5e rapport d'activité de la référente déontologue des centres de gestion du Rhône et de la Métropole de Lyon, du Cantal, de la Drôme, de la Loire, de la Haute-Loire et de l'Isère

Année 2022

Élise Untermaier-Kerléo

Le présent rapport est remis par la référente déontologue, conformément à l'article 6 de la lettre de mission qui lui a été adressée, à Monsieur Philippe LOCATELLI, président du centre de gestion de la fonction publique territoriale du Rhône et de la Métropole du Rhône (69), Monsieur Louis CHAMBON, président du centre de gestion du Cantal (15), Madame Eliane GUILLON, présidente du centre de gestion de la Drôme (26), Monsieur Jean-Damien MERMILLOD-BLONDIN, président du centre de gestion de l'Isère (38), Monsieur Michel CHAPUIS, président du centre de gestion de la Haute-Loire (43). Il est également remis à Monsieur Yves NICOLIN, président du centre de gestion de la Loire (42), ce centre de gestion ayant décidé par voie de convention de faire appel à la référente déontologue désignée par le centre de gestion du Rhône et de la Métropole de Lyon à compter d'avril 2022.

Sommaire

Introduction **5**

I. Présentation de la référente déontologue **8**
§ 1. La désignation de la référente déontologue 8
§ 2. Les moyens de la référente déontologue 20

II. Compétence de la référente déontologue **30**
§ 1. La compétence territoriale 30
§ 2. La compétence matérielle 34

III. Bilan des saisines de l'année 2022 ..... **48**
§ 1. Bilan quantitatif des saisines 48
§ 2. Bilan qualitatif des saisines 56

IV. Annexes **105**
Annexe 1 : arrêté de désignation pour l'année 2022 107
Annexe 2 : lettre de mission pour l'année 2022 110
Annexe 3 : fiche de présentation du référent déontologue 117
Annexe 4 : formulaire de saisine du référent déontologue pour les agents 118
Annexe 5 : fiche de présentation du référent déontologue pour les autorités territoriales 123
Annexe 6 : formulaire de saisine du référent déontologue réservé aux autorités territoriales 125
Annexe 7 : liste des propositions 128

Table des matières **132**

Introduction

Depuis sa création par la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, le référent déontologue poursuit son processus d'intégration au sein de la fonction publique. La figure de ce conseiller-confident, placé en dehors de la chaîne hiérarchique, a su convaincre de son utilité puisqu'elle s'est démultipliée, avec le référent laïcité dont l'existence a été consacrée par la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République et le référent déontologue de l'élu local, créé par la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration, dite loi 3 DS.

Aux termes des dispositions de l'article L. 124-2 du code général de la fonction publique (CGFP), le référent déontologue est chargé d'apporter aux agents publics « *tout conseil utile au respect des obligations et des principes déontologiques* » énoncés dans le statut général de la fonction publique ou consacrés par la jurisprudence administrative. Il répond aux agents qui le saisissent, en toute confidentialité. Dépourvu de pouvoir de sanction, il contribue ainsi à la diffusion de la culture déontologique au sein de la fonction publique, sensibilisant les agents au respect de leurs devoirs professionnels, en amont de tout contentieux disciplinaire ou pénal. Depuis le 1er février 2020, le rôle du référent déontologue a évolué. Institué par la loi pour conseiller et accompagner les agents, le référent peut désormais être sollicité par l'autorité hiérarchique dans les cas prévus par la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, dite loi TFP, c'est-à-dire en raison d'un doute sérieux sur la compatibilité du projet de création d'entreprise ou de départ vers le secteur privé d'un agent avec les fonctions publiques exercées depuis 3 ans ou encore de la nomination à certains emplois de personnes issues du secteur privé.

À l'issue de cette cinquième année d'activité, la référente déontologue désignée par le président du centre de gestion du Rhône et de la Métropole de Lyon (CDG 69) dresse un bilan détaillé des saisines qui lui ont été adressées par les agents de la fonction publique territoriale du Rhône et de la Haute-Loire (depuis 2018), de l'Isère (depuis 2019), du Cantal et de la Drôme (depuis 2021) et désormais de la Loire (depuis avril 2022). **Pour l'année 2022, la référente déontologue a traité 137 demandes** (contre 121 demandes en 2021, 85 en 2020 et 88 en 2019). Cette augmentation continue du nombre de saisines s'explique en partie par l'élargissement de

la compétence territoriale de la référente déontologue. Mais on est aussi en droit de penser que le référent déontologue est mieux connu des agents, désormais plus nombreux à avoir le réflexe de le saisir lorsqu'ils s'interrogent sur le respect de leurs obligations professionnelles.

La majorité des saisines traitées par la référente déontologue désignée par le CDG 69 émane des agents : ces saisines représentent 124 saisines sur 137 au total. Pour 29 d'entre elles, la référente déontologue ne s'est pas prononcée sur le fond, soit parce qu'elles émanaient d'agents dont elle n'était pas la référente déontologue, soit parce qu'elles ne portaient pas sur le respect d'une obligation professionnelle mais sur la mise en œuvre d'un droit statutaire (comme l'obtention d'une prime ou la contestation de son montant), soit parce qu'elles émanaient de responsables RH ou juristes de collectivités, lesquels doivent s'adresser à leur interlocuteur habituel au sein du centre de gestion. **Comme les années précédentes, une part essentielle des saisines concerne le cumul d'activités** (52 saisines). **Les demandes portant sur les départs vers le secteur privé arrivent en deuxième position, comme les années passées, mais elles connaissent une augmentation considérable** avec 19 saisines en 2022 (contre 9 en 2021 et 2020, 10 en 2019). En comptant celles qui émanent des autorités territoriales (9 en 2022), on compte au total 38 demandes portant sur des départs vers le secteur privé.

En dehors du cumul d'activités et du départ vers le secteur privé, les saisines des agents se rattachent essentiellement aux thématiques suivantes : impartialité et lutte contre les conflits d'intérêts (10 saisines), obéissance hiérarchique (8 saisines), réserve et confidentialité (3 saisines), probité (1 saisine).

La thématique « laïcité-neutralité », alors que le sujet est à la fois politisé et médiatisé et donne lieu à des recours contentieux devant le juge administratif, n'avait jusqu'ici suscité que de rares demandes (1 saisine en 2021, 0 en 2020 et 2 saisines en 2019). Mais **la consécration par la loi du référent laïcité semble avoir encouragé les saisines, notamment par les chefs de service :** 5 saisines portant sur le respect du principe de laïcité ont été adressées à la référente laïcité en 2022.

Le rythme des saisines émanant des autorités territoriales sur le fondement des dispositions issues de la loi TFP est resté stable en 2022 : elles représentent 13 saisines sur les 137 demandes traitées en 2022 (contre 12 saisines en 2021 et 10 en 2020). La majorité d'entre elles (9) portent sur des projets de départ vers le secteur privé ; 2 saisines portent sur des projets de création d'entreprise en cumul avec les fonctions publiques ; 2 (mais irrecevables) portaient sur le contrôle déontologique préalable à la nomination d'une personne

issue du secteur privé. Ces 13 saisines émanant d'une autorité territoriale ont donné lieu à 2 avis d'irrecevabilité, 2 avis défavorables (tous deux en raison d'un risque pénal de prise illégale d'intérêts dans le cadre d'un départ vers le secteur privé) et 9 avis favorables mais assortis de réserves.

L'année 2022 a été marquée par l'entrée en fonction du nouveau référent laïcité, dont l'existence, qui trouvait alors son fondement dans la circulaire du 17 mars 2017 relative au respect du principe de laïcité dans la fonction publique, a été consacrée dans le statut général de la fonction publique par la loi du 24 août 2021 déjà citée. À l'instar de la plupart des référents déontologues des centres de gestion, la référente déontologue désignée par le CDG 69 exerce également les fonctions de référente laïcité et a été chargée, comme le prévoit expressément l'article L. 124-3 du code général de la fonction publique, de préparer la journée de la laïcité prévue le 9 décembre de chaque année. C'est dans le cadre du réseau national des référents déontologues des centres de gestion que cette journée a été organisée, en visioconférence, donnant lieu à des interventions et des échanges très riches.

La référente déontologue du centre de gestion de la fonction publique territoriale du Rhône et de la Métropole de Lyon (CDG 69), Élise Untermaier-Kerléo, signataire de ces lignes, a été désignée par un arrêté initial du 15 janvier 2018, puis renouvelée dans ses fonctions par des arrêtés successifs du 21 janvier 2019, du 21 janvier 2020, du 29 décembre 2020 et du 15 avril 2022. Le présent rapport permet de dresser le bilan de cette cinquième année d'activité, de réitérer des propositions qui figuraient déjà dans ses précédents rapports et d'en formuler de nouvelles. Après la présentation de la référente déontologue (I), il conviendra de préciser son champ de compétence (II) puis de dresser un bilan des saisines traitées, que celles-ci émanent des agents ou des autorités territoriales (III). Le rapport est complété par des annexes.

I. Présentation de la référente déontologue

Le centre de gestion du Rhône a choisi de confier les fonctions de référent déontologue à une seule personne, plutôt qu'à un collège, universitaire et spécialiste de droit public (A). Il a mis à sa disposition un certain nombre de moyens lui permettant de mener à bien sa mission (B).

§ 1. La désignation de la référente déontologue

S'agissant de la fonction publique territoriale, l'article 4 (4e alinéa) du décret du 10 avril 2017 relatif au référent déontologue dans la fonction publique prévoit que le référent déontologue *« est désigné par l'autorité territoriale, à l'exception des collectivités territoriales et établissements publics affiliés à titre obligatoire ou volontaire à un centre de gestion où il est désigné par le président du centre de gestion »*.

L'installation de la référente déontologue a été effectuée par les services du centre de gestion du Rhône, en particulier le pôle « Appui aux collectivités ». Plusieurs réunions de travail ont été organisées à la fin de l'année 2017, avec la directrice du pôle « Appui aux collectivités », Mme Laurence Marlier-Cannata, ainsi que Mme Florence Boulu, chef du service Assistance juridique, et Mme Carmen Ricou, juriste au sein du service Carrières et expertise statutaire. Ces réunions ont permis de décider ensemble des modalités de saisine du référent déontologue. La référente déontologue a également, préalablement à sa désignation, rencontré le directeur général du centre de gestion du Rhône, M. Olivier Ducrocq, et son président, M. Philippe Locatelli.

Élise Untermaier-Kerléo a été désignée référente déontologue, par un arrêté n° 2018-81 du Président du centre de gestion de la fonction publique territoriale du Rhône et de la Métropole de Lyon, M. Philippe Locatelli en date du 15 janvier 2018. Cette désignation était valable jusqu'au 31 décembre 2018 et renouvelable pour des durées d'un an, par décision expresse (art. 1 de l'arrêté). Élise Untermaier-Kerléo a ainsi été renouvelée dans ses fonctions, chaque année, par les arrêtés suivants :

- arrêté n° 2019-150 du 21 janvier 2019,
- arrêté n° 2020-13 du 21 janvier 2020,
- arrêté n° 2020-1087 du 29 décembre 2020,
- arrêté n° 2022-445 du 15 avril 2022.

A. Une universitaire, maîtresse de conférences en droit public

Le décret du 10 avril 2017 relatif au référent déontologue dans la fonction publique laisse une grande marge de manœuvre aux collectivités pour le choix du référent déontologue.

L'article 2 du décret du 10 avril 2017 énonce :

« Les missions de référent déontologue peuvent, selon les cas, être assurées par :

1° Une ou plusieurs personnes qui relèvent ou ont relevé de l'administration, de l'autorité, de la collectivité territoriale ou de l'établissement public concerné ;

2° Un collège dont la composition et les attributions sont fixées par un arrêté du chef de service. Ce collège peut comprendre des personnalités qualifiées extérieures à l'administration concernée ou à la fonction publique. Lorsqu'il est procédé au remplacement d'un membre du collège, la désignation intervient pour la durée des fonctions restant à courir de ce membre. Le collège adopte un règlement intérieur précisant son organisation et son fonctionnement ;

3° Une ou plusieurs personnes relevant d'une autre autorité mentionnée au 1° que celle dans laquelle le référent est désigné. »

Selon l'article 3 du même décret :

« À l'exception des personnalités qualifiées extérieures à la fonction publique, les référents déontologues mentionnés à l'article 2 sont choisis parmi les magistrats et fonctionnaires, en activité ou retraités, ou parmi les agents contractuels bénéficiant d'un contrat à durée indéterminée. »

Selon l'article 4, premier alinéa du décret, *« le référent déontologue est désigné à un niveau permettant l'exercice effectif de ses missions »*.

En application du 3° de l'article 2 du décret de 2017 précité, le centre de gestion du Rhône a désigné un fonctionnaire de l'État, maîtresse de conférences de droit public à l'Université Jean Moulin Lyon 3. La référente déontologue exerce donc ses fonctions à titre accessoire, en cumul avec son emploi d'enseignant-chercheur. L'exercice de cette activité professionnelle accessoire a été autorisé par le président de l'université, conformément aux dispositions de l'article L. 123-7 du code général de la fonction publique.

Le choix d'une universitaire, spécialiste de droit public, se justifie à plusieurs titres.

D'abord, la référente déontologue du centre de gestion du Rhône est une **juriste, spécialiste de droit public** dont les travaux de recherche et les enseignements portent notamment sur la déontologie publique. Elle n'a donc pas eu besoin de suivre préalablement

une formation en droit, indispensable pour les référents déontologues non juristes. À cet égard, **on ne peut que regretter que la réglementation n'exige pas que le référent déontologue soit choisi pour ses compétences juridiques, ou du moins, n'impose pas de formation préalable en droit public.** À ce titre, le décret n° 2021-1802 du 23 décembre 2021 relatif au référent laïcité dans la fonction publique, pris pour l'application des dispositions de la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République qui ont consacré l'existence d'un référent laïcité, prévoit que celui-ci bénéficie d'une *« formation adaptée »* à ses missions et à son profil (art. 3).

Certes, la déontologie n'est pas entièrement soluble dans le droit. Les réponses de la référente déontologue ne se limitent pas à l'énoncé du droit applicable : la dimension déontologique dépasse le plan strictement juridique. Par exemple, dans une logique de dialogue et de loyauté, la référente déontologue peut conseiller à un agent de faire quelque chose qu'il n'est juridiquement pas tenu de faire, comme informer son supérieur hiérarchique du fait qu'il entend exercer une activité privée accessoire, telle que la production d'une « œuvre de l'esprit », bien qu'une telle activité ne soit pas soumise à l'autorisation préalable de l'employeur. Quoi qu'il en soit, les questions dont a été saisie la référente déontologue au cours de ces quatre années d'exercice de la fonction, nécessitent une bonne maîtrise du droit public et plus spécialement du droit de la fonction publique, et une connaissance approfondie du régime du cumul d'activités.

Ensuite, et bien que le décret de 2017 ne l'impose pas non plus, **le fait que le référent déontologue soit extérieur aux collectivités dont relèvent les agents qui le sollicitent, constitue un atout majeur pour l'exercice de ses missions.** Cette extériorité renforce en effet son indépendance et son impartialité. La référente déontologue ne connaît en principe pas les agents qui le saisissent, pas plus que leurs supérieurs hiérarchiques. Elle apparaît ainsi comme un tiers neutre aux yeux des agents comme des collectivités qui les emploient, à même de formuler une réponse juridique et déontologique sans parti pris. Si une collectivité fait le choix de confier les fonctions de référent déontologue à l'un de ses agents, elle doit s'efforcer de désigner une personne que les agents oseront saisir. Il convient donc, par exemple, de confier les fonctions de référent déontologue au directeur général des services ou au : directeur des ressources humaines de la collectivité.

En conséquence, il convient de réitérer la proposition déjà formulée dans les précédents rapports d'activité, suggérant de modifier le décret du 10 avril 2017 relatif au référent déontologue dans la fonction publique pour préciser que le référent déontologue doit disposer

des compétences juridiques, spécialement en droit public, nécessaires à l'exercice de ses fonctions et prévoir que les fonctions de référent déontologue sont incompatibles avec certaines fonctions exercées au sein de l'administration, notamment celles de directeur des ressources humaines.

Proposition n° 1

Modifier le décret du 10 avril 2017 relatif au référent déontologue dans la fonction publique pour :
- préciser que le référent déontologue doit disposer des compétences juridiques, spécialement en droit public, nécessaires à l'exercice de ses fonctions ;
- prévoir que les fonctions de référent déontologue sont incompatibles avec certaines fonctions exercées au sein de l'administration, notamment celles de directeur des ressources humaines.

B. Une personne plutôt qu'un collège

Lors des réunions de travail qui se sont tenues, au cours du second semestre de l'année 2017, avec la référente déontologue dont la désignation était pressentie, la question s'était posée de savoir s'il valait mieux désigner une personne unique plutôt qu'un collège. L'article 2 déjà cité du décret de 2017 laisse le choix entre les deux solutions. La collégialité présente des atouts indéniables. Parmi les instances déontologiques qui se sont multipliées ces dernières années, la formule du collège de déontologie connaît un vif succès. Chacune des trois magistratures, administrative, financière et judiciaire possède désormais son collège de déontologie. Le Sénat a également fait le choix, en 2009, d'un comité de déontologie, composé de huit membres. Dans le champ de l'éducation nationale, l'académie de Créteil s'était dotée, dès 2016, d'un comité de déontologie professionnelle. De manière générale, la formule du collège semble préférée au sein de la fonction publique d'État. D'après le rapport sur le projet de loi de transformation de la fonction publique présenté par la députée Émilie Chalas le 3 mai 2019[1], *« un référent déontologue a été nommé dans chaque département ministériel, à l'exception du ministère de la Justice, en cours de nomination, soit onze référents déontologues nommés pour un total de douze. Parmi eux, sept ont été organisés sous la forme d'un collège de déontologie ».* Depuis,

[1] Rapport sur le projet de loi de transformation de la fonction publique n° 1802, enregistré à la présidence de l'AN le 3 mai 2019, par E. Chalas.

un collège de déontologie du ministère de la justice a été créé par arrêté de la garde des sceaux, ministre de la justice du 29 octobre 2019[2]. Au sein de la fonction publique hospitalière, les plus grosses structures semblent également davantage se tourner vers la formule collégiale : l'AP-HP de Paris s'est dotée d'un collège de déontologie de 7 membres, présidé par un conseiller d'État et comprenant, outre son président, 7 membres[3]. De même, les Hospices civils de Lyon se sont dotés d'un collège de déontologie présidé par un magistrat administratif honoraire et composé également d'un directeur d'hôpital honoraire, d'un cadre supérieur de santé, d'un praticien hospitalier honoraire et d'un professeur des universités – praticien hospitalier honoraire[4].

Dans la fonction publique territoriale, certains centres de gestion ont choisi de mettre en place un organe collégial. C'est le cas notamment des centres de gestion de la fonction publique territoriale du Doubs (25), du Jura (39), du Bas-Rhin (67), du Haut-Rhin (68) et du Territoire de Belfort (90), qui ont constitué un collège de trois référents déontologues, par ailleurs magistrats administratifs[5], secondé par une assistante chargée notamment d'organiser le fonctionnement de la collégialité des référents déontologues. Le centre de gestion du Vaucluse (84) a également désigné un collège d'experts de trois personnes, constitué d'un magistrat de l'ordre administratif, d'une avocate en droit public et d'un fonctionnaire de l'administration préfectorale. C'est encore la solution retenue par le CDG 59 qui a mis en place un collège constitué de deux agents du service statutaire du centre, présidé par la professeure de droit public à l'université de Lille, Johanne Saison, ou encore par le CDG 44, le CDG 62, le CDG 73, le CDG 83.

Comme de nombreux CDG (notamment : CDG 07 ; CDG 27 ; CDG 63 et 03 ; CDG 09, 31, 46, 48, 81, 82 ; CDG 54, 55, 70, 88 ; CDG 64 ; CDG 80 ; CDG Réunion ; CIG Petite couronne), le CDG 69 a fait le choix de confier les fonctions de référent déontologue à une personne seule. La désignation d'une personne unique plutôt qu'un collège d'experts comporte des avantages certains : **elle permet d'apporter aux agents des réponses plus rapidement et de manière plus informelle.** La référente déontologue du centre de gestion du Rhône apporte une première réponse, par courriel, dans des délais très brefs (en principe quelques jours,

[2] Arrêté du 29 oct. 2019 relatif à la création, à la composition et aux attributions du collège de déontologie au ministère de la justice.
[3] Arrêté du Directeur Général de l'AP-HP relatif à la composition et aux attributions du collège de déontologie de l'AP-HP.
[4] Décision du directeur général des affaires juridique des HCL n° 21/104 du 6 mai 2021 portant désignation des membres du collège de déontologie exerçant les fonctions de référent déontologue des HCL.
[5] http://www.deontologue-alsace-fcomte.fr/la-designation-et-le-perimetre-d-intervention-du-referent-deontologue

souvent le jour même ou le lendemain). Elle peut facilement demander, par courriel, des pièces justificatives, des compléments d'information. L'agent peut, à son tour, facilement compléter sa saisine initiale. En outre, le référent déontologue, lorsque les fonctions sont confiées à une personne seule, est moins intimidant : **l'agent ose plus facilement s'adresser à lui, par simple courriel, que s'il lui fallait saisir une instance collégiale**.

Il est à noter que d'autres centres de gestion, comme le CDG 35 et le CDG 74 ou le sans mettre en place un collège, ont choisi une solution intermédiaire intéressante, en confiant les fonctions de référent déontologue à un **binôme**, ce qui permet, non seulement de se répartir la charge de travail, mais aussi de pouvoir échanger de manière informelle avec son homologue sur un dossier délicat.

