interdiction de se livrer à une activité concurrente<sup>66</sup>.

L'analyse des réponses des sept établissements culturels volontaires montre que le suivi des activités accessoires de leurs agents est en règle général insuffisant : si quelques demandes de cumul d'activités sont enregistrées chaque année, les établissements n'ont aucune visibilité sur les activités qui n'auraient pas fait l'objet d'une demande de cumul, ni même sur le renouvellement des autorisations de cumuls accordées. Un dirigeant d'établissement a même expliqué avoir découvert, sur Internet, qu'un de ses agents exerçait à titre privé, via une autoentreprise créée à cette fin, une activité directement concurrente de celle qu'il exerçait au sein de l'établissement.

Il serait donc pertinent que les établissements instaurent un mécanisme plus efficace d'information et de suivi des cumuls d'activités. Le « code de conduite » proposé par la Haute Autorité pourrait être le vecteur permettant d'expliquer à tous les personnels le régime juridique de cumul d'activités auquel ils sont soumis et la procédure à suivre pour solliciter une demande de cumul (y compris, pour les activités ne nécessitant pas d'autorisation et pour les salariés de droit privé, un rappel de leur obligation d'informer l'établissement de l'activité exercée en parallèle). Des formulaires-types de demande de cumul et d'information de l'établissement pourraient mis à disposition sur les intranets.

L'entretien annuel d'évaluation des personnels, pour les établissements qui le pratiquent, pourrait devenir l'occasion de faire le point sur les éventuelles activités, soit exercées pendant l'année, soit envisagées.

58\_ Fonctionnaire ou agent public non titulaire.

59\_ Dans sa rédaction issue de la loi du 20 avril 2016 précitée.

60\_ L'exercice à temps partiel est toujours à la demande de l'agent. Les agents à temps non complet, *ie* pour lesquels cette situation a été imposée par l'administration, peuvent quant à eux exercer librement toute activité parallèle, sous réserve d'en informer leur supérieur, afin que celui-ci vérifie que cette activité ne porte pas atteinte au bon fonctionnement du service.

61\_ Le caractère accessoire de l'activité s'appréciant en tenant notamment compte du volume horaire de cette activité, de la rémunération qu'elle apporte et de son impact sur les activités principales de l'agent.

62\_ Par exemple la participation aux organes dirigeants de sociétés.

63\_ Il en est ainsi des activités d'enseignement.

64\_ Les activités bénévoles dans des structures à but non lucratif, la détention de parts sociales, la production d'œuvres de l'esprit et l'exercice des professions libérales qui découlent des fonctions exercées par les personnels enseignants, techniques et scientifiques des établissements d'enseignement ou pour les personnes exerçant des activités artistiques.

65\_ Loi n° 2007-148 du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique.

66\_ Cf. *supra*.

## ANNEXES

### ANNEXE N° 1 : LETTRE DE MISSION

*Liberté Egalité Fraternité*  
*République Française*

*Ministère de la Culture et de la Communication*

*La Ministre*

Monsieur Jean-Louis NADAL  
Président  
Haute Autorité pour la transparence  
de la vie publique (HATVP)  
98-102, rue de Richelieu  
75002 PARIS

Paris, le 23 JUIN 2015

Nos réf. : TR/II36/BBR

Monsieur le Président,

Avec l'adoption des lois du 11 octobre 2013 sur la transparence de la vie publique, le législateur a affirmé sa volonté de diffuser, au sein de la sphère publique, une culture déontologique indispensable au fonctionnement harmonieux de nos institutions.

Cette mission, dont la mise en œuvre a été confiée pour une large part à la Haute Autorité que vous présidez, doit porter non seulement sur les dispositifs mis en œuvre dans les administrations de l'État mais également au sein des organismes placés sous tutelle, qu'il s'agisse des établissements publics ou des sociétés nationales.

Comme vous l'aviez, en effet, relevé dans le rapport que vous avez remis au Président de la République en début d'année, chaque organisme public devrait désormais disposer de règles déontologiques claires et adaptées à ses particularités, pour guider l'action de ses agents.

Ces organismes doivent être empreints de la même volonté d'exemplarité que l'ensemble des institutions de la République, leurs dirigeants entrant d'ailleurs bien souvent dans le champ de compétence de la Haute Autorité.

Dès le 17 avril dernier, j'ai demandé à l'inspection générale des affaires culturelles de procéder à une analyse des déclarations des établissements publics qui dépendent du ministère de la Culture et de la Communication concernant les dépenses de fonctionnement de leurs dirigeants et de formuler des propositions pour harmoniser et renforcer le contrôle de ces dépenses. Sur ce fondement, j'ai transmis à ces dirigeants une instruction visant à rappeler les règles applicables mais également à renforcer les contrôles, notamment internes.

.../...

3 rue de Valois, 75033 Paris Cedex 01 France - Téléphone : 01 40 15 80 00

À l'occasion de ce travail, il est apparu nécessaire de le compléter par un volet proprement déontologique. Toutefois, la diversité des situations entre les organismes concernés (musées, spectacle vivant, audiovisuel public) appelle une démarche prenant en compte la spécificité des différents secteurs et fondée sur l'appropriation par les agents de ces organismes des enjeux déontologiques.

C'est la raison pour laquelle, dans l'instruction transmise aux dirigeants des établissements publics placés sous la tutelle du ministère, j'ai invité ces derniers à mettre en place une charte de déontologie qui prenne en compte la spécificité de leur fonctionnement et des enjeux auxquels ils font face. J'entends, en effet, que le ministère de la Culture et de la Communication soit un ministère pionnier en la matière.

J'ai indiqué aux établissements publics concernés qu'ils pouvaient, dans ce cadre, saisir la Haute Autorité d'une demande d'avis, sur le fondement de l'article 20 de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, pour bénéficier de son expertise en la matière. Afin d'assurer un suivi des travaux entrepris dans les différents établissements, un comité de pilotage sera constitué au sein du secrétariat général du ministère, en collaboration avec l'inspection générale des affaires culturelles. Je serais particulièrement honorée si un membre de l'institution que vous présidez pouvait participer à ce comité.

Au-delà, il me paraît indispensable de fournir aux établissements publics concernés des lignes directrices pour les guider dans ce processus. À cette fin, la Haute Autorité pourrait utilement accompagner quelques organismes volontaires dans leur démarche déontologique. Les principes arrêtés pour ceux-ci pourraient être ensuite définis dans un document unique, fixant un cadre de référence, afin qu'ils puissent ensuite être repris par les autres établissements en tenant compte de la spécificité des secteurs dans lesquels ils interviennent.

Dans le cadre de ce travail, vous pourrez bénéficier pour cela de la collaboration des services centraux du ministère de la Culture et de la Communication

Si cette proposition recueille votre accord, il conviendrait que cette première étape puisse s'achever d'ici la fin du mois de septembre 2015, afin que les conclusions qui en seront tirées puissent bénéficier à l'ensemble des établissements sous tutelle.