C. L'intégration dans un réseau de référents déontologues

Il est essentiel que les référents déontologues soient insérés dans un réseau leur permettant d'échanger avec leurs homologues, tout particulièrement lorsque l'administration a fait le choix de confier les fonctions de référent déontologue à une personne agissant seule. Dans la fonction publique d'État, les réseaux se constituent de manière quasi naturelle : le référent déontologue ou le collège de déontologie ministériel est chargée d'animer et coordonner le réseau des référents déontologues directionnels ou des correspondants référents déontologues. Il est également important que des échanges interministériels se nouent grâce à la constitution d'un réseau national des référents déontologues de la fonction publique de l'État. Celui-ci a été lancé le 16 septembre 2019 : sous l'égide du secrétariat général du Gouvernement, les référents déontologues des ministères étaient réunis en vue de dresser un bilan de leur activité[6].

Dans la fonction publique territoriale, les centres de gestion ont vocation à constituer un réseau à la fois au niveau régional (a) et national (b). Les référents déontologues ont également vocation à être intégrés au sein du réseau national animé par la Haute Autorité (c).

[6] Le lancement de ce réseau est mentionné dans le numéro 115 – sept. 2019 de la revue *Vigie, L'actualité juridique de la fonction publique* par la DGAFP.

1. Le réseau régional AuRA

Les avantages de la collégialité, en particulier celui de la délibération, de la réflexion à plusieurs, ont été retrouvés avec la mise en place d'un réseau des référents déontologues des centres de gestion de la région Auvergne-Rhône-Alpes (AuRA). Une première rencontre avait été organisée le 5 octobre 2018 au centre de gestion du Rhône, permettant aux référents déontologues de partager leurs premiers mois d'expérience. Il a été décidé qu'en cas de difficulté particulière soulevée par un cas d'espèce, le référent déontologue saisi peut contacter l'un de ses homologues, pour lui demander son avis, dans le respect de la confidentialité de la saisine.

En outre, l'existence d'un réseau de référents déontologues au niveau de la région Auvergne-Rhône-Alpes permet d'éviter les situations de conflits d'intérêts. Comme le prévoit sa lettre de mission (art. 4), la référente déontologue *« s'engage à refuser l'instruction de la demande s'il existe un lien quelconque (personnel ou professionnel) susceptible de nuire à l'objectivité de son analyse. Elle doit en toute conscience examiner et signaler si des liens présents ou passés peuvent biaiser son jugement »*. Au cours de l'année 2018, une convention de déport entre les centres de gestion de la région Auvergne-Rhône-Alpes a été élaborée : elle prévoit qu'un référent déontologue, qui estime qu'il se trouve dans une situation de conflit d'intérêts, choisit, parmi ses homologues de la région Auvergne-Rhône-Alpes, le collègue sur lequel il souhaite se déporter. La référente déontologue n'a jamais eu à se déporter. Aucun référent de la région AuRA ne lui a demandé de le suppléer.

Si la crise sanitaire a conduit à annuler une réunion du réseau des référents déontologues de la région AuRA prévue début 2020, une nouvelle rencontre a eu lieu dans les locaux du CDG 69 le 5 octobre 2020, en présence de la référente déontologue du CDG 42, Maryline GRANGE, accompagnée de Philippe LACHAISE, directeur du CDG 42 ; de l'un des deux référents déontologues du CDG 74, Louis-Jean VILLARD ; du référent déontologue du CDG 07, Jean-François MARTIN, ainsi que du référent déontologue du CDG 63 (en distanciel), Henri DUBREUIL. Pour l'année 2022, une nouvelle rencontre (en visioconférence) a eu lieu, le 3 février 2022.

2. Le réseau national des référents des centres de gestion

Les échanges par courriels ou téléphone entre référents déontologues se sont d'abord multipliés spontanément et de manière informelle. La référente déontologue du CDG 69 a pris

l'initiative à quelques reprises de consulter ses homologues sur des questions délicates ou inédites, en veillant à ne dévoiler ni l'identité de l'agent, ni celle de sa collectivité.

Puis un réseau national des référents déontologues des centres de gestion a vu le jour au premier semestre 2021, grâce au soutien de l'Association nationale des directeurs de centres de gestion (ANDCDG). Ce réseau est animé par trois référents déontologues : Johanne Saison, professeure de droit public à l'Université de Lille et présidente du collège référent déontologue du centre de gestion du Nord (59) ; Claude Beaufils, administrateur territorial et magistrat financier à la retraite, référent déontologue des CDG 09, 11, 31, 46, 48, 81 et 82 et Élise Untermaier-Kerléo, signataire de ces lignes, maîtresse de conférences de droit public à l'Université Jean Moulin Lyon 3 et référente déontologue pour les CDG 15, 26, 38, 42, 43 et 69.

Ce réseau a été lancé à la suite d'une journée d'échange organisée par Johanne Saison et moi-même à la demande du CDG 59 le 5 février 2021 (en visioconférence) et qui a donné lieu à des discussions animées, notamment sur la mise en place du référent déontologue et la question du choix entre une personnalité unique ou un collège ou celle de l'indépendance nécessaire du référent déontologue, qui rend cette fonction difficilement compatible avec celles de direction au sein d'un centre de gestion. Cette journée a démontré l'importance pour les référents déontologues de pouvoir échanger entre eux sur les difficultés qu'ils rencontrent, les cas particuliers qu'ils ont à traiter.

Plateforme numérique.- Ce réseau s'est concrétisé par l'ouverture d'une plateforme numérique à laquelle seuls les référents déontologues des centres de gestion ainsi que leurs assistants ont accès et sur laquelle ils peuvent, de manière informelle, dans le respect de la confidentialité, soumettre à leurs homologues, des cas inédits ou particulièrement complexes. La plateforme crée ainsi une forme de collégialité informelle. Depuis son ouverture en juin 2021, les échanges sont nombreux. La plateforme permet également d'échanger des fichiers et de les classer dans différentes rubriques. Les référents déontologues ont ainsi la possibilité de déposer leurs rapports d'activités dans une rubrique dédiée.

Séances de discussion.- Par ailleurs, ce réseau donne lieu à des séances d'échanges de 2 heures, organisées régulièrement à quelques mois d'intervalle, en visioconférence, sur des thématiques prédéfinies (27 participants). Ont ainsi eu lieu les séances suivantes :

- 18 juin 2021 : le cumul d'activités par les agents publics et la notion d'activité accessoire (25 participants) ;

- 26 novembre 2021 : alerte et signalement : quel rôle du référent déontologue ? (13 participants) ;

- 31 mars 2022, au sujet des saisines par les autorités territoriales sur le fondement des dispositions issues de la loi du 6 août 2019, de transformation de la fonction publique (17 participants) ;

- 23 septembre 2022, sur la préparation de la journée laïcité, ainsi que sur la question de l'extension du rôle du référent déontologue à des missions de « sensibilisation » (16 participants).

La séance de septembre 2022 a permis d'officialiser la nomination d'un secrétaire du réseau, en la personne de Louis Mathevet-Bidini, doctorant en thèse CIFRE chargé de promouvoir la déontologie dans la fonction publique territoriale et le rôle des référents déontologues en partenariat avec le CDG de Meurthe-et-Moselle, ce dernier ayant la compétence en déontologie pour les départements 54, 55, 70 et 88. Outre la rédaction des comptes rendus de séances, l'une des premières missions de Louis Mathevet-Bidini est d'étendre la couverture du réseau : il convient d'identifier les RD (et leurs assistants) des CDG qui ne sont pas encore membres du réseau.

En accord avec l'ANDCDG, il a également été décidé d'accueillir dans le réseau les référents déontologues propres à certaines collectivités. La question se pose justement de l'articulation du réseau des référents déontologues des centres de gestion avec celui animé par le CNFPT. Il existe notamment une e-communauté « Déontologie/transparence » sur le site du CNFPT, régulièrement alimentée par MM. Pierre Villeneuve et Hugues Fourage. Il s'agit d'un outil très utile pour être au courant de tous les textes, jurisprudences, évènements intéressant la déontologie de la vie publique. Des liens pourraient être établis entre les deux réseaux CDG/CNFPT.

Journée de la laïcité.- En 2022, le réseau des référents déontologues des centres de gestion a été largement mobilisé par l'organisation de la journée de la laïcité. En effet, les référents déontologues des CDG se sont, pour la plupart, vu confier les fonctions de référent laïcité dont l'existence a été consacrée par la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021confortant le respect des principes de la République. Le réseau des référents déontologues est naturellement devenu aussi le réseau des référents laïcité. Or, aux termes de l'article L. 124-3 du code général de la fonction publique, *« le référent laïcité est chargé d'apporter tout conseil utile au respect du principe de laïcité à tout agent public ou chef de service qui le consulte. Il est chargé d'organiser une journée de la laïcité le 9 décembre de chaque année »*. Pour cette première édition, il a été décidé d'organiser une demi-journée d'échange, en visioconférence, au niveau national.

Le programme était le suivant :

9h - Ouverture de la matinée par Olivier Ducrocq, président de l'ANDCDG

9h15 - **Aspects généraux sur les questions de laïcité dans la société** par Vincent Genin, sociologue de la laïcité, chercheur à l'École pratique des hautes études, PSL-Sciences religieuses.

9h30 - **Les collectivités et la laïcité au prisme du droit** par Laurent Eck, Maître de conférences en droit public, Université Lyon 3.

10h - **Laïcité, relations de travail et échanges avec les usagers,** avec : Philippe Malaisé, Interco CFDT ; Mathilde Icard, directrice générale du Centre De Gestion du Nord ; Caroline Regnier, directrice générale adjointe du Centre De Gestion du Nord

10h30 - **Table ronde : « L'application du principe de la laïcité dans les collectivité territoriales »**, avec : Claude Beaufils, administrateur territorial général et magistrat financier à la retraite, référent déontologue et laïcité (CDG Occitanie) ; Delphine Cabrillac, responsable du service Prévention de la délinquance et de la radicalisation, au CD des Bouches du Rhône ; Jérôme Deschênes, SNDGCT, conseiller technique du président chargé de l'éthique et de la déontologie, Directeur Général des Services de la Commune nouvelle Villedieu-les-Poêles – Rouffigny ; Johanne Saison, professeure à l'université de Lille, présidente du collège de déontologie et laïcité (CDG59) ; Élise Untermaier-Kerléo, maîtresse de conférences à l'université Jean Moulin Lyon 3, référente déontologue et laïcité (CDG 69, 15, 26, 38, 42, 43).

12h – Conclusion par Benoît De Kilmaine, président de la commission relations agents-employeurs.

Cette journée, qui a rencontré un vif succès, donnera lieu à la publication d'un dossier dans la revue *Dalloz - Actualité juridique fonction publique* (*AJFP*) au cours du premier semestre 2023.

3. Le réseau national de la HATVP

Il est essentiel que les référents déontologues soient intégrés dans un réseau national. La Commission de déontologie de la fonction publique avait refusé de jouer le rôle de *« tête de réseau »* des référents déontologues. Pour Roland Peylet, président de la Commission de déontologie de la fonction publique, qui répondait au questionnaire des députés Olivier Marleix et Fabien Matras, cette idée *« para[issait] relever d'une conception "pyramidale" de l'appareil d'État qui ne [lui] sembl[ait] plus de mise »*. La Commission de déontologie assurait par ses

avis la cohérence des règles concernant l'exercice d'activités privées. Elle n'avait pas vocation à garantir la cohérence de l'ensemble des règles déontologiques applicables dans l'ensemble des administrations qui s'inscrivent nécessairement dans le respect des principes désormais définis par la loi[7]. Pour Roland Peylet, la Commission pouvait être regardée *« comme improprement nommée »*, son rôle se limitant aux recommandations et avis qu'elle doit donner en application de l'article 25 *octies* de la loi du 13 juillet 1983 (et du code de la recherche). *« Elle n'a[vait] pas de rôle de "tête de réseau" pour l'ensemble des questions de déontologie et n'a[vait] pas, à ce stade, les moyens de jouer un tel rôle »*[8]. De fait, après que la loi du 20 avril 2016 a renforcé les prérogatives de la Commission et créé les référents déontologues, la Commission de déontologie de la fonction publique n'a jamais cherché à tisser de lien avec les référents nouvellement désignés.

À l'inverse, la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, sous la présidence de Jean-Louis Nadal, a eu un rôle proactif, en allant au-delà des compétences qui lui avaient été initialement confiées par la loi. Dans son rapport d'activité 2017, elle proposait ainsi de *« diffuser les bonnes pratiques entre les référents déontologues via la création d'un réseau des déontologues »* (proposition n° 11). À ce titre, la Haute Autorité a pris l'initiative d'organiser des rencontres annuelles des référents déontologues de la sphère publique. Trois rencontres ont déjà eu lieu à Paris en mai 2019 (Sénat), septembre 2019 (Maison de la recherche) puis octobre 2021 (Sénat), articulées autour d'une table-ronde et d'ateliers, et réunissant près d'une centaine de référents déontologues de collectivités locales, d'administrations centrales et d'autorités administratives indépendantes, ainsi que des membres de la Haute Autorité et du Centre national de la fonction publique territoriale, partenaire de l'événement.

La référente déontologue a assisté à la 2ème rencontre des référents déontologues de la sphère publique organisée sous l'égide la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), à la Maison de la Recherche, à Paris (Paris 7ème) le 19 septembre 2019, sur le thème : *« Les outils au service de la déontologie »*. Elle a également assisté à la 3ème rencontre organisée le 14 octobre 2021 au Sénat.

Les Guides déontologiques publiés par la Haute Autorité sont également des instruments particulièrement utiles pour les référents déontologues. Dans la lignée du premier tome du Guide déontologique, paru au printemps 2019, la Haute Autorité a souhaité poursuivre ses efforts en matière d'accompagnement des responsables publics en exposant de façon

[7] Assemblée nationale, rapport d'information n° 611 sur la déontologie des fonctionnaires et l'encadrement des conflits d'intérêts, présenté par les députés O. Marleix et F. Matras, 31 janv. 2018, p. 54.
[8] *Ibid*. p. 55.

pédagogique son expertise juridique ainsi que sa doctrine, dans un second tome du Guide déontologique, publié en janvier 2021. La mise en œuvre des nouveaux contrôles déontologiques à partir du 1er février 2020 a suscité de nombreuses interrogations parmi les administrations, les collectivités territoriales et les référents déontologues. La Haute Autorité a ainsi multiplié en 2020 les échanges avec eux afin de faire preuve de pédagogie et de répondre à leurs questions juridiques.

Ce réseau national des référents déontologues mérite d'être pérennisé et renforcé, afin d'harmoniser les pratiques sur l'ensemble du territoire. Il pourrait être accompagné de la création d'une plateforme en ligne sur le site de la HATVP permettant aux référents d'échanger entre eux et avec les services de la HATVP sur leurs pratiques ou des questions soulevant des difficultés particulières. En outre, si la Haute Autorité fédère déjà en pratique les référents déontologues de la fonction publique, cette mission ne lui est pourtant pas reconnue par la loi. Dans le cadre des discussions concernant le projet de loi de transformation de la fonction publique, un amendement avait été déposé en séance publique, proposant d'inscrire, parmi les missions de la HATVP, l'accompagnement des référents déontologues *« par des actions de formation, de diffusion de recommandations et de bonnes pratiques »*[9]. L'amendement n'a pas été adopté au motif – contestable – que cette mission d'accompagnement conduirait à établir un lien hiérarchique entre l'autorité administrative indépendante et les référents déontologues, alors que ceux-ci ne relèvent pas de ladite autorité. L'accompagnement des référents déontologues par la Haute Autorité est d'autant plus nécessaire que ces derniers ont vu leur rôle considérablement renforcé par la loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019. Il est temps de consacrer expressément dans la loi ce rôle de pilotage et d'accompagnement des référents déontologues par la Haute Autorité.

[9] Amendement n° CL757présenté par les députés Mme Vichnievsky, M. Bru, Mme Florennes, Mme Jacquier-Laforge, M. Lagleize, M. Latombe, M. Cubertafon et M. Waserman, 29 avril 2019.

Proposition n° 2

Renforcer les réseaux des référents déontologues au sein de la fonction publique : - Consacrer expressément dans la loi le rôle de pilotage et d'accompagnement des référents déontologues par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique ; créer une plateforme numérique sur le site de la Haute Autorité permettant aux référents déontologues d'échanger sur des questions soulevant des difficultés particulières ; - Développer le réseau des référents déontologues de la fonction publique territoriale sous l'égide des centres de gestion ; accueillir au sein du réseau des référents déontologues des centres de gestion les référents déontologues internes aux collectivités.

§ 2. Les moyens de la référente déontologue

A. La rémunération

Aux termes de l'article 4 de l'arrêté de nomination, la référente déontologue est rémunérée à la vacation sur la base d'un taux horaire d'un montant brut de 61 euros par heure, conformément à la délibération n° 2017-67 adoptée par le conseil d'administration du CDG 69 le 11 décembre 2017 portant installation de la fonction de référent déontologue.

Vacations RD CDG 69, 15, 26, 38, 42, 43				
2018	**Heures**	**Euros**	**Euros**	**Euros**
		Brut fiscal	Net fiscal	Après déduction IR (PAS)
Janv.-avril 2018	7,4	467,26	461,44	
Mai-août 2018	17,55	1093,12	1087,3	
Sept-déc. 2018	17,1	1046,76	947,01	
total	42,05	2607,14	2495,75	
2019				
Janv.-mars 2019	10	610	499,5	
Avril-juin 2019	14,17	864,37	707,78	
Juil-sept 2019	20,33	1240,13	1121,95	
Oct-déc. 2019	23,75	1448,75	1209,28	
total	68,25	4163,25	3538,51	
2020				
Janv.-mars 2020	21,65	1320,65	1102,36	
Avril-juin 2020	11,08	675,88	630,72	611,46
Juil.-sept. 2020	17,59	1072,99	1001,3	878,61
Oct.-déc. 2020	53,43	3259,23	3041,48	2668,8
total	103,75	6328,75	5775,86	
2021				
Janv.-mars 2021	28,92	1764,12	1646,26	1444,53
Avril-juin 2021	31,17			
Juil.-sept. 2021	36,66	4137,63	3861,2	3210,45
Oct.-déc. 2021	29,23	1783,03	1613,11	1578,17
total	**125,98**	**7684,78**	**7120,57**	**6233,15**
2022				
Janv.-mars 2022	30,18	1840,98	1665,53	1485,14
Avril-juin 2022	30,97	1889,17	1709,12	1524,01
Juil.-sept. 2022	26,76	1632,36	1476,79	1287,9
Oct.-déc. 2022	34,34	2094,74	1895,11	1 826,69
total	**122,25**	**7457,25**	**6746,55**	**6123,74**
Rappel : taux horaire: 61 euros				

B. Les modalités de saisine

Les modalités d'intervention de la référente déontologue du centre de gestion du Rhône sont fixées par sa lettre de mission (art. 4). **Deux formulaires distincts ont été créés** (v. ces formulaires, reproduits dans les annexes du présent rapport) : le premier est destiné aux agents et est accessible sur l'extranet du site du centre de gestion, le second est réservé aux saisines émanant des autorités territoriales sur le fondement des dispositions issues de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique. Il est accessible uniquement sur l'intranet du centre de gestion.

1. La saisine par les agents

La saisine de la référente déontologue intervient par écrit, *via* un formulaire de saisine disponible sur la page internet dédiée au référent déontologue des centres de gestions du Rhône, du Cantal, de la Drôme, de l'Isère, de la Loire et de la Haute-Loire.

CDG 69	http://extranet.cdg69.fr/referent-deontologue
CDG 15	https://www.cdg15.fr/cdg/index.php/referent-deontologue/presentation
CDG 26	CDG 26 - Référent déontologue - Fiche pratique
CDG 38	https://www.cdg38.fr/carrieres-et-rh/referent-deontologue
CDG 42	http://www.cdg42.org/index.php/cdg42/Informations-et-formulaire/Referent-deontologue
CDG 43	http://www.cdg43.fr/cdg43/deontologue.asp?connect=ko

L'agent doit nécessairement joindre à son formulaire de saisine une pièce justificative permettant de vérifier quelle est la collectivité qui l'emploie (dernier arrêté de carrière, fiche de paye, contrat de recrutement, etc.). Cette pièce permet à la référente déontologue de vérifier d'une part, que l'agent entre bien dans son champ de compétence territoriale et d'autre part, que l'agent lui pose une question qui le concerne personnellement.

Les agents peuvent également la saisir par courriel à l'adresse suivante : referent.deontologue.laicite@cdg69.fr. Ils peuvent enfin saisir la référente déontologue par courrier postal, en envoyant, sous pli confidentiel, le formulaire imprimé accompagné de la pièce justificative, à l'adresse générale du centre de gestion du Rhône, à l'attention de la référente déontologue.

a) Une réponse confidentielle

Le centre de gestion du Rhône a porté une attention particulière au respect de la confidentialité de la saisine. Aucun agent du pôle « Appui aux collectivités » au sein du centre de gestion, pas même sa directrice, Mme Laurence Marlier-Cannata, n'a accès à la messagerie et aux réponses de la référente déontologue. Cette dernière veille scrupuleusement au respect des obligations de secret et discrétion professionnels auxquels elle est tenue en vertu de l'article 7 du décret du 10 avril 2017 relatif au référent déontologue dans la fonction publique.

La confidentialité de la saisine signifie que **la référente déontologue ne porte jamais à l'autorité territoriale des informations dont elle a connaissance dans le cadre de sa saisine par les agents. Par exemple, même si elle sait qu'un agent cumule son emploi public avec une activité privée sans aucune autorisation, elle ne dénoncera pas l'agent à sa collectivité.**

Cette confidentialité est essentielle : les agents saisissent souvent la référente déontologue dans la mesure où ils savent que leurs questions, et les réponses qui y sont apportées, ne seront pas rapportées à l'autorité hiérarchique. Certains agents prennent le soin de s'assurer auprès de la référente déontologue que leur saisine sera bien confidentielle. Il est arrivé qu'un agent saisisse la référente directement par courriel, en utilisant son adresse électronique personnelle, parce qu'il craignait (à tort) que l'utilisation du formulaire en ligne sur le site du centre de gestion soit portée à la connaissance de sa hiérarchie.