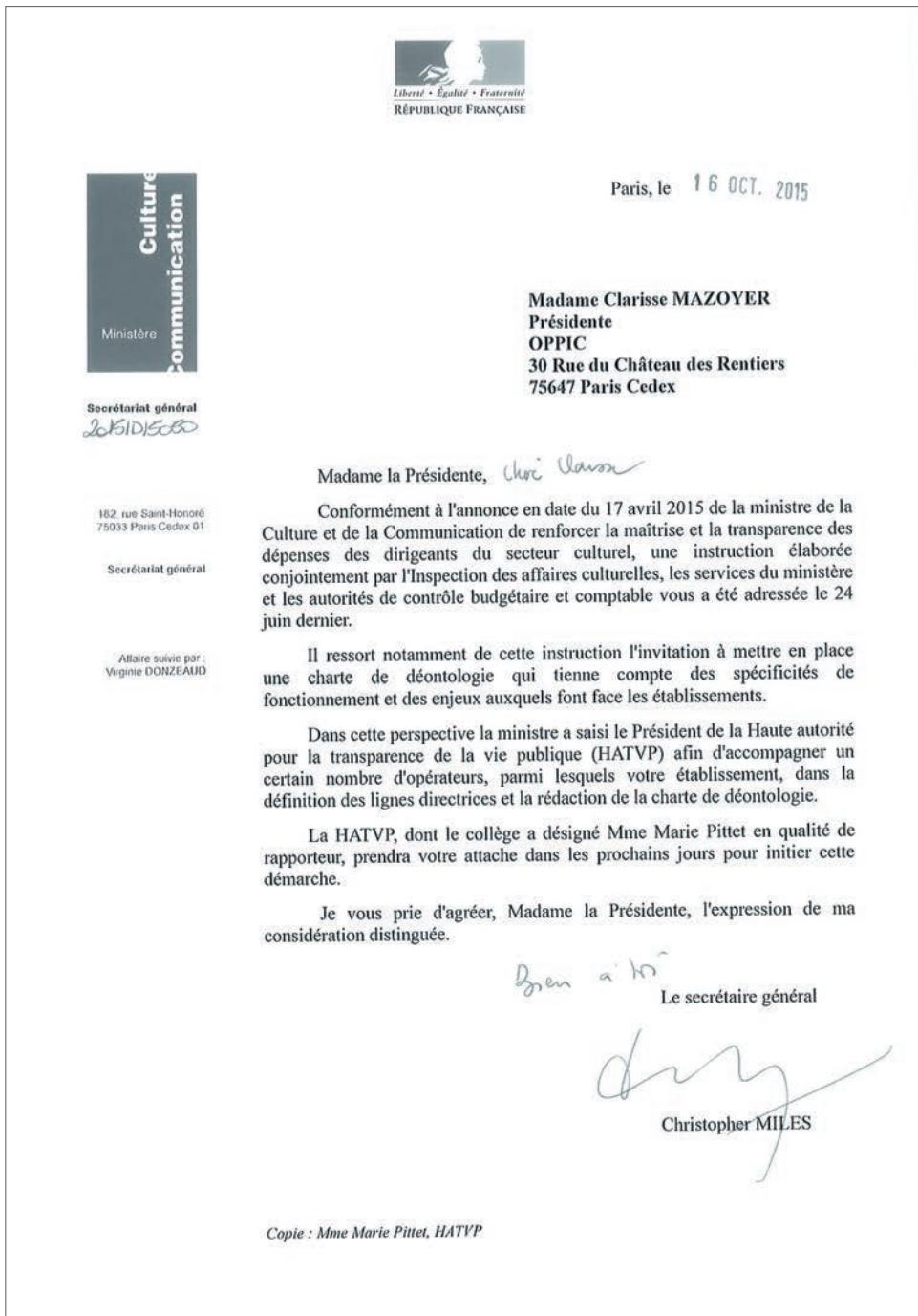
Je vous prie d'agrérer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération.

*Bien cordialement,*



Fleur PELLERIN

**ANNEXE N° 2 : LETTRE DE SAISINE DES ÉTABLISSEMENTS  
VOLONTAIRES, ENVOYÉE PAR LE SECRÉTAIRE  
GÉNÉRAL DU MINISTÈRE (EXEMPLE DE L'OPPIC)**



## ANNEXE N° 3 : QUESTIONNAIRE ADRESSÉ AUX ÉTABLISSEMENTS PUBLICS CULTURELS

### 1. Les règles déontologiques applicables et leur publicité

- Outre les dispositifs légaux et réglementaires qui encadrent son activité, votre établissement dispose-t-il de règles déontologiques internes applicables à l'ensemble de ses agents ? à ses dirigeants ? aux membres de son conseil d'administration ? Le cas échéant, quels sont les champs couverts par ces règles ?
- Dans l'affirmative, ces règles sont-elles regroupées dans un document unique, comme une charte ou un code de déontologie ? Le cas échéant, ce document est-il public ? Est-il communicable aux tiers sur demande ? De quelle manière ces documents ont-ils été élaborés ? Cette élaboration a-t-elle été faite en concertation avec les institutions représentatives du personnel ? avec le conseil d'administration ?
- Les agents de votre établissement disposent-ils d'un référent déontologique, un agent ou un service auquel ils peuvent adresser des questions ou demander des conseils ?
- Votre établissement dispose-t-il d'un mécanisme permettant à des agents d'opérer un signalement s'ils constatent un comportement contraire à la déontologie, voire une infraction pénale ? Dans l'affirmative, quel service est récipiendaire de ces signalements et comment sont-ils traités ?
- Votre établissement rend-il publics des documents relatifs à son organisation et à son fonctionnement ? Dans l'affirmative, sous quel format se fait cette publication ? Mettez-vous en œuvre une politique d'open data sur ces informations ?
- L'utilisation des différents moyens octroyés aux agents de votre établissement en vue de l'exercice de leurs fonctions (véhicules, chauffeurs, téléphones, équipements informatiques, secrétariat, remboursement des frais professionnels, etc.) est-elle encadrée par des dispositions internes ? Le cas échéant, de quelle manière le respect de ces dispositions est-il contrôlé ?

### 2. La prévention des conflits d'intérêts

- Le processus de recrutement des agents de votre établissement conduit-il les personnes chargées du recrutement à s'interroger sur l'existence de possibles conflits d'intérêts, au regard notamment des anciennes activités professionnelles des candidats ? Dans l'affirmative, comment ces situations sont-elles traitées ? Le recrutement des cadres dirigeants de l'établissement fait-il l'objet d'une procédure spécifique ?
- Les agents de votre établissement doivent-ils déclarer, sous quelque forme que ce soit, les intérêts qu'ils détiennent et qui pourraient entrer en conflit avec l'exercice de leurs fonctions au sein de l'établissement (activité professionnelle du conjoint ou des membres de la famille, détention de parts dans des sociétés, etc.) ?
- Au-delà, existe-t-il un dispositif interne de prévention des conflits d'intérêts ? Le risque de conflit d'intérêts est-il pris en compte, de quelque manière que ce soit, lorsque des missions sont confiées à un agent ?
- Les membres du conseil d'administration de votre établissement sont-ils soumis à un dispositif de prévention des conflits d'intérêts ? Doivent-ils déclarer à l'établissement, sous quelque forme que ce soit, les intérêts qu'ils détiennent et qui pourraient entrer en conflit avec le mandat social qu'ils exercent ?

- Les agents de votre établissement exercent-ils des activités professionnelles en dehors de l'établissement ? Dans l'affirmative, combien d'agents de votre établissement déclarent une activité annexe et quelles sont ces activités ? S'agissant des agents publics, ces activités sont-elles encadrées au-delà des règles générales relatives au cumul d'activités dans la fonction publique ?

### **3. Les relations avec les acteurs de la vie économique et culturelle**

- L'acceptation, par des agents de votre établissement, de cadeaux ou d'invitations dans le cadre de leurs fonctions fait-elle l'objet d'une réglementation spécifique ? Est-il interdit d'accepter certains cadeaux ou certaines invitations ? Des obligations déclaratives ont-elles été instituées en la matière ?
- Votre établissement a-t-il élaboré une politique relative à la délivrance d'invitations aux évènements culturels qu'il organise ? En moyenne, quelle est la part du nombre d'invités à ces évènements et de quelle manière sont attribuées ces invitations ?
- Votre établissement organise-t-il des évènements privés dans ses locaux ? De quel type d'évènements s'agit-il et ces évènements sont-ils facturés ou non à leurs bénéficiaires ?
- (Ni INA, ni OPPIC) De quelles formes de mécénat votre établissement bénéficie-t-il (dons de personnes physiques, associations de bienfaiteurs, mécénat d'entreprise, fondations, fonds de dotation) ? Outre les différents dispositifs légaux et réglementaires applicables, ces actions de mécénat font-elles l'objet d'un encadrement spécifique à votre établissement ? Des procédures internes ont-elles été élaborées pour apprécier l'opportunité d'une action de mécénat ? La liste des mécènes est-elle rendue publique ?
- Outre le dispositif légal et réglementaire applicable en matière de marchés publics et de délégation de services publics, les procédures d'achats (hors œuvres d'art) ou de délégations font-elles l'objet d'une réglementation et/ou d'une procédure spécifique à votre établissement ? Selon quelles modalités les marchés et délégations passés et/ou attribués par votre établissement sont-ils rendus publics et quelles sont les informations publiées ?