Les dispositions relatives à l'obligation des agents publics de respecter le secret professionnel sont ambiguës. Aux termes de l'article 7 du décret du 10 avril 2017 relatif au référent déontologue dans la fonction publique, *« le référent déontologue est tenu au secret et à la discrétion professionnels dans les mêmes conditions que celles définies à l'article 26 de la loi du 13 juillet 1983 susvisée »*. Ces dispositions renvoient à l'article 26 de la loi du 13 juillet 1983, devenu l'article L. 121-6 du code général de la fonction publique. Or, cet article se contente de renvoyer au code pénal en énonçant que *« les fonctionnaires sont tenus au secret professionnel dans le cadre des règles instituées dans le code pénal »*. L'article 226-13 du code pénal punit d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende *« la révélation d'une information à caractère secret par une personne qui en est dépositaire soit par état ou par profession, soit en raison d'une fonction ou d'une mission temporaire »*. L'article 226-14 précise que *« l'article 226-13 n'est pas applicable dans les cas où la loi impose ou autorise la révélation du secret »*.

De renvoi en renvoi, **aucune disposition ne soumet finalement expressément le référent à l'obligation de respecter le secret professionnel. On peut certes considérer que le référent déontologue est dépositaire du secret professionnel en raison de sa fonction, eu égard à la nature de sa mission,** comme le prévoit l'article 226-13 du code pénal. **Toutefois, il pourrait être inséré, à l'article L. 124-2 du code général de la fonction publique, des dispositions similaires à celles que l'on trouve, par exemple, à l'article L. 103 du Livre des**

procédures fiscales[10] pour les agents de l'administration fiscale, ou à l'article L. 411-3 du code de l'action sociale et des familles, pour les assistants de service social[11].

Il paraît d'autant plus important de consacrer expressément l'obligation de secret professionnel que celle-ci est susceptible d'être fragilisée par les fonctions de référent alerte que le référent déontologue peut également se voir confier (*infra*), ainsi que par les nouvelles compétences du référent déontologue résultant de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique. Depuis le 1er février 2020, le référent déontologue peut être saisi par l'autorité territoriale, en cas de doute sérieux sur la compatibilité du projet d'un agent départ vers le secteur privé ou de création d'entreprise. Or, il pourrait devenir délicat pour le référent déontologue, saisi d'un côté, par l'agent, et de l'autre, par l'autorité territoriale, de ne pas divulguer des informations que lui a confiées à titre confidentiel l'agent.

Proposition n° 3

Compléter l'article L. 124-2 du code général de la fonction publique afin d'assujettir expressément le référent déontologue à l'obligation de respect du secret professionnel.

b) Une réponse écrite

La référente déontologue apporte systématiquement une réponse écrite. Un entretien par téléphone, et si nécessaire, dans les locaux du centre de gestion du Rhône, peut intervenir à l'initiative de la référente déontologue et si l'agent le souhaite.

Le caractère écrit de la réponse est indispensable, même si **la réponse écrite peut être complétée par un entretien au téléphone ou au centre de gestion**. En effet, les propos tenus à l'oral sont susceptibles d'être repris et déformés par l'agent, même de bonne foi. La référente déontologue a eu l'occasion de constater à plusieurs reprises que les agents qui la

[10] « L'obligation du secret professionnel, telle qu'elle est définie aux articles 226-13 et 226-14 du code pénal, s'applique à toutes les personnes appelées à l'occasion de leurs fonctions ou attributions à intervenir dans l'assiette, le contrôle, le recouvrement ou le contentieux des impôts, droits, taxes et redevances prévus au code général des impôts.
Le secret s'étend à toutes les informations recueillies à l'occasion de ces opérations. Pour les informations recueillies à l'occasion d'un examen contradictoire de la situation fiscale personnelle, l'obligation du secret professionnel nécessaire au respect de la vie privée s'impose au vérificateur à l'égard de toutes personnes autres que celles ayant, par leurs fonctions, à connaître du dossier. »

[11] « Les assistants de service social et les étudiants des écoles se préparant à l'exercice de cette profession sont tenus au secret professionnel dans les conditions et sous les réserves énoncées aux articles 226-13 et 226-14 du code pénal. »
La communication par ces personnes à l'autorité judiciaire ou aux services administratifs chargés de la protection de l'enfance, en vue de ladite protection, d'indications concernant des mineurs dont la santé, la sécurité, la moralité ou l'éducation sont compromises n'expose pas, de ce fait, les intéressés aux peines fixées par l'article 226-13 du code pénal. »

saisissent, se tournent ensuite vers leur supérieur ou leur service des ressources humaines, en se prévalant de la réponse qu'elle leur a apportée. Il est donc important que l'employeur de l'agent puisse demander à ce dernier de pouvoir lire la réponse écrite du référent. **La référente déontologue invite d'ailleurs régulièrement les agents à transmettre sa réponse écrite à leur service des ressources humaines.** S'agissant par exemple d'une question de cumul d'activités, l'échange entre le service des ressources humaines d'une collectivité et la référente déontologue, par l'intermédiaire de l'agent, a permis de trouver, de manière consensuelle, un accord sur l'interprétation des dispositions applicables au cas d'espèce.

Si, au cours de sa première année d'exercice, la référente déontologue n'a jamais eu d'entretien téléphonique, ni fixé de rendez-vous avec l'auteur d'une saisine, les entretiens téléphoniques, en complément de la réponse, tendent à se multiplier, sans devenir systématiques.

c) Une réponse précise et motivée

La présentation formelle de la réponse apportée par la référente déontologue est relativement simple. La réponse est toujours détaillée.

D'abord, la référente prend soin de rappeler les éléments figurant dans la saisine de l'agent : grade, fonctions occupées, question(s) posée(s). La référente déontologue énonce ensuite les règles applicables, en essayant d'expliquer le plus simplement possible leur portée et en prenant soin d'indiquer à l'agent où il peut lui-même trouver ces règles. La référente déontologue insère systématiquement des liens hypertexte renvoyant aux textes normatifs qu'elle cite, sur le site Légifrance. L'agent a ainsi la possibilité de vérifier par lui-même quelles sont les dispositions en vigueur. La référente déontologue renvoie également fréquemment au site service public.fr. S'agissant des demandes relatives à la création d'entreprise en cumul avec l'emploi public ou au départ vers le secteur privé, la référente déontologue renvoie, dans la mesure du possible, aux avis de la Commission de déontologie de la fonction publique mentionnés dans les rapports annuels de cette dernière et à ceux de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique publiés, généralement sous forme de résumés, sur son site internet. La référente déontologue termine ensuite sa réponse en invitant l'agent à adopter tel ou tel comportement.

Enfin, la référente déontologue insère systématiquement à la fin de son message, juste avant la formule de politesse, la formule suivante :

« L'avis émis par le référent déontologue est un conseil et non une décision : il ne produit aucun effet de droit mais vise seulement à éclairer l'agent quant au respect de ses obligations et principes déontologiques. »

Si la saisine porte sur le respect du principe de laïcité, la formule est la suivante :

« L'avis émis par le référent laïcité est un conseil et non une décision : il ne produit aucun effet de droit mais vise seulement à éclairer l'agent ou le chef de service quant au respect du principe de laïcité. »

d) Une réponse dans un délai bref

Selon la lettre de mission, la référente déontologue répond *« dans un délai raisonnable »*. En pratique, elle répond dans des délais très brefs, de quelques jours. C'est l'un des avantages de désigner une personne plutôt qu'un collège d'experts.

2. La saisine par l'autorité territoriale

En cas de saisine par l'autorité territoriale, la procédure est un peu plus formalisée. Le formulaire de saisine doit être imprimé, signé de l'autorité territoriale ou de la personne ayant délégation, et envoyé par courriel à l'adresse : referent.deontologue.laicite@cdg69.fr

Afin d'aiguiller les collectivités, le formulaire de saisine accessible sur l'intranet du site du centre de gestion distingue bien les trois cas de figure dans lesquels l'autorité territoriale est fondée à saisir le référent déontologue.

L'avis rendu par le référent déontologue du CDG 69 est daté, numéroté. Il est transmis, revêtu de la signature du référent déontologue, au format PDF, par courriel.

C. Les outils informatiques

Comme le prévoit l'article 3 de l'arrêté de désignation, le centre de gestion du Rhône fournit à la référente déontologue *« les moyens matériels et techniques nécessaires »* au bon exercice de sa mission. Selon la lettre de mission (art. 5), le centre fournit notamment :

- L'accès à une boîte aux lettres électronique referent.deontologue.laicite@cdg69.fr ;
- L'accès aux courriers reçus par voie postale et si besoin, l'envoi de ces courriers à l'adresse de son choix en cas d'impossibilité de ce dernier de se déplacer au CDG 69 ;

- La mise en place et la maintenance d'une page internet dédiée à la fonction du référent déontologue et sur laquelle les agents et les collectivités peuvent trouver toutes les adresses et informations utiles pour le saisir (formulaire de saisine, plaquette d'informations, adresses utiles, etc.) ;
- La fourniture des outils de communication et de travail nécessaires à la mission ;
- La fourniture d'un bureau dans lequel le référent déontologue peut, si nécessaire, recevoir les agents qui l'auront saisi.

Le service informatique du centre de gestion du Rhône a créé le compte informatique du référent déontologue, lui a donné divers codes d'accès et identifiants et a pris soin de le former à l'utilisation des différents outils informatiques.

La référente déontologue propose de mettre davantage d'informations et de documents en ligne sur la page internet dédiée au référent déontologue sur le site internet du centre de gestion du Rhône, notamment son arrêté de désignation, sa lettre de mission, un lien hypertexte renvoyant, sur le site Légifrance, aux principaux textes régissant la déontologie de la fonction publique (statut de la fonction publique, décret relatif au référent déontologue, etc.).

En 2020, suivant la proposition formulée par la référente déontologue dans son rapport d'activité pour 2019, le centre de gestion du Rhône et de la Métropole de Lyon a mis en ligne plusieurs fiches pratiques et une base de données rassemblant les principales questions posées par les agents à la référente déontologue et les réponses qui y sont apportées (v. annexes). Les fiches comme la foire aux questions sont mises en ligne sur l'extranet du centre de gestion et sont ainsi accessibles à tous : http://extranet.cdg69.fr/referent-deontologue

Proposition n° 4

Compléter la base de données créée en 2020 par le CDG 69 rassemblant les principales questions (anonymisées) posées par les agents et les réponses apportées par le référent déontologue ; créer une nouvelle rubrique pour les résumés des avis rendus sur saisine de l'autorité territoriale, sur le fondement des dispositions de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.

D. Les ressources documentaires

Le centre de gestion a donné accès au référent déontologue à la Banque d'Informations statutaires pour la gestion du Personnel des collectivités territoriales (BIP), qui contient de nombreuses fiches pratiques sur le statut de la fonction publique. Universitaire, maîtresse de conférences de droit public, la référente déontologue a également accès aux ressources documentaires qu'elle a l'habitude d'utiliser en sa qualité d'enseignant-chercheur (site Légifrance, bibliothèque numérique de l'Université).

Dans l'exercice de sa mission, la référente déontologue a été souvent amenée à consulter les pages internet dédiées à la Commission de déontologie de la fonction publique, sur le portail national de la fonction publique (site internet du Ministère de l'action et des comptes publics)[12]. La référente consulte encore fréquemment, même depuis la suppression de cette Commission par la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, les rapports d'activité annuels de la Commission de déontologie de la fonction publique pour répondre aux questions des agents concernant les projets de départ vers le secteur privé ou de création d'entreprise. Or, l'utilisation de ces rapports est fastidieuse : il faut ouvrir chacun des rapports annuels, dans l'espoir d'y voir cité un avis de la Commission prenant position sur un cas similaire à celui dont le référent est saisi.

Dans ses précédents rapports d'activité, la référente déontologue a déploré l'absence de publicité des avis rendus par la Commission de déontologie de la fonction publique (à l'exception de l'avis du 14 mars 2019 concernant le départ vers le secteur privé d'Alexandre Benalla[13]) et insisté sur la nécessité de regrouper ces avis – préalablement anonymisés – dans une base de données, dotées d'un moteur de recherche, qui permettrait aux référents déontologues de connaître précisément la position de la Commission sur les différents cas d'espèce dont elle est saisie, en matière de départ vers le secteur privé, de cumul d'activités et de création d'entreprise par les agents publics. Pourtant, la loi (article 25 *octies* VI, de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, dans sa version applicable jusqu'au 1er février 2020) autorisait la Commission à rendre public un avis d'incompatibilité ou un avis de compatibilité assorti de réserves, après avoir recueilli les observations de l'agent concerné.

[12] https://www.fonction-publique.gouv.fr/la-commission-de-deontologie
[13] https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/carrieres_et_parcours_professionnel/com_deontologie/avis/20190314-avis-CDFP-Benalla.pdf

La Commission de déontologie ayant été supprimée par la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, c'est à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, qui a pris le relais de la Commission depuis le 1er février 2020, qu'il appartient de publier ses avis. Au terme de la procédure, la Haute Autorité rend, à l'instar de la Commission de déontologie, soit un avis de compatibilité, soit de compatibilité avec réserves, ou bien encore d'incompatibilité. L'amendement adoptée par la Commission des lois de l'Assemblée nationale, imposant la publicité des avis rendus par la Haute Autorité au titre de ses fonctions de contrôle déontologique des agents publics, à condition que les agents aient effectivement pris le poste ayant fait l'objet du contrôle de compatibilité, n'a finalement pas vu le jour. La Haute Autorité peut décider rendre publics les avis rendus, après avoir recueilli les observations de l'agent concerné. Selon les dispositions de l'article L. 124-16 du code général de la fonction publique, issues de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, *« la Haute Autorité peut rendre publics les avis rendus, après avoir recueilli les observations de l'agent concerné »*. La loi ne limite heureusement plus la publicité aux seuls avis d'incompatibilité ou de compatibilité avec réserve : les avis de compatibilité sont également très utiles aux référents déontologues, qui ont besoin d'une base complète de jurisprudence à laquelle se référer pour prendre position sur les cas dont ils sont saisis.

Contrairement à l'ancienne Commission de déontologie de la fonction publique, la Haute Autorité a déjà publié un certain nombre d'avis. Au 31 janvier 2022, on dénombre 71 avis publiés sur le site de la Haute Autorité concernant les agents publics, portant aussi bien sur le contrôle préalable au départ vers le secteur privé, la création d'entreprise en cumul avec les fonctions publiques ou la nomination d'une personne venant du secteur privé. La décision de publier les avis, qui relève du collège de la Haute Autorité, prend en compte plusieurs critères tels que l'importance des fonctions publiques exercées et l'intérêt doctrinal de certaines décisions[14]. Toutefois, la plupart de ces avis ne sont pas publiés *in extenso* mais sous forme de résumés. Il est indispensable, notamment pour les référents déontologues chargés d'éclairer les autorités hiérarchiques au sein des administrations que la Haute Autorité publie, après les avoir anonymisés, les avis dans leur intégralité. Il pourrait au moins être envisagé de donner accès aux seuls référents déontologues à la base de données des avis. Il est également nécessaire de créer un moteur de recherche permettant d'avoir accès aux avis de la HATVP grâce à des mots-clefs.

[14] HATVP, rapport d'activité 2020, p. 30.

Proposition n° 5

Développer l'accès, au moins pour les référents déontologues, aux avis rendus par la HATVP concernant les projets de départ vers le secteur privé ou de création d'entreprise des agents publics ou la nomination de personnes venant du secteur privé. Privilégier une publication *in extenso*, et non sous forme de résumé. Créer un moteur de recherche permettant d'avoir accès aux avis de la HATVP grâce à des mots-clefs.

II. Compétence de la référente déontologue

Le champ de compétence de la référente déontologue est limité dans ses dimensions territoriale (A) et matérielle (B).

§ 1. La compétence territoriale

La référente déontologue désignée par le centre de gestion du Rhône et de la Métropole de Lyon (CDG 69) apporte tout conseil utile aux agents fonctionnaires et contractuels de droit public et de droit privé des collectivités affiliées au centre, ainsi qu'à ceux des collectivités non affiliées (CNA) qui ont souhaité adhérer à cette mission du centre par voie de convention (1). En outre, la mutualisation des compétences entre les centres de gestion de la région Auvergne-Rhône-Alpes a conduit à étendre la compétence de la référente déontologue du centre de gestion du Rhône à quatre autres départements : la Haute-Loire (2018), l'Isère (2019), le Cantal et la Drôme en 2021, et enfin la Loire, depuis avril 2022 (2).

A. Collectivités affiliées et collectivités non affiliées (CNA) au CDG 69

Selon l'article 4 (4^{e} alinéa) du décret de 2017 relatif au référent déontologue, le référent déontologue est désigné, pour les collectivités territoriales et établissements publics affiliés à titre obligatoire ou volontaire à un centre de gestion, par le président du centre de gestion. Les centres de gestion ont donc vocation à exercer cette mission à titre obligatoire **pour les collectivités affiliées**.

Les collectivités non affiliées au centre de gestion qui souhaiteraient adhérer à cette mission peuvent le faire par un avenant aux conventions « socle commun de compétences »

déjà signées par le CDG 69 avec les douze collectivités non affiliées (qui représentent environ 35 000 agents sur les 52 500 agents territoriaux du Rhône). Le *« socle commun de compétences »* est l'ensemble insécable de missions dont une collectivité non affiliée peut demander à bénéficier, en application de l'article L. 452-39 du code général de la fonction publique, et au sein duquel figure *« une assistance juridique statutaire, y compris pour la fonction de référent déontologue prévue à l'article L. 124-2 »*.

Huit collectivités non affiliées ont décidé de recourir à la référente déontologue désignée par le centre de gestion du Rhône : Bron, Caluire-et-Cuire, Lyon, Rillieux-la-Pape, le Service départemental-métropolitain d'incendie et de secours (SDMIS) du Rhône, Vaulx-en-Velin, Vénissieux, et depuis 2019, la Métropole de Lyon. Toutefois, la ville de Lyon a son propre référent laïcité. Le département du Rhône, les communes de Saint-Priest et Villeurbanne n'ont pas souhaité avoir recours à la référente déontologue du centre de gestion du Rhône.

La région AuRA a finalement décidé d'externaliser les fonctions de référent déontologue et d'avoir recours, à compter de 2021, à la référente déontologue désignée par le centre de gestion du Rhône. La région a ainsi mis un terme à l'existence du collège référent déontologue et alerte éthique créé par arrêté du président de la région du 6 avril 2018 (n° 2018/03/00146) et constitué de Madame Jacqueline Jeanpierre, directrice des affaires juridiques, et Monsieur Jean-Louis Biard, directeur des ressources humaines.

CNA Cdg69		
	RD* CDG69	**RL* CDG69**
Bron	NON	NON
Caluire-et-Cuire	OUI	OUI
Département du Rhône	NON	NON
Ville de Lyon	OUI	NON
Métropole de Lyon	OUI	OUI
Région AuRA	OUI	OUI
Rillieux-la-Pape	OUI	OUI
Saint-Priest	NON	NON
SDMIS	OUI	OUI
Vaulx-en-Velin	OUI	OUI
Vénissieux	OUI	OUI
Villeurbanne	NON	NON

*RD : référent déontologue / RL : référent laïcité

B. Mutualisation avec d'autres départements

En raison de la mutualisation des compétences entre les centres de gestion de la région Auvergne-Rhône-Alpes, la compétence de la référente déontologue du centre de gestion du Rhône s'étend également aux agents de la **Haute-Loire** (43), y compris ceux de l'ensemble des collectivités non affiliées dans la mesure où elles adhèrent toutes au socle commun de compétences proposé par le CDG 43, soit environ 5 200 agents territoriaux.

CNA Cdg43		
	RD* CDG69	**RL* CDG69**
Le-Puy-en-Velay	OUI	OUI
Département Haute-Loire	OUI	OUI

*RD : référent déontologue / RL : référent laïcité

Depuis 2019, la référente déontologue désignée par le CDG 69 est également compétente à l'égard des agents territoriaux de **l'Isère** (38), soit 36 000 agents. Depuis 2020, la référente déontologue désignée par le CDG 69 est également compétente pour répondre aux agents de Grenoble Alpes Métropole, collectivité non affiliée. Pour ce département, certaines collectivités non affiliées n'ont pas souhaité mutualiser la fonction de référent déontologue :

- la ville et le CCAS de Bourgoin-Jallieu,
- la ville et le CCAS d'Echirolles,
- la ville et le CCAS de Saint Martin d'Hères,
- la ville et le CCAS de Vienne,
- le Conseil départemental de l'Isère.

CNA Cdg38		
	RD* CDG69	**RL* CDG69**
Grenoble Alpes Métropole	OUI	OUI
Ville de Grenoble	OUI	OUI
CCAS Grenoble	OUI	OUI
Ville et CCAS de Bourgoin-Jallieu	NON	NON
Ville et CCAS d'Echirolles	NON	NON
Ville et CCAS de Saint Martin	NON	NON
Ville et CCAS de Vienne	NON	NON
Département de l'Isère	NON	NON

*RD : référent déontologue / RL : référent laïcité

La compétence territoriale de la référente déontologue a été de nouveau élargie en 2021. Elle s'étend aux 4 400 agents des collectivités et établissements publics du territoire relevant du CDG 15 (**Cantal**). Il était auparavant prévu que la référente déontologue du CDG 69 pouvait apporter son soutien au référent déontologue du CDG 15 dès lors que celui-ci souhaitait solliciter son expertise (mais aucune sollicitation n'avait été effectuée à ce titre).

CNA Cdg15		
	RD* CDG69	**RL* CDG69**
Ville d'Aurillac	OUI	OUI
CCAS d'Aurillac	OUI	OUI
Département du Cantal	OUI	OUI
SDIS	OUI	OUI

*RD : référent déontologue / RL : référent laïcité

Depuis juillet 2021, la référente déontologue du CDG 69 est également compétente pour répondre aux agents des collectivités et établissements publics relevant du territoire du CDG 26 (**Drôme**), soit 12 400 agents.