### **4. Questions concernant les œuvres d'art**

- Avez-vous connaissance du code de déontologie élaboré par le Conseil international des musées (ICOM) ? Dans l'affirmative, ce code fait-il l'objet d'une diffusion au sein de votre établissement ? La circulaire n° 2007/007 du 26 avril 2007 portant charte de déontologie des conservateurs du patrimoine et autres responsables scientifiques des musées de France est-elle appliquée au sein de votre établissement ? Dans l'affirmative, selon quelles modalités ?
- Au-delà des règles prévues par le code du patrimoine, la politique d'acquisition (à titre gratuit ou onéreux) d'œuvres d'art auprès de personnes privées est-elle encadrée par un dispositif ou une procédure interne à votre établissement ? De la même manière, l'acceptation, par votre établissement, de prêts d'œuvres d'art par des personnes privées fait-elle l'objet d'une procédure spécifique ?
- Les agents de votre établissement et les membres de ses organes dirigeants sont-ils soumis à des règles déontologiques spécifiques en matière de collection privée ? Doivent-ils par exemple déclarer leurs achats ou ventes d'œuvres d'art, ou leur participation à des ventes publiques ?
- Les relations que votre établissement entretient avec des artistes vivants font-elles l'objet d'un encadrement spécifique en matière d'acquisition et d'exposition de leurs œuvres ?



#### **ANNEXE N° 4 : LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES**

**M. Martin Ajdari**, *directeur général des médias et des industries culturelles*, accompagné de MM. Romain Laleix, chef de bureau et Guillaume Vidal, adjoint au chef de bureau (04/02/2016) ;

**M. Philippe Barbat**, *directeur général de l'Institut national du patrimoine* et M<sup>me</sup> Annaig Chatain, adjointe au directeur des études, chargée de la formation initiale (12/02/2016 par téléphone) ;

**M. Laurent Bayle**, *directeur général de l'Établissement public de la cité de la musique – Philharmonie de Paris*, accompagné de M. Thibaud Malivoire de Camas, DGA (14/12/2015) ;

**M. Louis-Samuel Berger**, *administrateur général adjoint de l'Établissement public du château, du musée et domaine national de Versailles* (14/12/2015) ;

**M. Vincent Berjot**, *directeur général des patrimoines*, accompagné de Mme Marie-Christine Labourdette, directrice du service des musées de France et de M. Vincent Lefèvre, sous-directeur des collections (04/02/2016) ;

**M. Denis Berthomier**, *directeur général du Centre national d'art et de culture Georges Pompidou*, accompagné de M<sup>me</sup> Julia Beurton, chargée de mission (01/12/2015) ;

**M. Alain Lombard**, *administrateur général de l'Établissement public du musée d'Orsay*, accompagné de M<sup>me</sup> Anne Meny-Horn, administratrice générale adjointe (18/12/2015) ;

**M<sup>me</sup> Clarisse Mazoyer**, *présidente de l'Opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture* (29/02/2016) ;

**M. Christopher Miles**, *secrétaire général du ministère de la Culture et de la Communication*, accompagné de M<sup>me</sup> Virginie Donzeaud, cheffe de cabinet (04/02/2016) ;

**M. Jean-Philippe Thiellay**, *directeur adjoint de l'Opéra national de Paris*, accompagné de M. Jean-Louis Blanco, directeur administratif et financier (10/12/2015) ;

**M. Laurent Vallet**, *président-directeur général de l'Institut national de l'audiovisuel*, accompagné de MM. Michel Enault, directeur des ressources humaines, et Alain Simon, contrôle général économique et financier (04/12/2015).

**ANNEXE N° 5 : LISTE DES DIRIGEANTS DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS  
CULTURELS ENTRANT DANS LE CHAMP DES LOIS RELATIVES  
À LA TRANSPARENCE DE LA VIE PUBLIQUE**

| NOM DE L'ÉTABLISSEMENT   | FONCTION                    |
|--|-----------------------------|
| Bibliothèque nationale de France   |                             |
| Centre national d'art et de culture Georges Pompidou   |                             |
| Centre national de la chanson, des variétés et du jazz                                       |                             |
| Centre national du cinéma et de l'image animée   |                             |
| Établissement public de la Cité de l'architecture et de patrimoine                           |                             |
| Établissement public du château, du musée et domaine national de Versailles                  | Président                   |
| Établissement public du musée du Louvre  |                             |
| Établissement public du palais de la découverte et de la Cité des sciences et de l'industrie |                             |
| Établissement public du parc et de la grande halle de la Villette                            |                             |
| Établissement public du Quai Branly  |                             |
| Réunion des musées nationaux – Grand Palais des Champs Élysées                               |                             |
| Institut national de l'audiovisuel   | Président-directeur général |
| Domaine national de Chambord   |                             |
| École nationale supérieure des métiers de l'image et du son – La Femis                       | Directeur général           |
| Établissement public de la cité de la musique – Philharmonie de Paris                        |                             |
| Comédie française  | Administrateur général      |
| École nationale de création industrielle   |                             |
| Opéra national de Paris  |                             |
| Théâtre national de Chaillot   |                             |
| Théâtre national de la Colline   | Directeur                   |
| Théâtre national de l'Odéon  |                             |
| Théâtre national de l'Opéra-comique  |                             |
| Théâtre national de Strasbourg   |                             |

## ANNEXE N° 6 : CODE DE DÉONTOLOGIE DE L'ICOM

L'ICOM a élaboré en 1986 un code de déontologie pour les musées, modifié à plusieurs reprises et dont la dernière version date de 2006. Ce code, qui se présente comme « *une norme minimale pour les musées* »<sup>67</sup>, s'articule autour de huit grands principes :

- les musées assurent la protection, la documentation et la promotion du patrimoine naturel et culturel de l'humanité ;
- les musées qui détiennent les collections les conservent dans l'intérêt de la société et de son développement ;
- les musées détiennent des témoignages de premier ordre pour constituer et approfondir les connaissances ;
- les musées contribuent à la connaissance, à la compréhension et à la gestion du patrimoine naturel et culturel ;
- les ressources des musées offrent des possibilités d'autres services et avantages publics ;
- les musées travaillent en étroite collaboration avec les communautés d'où proviennent les collections ainsi qu'avec les communautés qu'ils servent ;
- les musées opèrent dans la légalité ;
- les musées opèrent de manière professionnelle.

Chaque principe est décliné en plusieurs séries de prescriptions visant à guider l'action des personnels et des dirigeants des musées.

L'ICOM précise que ce code ne se suffit aucunement à lui-même et doit être repris, précisé et complété au plan national et au niveau de chaque musée : « *le code de l'ICOM ne cherche pas à dépasser les codes nationaux, il établit plutôt les bases, acceptées au niveau international, qui devraient sous-tendre toutes les autres, et même des codes parfois plus spécialisés* »<sup>68</sup>.

---

<sup>67</sup> Préambule du code.

<sup>68</sup> ICOM, *Liste de contrôle déontologique concernant la propriété des biens culturels*, Paris, mai 2011.

## ANNEXE N° 7 : PROPOSITIONS RELATIVES AUX PROCÉDURES D'ACQUISITION DES ŒUVRES D'ART

Le code du patrimoine fixe le régime juridique applicable aux acquisitions de biens culturels par les musées<sup>69</sup>. Ce régime, qui repose toujours sur un examen des projets d'acquisition par une instance scientifique collégiale, varie selon les établissements :

- les acquisitions de certains musées – dont le musée d'Orsay, le musée de l'Orangerie des Tuilleries et le musée des châteaux de Versailles et de Trianon – sont décidées par le dirigeant de l'établissement après avis d'une commission interne des acquisitions ou, au-delà d'un seuil fixé par arrêté<sup>70</sup>, du conseil artistique des musées nationaux<sup>71</sup>;
- les acquisitions de certains autres musées (par exemple le Musée de la musique) sont simplement soumises à l'avis du conseil artistique des musées nationaux au-delà du seuil fixé par décret mais sont libres de tout formalisme en dessous de ce seuil<sup>72</sup>;
- enfin, certains musées doivent uniquement soumettre leurs acquisitions à une instance scientifique dont le fonctionnement est déterminé par leurs dispositions statutaires<sup>73</sup>. Ainsi, le décret du 24 décembre 1992 portant statut et organisation de Pompidou prévoit que les acquisitions à titre onéreux du Musée national d'art moderne sont décidées sur proposition d'une commission d'acquisition interne au musée<sup>74</sup>, également consultée sur les dons et legs.

L'intervention de ces diverses instances consultatives se fait en général sur le fondement d'une expertise réalisée par un conservateur du patrimoine, qui formule à la fois une proposition sur l'opportunité de procéder à l'acquisition et un avis sur le prix auquel cette acquisition pourrait être réalisée<sup>75</sup>.