CNA Cdg26		
	RD* CDG69	**RL* CDG69**
Département de la Drôme	OUI	OUI
Ville de Valence + CCAS	OUI	OUI
Ville de Romans-sur-Isère + CCAS + CDE	OUI	OUI
SDIS 26	OUI	OUI
Valence Romans Agglo	OUI	OUI

*RD : référent déontologue / RL : référent laïcité

Enfin, depuis le 1er avril 2022, la référente déontologue du CDG 69 est également compétente pour répondre aux agents des collectivités et établissements publics relevant du territoire du CDG 42, soit 6 850 agents publics territoriaux, auxquels s'ajoutent les agents des collectivités non affiliées Saint-Chamond, Roanne, Saint-Etienne, Saint-Etienne Métropole et le SDIS 42. Seul le Conseil Départemental a son propre référent déontologue mais peut saisir celui du Rhône en cas de déport.

CNA Cdg42		
	RD* CDG69	RL* CDG69
Saint-Etienne	OUI	OUI
Roanne	OUI	OUI
St Chamond	OUI	OUI
St Etienne Métropole	OUI	OUI
Département 42	NON	NON
SDIS 42	OUI	OUI

*RD : référent déontologue / RL : référent laïcité

§ 2. La compétence matérielle

Aux termes de l'article L. 124-2 du code général de la fonction publique, *« tout agent public a le droit de consulter un référent déontologue, chargé de lui apporter tout conseil utile au respect des obligations et des principes déontologiques mentionnés aux chapitres I à III et au présent chapitre »*.

Le décret du 10 avril 2017 relatif au référent déontologue dans la fonction publique ne précise pas davantage la mission du référent déontologue. L'article 8 prévoit toutefois que *« lorsque des faits susceptibles d'être qualifiés de conflit d'intérêts lui ont été signalés sur le fondement de l'article 6 ter A de la loi du 13 juillet 1983 précitée, le référent déontologue apporte, le cas échéant, aux personnes intéressées tous conseils de nature à faire cesser ce conflit »*.

La compétence matérielle de la référente déontologue est précisée dans son arrêté de nomination et dans la lettre de mission qui l'accompagne. À cet égard, on ne peut que regretter que l'obligation de donner au référent une lettre de mission, qui figurait dans le projet de décret relatif au référent déontologue, ait disparu.

A. La saisine par les agents

1. L'exclusion des saisines par les élus

La référente déontologue est chargée d'apporter tout conseil utile aux agents de la fonction publique territoriale, à l'exclusion des élus, conformément à l'article L. 124-2 du code général de la fonction publique. Elle peut néanmoins être amenée à leur répondre de manière indirecte, par exemple lorsqu'elle est saisie par le directeur général des services de la collectivité.

Certaines collectivités ont mis en place, dans le silence de la loi, des structures déontologiques compétentes à l'égard des élus, à l'instar de la ville de Strasbourg, qui dès 2014, a confié au professeur de droit public, Patrick Wachsmann ou la région Grand-Est, dont la commission permanente a désigné le professeur de droit public Sébastien Touzé en décembre 2016, auquel a succédé Mathieu Heinz, magistrat au tribunal administratif de Grenoble. Les collectivités font plus souvent le choix d'une structure collégiale, à l'image du Comité d'éthique de la Ville de Nice (avril 2014), de la Commission de déontologie des élu.e.s du Conseil de Paris (oct. 2014), de la Commission de déontologie de la Région Provence Alpes-Côte d'Azur (janv. 2016), de la Commission d'éthique de la région Ile-de-France (mai 2016) ou encore de la Commission de déontologie de la région des Hauts-de-France (févr. 2018).

Après une première tentative avortée dans le cadre de la loi relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique[15], et à la faveur d'un nouvel amendement parlementaire déposé en séance publique, la loi n° 2022-217 du 21 février 20223, dite loi DS[16], a consacré le droit pour tout élu local de consulter un référent déontologue chargé de lui apporter tout conseil utile au respect des principes déontologiques consacrés dans la charte de l'élu local[17]. L'article 218 de la loi 3DS complète ainsi l'article L. 1111-1-1 du code général des collectivités territoriales par deux alinéas ainsi rédigés :

« Tout élu local peut consulter un référent déontologue chargé de lui apporter tout conseil utile au respect des principes déontologiques consacrés dans la présente charte.

« Un décret en Conseil d'État détermine les modalités et les critères de désignation des référents déontologues. »

Ces dispositions législatives ont été complétées par le décret n° 2022-1520 du 6 décembre 2022 relatif au référent déontologue de l'élu local et l'arrêté du 6 décembre 2022 pris en application du décret n° 2022-1520 du 6 décembre 2022 relatif au référent déontologue de l'élu local (qui fixe le montant maximum des indemnités pouvant être perçues par les personnes exerçant les fonctions de référent déontologue pour les élus locaux).

---

[15] Loi n° 2019-1461 du 27 déc. 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique. Le projet de loi, à l'issue de la première lecture à l'Assemblée nationale, comportait un article 30 *bis* A complétant l'article L. 1111-1-1 du code général des collectivités territoriales par deux alinéas. Le premier consacrait la possibilité pour tout élu local « de consulter un référent déontologue chargé de lui apporter tout conseil utile au respect des principes déontologiques » consacrées dans la Charte de l'élu local. Le second alinéa renvoyait à un décret en Conseil d'État le soin de déterminer « les modalités et les critères de désignation des référents déontologues ». Ces dispositions ont toutefois été supprimées par la commission mixte paritaire. V. sur ce point : E. Untermaier-Kerléo, « Pas de déontologue pour les élus locaux ! », tribune, *AJCT*, janv. 2020.

[16] https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/amendements/4721/AN/2641

[17] La Charte de l'élu local, apparue avec la loi du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat, est remise lors de la première réunion des instances délibératives des collectivités territoriales.

Le décret prévoit que le référent déontologue est désigné par l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou de l'établissement. Il impose que les missions de référent déontologue soient confiées à des personnes extérieures à la collectivité, en précisant qu'elles peuvent être assurées par :

« 1° Une ou plusieurs personnes n'exerçant au sein des collectivités auprès desquelles elles sont désignées aucun mandat d'élu local, n'en exerçant plus depuis au moins trois ans, n'étant pas agent de ces collectivités et ne se trouvant pas en situation de conflit d'intérêt avec celles-ci ;

2° Un collège, composé de personnes répondant aux conditions du 1°. Celui-ci adopte un règlement intérieur précisant son organisation et son fonctionnement. ».

Alors que le référent déontologue des agents correspond à une compétence obligatoire des centres de gestion, le décret n'a pas prévu la compétence des centres de gestion, que ce soit à titre obligatoire ou facultatif, pour le référent déontologue des élus. Ce silence n'interdit pas aux centres de gestion de proposer cette prestation à leurs collectivités affiliées ou non affiliées, ce qui nous semblerait pertinent. Il est important, pour fédérer les agents et les élus qui travaillent ensemble au sein des collectivités et favoriser une culture partagée de la déontologie, de proposer un référent déontologue commun aux agents et aux élus. Les agents et les élus sont assujettis, pour l'essentiel, aux mêmes obligations déontologiques, notamment le devoir de probité et l'interdiction des conflits d'intérêts ; ils sont impliqués dans les mêmes processus décisionnels. Il serait donc contreproductif de dissocier les instances déontologiques compétentes à l'égard des uns ou des autres.

2. L'exclusion des saisines par les chefs de service et gestionnaires RH

La référente déontologue désigné par le CDG 69 ne répond qu'aux questions posées par les agents, concernant une situation qui les concerne personnellement. En revanche, sont en principe irrecevables les questions posées par un chef de service ou un gestionnaire de ressources humaines, concernant un agent. Dans ce cas, la référente déontologue recommande au gestionnaire d'une part, de saisir le service « Carrières et expertise statutaire » de leur centre de gestion, et d'autre part, d'inviter l'agent à saisir personnellement le référent déontologue. De plus en plus d'agents indiquent d'ailleurs à la référente déontologue qu'ils la saisissent suivant la recommandation de leur responsable des ressources humaines.

Toutefois, s'agissant des saisines relatives à l'application du principe de laïcité, et son corollaire, l'obligation de neutralité religieuse, la référente déontologue exerçant les fonctions de référente laïcité, répond non seulement aux agents mais aussi aux encadrants, comme le prévoyait déjà la circulaire du 15 mars 2017 relative au respect du principe de laïcité dans la fonction publique. Alors que l'article L. 124-2 du code général de la fonction publique énonce que *« tout fonctionnaire a le droit de consulter un référent déontologue »*, l'article L. 124-3 relatif au référent laïcité, issu de la loi du 24 août 2020 confortant le respect des principes de la République précise que ce dernier *« est chargé d'apporter tout conseil utile au respect du principe de laïcité à tout fonctionnaire ou chef de service qui le consulte »*.

L'exclusion des saisines par les chefs de service a le mérite de responsabiliser les agents qui doivent faire l'effort de poser eux-mêmes les questions déontologiques qui les concernent. Mais en pratique, elle est difficile à faire respecter. Les responsables et gestionnaires RH sont nombreux à se tourner directement vers le référent déontologue, qui leur apparaît comme le mieux à même de leur répondre dans le champ de la déontologie.

En dehors des centres de gestion, dès lors que l'administration dispose de son propre référent déontologue, qu'il s'agisse d'un agent qui relève ou a relevé de l'administration, ou d'un collège de déontologie au sein duquel siège des personnalités qualifiées extérieures à l'administration, il est rare que les chefs de service ne puissent pas eux aussi consulter le référent déontologue pour des questions concernant les agents placés sous leur responsabilité. Par exemple, s'agissant du collège de déontologie du ministère de la justice, l'arrêté du 29 octobre 2019 le charge de répondre aux questions relatives aux principes et obligations déontologiques consacrés dans le statut de la fonction publique, dont il est saisi directement par un agent ou par son autorité hiérarchique[18]. En règle générale, lorsqu'une administration se dote de son propre référent déontologue, elle lui confie des missions qui vont bien au-delà de la simple mission de conseil aux agents. Ainsi, pour reprendre l'exemple du collège de déontologie du ministère de la justice, ce dernier est également chargé *« de mener, à la demande du ministre, toute réflexion concernant les questions et principes déontologiques (...) et de formuler des propositions pour assurer la promotion de tels principes et renforcer la prévention de toute situation de conflits d'intérêts, en proposant le cas échéant de modifier la réglementation en vigueur »*, ainsi que *« de proposer toutes actions utiles en matière de formation des agents »*. Au sein d'un établissement d'enseignement supérieur comme

[18] Arrêté du 29 oct. 2019 relatif à la création, à la composition et aux attributions du collège de déontologie au ministère de la justice

l'université Jean Moulin Lyon 3, le référent déontologue est ainsi associé par la direction des ressources humaines à la procédure de recrutement des enseignants-chercheurs : il est chargé, par exemple, d'expliquer aux présidents des comités de sélection les règles garantissant l'impartialité du comité et de les aider à identifier d'éventuelles situations de conflits d'intérêts justifiant le déport de certains membres.

En conclusion, bien que cela soit susceptible de déresponsabiliser les agents qui, au lieu d'aller chercher eux-mêmes les réponses, pourraient préférer s'en remettre à leur hiérarchie, pour simplifier l'état du droit et tenir compte de la pratique, il conviendrait d'aligner la rédaction de l'article 28 *bis* de la loi de 1983, devenu, dans le code général de la fonction publique (CGFP), l'article L. 124-2, concernant le référent déontologue sur celle de l'article 28 *ter* relatif au référent laïcité, en prévoyant que le référent déontologue peut également être saisi par le chef de service qui le consulte au sujet d'un agent placé sous sa responsabilité.

Le nouvel article L. 124-2 du CGFP pourrait être ainsi rédigé :

« Tout agent public a le droit de consulter un référent déontologue.

Le référent déontologue est chargé d'apporter tout conseil utile au respect au respect des obligations et des principes déontologiques mentionnés aux chapitres I à III et au présent chapitre à tout fonctionnaire ou chef de service qui le consulte. Cette fonction de conseil s'exerce sans préjudice de la responsabilité et des prérogatives du chef de service. ».

Proposition n° 6

Aligner la rédaction des dispositions de l'article L. 124-2 du CGFP, concernant le référent déontologue sur celle de l'article L. 124-3 relatif au référent laïcité, en prévoyant que le référent déontologue peut également être saisi par le chef de service qui le consulte au sujet d'un agent placé sous sa responsabilité.

B. La saisine par l'autorité territoriale

Depuis le 1er février 2020, le rôle du référent déontologue a évolué. Alors qu'il pouvait jusqu'ici n'être saisi que par les agents publics pour des questions les concernant personnellement, le référent déontologue pourra désormais être sollicité par l'autorité hiérarchique dans les cas prévus par la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, dite loi TFP. La loi TFP a en effet mis en place un système déconcentré s'agissant du

contrôle déontologique des projets des agents publics de départ vers le secteur privé et de création d'entreprise, ainsi que du contrôle préalable à la nomination dans certains emplois au sein de la fonction publique. Avec la loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, la Commission de déontologie de la fonction publique était systématiquement saisie de tous les projets des agents publics de création d'entreprise ou de départ vers le secteur privé. Avec la loi du 6 août 2019, la HATVP voit le champ de son contrôle resserré sur les fonctionnaires présentant un risque déontologique élevé, à savoir ceux qui occupent *« un emploi dont le niveau hiérarchique ou la nature des fonctions le justifient, mentionné sur une liste établie par décret en Conseil d'État »*. Pour la grande majorité des agents, la loi a mis en place un système déconcentré : le contrôle déontologique est exercé sur place par l'autorité hiérarchique et le référent déontologue. L'appréciation de la compatibilité du projet de création ou de reprise d'une entreprise ou de départ vers le secteur privé avec les fonctions exercées par le fonctionnaire au cours des trois années précédant sa demande d'autorisation repose en tout premier lieu sur l'administration qui emploie l'agent. En cas de doute sérieux sur la compatibilité du projet de l'agent, l'autorité hiérarchique peut saisir le référent déontologue. Si l'avis émis par le référent déontologue *« ne permet pas de lever ce doute »*, l'autorité hiérarchique saisira la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.

C. Le respect des obligations et principes déontologiques, à l'exclusion des droits statutaires et des questions relatives à l'organisation du service

Compétence générale.- Contrairement à l'ancienne Commission de déontologie de la fonction publique, compétente uniquement pour se prononcer sur les projets de départ vers le secteur privé et de création d'entreprise en cumul avec les fonctions publiques, le référent déontologue est compétent pour conseiller les agents sur l'ensemble des obligations déontologiques mentionnées dans le statut : dignité, impartialité, probité, intégrité, neutralité, laïcité, égalité de traitement des personnes, prévention des conflits d'intérêts, règles en matière de cumul d'emplois et d'activités, secret et discrétion professionnels, obligation d'obéissance hiérarchique, obligations déclaratives : déclarations d'intérêts ou de situation patrimoniale. La lettre de mission de la référente déontologue désigné par le CDG 69 (art. 3) prend soin de lister ces différentes obligations.

Exclusion des questions relatives au déroulement de la carrière.- Par ailleurs, même si ni l'arrêté de désignation, ni la lettre de mission ne l'excluent expressément, la référente déontologue a décidé, d'un commun accord avec ses interlocuteurs au centre de gestion du Rhône, qu'elle n'était en principe **pas compétente pour répondre aux questions des agents relatives au déroulement de leur carrière ou aux questions juridiques en dehors du champ de la déontologie.** Sont donc irrecevables les questions suivantes[19] :

« Pourquoi n'ai-je pas bénéficié d'un avancement de grade ? » ;

« Pourquoi n'ai-je pas d'augmentation de rémunération ? » ;

« Le refus de la mairie de retenir ma candidature sur ce poste ne prouve-t-il pas l'existence d'une discrimination ? » ;

« L'autorité territoriale a-t-elle le droit de me refuser un aménagement de mon temps de travail ? / Un avancement ? / Une augmentation ? » ;

« Le comportement de mes collègues s'apparente-t-il à du harcèlement moral ? ».

Ceci étant, la frontière entre les questions déontologiques et les questions relatives au déroulement de la carrière n'est pas évidente à tracer, dans la mesure où la déontologie est sous-jacente à toute question statutaire. Par exemple, lorsqu'un agent se demande si sa hiérarchie peut lui imposer un changement dans sa fiche de poste, il y a nécessairement une posture déontologique à adopter dans ce type de situation. Le référent déontologue peut alors conseiller l'agent sur l'attitude à adopter face à une mesure qui ne lui convient pas, tout en veillant à ne pas se prononcer sur la légalité de cette mesure.

Organisation du service.- En outre, la question se pose de savoir si la référente déontologue peut répondre à des questions portant sur l'organisation des services. Certains centres de gestion ont expressément exclu ce type de question[20]. S'il est incontestable qu'un référent déontologue ne peut en principe s'immiscer dans un litige opposant l'agent et son administration et ne se substitue pas à l'employeur, certaines questions relatives à l'organisation du service peuvent toutefois avoir trait au respect des obligations déontologiques. Par exemple, lorsqu'un agent de catégorie A ou B demande s'il peut avoir pour supérieur hiérarchique un agent de catégorie inférieure, la question concerne directement le respect de l'obligation d'obéissance hiérarchique énoncée à l'article 28 de la loi du 13 juillet 1983 et entre ainsi dans

[19] Exemples donnés sur le site des Centres de gestion d'Alsace Franche-Comté : http://www.deontologue-alsace-fcomte.fr/exemples-de-questions-non-recevables-par-le-referent-deontologue

[20] V. notamment : http://www.deontologue-alsace-fcomte.fr/exemples-de-questions-non-recevables-par-le-referent-deontologue

le champ de compétence du référent. Il en va de même lorsqu'un agent demande s'il peut refuser la modification de sa fiche de poste.

D. Le respect du principe de laïcité

Parmi les obligations qui s'imposent aux agents publics, figure le respect du principe de laïcité, inscrit, depuis la loi du 20 avril 2016, dans le statut général de la fonction publique (art. L. 121-2 du code général de la fonction publique). Comme la plupart de ses homologues, la référente déontologue désignée par le CDG 69 exerce également les fonctions de référente laïcité.

Le référent laïcité, d'abord institué par la circulaire du 17 mars 2017 relative au respect du principe de laïcité dans la fonction publique, a vu son existence consacrée par la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République (art. 3) et le décret n° 2021-1802 du 23 décembre 2021 relatif au référent laïcité dans la fonction publique. Désormais, à la suite de l'article L. 124-2 relatif au référent déontologue, l'article L. 124-3 du code général de la fonction publique prévoit :

« Les administrations de l'État, les collectivités territoriales et les établissements publics mentionnés à l'article 2 désignent un référent laïcité.

Le référent laïcité est chargé d'apporter tout conseil utile au respect du principe de laïcité à tout fonctionnaire ou chef de service qui le consulte. Il est chargé d'organiser une journée de la laïcité le 9 décembre de chaque année. Les fonctions de référent laïcité s'exercent sous réserve de la responsabilité et des prérogatives du chef de service.

Un décret en Conseil d'État détermine les missions ainsi que les modalités et les critères de désignation des référents laïcité. »

L'institution d'un référent laïcité, distinct du référent déontologue interroge, dans la mesure où le respect du principe de laïcité, tout comme son corollaire, l'obligation de neutralité, font partie des obligations déontologiques qui s'imposent aux agents publics dans leur ensemble. À ce titre, il a donc paru justifié que la référente déontologue désignée par le CDG 69 se voit également confier les fonctions de référent laïcité depuis la consécration législative de celui-ci.

Le décret n° 2021-716 du 4 juin 2021 a par ailleurs institué un comité interministériel de la laïcité remplaçant l'Observatoire de la laïcité créé en 2007. Ce comité est chargé de

coordonner et assurer le suivi de la mise en œuvre de l'action du Gouvernement aux fins d'assurer la promotion et le respect du principe de laïcité au sein des administrations de l'État, des collectivités territoriales ainsi que des autres personnes de droit public ou de droit privé chargées d'une mission de service public. Le décret précise également qu'*« il concourt à la définition des exigences de formation auxquelles doit satisfaire tout agent public en la matière. Il détermine le cadre de l'action des référents laïcité des administrations de l'État »*. La référente laïcité désigné par le CDG 69 n'a encore jamais eu contact avec ce comité interministériel.

E. Le signalement des conflits d'intérêts

Il convient de distinguer trois mécanismes d'alerte ou de signalement dans le champ de la fonction publique (a). Au CDG 69, le choix a été fait de dissocier les fonctions de référent déontologue et de référent alerte. La référente déontologue ne participe pas non au plus au dispositif de signalement des actes de violence, discrimination, harcèlement et agissements sexistes (b).

1. Trois mécanismes distincts

Un premier mécanisme de signalement, prévu par la loi du 20 avril 2016, concerne spécifiquement les conflits d'intérêts. Le second, plus général, est le dispositif d'alerte éthique issu de la loi Sapin 2 du 9 décembre 2016. Enfin, la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique a créé un dispositif de signalement des actes de violence, discrimination, harcèlement et agissements sexistes.

Signalement du conflit d'intérêts.- L'article L. 135-1du code général de la fonction publique protège l'agent public qui relate ou témoigne, de bonne foi, de faits susceptibles d'être qualifiés de conflit d'intérêts dont il aurait eu connaissance dans l'exercice de ses fonctions. Aucune mesure concernant notamment le recrutement, la titularisation, la rémunération, la formation, l'appréciation de la valeur professionnelle, la discipline, la promotion, l'affectation et la mutation ne peut être prise à son égard. La loi semble imposer à l'auteur du signalement d'alerter préalablement son supérieur hiérarchique, tout en lui permettant de témoigner *« également »* de tels faits auprès du référent déontologue : *« dans le cas d'un conflit d'intérêts, le fonctionnaire doit avoir préalablement alerté en vain l'une des autorités hiérarchiques dont*

il relève. Il peut également témoigner de tels faits auprès du référent déontologue prévu à l'article L. 124-2 »[21]. L'article 8 du décret du 10 avril 2017 relatif au référent déontologue précise que ce dernier apporte aux personnes intéressées tous conseils de nature à faire cesser la situation de conflit d'intérêts.

Alerte éthique.- 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, dite loi Sapin 2 (art. 6 à 8), modifiée par la loi n° 2022-401 du 21 mars 2022 visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte, dite loi Waserman, a créé un mécanisme d'alerte éthique plus général, définissant le lanceur d'alerte comme *« une personne physique qui signale ou divulgue, sans contrepartie financière directe et de bonne foi, des informations portant sur un crime, un délit, une menace ou un préjudice pour l'intérêt général, une violation ou une tentative de dissimulation d'une violation d'un engagement international régulièrement ratifié ou approuvé par la France, d'un acte unilatéral d'une organisation internationale pris sur le fondement d'un tel engagement, du droit de l'Union européenne, de la loi ou du règlement »*[22]. L'agent public lanceur d'alerte bénéficie d'un statut protecteur qui figure dans les articles L. 135-1 et L. 135-2 du code général de la fonction publique. Ces dispositions législatives sont précisées par le décret n° 2022-1284 du 3 octobre 2022 relatif aux procédures de recueil et de traitement des signalements émis par les lanceurs d'alerte et fixant la liste des autorités externes instituées par la loi n° 2022-401 du 21 mars 2022 visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte.

Selon l'article 5 de ce décret, *« le référent déontologue mentionné à l'article L. 124-2 du même code peut être chargé du recueil et, le cas échéant, du traitement des signalements »*. Dans le même sens, la circulaire du 19 juillet 2018 relative à la procédure de signalement des alertes émises par les agents publics précisait déjà qu' *« il est souhaitable, afin de donner toute la visibilité à ce dispositif de protection des agents auteurs de signalement, que les services et collectivités confient également au référent déontologue prévu par le décret n°2017-519 du 10 avril 2017 précité, les missions du référent alerte désigné selon les modalités prévues par le décret du 19 avril 2017 précité. Cette nomination est possible si le référent déontologue dispose également, de par son positionnement, de la compétence, de l'autorité et des moyens suffisants pour l'exercice des missions du référent alerte. Pour les collectivités affiliées à un centre de gestion, pour lesquelles la fonction de référent déontologue est d'ores et déjà une mission*

[21] CGFP, art. L. 135-3.
[22] Définition modifiée par la loi n° 2022-401 du 21 mars 2022 visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte qui a supprimé le critère de gravité et l'exigence de désintéressement, remplacée par celle de l'absence de contrepartie financière directe.

obligatoire du centre de gestion, la fonction de référent alerte pourra être assurée par le référent déontologue si le centre de gestion propose cette prestation au titre des missions facultatives. » Selon cette circulaire, le référent déontologue avait donc vocation à absorber les fonctions de référent conflits d'intérêts et de référent alerte.

Le cumul des fonctions de référent déontologue et référent alerte n'est pas évident en pratique. En effet, le référent déontologue, quels que soient son positionnement au sein de l'administration et ses compétences, a vocation à intervenir en amont de tout litige. Il s'agit de sensibiliser les agents au respect de leurs obligations déontologiques, en instillant, par la formation et l'information, une culture déontologique au sein de la fonction publique. Or, lorsqu'un agent entend signaler une alerte, cela suppose une situation litigieuse déjà constituée, qui va conduire le référent déontologue à sortir de son rôle préventif. Saisi d'une alerte, le référent déontologue devra, non plus apporter un conseil utile au respect de ses obligations déontologiques par l'agent, mais prendre position, et s'il estime le signalement de l'alerte fondé, défendre un agent. En outre, le cumul des fonctions de référent déontologue et de référent alerte peut poser problème au regard du respect de la confidentialité qui entoure les échanges avec le référent déontologue. Dans le cadre d'une alerte dont il serait saisi par un agent, le référent déontologue pourrait être amené à révéler à la collectivité des faits concernant un autre agent qui se serait préalablement adressé à lui en tant que référent déontologue. Ses fonctions de référent alerte pourraient ainsi le conduire à rompre le secret professionnel auquel il est soumis en tant que référent déontologue. Mais il faut bien reconnaître que le cumul des fonctions de référent déontologue et référent alerte a l'avantage de la simplicité.

Signalement des actes de violence, discrimination, harcèlement et agissements sexistes.- La loi de transformation de la fonction publique a créé un nouveau dispositif qui a pour objet de recueillir les signalements des agents qui s'estiment victimes d'atteintes volontaires à leur intégrité physique, d'un acte de violence, de discrimination, de harcèlement moral ou sexuel, d'agissements sexistes, de menaces ou de tout autre acte d'intimidation. Ce dispositif permet également de recueillir les signalements de témoins de tels agissements[23]. Ces dispositions ont été précisées par le décret n° 2020-256 du 13 mars 2020 relatif au dispositif de signalement des actes de violence, de discrimination, de harcèlement et d'agissements sexistes dans la fonction publique. Selon l'article 1er de ce texte, ce dispositif implique de mettre en œuvre trois procédures distinctes : une procédure de recueil des signalements effectués par les agents s'estimant victimes ou témoins de tels actes ou agissements, une procédure d'orientation

[23] L. 1983, art. 6 *quater* A ; CGFP, art. L. 135-6.

des agents s'estimant victimes de tels actes ou agissements vers les services et professionnels compétents chargés de leur accompagnement et de leur soutien, et enfin, une procédure d'orientation des agents s'estimant victimes ou témoins de tels actes ou agissements vers les autorités compétentes pour prendre toute mesure de protection fonctionnelle appropriée et assurer le traitement des faits signalés, notamment par la réalisation d'une enquête administrative.

2. La dissociation des fonctions de référent déontologue et des mécanismes d'alerte éthique et de signalement

D'après les échanges qui ont eu lieu au sujet de ces différents mécanismes dans le cadre du réseau des référents déontologues des centres de gestion[24], on peut recenser en pratique différentes configurations, selon que les fonctions de référent déontologue, alerte et signalement sont confiées à une même personne ou entité ou au contraire, dissociées.

Cumul des trois fonctions par une seule personne.- Certains référents déontologues exercent également les fonctions de référent alerte et de référent signalement. C'est le cas, par exemple, pour les CDG de la région Occitanie ou le CDG 64 : leur référent déontologue est également référent alerte et référent signalement (harcèlement moral, violences sexistes, discriminations…). Dans une telle configuration, il est nécessaire de bien dissocier les différentes fonctions (avec notamment, la création d'adresses courriel distinctes). En pratique l'alerte et le signalement sont souvent confondus par les employeurs, par les agents, voire par les référents eux-mêmes. Les différents dossiers sur lesquels les référents déontologues ont été saisis au titre de l'alerte relèvent en fait du signalement, notamment au titre du harcèlement moral.

Participation du référent déontologue à une commission « signalements ».- Le dispositif de signalement des actes de violence, discrimination ou harcèlement est souvent confiée à une commission (ou cellule) spécifique dont le référent déontologue (ou un membre du collège « Référent déontologue ») peut être membre avec d'autres personnes, notamment un médecin de prévention et un psychologue du travail. C'est la formule retenue par le CDG 59. La Commission « signalements » est composée d'un chargé de mission dédié à ce dispositif, d'un médecin de prévention, d'un psychologue du travail et d'un membre du collège « Référent déontologue ». C'est également la solution retenue par l'université de Lille : une « cellule signalements » a été créée par arrêté du président de l'établissement en date du 4 novembre

[24] Séance du 26 nov. 2021 (en visioconférence).

2020. Cette cellule comprend 8 membres : un représentant du directeur général des services, deux représentants de la direction des affaires juridiques, deux représentants de la direction des relations humaines, le référent alerte (référent déontologue), un représentant de la Direction prévention des risques, un membre délégué par le Service santé au travail ou un membre délégué par le Service universitaire de médecine préventive et de promotion de la santé (SUMPPS). La Maison de la médiation est le guichet unique de déclaration des signalements et elle assure la coordination de l'ensemble du dispositif de signalement. La cellule de signalement est chargée d'examiner les éléments et pièces produites, de « qualifier » les faits, de proposer si nécessaire un entretien avec l'auteur du signalement, et d'établir, avec son accord, un rapport circonstancié formulant des préconisations de prise en charge, transmis au président de l'université. L'auteur du signalement est informé des suites qui sont envisagées et des mesures d'accompagnement et de soutien qui lui sont proposées. Sur la base du rapport circonstancié, le président de l'université prend toutes les mesures qui s'imposent, avec l'appui des directions et des services compétents, et les dispositifs d'accompagnement et de soutien de l'auteur du signalement sont mobilisés. Le suivi des situations signalées et des suites qui leur sont réservées est réalisé par la Maison de la médiation qui dresse un bilan des signalements présenté annuellement au CHSCT de l'Université de Lille.

Binôme référent déontologue/juriste et pychologue du travail.- Le choix a parfois été fait, comme au CDG 76 de confier le dispositif « signalement » à un binôme formé d'une part, par le référent déontologue, juriste du centre de gestion, et un psychologue du travail. Cette formule met en avant la nécessité d'une double approche des signalements, à la fois juridique (les faits signalés constituent-ils bien des actes de violence, discrimination, harcèlement et agissements sexistes) et médicale (la victime de ces actes a souvent besoin d'un accompagnement par un médecin ou un psychologue).

Dépaysement.- Le choix a parfois été fait de dépayser le signalement. Ainsi, les centres de gestion normands (Calvados, Eure, Manche et de l'Orne, Seine-Maritime) se sont associés pour gérer le dispositif de signalements. La demande est traitée au plan régional, en dehors du département de la collectivité d'origine. Dans le même sens, le CDG 59 envisage de passer une convention avec l'université de Lille et pourrait ainsi confier le traitement des signalements de ses agents à la cellule signalement de l'université.

Dissociation des fonctions de référent déontologue et référent alerte et externalisation du dispositif de signalement.- Enfin, certains référents déontologues ne

souhaitent pas exercer en cumul la fonction de référent alerte ou prendre part au dispositif de signalement des actes violence, discrimination, harcèlement et agissements sexistes.

Au CDG 69, le dispositif de signalement a été confié, par le biais d'un marché public, à un cabinet d'avocats, qui reçoit et qualifie juridiquement les faits signalés sur une plateforme en ligne puis formule des préconisations en direction du signalant (victime ou témoin) et de la collectivité.

S'agissant des fonctions de référent alerte, d'un commun accord avec le centre de gestion du Rhône, **il a été décidé de modifier l'arrêté de désignation et la lettre de mission de la référente déontologue à l'occasion de son premier renouvellement (2019) pour exclure les fonctions de référent alerte de son champ de compétence.** En effet, la référente déontologue désignée par le CDG 69 est une personne extérieure aux administrations des agents qui peuvent le saisir, ce qui est d'ailleurs un avantage pour l'exercice de ses missions. Il apparaît en effet comme un tiers neutre et impartial, qui n'est pas suspecté de prendre *a priori* parti pour l'employeur ou pour l'agent. Cette extériorité est en revanche problématique pour le référent alerte : s'il n'appartient pas à l'administration de l'auteur du signalement, comment le référent peut-il s'assurer que les faits portés à sa connaissance sont plausibles ? Comment vérifier que le lanceur d'alerte est de bonne foi ?

Le premier arrêté de nomination du référent déontologue du centre de gestion, daté du Rhône du 15 janvier 2018, prévoyait expressément que la référente déontologue *« exercera également les fonctions de référent lanceurs d'alerte »* (art. 1er). Ces dispositions ont été supprimées dans l'arrêté du 21 janvier 2019 portant renouvellement de la désignation du référent déontologue. La lettre de mission a également été modifiée. Ont été supprimées les dispositions qui figuraient dans la première lettre de mission (art. 3) énonçant : *« la référente déontologue exerce la mission de recueil des informations des lanceurs d'alerte. En effet, lorsqu'en vertu de l'article 6 ter A de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, un agent témoigne auprès d'un référent déontologue d'une situation de conflits d'intérêts, ce dernier doit apporter aux personnes intéressées tous les conseils de nature à faire cesser le conflit d'intérêts ».*

En revanche, dans la mesure où la loi l'impose (CGFP, art. L. 135-3), **la référente déontologue reste un interlocuteur possible en matière de signalement d'un conflit d'intérêts**.

III. Bilan des saisines de l'année 2022

Il convient de dresser un bilan tant quantitatif (A) que qualitatif (B) des réponses apportées par le référent déontologue aux agents et aux autorités territoriales.

§ 1. Bilan quantitatif des saisines

A. Nombre de saisines par les agents ou les autorités territoriales

Pour l'année 2022, 137 « tickets », contre 121 en 2021, 85 en 2020 et 88 en 2019, ont été créés sur l'outil GRC, mis à disposition par le CDG 69 sur lequel la référente déontologue enregistre les coordonnées de l'agent, la thématique concernée, la question posée et la réponse apportée. Cette augmentation conséquente du nombre de saisines s'explique en partie par l'élargissement de la compétence de la référente déontologue, qui a été étendue, en 2021, aux collectivités des CDG 15 et CDG 26, ainsi qu'aux agents de la région Auvergne-Rhône-Alpes, et à compter d'avril 2022, au CDG 42 (5 saisines en 2022). Mais on est aussi en droit de penser que la figure du référent déontologue est mieux connue des agents, qui commencent à acquérir le réflexe de le saisir lorsqu'ils s'interrogent sur le respect de leurs obligations déontologiques.

Il convient également de souligner que les efforts de communication auprès des agents fournis par les collectivités traduisent systématiquement une multiplication des saisines. Par exemple, alors que le nombre de saisines émanant d'agents de la Métropole de Lyon était relativement faible, l'intervention de la référence déontologue, à la demande de la collectivité, devant les membres du CHSCT (le 20 mai 2021 puis le 19 septembre 2022), a été suivie d'une augmentation du nombre de saisines (celui a doublé de 2020 à 2021, passant de 7 à 14 et s'élève à 18 en 2022).

Nombre de saisines par an et par mois (par rapport à la date de la saisine, et non la date de la réponse)					
Mois	**Saisines 2018**	**Saisines 2019**	**Saisines 2020**	**Saisines 2021**	**Saisines 2022**
Janvier	0	7	8	9	15
Février	0	10	2	10	11
Mars	6	7	6	4	18
Avril	4	8	4	8	8
Mai	1	4	2	12	17
Juin	4	6	10	8	10
Juillet	3	4	6	16	8
Août	1	5	6	8	7
Septembre	4	11	6	8	8
Octobre	1	7	10	12	12
Novembre	3	11	9	12	10
Décembre	1	8	16	14	13
Total	**28**	**88**	**85**	**121**	**137**

Sur ces 137 saisines, 13 émanent des autorités territoriales qui ont saisi le référent déontologue sur le fondement des dispositions issues de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, c'est-à-dire en raison d'un doute sérieux sur la compatibilité du projet de création d'entreprise ou de départ vers le secteur privé d'un agent avec les fonctions publiques exercées depuis 3 ans ou encore de la nomination à certains emplois de personnes issues du secteur privé. La majorité des saisines (9/12) portaient sur des projets de départ vers le secteur privé ; deux saisines concernaient des projets de création d'entreprise en cumul avec les fonctions publiques et enfin deux saisines (irrecevables) concernaient le contrôle préalable à la nomination d'une personne privée.

Saisine par l'autorité territoriale (AT) 2020				
Département	**Nomination**	**Départ privé**	**Création ou reprise entreprise**	**Total**
69	0	5	1	6
38	0	1	1	2
43	0	2	0	2
Total	**0**	**8**	**2**	**10**
Saisine par l'autorité territoriale (AT) 2021				
69	1	7	1	9
38	0	0	2	2
43	0	0	1	1
26				0
15				0
Total	**1**	**7**	**4**	**12**
Saisine par l'autorité territoriale (AT) 2022				
69	0	1	1	2
38	0	3	0	3
43	2	0	0	2
26	0	2	0	2
15	0	1	1	2
42	0	2	0	2
Total	**2**	**9**	**2**	**13**

B. Collectivités concernées

Sur les 137 saisines enregistrées, **74 saisines** (contre 53 en 2021) **émanent de collectivités du Rhône ; 26 saisines émanent de l'Isère** (contre 36 en 2021)**, 16 de la Haute-Loire** (12 en 2021). Le nombre de saisines émanant du Rhône a considérablement augmenté d'une année à l'autre, alors que celui émanant de l'Isère a baissé. Le nombre de saisines d'agents de Haute-Loire est moins élevé : après une légère baisse en 2021, il repart à la hausse. Ce nombre est proportionnel au nombre d'agents territoriaux de Haute-Loire (5 200 seulement, contre 52 500 dans le Rhône et 36 000 en Isère).

12 saisines émanent de la Drôme (contre 15 en 2021), qui est entrée dans le champ de compétence de la référente déontologue désignée par le CDG 69 à compter de juillet 2021 : il apparaît donc que les agents ont bien été informés de leur droit de consulter un référent déontologue et des modalités de saisine de celui-ci. En 2022, la référente déontologue a saisi les premières demandes émanant du **Cantal : 3 saisines**. Ce chiffre peu élevé s'explique en partie par le fait que ce territoire est plus faiblement peuplé (4 400 agents territoriaux).

Enfin, **5 saisines émanent du département de la Loire**, entré dans le champ de compétence territoriale de la référente déontologue désignée par le CDG 69 le 1er avril 2022.

Département	Saisines 2018	Saisines 2019	Saisines 2020	Saisines 2021	Saisines 2022
69	20	45	41	53	74
38	0	27	28	36	26
43	5	14	14	12	16
26				15	12
15				0	3
42					5
Autre	3	2	2	5	1
Total	**28**	**88**	**85**	**121**	**137**

S'agissant du département du Rhône, **une bonne part des demandes formées par les agents (34 sur 74) émanent des collectivités non affiliées (CNA)** qui ont choisi de confier les fonctions de référent déontologue au référent désigné par le CDG 69. Cette proportion importante, qui diminue cependant par rapport aux années précédentes, s'explique logiquement par le poids des douze collectivités non affiliées du Rhône qui représentent environ 35 000 agents sur les 52 500 agents territoriaux du Rhône.

Saisines CDG69			
	2020	**2021**	**2022**
Collectivités affiliées	20	24	40
Collectivités non affiliées	21	29	34
total	**41**	**53**	**74**

Le nombre de saisines émanant, pour chaque CDG, des collectivités non affiliées (CNA) figure dans les tableaux ci-dessous.

CNA Cdg69			Saisines 2021	Saisines 2022		
	RD CDG69	RL CDG69	RD/RL	RD	RL	TOTAL
Bron	NON	NON	2	1	0	1
Caluire-et-Cuire	OUI	OUI	3	1	0	1
Département du Rhône	NON	NON	0	1	0	1
Ville de Lyon	OUI	NON	6	8	0	8
Métropole de Lyon	OUI	OUI	14	18	0	18
Région AuRA	OUI	OUI	3	4	0	4
Rillieux-la-Pape	OUI	OUI	0	0	0	0
Saint-Priest	NON	NON	0	0	0	0
SDMIS	OUI	OUI	1	0	0	0
Vaulx-en-Velin	OUI	OUI	0	0	0	0
Vénissieux	OUI	OUI	0	0	0	0
Villeurbanne	NON	NON	0	0	1	1
Total			**29**	**33**	**1**	**34**

CNA Cdg38			Saisines 2021	Saisines 2022		
	RD CDG69	RL CDG69	RD/RL	RD	RL	TOTAL
Grenoble Alpes Métropole	OUI	OUI	4	2	0	2
Ville de Grenoble	OUI	OUI	6	3	1	4
CCAS Grenoble	OUI	OUI	1	1	0	1
Ville et CCAS de Bourgoin-Jallieu	NON	NON	0	0	0	0
Ville et CCAS d'Echirolles	NON	NON	0	0	0	0
Ville et CCAS de Saint Martin	NON	NON	0	0	0	0
Ville et CCAS de Vienne	NON	NON	1	0	0	0
Département de l'Isère	NON	NON	0	0	0	0
Total			**12**	**6**	**1**	**7**

CNA Cdg43			Saisines 2021	Saisines 2022		
	RD CDG69	RL CDG69	RD/RL	RD	RL	TOTAL
Le-Puy-en-Velay	OUI	OUI	1	0	0	0
Département Haute-Loire	OUI	OUI	2	10	0	10
Total			**3**	**10**	**0**	**10**

CNA Cdg15			Saisines 2021	Saisines 2022		
	RD CDG69	RL CDG69	RD/RL	RD	RL	TOTAL
Ville d'Aurillac	OUI	OUI	0	0	0	0
CCAS d'Aurillac	OUI	OUI	0	0	0	0
Département du Cantal	OUI	OUI	0	0	0	0
SDIS	OUI	OUI	0	0	0	0
Total			**0**	**0**	**0**	**0**

CNA Cdg26			Saisines 2021	Saisines 2022		
	RD CDG69	RL CDG69	RD/RL	RD	RL	TOTAL
Département de la Drôme	OUI	OUI	0	0	0	0
Ville de Valence + CCAS	OUI	OUI	0	0	0	0
Ville de Romans-sur-Isère + CCAS + CDE	OUI	OUI	0	0	0	0
SDIS 26	OUI	OUI	0	0	0	0
Valence Romans Agglo	OUI	OUI	0	0	0	0
Total			**0**	**0**	**0**	**0**

CNA Cdg42			Saisines 2021	Saisines 2022		
	RD CDG69	RL CDG69	RD/RL	RD	RL	TOTAL
Saint-Etienne	OUI	OUI	X	0	0	0
Roanne	OUI	OUI	X	0	0	0
St Chamond	OUI	OUI	X	0	0	0
St Etienne Métropole	OUI	OUI	X	1	0	1
Département 42	NON	NON	X			
SDIS 42	OUI	OUI	X	0	0	0
Total			X			**1**
Convention avec le cdg 69 depuis 1er avril 2022						

C. Temps passé

Pour chaque réponse apportée à un agent, la référente déontologue crée un « ticket » sur l'outil GRC en précisant notamment le temps passé pour formuler la réponse. Ce système permet de calculer la rémunération de la référente, qui prend la forme de vacations (61 euros brut / heure) payées tous les trimestres.