Ces procédures d'acquisition sont jugées globalement efficaces par les dirigeants interrogés et par la direction générale du patrimoine, lesquels considèrent qu'en principe elles permettent en particulier d'éviter des acquisitions à des tarifs éloignés des prix du marché.

Néanmoins, de tels dispositifs n'ont ni pour objet ni pour effet de prévenir les éventuels risques déontologiques susceptibles de survenir : elles ne permettent notamment pas de s'assurer qu'aucune infraction à la probité n'a été commise pendant le processus d'acquisition<sup>76</sup> ni que toute situation de conflit d'intérêts est exclue au sein les commissions d'acquisition.

Quelques ajustements permettraient de mieux anticiper et prévenir ces risques. Ainsi :

- de même que pour les achats « de droit commun », il serait utile que les conseils d'administration délibèrent sur un document décrivant le déroulement des procédures d'acquisition d'œuvres : à l'heure actuelle, aucun des établissements interrogés ne dispose d'une procédure écrite validée par son conseil ;

<sup>69</sup> Article L. 451-1 du code du patrimoine : « Toute acquisition, à titre onéreux ou gratuit, d'un bien destiné à enrichir les collections d'un musée de France est soumise à l'avis d'instances scientifiques dont la composition et les modalités de fonctionnement sont fixées par décret ».

<sup>70</sup> Arrêté du ministre de la Culture et de la Communication du 23 janvier 2004. Le seuil dépend du type de bien et s'élève par exemple à 100 000 € pour les tableaux, à 50 000 € pour les objets d'art, à 15 000 € pour les instruments de musique.

<sup>71</sup> Articles R. 421-1 et R. 423-1 du code du patrimoine.

<sup>72</sup> Articles R. 421-2 et R. 422-5 du code du patrimoine.

<sup>73</sup> Articles R. 421-4 et D. 451-1 du code du patrimoine.

<sup>74</sup> Article 20 du décret.

<sup>75</sup> Tous les dirigeants interrogés ont indiqué que l'expertise préalable réalisée par un conservateur du patrimoine est un élément déterminant, compte tenu de sa connaissance fine des œuvres et des données du marché de l'art. Il en résulte que, même si la décision d'acquisition fait *in fine* l'objet d'une ou plusieurs délibérations collectives, par des instances composées en partie de spécialistes, les conclusions de l'expertise d'un conservateur ne sont susceptibles d'être remises en cause qu'avec une très grande prudence.

<sup>76</sup> Comme par exemple l'infraction de trafic de bien culturel, que propose de créer l'article 12 du projet de loi renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale.

- les établissements pourraient en sus prendre quelques précautions supplémentaires avant la saisine de la commission d'acquisition (commission interne ou conseil artistique des musées nationaux). Toute acquisition au-delà d'un certain seuil pourrait par exemple faire l'objet de deux expertises et non une seule<sup>77</sup>, comme le recommandait d'ailleurs en 2005 le rapport de la mission sur l'éthique de la conservation et de l'enrichissement du patrimoine culturel<sup>78</sup>;
- enfin, les modalités d'organisation et de fonctionnement des commissions internes d'acquisition mériteraient d'être précisées : en effet, si les statuts des établissements peuvent renvoyer à un arrêté ministériel le soin de fixer ces modalités<sup>79</sup>, force est de constater que ces arrêtés ne prévoient pas de dispositions de nature déontologique quant à la composition et au fonctionnement de ces commissions<sup>80</sup>. On pourrait par exemple prévoir que les votes se déroulent à bulletin secret et l'inclusion dans ces actes réglementaires d'un mécanisme de dépôt, lorsqu'un des membres de la commission estime se trouver en situation de conflit d'intérêts pourrait s'avérer utile. À titre d'exemple, figure ci-dessous la procédure d'acquisition du Musée national des beaux-arts du Québec dont la France pourrait s'inspirer.