Pour l'année 2022, la référente déontologue a consacré un peu plus de 122 heures à l'exercice de ses fonctions (contre 126 en 2021), ce qui correspond pour l'essentiel au temps passé pour le traitement des saisines (94 heures), auquel s'ajoute le temps consacré à diverses réunions : réunions de travail mensuelles avec le CDG 69 (9,5 heures) et avec les autres référents des CDG de la région AuRA (2,5 heures). La référente déontologue est également rémunérée par le CDG 69 pour le temps qu'elle consacre à l'animation du réseau national des référents déontologues des centres de gestion et qui comprend aussi, pour la première fois cette année, la préparation de la journée de la laïcité du 9 décembre, organisée dans le cadre du réseau (16 heures).

Vacations	
2018	**Heures**
Janv.-avril 2018	7,4
Mai-août 2018	17,55
Sept-déc. 2018	17,1
total	42,05
2019	
Janv.-mars 2019	10
Avril-juin 2019	14,17
Juil-sept 2019	20,33
Oct-déc. 2019	23,75
total	68,25
2020	
Janv.-mars 2020	21,65
Avril-juin 2020	11,08
Juil.-sept. 2020	17,59
Oct.-déc. 2020	53,43
total	103,75
2021	
Janv.-mars 2021	28,92
Avril-juin 2021	31,17
Juil.-sept. 2021	36,66
Oct.-déc. 2021	29,23
total	**125,98**
2022	
Janv.-mars 2022	30,18
Avril-juin 2022	30,97
Juil.-sept. 2022	26,76
Oct.-déc. 2022	34,34
total	**122,25**

Heures de vacation pour 2021					
	Traitement saisines	**Réunions CDG**	**Réunions réseau AuRA**	**Réseau national des RD des CDG**	**Total**
Janv.-mars 2021	24,92	4			30,18
Avril-juin 2021	21,17	4,5	2,5	3	30,97
Juil.-sept. 2021	34,66	2			26,76
Oct.-déc. 2021	23,23	2		4	34,34
total	103,98	12,5	2,5	7	**122,25**
Heures de vacation pour 2022					
	Traitement saisines	**Réunions CDG**	**Réunions réseau AuRA**	**Réseau national des RD des CDG***	**Total**
Janv.-mars 2022	26,18	1,5	2,5	3	30,18
Avril-juin 2022	21,17	4	0	3	30,97
Juil.-sept. 2022	20,76	1	0	5	26,76
Oct.-déc. 2022	26,34	3	0	5	34,34
total	**94,45**	**9,5**	**2,5**	**16**	**122,25**

*Réunions du réseau et préparation de la journée de la laïcité

Le temps passé par saisine varie de 5 minutes (pour les demandes pour lesquelles la référente déontologue est incompétente) à 3 ou 4 heures pour les saisines émanant d'une autorité territoriale, en fonction de la complexité ou du caractère inédit de la question posée par l'agent.

Globalement, le temps moyen de traitement des saisines a diminué dans la mesure où les saisines soulèvent des questions semblables, notamment en matière de cumul d'activités, de création d'entreprise ou de départ vers le secteur privé. Pour les demandes concernant les projets de cumul d'activités (activité accessoire ou création d'entreprise notamment), **la référente déontologue consacre en moyenne 30 minutes pour traiter la saisine d'un agent concernant un projet de cumul d'activités.**

En revanche, le temps de traitement des saisines émanant des autorités territoriales, sur le fondement de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique est beaucoup plus long. Ces saisines nécessitent généralement des recherches plus approfondies dans la mesure où la référente déontologue est saisie lorsque l'autorité territoriale a un doute sérieux sur la compatibilité du projet de l'agent avec les fonctions publiques exercées depuis 3 ans. Elles demandent également des échanges avec la collectivité : la référente déontologue est régulièrement amenée à demander des compléments d'information. Enfin, alors que les réponses aux agents sont transmises de manière informelle par simple courriel, la mise en forme de l'avis émis sur demande de l'autorité territoriale demande plus de temps.

§ 2. Bilan qualitatif des saisines

Il s'agit d'analyser les saisines 2022 effectuées par les agents, sur le fondement de l'article L. 124-2 du code général de la fonction publique, qui correspondent à la compétence originelle du référent déontologue (1) puis celles émanant des autorités territoriales sur le fondement des dispositions issues de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique (2).

Classement des saisines par thématique				
Thématique	**Saisines 2019**	**Saisines 2020**	**Saisines 2021**	**Saisines 2022**
Cumul d'activités	31	39	50	52
Départ dans le secteur privé	10	9	9	19
AT*-création entreprise cumul		2	4	2
AT*-départ privé		8	7	9
AT*-intégration			1	2
Impartialité et lutte contre les conflits d'intérêts (hors départ secteur privé, cumul d'activités, etc.)	7	5	11	10
Inéligibilités et incompatibilités	5	1	1	0
Neutralité religieuse – laïcité	2	0	1	6
Réserve et confidentialité	4	3	2	3
Obéissance hiérarchique et loyauté	18	8	20	8
Procédure disciplinaire	0	1	2	2
Dignité - probité				1
Autres	11	9	13	23
Total saisines	**88**	**85**	**121**	**137**

*AT : Saisine par l'autorité territoriale

A. Les saisines par les agents

La majorité des saisines traitées par la référente déontologue émane des agents : ces saisines représentent 124 saisines sur 137 au total.

Comme les années précédentes, **une part essentielle des saisines concerne le cumul d'activités (52 saisines). Les demandes concernant les départs vers le secteur privé arrivent en deuxième position, comme les années passées, mais elles connaissent une augmentation considérable avec 19 saisines en 2022** (contre 9 en 2022 et 2021, 10 en 2019). En comptant celles qui émanent des autorités territoriales (9 en 2022), on compte au total 38 demandes portant sur des départs vers le secteur privé.

En dehors du cumul d'activités et du départ vers le secteur privé, les saisines des agents se rattachent essentiellement aux thématiques suivantes : impartialité et lutte contre les conflits d'intérêts (10 saisines), obéissance hiérarchique (8 saisines), réserve et confidentialité (3 saisines), probité (1 saisine, concernant la possibilité d'accepter une invitation à un séminaire professionnel).

La thématique « laïcité-neutralité », alors que le sujet est à la fois politisé et médiatisé et donne lieu à des recours contentieux devant le juge administratif, n'avait jusqu'ici suscité que de rares demandes (1 saisine en 2021, 0 en 2020 et 2 saisines en 2019). Mais la consécration par la loi du référent laïcité semble avoir encouragé les saisines, notamment par les chefs de service : **5 saisines portant sur le respect du principe de laïcité ont été adressées à la référente laïcité en 2022.**

Pour un certain nombre de demandes (29 sur 137), la référente déontologue n'a pas répondu sur le fond, soit que la saisine émanait du service des ressources humaines ou juridique d'une collectivité ou bien d'un agent d'une collectivité extérieur au champ de compétence territoriale du référent, soit que la saisine invitait uniquement la référente à prendre position sur un droit statutaire ou le déroulement de la carrière de l'agent.

Sur 29 demandes irrecevables :

- 9 émanaient de chefs de service, responsables ou gestionnaires RH. Dans ce cas de figure, la référente déontologue suggère à l'auteur de la saisine de l'inviter l'agent personnellement concerné à former lui-même sa demande. Elle lui rappelle également qu'en tant que gestionnaire ou responsable RH, il peut interroger le service carrières – conseil statutaire du centre de gestion concerné.
- 2 demandes émanaient d'agents territoriaux relevant d'un département extérieur au champ de compétence territoriale de la référente déontologue ou d'un agent de la fonction publique d'État ;
- 16 demandes émanaient d'agents questionnant la référente déontologue sur l'étendue de leurs droits statutaires (droit à certaines indemnités, renouvellement congé parental, réintégration suite à une disponibilité, paiement heures supplémentaires, possibilité de rupture conventionnelle, etc.). Dans ce cas de figure, la référente déontologue ne répond jamais sèchement à l'agent mais prend soin de l'orienter dans ses recherches de réponse, notamment en le renvoyant vers telle ou telle du site service public.fr.

Demandes irrecevables/incompétence RD			
Motif	**2020**	**2021**	**2022**
Questions gestionnaires	10	12	9
Incompétence (question posée par un agent dont je ne suis pas le RD)	1	6	2
Demandes agent droits statutaires	6	9	16
Total	**7**	**27**	**29**

1. Exercice d'une activité privée en cumul avec un emploi public

Comme les années précédentes, une part importante des saisines porte sur le cumul d'activités (52 saisines sur 124 saisines agents), qu'il s'agisse de l'exercice d'une activité dite « accessoire » ou de la création ou reprise d'une entreprise (a) ou bien d'activités qui peuvent être exercées sans autorisation, telles que la production d'œuvres de l'esprit ou d'activités relevant de la gestion du patrimoine familial et personnel (b). Qu'elles soient soumises à autorisation ou susceptibles d'être exercées librement, ces activités doivent être compatibles avec l'exercice des fonctions publiques (c).

a) Les activités soumises à autorisation : activité accessoire ou création d'entreprise, des confusions fréquentes entre les deux régimes

S'agissant du cumul d'activités, il convient de distinguer deux régimes d'autorisation pour l'exercice d'une activité privée lucrative : d'une part, le régime de l'activité accessoire, laquelle peut être exercée en cumul avec les fonctions publiques à temps plein sans limitation dans le temps ; d'autre part, le régime de la création ou reprise d'entreprise, qui implique l'exercice des fonctions publiques à temps partiel et est nécessairement limité dans le temps.

TABLEAU : Distinction entre activité accessoire et création ou reprise d'entreprise

Exercice d'une activité accessoire	Création ou reprise d'entreprise
Art. L. 123-7 du CGFP	Art. L. 123-8 du CGFP
Possible en cumul avec les fonctions à temps plein à condition d'obtenir l'autorisation de l'employeur	Obligation d'obtenir l'autorisation d'exercer ses fonctions à temps partiel
Pas de durée fixée par la loi mais l'administration peut fixer une durée d'1 ou 2 ans Renouvelable indéfiniment	Durée maximale de 3 ans, renouvelable 1 an
Peut donner lieu à la création d'une micro-entreprise	Création de tout type d'entreprise (micro-entreprise, SA, SARL…).

Création d'une micro-entreprise.- La confusion entre les deux régimes d'autorisation (activité accessoire/temps partiel pour création d'entreprise) est d'autant plus fréquente que l'exercice d'une activité accessoire peut donner lieu à la création d'une micro-entreprise, comme le précise l'article L. 123-7 du code général de la fonction publique, en renvoyant à l'article L. 613-7 du code de la sécurité sociale. Le décret du 30 janvier 2020 relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique (art. 11) précise que les activités accessoires mentionnées aux 1° à 9° peuvent être exercées sous le régime de la micro-entreprise, tandis que pour les activités mentionnées aux 10° et 11° (services à la personne ; vente de biens produits personnellement par l'agent), la création d'une micro-entreprise est obligatoire.

Lorsque l'activité accessoire donne lieu à la création d'une micro-entreprise, l'autorité hiérarchique accorde à l'agent l'autorisation d'exercer une activité accessoire en cumul avec son emploi public sans avoir à saisir préalablement, ni la Commission de déontologie de la fonction publique, ni, depuis le 1er février 2020, le référent déontologue ou la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique. À l'inverse, si l'activité, bien que correspondant, par son objet, à une activité accessoire (au sens de l'article 11 du décret du 30 janvier 2020), est exercée dans le cadre d'une société qui n'est pas transparente, telle qu'une SARL, elle relève des dispositions de l'article L. 123-8 du code général de la fonction publique. L'agent doit obtenir l'autorisation d'exercer ses fonctions à temps partiel pour créer ou reprendre une entreprise. Le référent déontologue et la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique peuvent être saisis par l'autorité hiérarchique en cas de doute sérieux sur la compatibilité du

projet de création ou de reprise d'une entreprise avec les fonctions exercées par le fonctionnaire au cours des trois années précédant sa demande d'autorisation.

Qualification d'activité accessoire.- Le fonctionnaire peut être autorisé par son autorité hiérarchique à exercer à titre accessoire une activité professionnelle auprès d'une personne ou d'un organisme public ou privé à condition que celle-ci relève de l'une des catégories limitativement visées par les dispositions de l'article 11 du décret du 30 janvier 2020 relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique (qui reprend à l'identique la liste qui figurait l'article 6 du décret de 2017). Aux termes de cet article, *« les activités exercées à titre accessoire susceptibles d'être autorisées sont les suivantes :*

1° Expertise et consultation ;

2° Enseignement et formation ;

3° Activité à caractère sportif ou culturel, y compris encadrement et animation dans les domaines sportif, culturel ou de l'éducation populaire ;

4° Activité agricole au sens du premier alinéa de l'article L. 311-1 du code rural et de la pêche maritime dans des exploitations agricoles constituées ou non sous forme sociale ;

5° Activité de conjoint collaborateur au sein d'une entreprise artisanale, commerciale ou libérale mentionnée à l'article R. 121-1 du code de commerce ;

6° Aide à domicile à un ascendant, à un descendant, à son conjoint, à son partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou à son concubin, permettant au fonctionnaire de percevoir, le cas échéant, les allocations afférentes à cette aide ;

7° Travaux de faible importance réalisés chez des particuliers ;

8° Activité d'intérêt général exercée auprès d'une personne publique ou auprès d'une personne privée à but non lucratif ;

9° Mission d'intérêt public de coopération internationale ou auprès d'organismes d'intérêt général à caractère international ou d'un État étranger ;

10° Services à la personne mentionnés à l'article L. 7231-1 du code du travail ;

11° Vente de biens produits personnellement par l'agent. »

Parmi les questions les plus fréquemment posées en 2021, figure donc, comme les années précédentes, celle de savoir si un agent relève du régime des activités accessoires, susceptibles d'être exercées en cumul avec les fonctions publiques à temps complet et à temps plein et sans limitation dans le temps (même si l'administration employeur peut exiger un renouvellement régulier des demandes d'autorisation de cumul, tous les 1 ou 2 ans), ou bien du

régime de la création d'entreprise, qui nécessite d'obtenir une autorisation d'exercer ses fonctions publiques à temps partiel, pendant une durée de 3 ans maximum, renouvelable 1 an. Une grande partie des réponses de la référente déontologue consiste à indiquer si telle activité – coach professionnel, barreur de feu, formateur en prothésie ongulaire, surveillant de collège ou lycée, professeur de yoga, graphothérapeute, secrétaire administratif, etc.– constitue ou non une activité accessoire au sens de l'article 11 du décret du 30 janvier 2020 relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique (*voir tableau ci-dessous récapitulant les activités au sujet desquelles la référente déontologue désigné par le CDG 69 a été consultées ou celles qui ont été évoquées par d'autres référents déontologues de CDG dans le cadre du réseau national des référents déontologues des CDG*).

TABLEAU : Activités accessoires

Objet de l'activité	**Activité accessoire ?**	**Observations**
Accompagnement (coaching) de particuliers sur la sobriété énergétique au sein de leurs choix de vie	Non	
Animateur de centres aérés ou colonies de vacances	Oui	Art. 11 du décret du 30 janv. 2020 : *« 3° Activité à caractère sportif ou culturel, y compris encadrement et animation dans les domaines sportif, culturel ou de l'éducation populaire »*
Ateliers de massages bébé	Oui/Non	Oui, cette activité peut relever de l'art. 11 du décret du 30 janv. 2020 : *« 2° Enseignement et formation »*, dès lors qu'il s'agit de former les parents et que la formatrice effectue les gestes sur un mannequin.
Coaching professionnel	Non	V. rapport annuel 2017 de la Commission de déontologie, p. 48: *« s'il n'appartient qu'à l'administration dont relève l'agent, sans avis préalable de la Commission, de l'autoriser à exercer une activité privée de formation à la gestion du stress, au management et à la conduite du changement, dès lors qu'elle est au nombre des activités accessoires mentionnées au b) du 1° de l'article 6 du décret du 27 janvier 2017, en revanche la Commission est compétente pour se prononcer sur l'activité de coaching professionnel que le même agent souhaite exercer en cumul, dès lors que cette activité n'est pas accessoire au sens des dispositions*

		du même article » (avis n°17T3690, 12 oct. 2017).
Coach sportif	Oui	Art. 11 du décret du 30 janvier 2020 : *« 3° Activité à caractère sportif ou culturel »*
Co-gérant SARL dirigé par un membre de la famille	Non	
Conseil dans la gestion du patrimoine, la rénovation énergétique de l'habitat, etc.	Non	L'activité de conseil ne peut être considérée comme une activité d'*« expertise et consultation »*, au sens du 1° de l'art. 11 du décret du 30 janv. 2020. Les activités d'expertise ou de consultation, au sens de l'article 11, 1° du décret du 30 janv. 2020, correspondent à des activités nécessairement ponctuelles et doivent être distinguées de la fourniture de prestation de services (v. par ex, avis n° 17T5417 du 11 janv. 2018 de la Commission de déontologie de la fonction publique, cité *in* rapport d'activité 2018, p. 52).
Conseiller en produits naturels (produits de phytothérapie, d'aromathérapie, cosmétiques naturels ou des compléments alimentaires)	Non	
Cours de yoga, de cuisine, etc.	Oui	Art. 11 du décret du 30 janvier 2020 : *« 2° Enseignement et formation »*. Remarque : les enseignement et formations peuvent être dispensés sans qu'ils présentent nécessairement un lien avec les compétences mises en œuvre au titre de l'activité principale, comme c'était le cas sous l'empire de la réglementation antérieure à la loi du 2 févr. 2007 de modernisation de la fonction publique.
Création de jeux de société	Oui/Non	La vente de jeux de société fabriqués artisanalement par l'agent constitue une activité accessoire au sens de l'article 11 du décret du 30 janv. 2020 *« 11° Vente de biens produits personnellement par l'agent »*. S'il s'agit de commercialiser des jeux qui ne sont pas fabriqués personnellement par l'agent, l'activité peut être considérée comme la production d'une œuvre de l'esprit (susceptible d'être exercée librement). Dans ce cas, le conditionnement du jeu doit résulter d'un effort créatif certain, être empreinte de la personnalité de son créateur. Si tel n'est pas le cas, l'activité nécessite une autorisation d'exercer ses

		fonctions publiques à temps partiel pour création d'entreprise.
Création d'un espace de détente intergénérationnel avec animations	Non	
DJ, animateur de soirées	Non	V. FAQ mise en ligne par la DGAFP : Selon une jurisprudence constante de la Commission de déontologie, ces activités ne sont pas, en elles-mêmes, des activités sportives ou culturelles mais relèvent principalement de l'évènementiel.
Extras dans la restauration	Non	
Formation à la prothésie ongulaire	Oui	Art. 11 du décret du 30 janv. 2020 : *« 2° Enseignement et formation »*. Remarque : les enseignement et formations peuvent être dispensés sans qu'ils présentent nécessairement un lien avec les compétences mises en œuvre au titre de l'activité principale, comme c'était le cas sous l'empire de la réglementation antérieure à la loi du 2 févr. 2007 de modernisation de la fonction publique. En revanche, l'activité même de prothésiste ongulaire ne fait pas partie de la liste des activités accessoires.
Formatrice petite enfance	Oui	Art. 11 du décret du 30 janv. 2020 : *« 2° Enseignement et formation »*.
Gestion d'un gîte	Non	
Graphothérapie (activité de rééducation de l'écriture qui s'adresse aux enfants et adolescents qui ont des difficultés à écrire - pour qui l'écriture est lente/douloureuse ou illisible-, et de ce fait, entravent leurs apprentissages scolaires).	Non	
Guérisseur	Non	
Guide touristique	Oui	Art. 11 du décret du 30 janv. 2020 : *« 3° Activité à caractère sportif ou culturel, y compris encadrement et animation dans les domaines sportif, culturel ou de l'éducation populaire »* V. FAQ mise en ligne par la DGAFP
Hôte de caisse	Non	
Kinésiologue	Non	

Missions via l'application ROAMLER (courtes missions, consistant, par exemple, à vérifier la disponibilité de certains articles présents en libre service dans les magasins)	Non	
Petsitting : garde et promenade d'animaux domestiques	Oui	Art. 11 du décret du 30 janv. 2020 : *« 7° Travaux de faible importance réalisés chez des particuliers »* V. aussi la circulaire FP n° 2157 du 11 mars 2008 relative au cumul d'activités
Photographie sociale (mariages, baptêmes, etc.)	Non	Si les photographies présentent une dimension artistique, alors l'activité de photographe peut être exercée librement. En vertu du V de l'article 25 *septies* de la loi du 13 juil. 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, les fonctionnaires peuvent librement exercer une activité consistant en la production d'œuvres de l'esprit. L'agent est alors considéré comme *« photographe auteur »* : ses photos sont réalisées en exemplaire unique ou bien en nombre limité mais numérotées ; elles sont signées.
Porteur de cercueils	Non	
Praticienne méthode PEC (psycho-émotionnelle, énergétique et corporelle)	Non	
Projectionniste de cinéma, technicien son/lumière (par ex. dans un théâtre)	Non	V. FAQ mise en ligne par la DGAFP : Selon une jurisprudence constante de la Commission de déontologie, ces activités ne sont pas, en elles-mêmes, des activités sportives ou culturelles mais relèvent principalement de la filière technique.
Secrétariat administratif dans une entreprise	Non	
Serveur dans un bar	Non	
Sophrologue, psychologue, etc.	Non	L'activité de conseil ne peut être considérée comme une activité d'*« expertise et consultation »*, au sens du 1° de l'art. 11 du décret du 30 janv. 2020. Le terme de consultation ne couvre pas la consultation médicale ou paramédicale exercée à titre libérale. V. FAQ mise en ligne par la DGAFP : *« une psychologue scolaire ne peut pas donner des consultations en dehors de ses heures de*

		service dans le cadre du régime de l'activité accessoire ».
Taxi	Non	
Thérapeute de couples	Non	L'activité de conseil ne peut être considérée comme une activité d'« *expertise et consultation* », au sens du 1° de l'art. 11 du décret du 30 janv. 2020. Les activités d'expertise ou de consultation, au sens de l'article 11, 1° du décret du 30 janv. 2020, correspondent à des activités nécessairement ponctuelles et doivent être distinguées de la fourniture de prestation de services. Ainsi l'activité de thérapeute de couples ou de familles s'adressant aux particuliers ne constitue une activité de consultation, laquelle doit être effectuée à la demande d'une personne ou d'un organisme public ou privé dont l'identité doit être mentionnée dans la demande d'autorisation (avis n° 17R0010 du 14 déc. 2017, cité in rapport public 2017 de la Commission p. 48-49).
Travaux de jardinage chez des particuliers	Oui	Art. 11 du décret du 30 janv. 2020 : « *7° Travaux de faible importance réalisés chez des particuliers* ».
Vente de miel sur les marchés locaux par un agent qui possède ses propres ruches	Oui	Art. 11 du décret du 30 janv. 2020 : « *4° Activité agricole* » La vente des produits tirés d'un patrimoine agricole de dimension modeste constitue bien une activité agricole susceptible d'être exercée en cumul avec les fonctions publiques à temps plein. V. la circulaire FP n° 2157 du 11 mars 2008 relative au cumul d'activités V. aussi question écrite n° 22623 du sénateur Jean Louis Masson[25]
Vigile, stadier dans une enceinte sportive	Non	V. FAQ mise en ligne par la DGAFP : Selon une jurisprudence constante de la Commission de déontologie, ces activités ne sont pas, en elles-mêmes, des activités sportives ou culturelles mais relèvent principalement de la filière de la sécurité.

Si l'activité que l'agent envisage d'exercer en cumul avec son emploi public ne correspond pas à l'une des catégories visées par l'article 11 du décret du 30 janvier 2020, l'agent

[25] Activité privée compatible avec un emploi dans la fonction publique territoriale - Sénat (senat.fr)

n'a pas d'autre choix que de demander l'autorisation d'exercer ses fonctions à temps partiel pour créer ou reprendre une entreprise. Cette exigence est lourde pour des agents qui souhaitent, afin de compléter leur rémunération, faire simplement quelques heures, en dehors de leur service, au cours du week-end ou pendant leurs congés : tâches administratives dans une entreprise dirigée par une connaissance, hôte de caisse dans un commerce, veilleur de nuit dans un hôtel ou cuisinier dans une colonie de vacances pendant les congés d'été, vente à domicile, etc.

La liste des activités accessoires qui figure à l'article 11 du décret du 30 janvier 2020 relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique apparaît plus contraignante pour les agents de catégorie C qui souhaitent, afin de compléter leur rémunération, faire simplement quelques heures, en dehors de leur service, au cours du week-end ou pendant leurs congés. Les activités de consultation, expertise, enseignement et formation, qui figurent dans la liste concernant davantage les agents de catégorie A, voire B.

À l'issue de cette cinquième année d'activité, **la référente déontologue confirme qu'il serait souhaitable de faire évoluer le régime des activités accessoires. Plutôt que de lister les catégories d'activités accessoires, dont l'exercice en cumul avec des fonctions publiques à temps complet, peut être autorisé par l'autorité hiérarchique, il faudrait plutôt limiter l'exercice d'une activité accessoire en fixant un double plafond : un nombre maximum d'heures par mois ou par année pendant lesquelles l'activité accessoire est exercée ; un montant maximum de rémunération (proportionnel à la rémunération perçue par l'agent au titre de ses activités administratives) auquel l'activité accessoire peut donner lieu.** En ce sens, le rapport rédigé en février 2017 dans le cadre du *think tank* Terra Nova par Joël Moret-Bailly, Hélène Ruiz-Fabri et Laurence Scialom estime *« sans doute souhaitable d'établir des pourcentages de temps d'activité et des plafonds »*[26].

Le décret-loi du 29 octobre 1936, avait instauré un plafonnement des rémunérations publiques perçues par un agent, fixé à la rémunération principale, augmentée de 30%. Ce plafond avait été abaissé par le décret n° 55-957 du 11 juillet 1955, portant aménagement de la réglementation des cumuls de retraites, de rémunérations et de fonctions, à 100 % du traitement indiciaire de l'intéressé[27]. Après s'être interrogé sur la nécessité de laisser les rémunérations

[26] Moret-Bailly J., Ruiz-Fabri H., Scialom L., *Les conflits d'intérêts nouvelle frontière de la démocratie*, Terra Nova, 3 févr. 2017, proposition n° 10, p. 5.

[27] Art. 9 du décret-loi de 1936, modifié par le décret de 1935 : *« La rémunération effectivement perçue par un fonctionnaire, agent ou ouvrier des collectivités ou services susvisés à l'article 1er ne pourra dépasser, à titre de cumul de rémunérations, le montant du traitement principal perçu par l'intéressé majoré de 100 p. 100, ce traitement étant constitué par la rémunération la plus élevée soumise à retenues pour pensions dans le cas des*

privées hors de tout plafond de cumul de rémunération, le Conseil d'État a finalement proposé de ne pas soumettre les rémunérations privées à un plafonnement qui risquerait d'être à la source de nombreuses fraudes et donc inefficace[28].

À défaut d'instituer un plafond chiffré, une formule plus générale, susceptible d'être appliquée comme un standard, pourrait au moins être intégrée dans les textes. À ce titre, la Charte de déontologie des membres de la juridiction administrative rappelle que *« la rémunération des activités accessoires ne saurait être excessive »* (VII, n° 71). Dans le même sens, le Collège de déontologie des juridictions financières a dégagé des *« lignes générales »* encadrant l'exercice d'une activité accessoire (avis n° 2018-05). À ce titre, la rémunération ne doit pas être *« susceptible d'introduire un doute sur le fait que c'est bien pour la Cour* [*des comptes*] *que s'exerce, à titre principal, l'activité professionnelle »* (avis n° 2015-06). En outre, elle ne doit pas non plus être d'un niveau qui pourrait laisser penser que les membres de la Cour peuvent, par des activités accessoires, se procurer une sorte de second salaire (avis n° 2016-07). Enfin, la rémunération perçue dans le cadre de l'activité accessoire ne doit pas introduire le soupçon d'un conflit d'intérêts avec les fonctions publiques. À ce titre, le Collège vérifie que la rémunération envisagée correspond à celle usuellement pratiquée par l'entreprise au sein de laquelle l'agent envisage d'exercer son activité à titre accessoire (avis n° 2018-04).

Proposition n° 7

Plutôt que de lister les catégories d'activités accessoires, dont l'exercice en cumul avec des fonctions publiques à temps plein, peut être autorisé par l'autorité hiérarchique, limiter l'exercice d'une activité accessoire en fixant un double plafond : un nombre maximum d'heures par mois ou par année pendant lesquelles l'activité accessoire est exercée ; un montant maximum de rémunération (proportionnel à la rémunération perçue par l'agent au titre de ses activités administratives) que l'activité accessoire peut procurer. À défaut d'instituer un plafond chiffré, une formule plus générale, énonçant que la rémunération des activités accessoires ne saurait être excessive, susceptible d'être appliquée comme un standard, pourrait au moins être intégrée dans les textes.

personnels titulaires on qui serait soumise à retenues pour pension si l'emploi conduisait à pension au titre du régime applicable aux personnels titulaires de la collectivité considérée. »

[28] Conseil d'État, Section du rapport et des études, *Le cumul d'activités et de rémunération des agents publics*, 30 nov. 1998, p. 56.

b) Les activités privées susceptibles d'être exercées librement

Activités non professionnelles.- La référente déontologue est fréquemment amenée à distinguer les activités professionnelles des activités privées non professionnelles. L'agent public peut exercer librement une activité privée lucrative dès lors que celle-ci ne prend pas un caractère professionnel. Cette interprétation résulte d'une lecture *a contrario* de l'article L. 123-1 du code général de la fonction publique, qui interdit au fonctionnaire *« d'exercer, **à titre professionnel**, une activité privée lucrative de quelque nature que ce soit »*. En ce sens, la référente déontologue a indiqué à un agent qui souhaitait travailler quelques heures le samedi, en tant qu'hôte de caisse, pour aider son fils à lancer son commerce, qu'il pouvait le faire librement dès lors qu'il s'agissait simplement de donner un coup de main ponctuel.

Le Collège de déontologie des juridictions financières a également retenu une telle interprétation, en considérant qu'une activité peut être qualifiée d'activité privée si elle revêt un caractère occasionnel, si la rémunération perçue est très limitée, et si celle-ci n'est pas exercée dans un cadre, tel qu'un contrat de travail, qui lui donne par nature un caractère professionnel (avis n°2018-03 et -05)[29]. Pour le Collège, une activité de micro-entrepreneur est par nature une activité professionnelle. Si les deux premiers critères retenus par le Collège de déontologie des juridictions financières (caractère occasionnel + rémunération limitée) ne sont pas contestables, le troisième critère d'identification de l'activité non professionnelle (absence de contrat de travail ou absence de création d'une entreprise) est plus problématique dans la mesure où des activités très ponctuelles nécessitent la signature d'un contrat de travail ou la création d'une micro-entreprise. D'ailleurs, selon la Commission de déontologie de la fonction publique, l'interdiction faite aux agents de cumuler leurs fonctions administratives avec une activité privée impliquant la création d'entreprise a été interprétée comme étant circonscrite à l'hypothèse dans laquelle cette entreprise est le support d'une activité professionnelle[30].

Par ailleurs, comme le précise l'article 10 du décret du 30 janvier 2020, *« l'exercice d'une activité bénévole au profit de personnes publiques ou privées sans but lucratif est libre »*. Cette disposition ne s'étend pas aux activités bénévoles pour le compte de personnes privées à but lucratif. Le 1° de l'article L. 123-1 du code général de la fonction publique interdit aux agents publics *« de participer aux organes de direction de sociétés ou d'associations à but lucratif »*. Le fait que l'activité de dirigeant soit bénévole ne permet pas de contourner cette interdiction qui vise toute société à but lucratif. Dans le même sens, la Haute Autorité a estimé

[29] *Ibid*.
[30] Rapport d'activité 2017, p. 49.

qu'une activité professionnelle exercée pour le compte d'une entreprise privée constitue par nature une activité privée lucrative, quand bien même elle ne donne pas lieu à rémunération. Une telle activité doit, dès lors, faire l'objet d'une autorisation préalable au titre de ces dispositions. À ce titre, une activité de consultant senior pour le compte d'un cabinet de conseil aux entreprises constitue par nature une activité privée lucrative devant faire l'objet d'un contrôle préalable, et ce même si l'activité n'est pas rémunérée[31].

Production des œuvres de l'esprit.- Aux termes de l'article L. 123-2 du code général de la fonction publique, *« la production des œuvres de l'esprit par un agent public, au sens des articles L. 112-1, L. 112-2 et L. 112-3 du code de la propriété intellectuelle, s'exerce librement, dans le respect des dispositions relatives au droit d'auteur des agents publics et sous réserve des articles L. 121-6 et L. 121-7 du présent code »*. Il s'agit là de la reprise d'une dérogation ancienne, déjà prévue dans le décret-loi de 1936. Même si l'agent n'en a juridiquement pas l'obligation, la référente déontologue l'invite néanmoins, dans un souci de transparence, à informer sa collectivité de cette activité, notamment si celle-ci devenait lucrative.

La loi n'a pas donné de définition précise des œuvres de l'esprit. Elle s'est contentée de fournir une liste (art. L. 112-2 du code de la propriété intellectuelle).

« Sont considérés notamment comme œuvres de l'esprit au sens du présent code :

1° Les livres, brochures et autres écrits littéraires, artistiques et scientifiques ;

2° Les conférences, allocutions, sermons, plaidoiries et autres œuvres de même nature ;

3° Les œuvres dramatiques ou dramatico-musicales ;

4° Les œuvres chorégraphiques, les numéros et tours de cirque, les pantomimes, dont la mise en œuvre est fixée par écrit ou autrement ;

5° Les compositions musicales avec ou sans paroles ;

6° Les œuvres cinématographiques et autres œuvres consistant dans des séquences animées d'images, sonorisées ou non, dénommées ensemble œuvres audiovisuelles ;

7° Les œuvres de dessin, de peinture, d'architecture, de sculpture, de gravure, de lithographie ;

8° Les œuvres graphiques et typographiques ;

9° Les œuvres photographiques et celles réalisées à l'aide de techniques analogues à la photographie ;

[31] Délibération n° 2021-191 du 19 oct. 2021 (résumé en ligne sur le site de la HATVP).

10° Les œuvres des arts appliqués ;

11° Les illustrations, les cartes géographiques ;

12° Les plans, croquis et ouvrages plastiques relatifs à la géographie, à la topographie, à l'architecture et aux sciences ;

13° Les logiciels, y compris le matériel de conception préparatoire ;

14° Les créations des industries saisonnières de l'habillement et de la parure. Sont réputées industries saisonnières de l'habillement et de la parure les industries qui, en raison des exigences de la mode, renouvellent fréquemment la forme de leurs produits, et notamment la couture, la fourrure, la lingerie, la broderie, la mode, la chaussure, la ganterie, la maroquinerie, la fabrique de tissus de haute nouveauté ou spéciaux à la haute couture, les productions des paruriers et des bottiers et les fabriques de tissus d'ameublement. »

Cette liste est indicative : des productions qui ne figurent pas expressément dans cette liste peuvent néanmoins être qualifiées d'œuvres de l'esprit. Conformément à la jurisprudence de l'ancienne Commission de déontologie[32], la production d'œuvres de l'esprit correspond à des activités essentiellement artistiques (un photographe qui photographie les montagnes, un illustrateur qui expose dans des galeries d'art, etc.). En revanche, les activités qui, par leur dimension essentiellement commerciale (les agents concernés répondent à une commande précise), ne peuvent être considérées comme des œuvres de l'esprit : photographe de mariage, rédacteur local de presse, illustrateur dans l'édition, etc. Dans cette seconde hypothèse, l'agent peut solliciter à bénéficier d'un cumul pour création ou reprise d'entreprise.

Un agent peut-il librement publier un roman qu'il a écrit en dehors de ses heures de service ? S'agissant de la production d'œuvres de l'esprit, l'agent n'a pas besoin d'autorisation de cumul pour écrire et publier un livre. Toutefois, dans un souci de dialogue avec son employeur, l'agent peut informer son supérieur hiérarchique de la publication du livre avant sa parution : il vaut mieux qu'il l'apprenne par lui plutôt qu'il ne le découvre par hasard. Par ailleurs, l'agent doit respecter les obligations de secret et de discrétion professionnels énoncés dans le statut général de la fonction publique, ainsi que le devoir de réserve, consacré par la jurisprudence. Autrement dit, l'agent ne doit pas révéler dans son livre, des faits, informations ou documents dont il a eu connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions (discrétion), ni des informations relatives à des usagers du service (secret). L'agent

[32] V. la FAQ en ligne sur le portail de la fonction publique : https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/carrieres_et_parcours_professionnel/com_deontologie/FAQ.pdf

doit éviter d'évoquer le fonctionnement interne de son administration, d'autant plus s'il s'agit de le critiquer (réserve). En outre, conformément au devoir de réserve, l'agent, même sous couvert de l'anonymat, ne doit pas critiquer le fonctionnement de son administration, ni se moquer de ses collègues, même en remplaçant leurs noms par des noms imaginaires. S'il critique publiquement une politique publique, il doit à tout le moins éviter de le faire en sa qualité d'agent public.

Gestion du patrimoine personnel et familial.- Même si la loi ne l'énonce plus expressément depuis l'entrée en vigueur de la loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, les agents publics demeurent libres de gérer leur patrimoine personnel et familial, comme l'a confirmé la Commission de déontologie de la fonction publique[33]. Selon cette dernière, l'interdiction faite aux agents de cumuler leurs fonctions administratives avec une activité privée impliquant la création d'entreprise a été interprétée comme étant circonscrite à l'hypothèse dans laquelle cette entreprise est le support d'une véritable activité professionnelle[34]. Le caractère professionnel est apprécié en tenant compte de différents indices tels que la forme juridique de l'entreprise, la nature et l'ampleur de l'activité, les moyens matériels et intellectuels mis en œuvre ou encore, le cas échéant, la répartition du capital (avis n°16T1850 du 7 juillet 2016).

La référente déontologue regrette que la liberté de gestion du patrimoine personnel et familial par les agents publics ne soit plus expressément énoncée depuis la loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires. Certes, la Commission de déontologie de la fonction publique a estimé que les agents publics demeuraient libres de gérer leur patrimoine personnel et familial. À ce titre, l'agent public peut librement gérer son patrimoine immobilier personnel et ainsi percevoir les loyers d'un appartement dont il serait propriétaire. D'après la circulaire ministérielle n° 2157 du 11 mars 2008 relatif au cumul d'activités (p. 5), adoptée sous l'empire de la législation antérieure, la liberté de gestion du patrimoine personnel et familial de l'agent public *« a pour limite l'acquisition de la qualité de dirigeant ou de gérant ou de commerçant : un agent public peut détenir des parts sociales d'une entreprise et percevoir les bénéfices qui s'y attachent à condition de n'être qu'actionnaire de l'entreprise et de ne pas assurer de rôle de dirigeant. Il peut faire fructifier son patrimoine*

[33] V. par exemple rapport d'activité 2017, p. 49.
[34] V. rapport d'activité 2017, p. 49 : https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/publications/coll_outils_de_la_GRH/deontologie/rapport-deontologie-2017.pdf

personnel, par exemple en louant un bien qu'il possède, sans que cette activité puisse le conduire à faire commerce de son bien dans un cadre professionnel. Cette interdiction d'avoir la qualité de gérant s'applique également aux sociétés civiles immobilières constituées pour gérer un patrimoine immobilier ». En revanche, selon la Commission de déontologie, la création d'une SCI dont le capital est partagé entre un fonctionnaire et son épouse et dont il assure la gérance ne relève pas des interdictions énumérées par l'article 25 *septies* de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires (avis n°16E1826 du 7 juillet 2016). Il conviendrait de préciser expressément dans le statut général des fonctionnaires que l'agent peut exercer la gérance d'une société civile immobilière pour gérer son patrimoine immobilier personnel.

La référente déontologue a été saisie à plusieurs par des agents demandant s'il était possible d'être gérant de sociétés familiales. Un agent l'a interrogée plus précisément sur la possibilité de reprendre l'exploitation agricole de son conjoint qui devait partir à la retraite, en cumul avec ses fonctions publiques. Selon les dispositions de l'article 11 du décret du 30 janvier 2020 relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique, parmi les activités accessoires susceptibles d'être autorisées en cumul avec les fonctions publiques exercées à temps complet et à temps plein, figure la catégorie suivante : *« 4° Activité agricole au sens du premier alinéa de l'article L. 311-1 du code rural et de la pêche maritime dans des exploitations agricoles constituées ou non sous forme sociale ».* En pratique, l'activité agricole « accessoire » correspond à celle d'un agent public qui possède un patrimoine modeste (cultures de petite taille, cultures vivrières, etc.) et qui souhaite entretenir ce patrimoine au moyen de la vente des produits qu'il en retire, ou bien profiter de ses loisirs pour se constituer des ressources financières accessoires, sans que cette activité le conduise à créer une société civile ou commerciale (circulaire n° 2157 du 11 mars 2008 relative au cumul d'activités).

Si une activité agricole accessoire peut donner lieu à la création d'une micro-entreprise, en revanche, elle ne peut donner lieu à la création ou la reprise d'une société civile ou commerciale. Toutefois, là encore, il existe une certaine tolérance (mais qui n'est pas prévue ni dans la loi, ni dans le décret), au titre de la liberté de gestion du patrimoine personnel et familial. La circulaire n° 2157 du 11 mars 2008 relative au cumul d'activités[35] énonçait que l'agent public peut reprendre une société pour exploiter une activité agricole *« afin de protéger la transmission des biens familiaux, dans le cas par exemple où l'agent se retrouve le conjoint survivant d'un exploitant agricole, ou bien l'héritier d'une exploitation de ce type ».*

[35] V. la circulaire p. 10 : http://circulaire.legifrance.gouv.fr/pdf/2009/05/cir_26274.pdf

Proposition n° 8

Inscrire expressément dans la loi ou le décret que l'agent public peut diriger une entreprise qui n'est pas le support d'une activité professionnelle, au titre de la liberté de gestion du patrimoine personnel et familial (gérance d'une société civile immobilière pour gérer son patrimoine immobilier personnel ou reprise d'une société civile ou commerciale pour exploiter une activité agricole).

c) La compatibilité de l'activité professionnelle exercée en cumul avec les fonctions publiques

L'activité privée que l'intéressée envisage d'exercer en cumul avec ses fonctions publiques ne doit pas compromettre ou mettre en cause le fonctionnement normal, l'indépendance ou la neutralité du service. Elle ne doit pas non plus porter atteinte aux obligations et principes déontologiques qui s'imposent aux agents publics (dignité, impartialité, intégrité, probité, neutralité, laïcité, égalité de traitement, etc.) : il ne doit pas y avoir de confusion possible ni d'interférences entre l'entreprise que l'agent envisage de créer et son emploi public, ou plus largement la collectivité publique qui l'emploie. Enfin, elle ne doit pas exposer l'intéressé en situation de méconnaître l'article 432-12 du code pénal (délit de prise illégale d'intérêts pendant l'exercice des fonctions).