#### **RÈGLEMENT RELATIF À LA PROCÉDURE D'ACQUISITION DU MUSÉE NATIONAL DES BEAUX-ARTS DU QUÉBEC<sup>81</sup>**

Ce règlement prévoit notamment que pour assurer la transparence du processus d'acquisition « une divulgation formelle doit être faite [...] si des liens existent entre toute personne ayant un rôle d'influence ou de décision en regard du processus d'acquisition ou d'aliénation d'un bien et toute personne qui cède ou acquiert le bien, et que ces liens peuvent entraîner un conflit d'intérêts ou une apparence de conflit d'intérêts. / Lorsque ces personnes sont membres d'un comité interne ou consultatif externe d'acquisition ou du conseil d'administration, elles doivent s'absenter de participer aux délibérations et décisions portant sur l'affaire dans laquelle ils ont un intérêt réel ou apparent ».

<sup>77</sup> À l'image de ce qui est demandé, *mutatis mutandis*, aux professionnels apportant leur expertise à la personne publique en matière de santé, et auxquels la loi n° 2011-2012 du 29 décembre 2011 relative au renforcement de la sécurité sanitaire du médicament et des produits de santé impose des obligations déontologiques spécifiques.

<sup>78</sup> *Op. cit.* p. 22.

<sup>79</sup> Voir par exemple l'article 5 du décret du 11 novembre 2010 précité pour Versailles.

<sup>80</sup> Voir par exemple l'arrêté du 23 janvier 2004 portant composition et fonctionnement de la commission des acquisitions de l'établissement public du musée et du domaine national de Versailles.

<sup>81</sup> Consultable ici

## ANNEXE N° 8 : PROPOSITION DE PUBLICATION EN LIGNE DES DONNÉES RELATIVES AUX ACQUISITIONS D'ŒUVRES

Des litiges ont déjà opposé des musées nationaux à des citoyens souhaitant se voir communiquer les documents relatifs à l'acquisition à titre onéreux d'œuvres d'art, afin d'en connaître les prix d'achat. Dans une décision de 1997 relative à l'un de ces litiges<sup>82</sup>, le Conseil d'État a rappelé qu'un arrêté du ministre de la Culture du 29 août 1980<sup>83</sup> exclut des documents susceptibles d'être communiqués par le ministère à un administré « *les documents relatifs à l'acquisition à titre onéreux ou à la commande d'œuvres et d'objets d'art* ».

Cette restriction générale n'est plus adaptée, compte tenu du mouvement général d'ouverture des données publiques. Il paraît légitime que les citoyens puissent disposer d'informations relatives à la date et au mode d'acquisition<sup>84</sup> des œuvres qui composent les collections, ou encore aux vendeurs ou donateurs<sup>85</sup>.

Pour être utile, cette publication devrait s'effectuer en ligne et en temps réel, au gré des acquisitions, dans un format ouvert et réutilisable, à l'image des données publiées sur une plateforme collaborative par le *Museum of Modern Art* sur l'état de ses collections<sup>86</sup>. De nombreux autres établissements culturels dans le monde se sont livrés à un exercice similaire<sup>87</sup>.

Une telle publication en *open data* ne nécessiterait en principe pas un travail disproportionné de numérisation pour les établissements dont le volume des collections est le plus élevé – dans la mesure où ils disposent déjà, pour la plupart, de bases de données qui recensent les œuvres en leur possession.

<sup>82</sup> CE, 17 février 1997, *M. Forest*, n° 172365.

<sup>83</sup> Pris pour l'application de l'article 6 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal qui prévoyait à l'époque que des arrêtés précisent les documents non communicables au motif que cette communication porterait atteinte à la protection du secret en matière industrielle et commerciale.

<sup>84</sup> Pour l'essentiel achat, don, legs ou dation.

<sup>85</sup> On relèvera, à cet égard, que le Musée d'Orsay publie chaque année, dans son rapport d'activité, le prix des acquisitions réalisées dans l'année écoulée.

<sup>86</sup> Consultable ici

<sup>87</sup> De nombreux exemples sont listés sur : Consultable ici



**Directeur de la publication  
et responsable de la rédaction**  
Jean-Louis Nadal

**Éditeur**  
Haute Autorité pour la transparence  
de la vie publique  
98-102 rue de Richelieu  
75002 - Paris

**Conception et réalisation**  
LUCIOLE - 75002 Paris

**Impression**  
Imprimé sur les presses de l'imprimerie  
Desbouis Grésil sur un papier Magno  
satiné certifié PEFC pour une gestion  
durable des forêts.



98-102 RUE DE RICHELIEU  
75002 PARIS  
[WWW.HATVP.FR](http://WWW.HATVP.FR)