Exercice de l'activité en dehors du temps de service.- L'activité professionnelle privée est nécessairement exercée en dehors des heures de service. Certains agents interrogent parfois la référente déontologue sur la nécessité d'une autorisation, dans la mesure où l'activité qu'ils envisagent d'exercer en cumul avec leurs fonctions publiques les occupera uniquement le week-end, pendant leurs congés et de manière générale, pendant leur temps libre. L'autorisation de cumul de la part de l'autorité hiérarchique est nécessaire alors même que l'activité accessoire est – et doit être – exercée en dehors des heures de service, le dimanche ou les jours fériés.

L'exigence s'impose à tous les agents, qu'ils soient titulaires ou contractuels, qu'ils exercent leurs fonctions à temps complet ou à temps partiel. Un agent employé à temps partiel à 50% n'est donc pas dispensé d'autorisation pour exercer une activité accessoire avec ses fonctions publiques. Seuls les agents à temps non complet ou incomplet et dont la quotité de temps de travail est inférieure ou égale à 70% sont dispensés d'autorisation mais doivent néanmoins déclarer les activités privées professionnelles qu'ils exercent en cumul avec leurs fonctions publiques.

Absence de conflit d'intérêts.- L'obligation de désintéressement, consacrée dans les statuts successifs de la fonction publique, interdit au fonctionnaire *« d'avoir, par lui-même ou par personne interposée et sous quelque dénomination que ce soit, dans une entreprise soumise au contrôle de son administration ou service, ou en relation avec son administration ou service, des intérêts de nature à compromettre son indépendance »*[36].

Le risque d'interférence entre les fonctions publiques et l'activité privée est particulièrement élevé, lorsque l'entreprise que l'agent souhaite créer, dans le cadre d'un cumul d'activités, intervient dans le même secteur d'activité que celui dans lequel il exerce ses fonctions publiques et dans le même ressort territorial. L'autorisation de cumul peut alors être refusée ou bien être accordée accompagnée de certaines réserves dont le respect s'impose à l'agent. Il est généralement exigé que l'agent s'abstienne, dans le cadre de son activité privée, de faire état de sa qualité de fonctionnaire, d'utiliser les informations auxquelles il a accès dans le cadre de ses fonctions administratives et d'avoir pour clients des personnes avec lesquelles il est en contact dans l'exercice de ses fonctions administratives. L'agent doit s'abstenir de toute démarche commerciale sur les lieux de ses fonctions administratives : il ne doit en aucun cas distribuer de cartes de visite au titre de son activité privée dans le cadre de ses fonctions publiques. L'autorité hiérarchique ne peut donc accorder l'autorisation de cumul que si elle estime que l'intéressé est en mesure de respecter de telles réserves.

☹ L'agent ne peut procéder à aucun démarchage pour le compte de son entreprise privée dans le cadre de ses fonctions publiques ; il ne doit mentionner ni sa qualité d'agent public, ni apposer le logo de l'administration qui l'emploie sur les supports de communication (site internet, cartes de visite, etc.) de son entreprise.

Absence de prise illégale d'intérêts.- L'article 432-12 du code pénal réprime la prise illégale d'intérêts pendant l'exercice des fonctions. Puni de cinq ans d'emprisonnement et d'une amende de 500 000 euros, dont le montant peut être porté au double du produit tiré de l'infraction, il sanctionnait, jusqu'à sa modification par la loi n° 2021-1729 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire (art. 15), le fait pour un élu ou un agent public d'avoir un *« intérêt quelconque »* dans une opération ou une entreprise dont il a la charge d'assurer la surveillance, l'administration, la liquidation ou le paiement.

L'article 432-12 ne vise donc pas spécifiquement les situations de cumul d'activités. Mais la création ou la reprise d'une entreprise en cumul avec les fonctions publiques peut

[36] Art. 8 du statut de 1946 ; art. 8-2 du statut de 1959 ; art. 25 du statut de 1983 ; art. L. 123-1 du CGFP.

exposer l'agent à des poursuites pénales pour prise illégale d'intérêts dès lors que le fonctionnaire entend créer ou reprendre une entreprise dont il a la charge, au titre de ses fonctions administratives, d'assurer la surveillance, l'administration, la liquidation ou le paiement.

Si le risque pénal est limité s'agissant de la création d'une entreprise, il peut exister si l'agent est amené, dans l'exercice de ses fonctions administratives, à surveiller l'entreprise qu'il entend créer. En outre, l'agent doit faire preuve d'une grande prudence dans le choix de ses futurs clients : il ne doit pas avoir pour clients des personnes dont il a la charge d'assurer la surveillance, l'administration, la liquidation ou le paiement dans le cadre de ses fonctions publiques. Ainsi la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique ne s'est-elle pas opposée à ce que la directrice du cabinet et de la communication d'un maire d'une commune de plus de 20 000 habitants crée, en cumul avec ses fonctions publiques, une microentreprise pour entreprendre une activité de conseil en communication politique, en lui imposant de s'abstenir de prendre pour cliente, dans le cadre de son activité privée, toute entreprise dont elle a, en tout ou partie, la charge d'assurer la surveillance, l'administration, la liquidation ou le paiement au sens des dispositions de l'article 432-12 du code pénal, dans le cadre de ses fonctions actuelles[37].

Dignité.- L'agent doit s'abstenir d'exercer une activité susceptible de porter atteinte à la dignité de ses anciennes fonctions. Énoncée à l'article L. 121-1 du code général de la fonction publique, l'obligation de dignité s'impose à tout agent public, même en dehors du service, afin qu'il ne porte pas atteinte à l'image de l'administration.

La question se pose notamment pour les activités mettant en œuvre des pratiques non conventionnelles à visée thérapeutique. À compter d'octobre 2018, la Commission de déontologie de la fonction publique a assoupli sa grille d'analyse s'agissant des pratiques thérapeutiques non conventionnelles, considérant qu'il ne lui appartenait pas d'apprécier le bien-fondé de l'activité envisagée par l'agent dès lors que cette activité est légale. Ce n'est qu'à titre exceptionnel que l'activité privée que l'agent envisage d'exercer, peut être considérée comme incompatible avec les fonctions publiques précédemment exercées, dans la mesure où elle serait manifestement de nature à porter atteinte à l'image de l'administration. Or, selon la Commission, les activités mettant en œuvre des pratiques non conventionnelles à visée thérapeutique ne peuvent être cumulées, sans porter atteinte à l'indépendance et au bon fonctionnement du service, avec les fonctions administratives des personnels éducatif, médical,

[37] Délibération n° 2021-15 du 2 févr. 2021 (résumé en ligne sur le site de la HATVP).

médico-social et policier et avec les fonctions des magistrats administratifs. Ces activités sont également susceptibles de porter atteinte à la dignité attachée à l'exercice des fonctions s'agissant des fonctionnaires d'un niveau hiérarchique supérieur. Pour les agents concernés, si ces activités peuvent éventuellement être exercées à la suite d'un départ temporaire ou définitif de la fonction publique, elles sont interdites en cumul (rapport annuel d'activité 2019, p. 52). On peut penser que la Haute Autorité s'inscrira dans la lignée de la jurisprudence de la Commission de déontologie.

Le dernier rapport d'activité (2019) de la Commission de déontologie fournit de nombreux exemples (p. 52-54). La Commission a ainsi considéré que l'activité mettant en œuvre la pratique de thérapies complémentaires en énergétique chinoise et hypnothérapie devait être regardée comme une activité de soins non conventionnelle et qu'eu égard au risque de confusion entre des fonctions administratives d'enseignement exercées dans un établissement scolaire et une telle pratique, le cumul d'une activité privée lucrative fondée sur cette pratique avec l'exercice des fonctions de professeur en collège risquait de mettre en cause le fonctionnement normal du service (avis 19E0003 du 14 févr. 2019). Un chef de service de police municipale ne peut être autorisé à créer une entreprise pour exercer une activité de magnétiseur, *« eu égard à l'autorité qui s'attache aux fonctions de policier »*. Est sans incidence à cet égard la circonstance que la pratique de soins non conventionnelle soit exercée au domicile de l'intéressé, à quelque 40 km de son lieu de travail (avis n°18T5854 du 17 janv. 2019). Dans le même sens, la pratique d'activités de médium ne saurait être cumulée avec l'exercice des fonctions administratives d'un agent sans porter atteinte à la dignité de ces fonctions (avis n° 19T6259 du 17 oct. 2019). Une diététicienne exerçant au sein d'un EPHAD ne peut exercer en cumul une activité privée lucrative d'ethnomédecine chinoise, qui doit être considérée comme une activité de soins non conventionnelle, eu égard au risque de confusion entre des fonctions administratives exercées dans un établissement de santé et une telle pratique (avis n° 19H0154 du 14 févr. 2019).

À l'inverse, un agent assistant socio-éducatif principal peut exercer en cumul les activités d'éducateur spécialisé et de sophrologue, sous réserve qu'il s'abstienne de prendre en charge des personnes rencontrées dans le cadre de l'exercice de ses fonctions administratives, de tout démarchage sur le lieu d'exercice de ses fonctions ainsi que de faire état de sa qualité de fonctionnaire dans l'exercice de son activité privée (avis n°18H6211 du 17 janv. 2019). En outre, les activités à visée thérapeutique doivent être distinguées des activités de bien-être. À ce titre, les massages classiques à base d'huiles qui ont une simple finalité de bien-être, à la

différence des massages à visée thérapeutique, peuvent être exercés en cumul par une auxiliaire de puériculture. De même, la réflexologie plantaire n'a pas été considérée comme une pratique non conventionnelle à visée thérapeutique. Ces activités sont donc autorisées avec les réserves classiquement émises dans le cadre de demandes de cumul avec des activités à visée non thérapeutique (avis n°19H0157 du 14 févr. 2019). Dans le même sens, une puéricultrice peut être autorisée à cumuler ses fonctions administratives dans le domaine de la santé avec une activité de neuro-training dès lors que cette activité s'assimile à du coaching et ne constitue ainsi pas une pratique non conventionnelle de soins (avis n° 19H5415 du 12 sept. 2019).

2. Départ vers le secteur privé

Indépendamment des saisines émanant des autorités territoriales (v. *infra*), la référente déontologue a traité, en 2022, 19 saisines émanant d'agents concernant un projet de départ vers le secteur privé. Ce chiffre traduit une augmentation considérable (9 saisines en 2021, 9 saisines en 2020, 10 saisines en 2019). Comme les années précédentes, la référente déontologue a été saisie de cas délicats dans la mesure où ils portaient sur une possibilité de recrutement par une entreprise prestataire de la collectivité de l'agent. La référente déontologue a également été saisie à plusieurs reprises par des agents qui souhaitent quitter la fonction publique pour créer une entreprise de conseil et proposer des prestations à des collectivités publiques. La référente déontologue leur explique que, pour éviter toute confusion entre leurs anciennes fonctions publiques et leur activité privée, ils devront en principe, pendant un délai de 3 ans suivant la cessation de leurs fonctions publiques, s'abstenir de toute relation professionnelle avec leur ancienne collectivité.

Risque pénal.- L'article 432-13 du code pénal relatif à la prise illégale d'intérêts suivant l'exercice des fonctions, réprime la prise de participation par travail, conseil ou capitaux dans une entreprise privée, si le fonctionnaire, dans le cadre des fonctions qu'il a effectivement exercées au cours des trois dernières années :

- a été chargé d'assurer la surveillance ou le contrôle de cette entreprise ;

- a été chargé de conclure des contrats de toute nature avec cette entreprise ;

- a été chargé de formuler un avis sur des contrats de toute nature conclus avec cette entreprise ;

- a été chargé de proposer directement à l'autorité compétente des décisions relatives à des opérations réalisées par cette entreprise ;

- a été chargé de formuler un avis sur des décisions relatives à des opérations réalisées par cette entreprise.

Le fonctionnaire ne peut rejoindre une entreprise avec laquelle il a eu l'un des liens visés par l'article 432-13 du code pénal. Ainsi, les dispositions de l'article 432-13 font obstacle à ce qu'un ingénieur territorial, responsable de la maintenance du logiciel de paie et de gestion du personnel au sein de sa collectivité, puisse rejoindre la société commercialisant ce logiciel. Dans le même sens, un agent ne peut pas être recruté par un bureau d'études qui fait partie des prestataires de la collectivité, dans la mesure où l'agent a réalisé au niveau technique l'analyse des offres dans le cadre du marché public qui a été remporté par ce bureau d'études, puis a été le référent technique pour le suivi de la mission confiée au bureau d'études.

En revanche, un agent public peut être recruté par la société titulaire d'un marché public attribué par la collectivité, dès lors que son implication a été limitée, indirecte et subsidiaire dans la passation et l'exécution du contrat (envoi des courriers et copie de documents à la demande du chef de service dans le cadre de ses missions de secrétariat). Par conséquent, **la compatibilité du projet de départ avec les fonctions administratives exercées depuis trois ans par l'agent dépend de l'intensité du lien entre l'agent public et l'entreprise privée qu'il entend rejoindre.** Cette intensité est délicate à évaluer, faute de critères ou de lignes directrices précisément mises en évidence par la Commission de déontologie de la fonction publique. L'exercice est d'autant plus délicat que la jurisprudence pénale est quasiment inexistante. Jusqu'ici, le risque pénal est largement virtuel : très peu de poursuites (une dizaine) ont été engagées sur le fondement des dispositions de l'article 432-13 du code pénal et elles concernaient essentiellement des élus locaux.

De manière générale, la référente déontologue attire l'attention des agents sur le fait qu'il importe peu que l'agent n'ait pas de pouvoir de décision ou de signature. Dès lors qu'il a été chargé de rendre un avis sur la passation ou le suivi de l'exécution d'un marché, il s'expose au risque pénal de prise illégale d'intérêts. La référente déontologue invite les agents à se poser les questions suivantes :

- Avez-vous été chargé de réaliser l'analyse des offres ?
- Avez-vous été chargé de rédiger ou de participer à la rédaction du cahier des clauses techniques particulières (CCTP) ?
- Avez-vous, au sein de votre équipe, un rôle de proposition pour passer les bons de commande ?

- Avez-vous émis des avis sur la réalisation, par l'entreprise, des prestations commandées ?
- Avez-vous été chargé de réceptionner des prestations et d'attester de la conformité des factures émises aux commandes en vue de leur règlement ?
- Avez-vous été chargé de constater l'existence d'un service fait, ou de proposer directement à l'autorité compétente des décisions relatives à des prestations proposées par cette entreprise ?

Si la réponse à l'une de ces questions est positive, il y a un risque de prise illégale d'intérêts. Sinon, l'agent peut tout à fait envisager de rejoindre l'entreprise.

Comme dans ses précédents rapports d'activité, la référente déontologue insiste sur la nécessité, au risque de dissuader certains agents d'entrer dans la fonction publique, **de les sensibiliser au moment de leur recrutement dans la fonction publique, sur les règles susceptibles de limiter ensuite leurs éventuels projets de départ dans le secteur privé.** Certains agents, issus du secteur privé, sont entrés dans la fonction publique, afin de connaître une expérience nouvelle, acquérir de nouvelles compétences, mais sans avoir pour objectif d'y rester pour toute la suite de leur carrière. **Ces agents se sentent ensuite pris au piège dans le secteur public, lorsqu'ils apprennent que l'article 432-13 du code pénal est susceptible de faire obstacle à leur retour dans le secteur privé.** Ce sentiment est encore plus fort quand le domaine d'activité est relativement étroit. La référente déontologue a ainsi été saisie d'une question générale d'un agent travaillant dans le secteur des télécommunications, demandant quel degré d'implication est entendu au sens de l'article L. 432-13 du code pénal et soulignant qu'une application rigoriste l'empêcherait tout simplement de quitter la fonction publique pour exercer de nouveau son métier dans le privé.

Risque d'atteinte aux fonctions précédemment exercées ou à une obligation déontologique.- Il convient également de s'assurer que l'activité que le fonctionnaire envisage d'exercer ne risque pas de compromettre ou de mettre en cause le fonctionnement normal, l'indépendance ou la neutralité du service, ou de méconnaître tout principe déontologique. Il s'agit de garantir la neutralité mais aussi l'apparence de neutralité de l'administration, ainsi que l'impartialité et l'apparence d'impartialité de l'agent et donc d'éviter le maintien ou la constitution d'une situation de conflit d'intérêts. L'agent quittant la fonction publique ne doit pas avoir utilisé ou paraître avoir utilisé ses fonctions publiques pour préparer sa reconversion professionnelle. Il convient aussi de s'assurer que l'activité envisagée n'est pas susceptible de remettre en cause le fonctionnement indépendant, impartial et objectif de l'administration où le

fonctionnaire a exercé ses fonctions, c'est-à-dire qu'elle ne risque pas de placer les agents de cette administration eux-mêmes en situation de conflit d'intérêts à l'avenir. Lorsque le départ est autorisé, il doit généralement être imposé à l'agent de s'abstenir de toute démarche auprès de l'ancienne administration, de conduire des actions de représentation d'intérêts auprès d'elle, ou d'utiliser son ancien titre. Il doit également lui être rappelé qu'il ne doit pas faire usage de documents ou d'informations confidentiels dont il aurait eu connaissance du fait de ses anciennes fonctions.

3. Conflits d'intérêts

Les saisines portant sur des situations potentiellement constitutives de conflits d'intérêts concernent notamment la passation des contrats publics ou l'attribution des subventions. Ces conflits d'intérêts sont souvent liés à une activité professionnelle privée qu'elle soit exercée en cumul avec les fonctions publiques ou qu'elle soit antérieure au recrutement de l'agent par la collectivité publique. Le lien d'intérêt est parfois familial. Tel était le cas d'un agent s'interrogeant sur les mesures à prendre dans le cadre d'une consultation lancée par la collectivité auprès des établissements bancaires pour l'obtention d'offres de prêts, dans la mesure où son conjoint travaille dans l'un des établissements bancaires susceptibles de participer à la consultation. Dans le même ordre d'idées, la référente déontologue a été saisie par un agent à propos de la passation d'un marché public susceptible d'être attribué à une société dont le commercial était le conjoint d'un agent travaillant au sein de la collectivité.

La question a également été posée de savoir si un agent pouvait participer à une opération de *crowdfunding* afin de contribuer au financement de parcs photovoltaïques en dehors du territoire de la collectivité : la référente déontologue a recommandé à l'agent de s'abstenir de participer à cette opération dans la mesure où il était en lien, dans l'exercice de ses fonctions publiques avec l'une des entreprises à l'origine de l'opération de *crowdfunding*.

La référente a également été saisie, en 2022, d'un cas de conflit entre deux intérêts publics, s'agissant du cas d'un agent de direction, qui s'interrogeait sur la possibilité de siéger en tant que personnalité qualifiée au sein du conseil d'administration d'une école d'architecture, qui a le statut d'établissement public administratif, et partenaire de sa collectivité.

4. Obéissance hiérarchique

Après une augmentation considérable (19 saisines en 2021), le nombre de saisines en lien avec le respect de l'obligation d'obéissance hiérarchique est revenu à la baisse (8 saisines).

Obéir à un ordre illégal.- La référente déontologue a été saisie en 2022 d'une demande intéressante, émanant d'un agent chargé de la passation d'un contrat entre sa collectivité et une entreprise privée, présentant, selon l'intéressé, des fragilités juridiques. L'agent s'interrogeait notamment sur sa responsabilité pénale personnelle, eu égard au risque de poursuites pénales au titre du délit de favoritisme. L'agent, qui avait alerté sa hiérarchie mais n'avait eu aucun retour, se demandait s'il devait continuer à s'impliquer dans cette mission.

La référente déontologue a d'abord rappelé à l'agent qu'aux termes de l'article L. 121-10 du code général de la fonction publique, l'agent public doit se conformer aux instructions de son supérieur hiérarchique, sauf dans le cas où l'ordre donné est manifestement illégal et de nature à compromettre gravement un intérêt public. Si l'agent ne respecte pas cette obligation d'obéissance, il s'expose à des poursuites disciplinaires (responsabilité disciplinaire). Un agent public n'a pas la possibilité de se soustraire à un ordre ou une directive parce qu'il n'est pas d'accord avec elle. L'obligation d'obéissance hiérarchique prime sur le respect du principe de légalité : l'agent doit obéir, même si l'ordre qui lui est donné par son supérieur est illégal. Ce n'est que si l'ordre donné est *« manifestement illégal »* et *« de nature à compromettre gravement un intérêt public »* que l'agent public est alors en droit de désobéir. Autrement dit, la seule illégalité d'un ordre ne suffit pas à exonérer l'agent de son obligation d'obéissance car deux conditions cumulatives doivent être satisfaites. Ainsi les applications positives dans lesquelles le juge reconnaît le bien-fondé du refus d'obéissance sont-elles assez rares. On peut citer une affaire dans laquelle un policier municipal avait désobéi à l'ordre du maire, donné à l'occasion d'une fête locale, de travailler en civil et de se borner à relever les infractions aux règles de stationnement, négligeant toute autre (CAA Bordeaux, 27 mars 2012, n° 11BX01153).

S'agissant du risque pénal d'une condamnation au titre du délit de favoritisme. (c. pén., 432-14), la référente déontologue a expliqué à l'intéressé que tout agent (même de catégorie C) peut être condamné pénalement s'il apparaît qu'il a joué un rôle déterminant dans le choix de l'entreprise en méconnaissance des règles du code la commande publique. Toutefois, l'alinéa 2 de l'article 122-4 du code pénal exonère l'agent public de sa responsabilité pénale si l'agent *« accomplit un acte commandé par l'autorité légitime, sauf si cet acte est manifestement illégal »*. Il faut donc que l'illégalité ne soit pas manifeste pour que le fait justificatif tiré du commandement de l'autorité légitime puisse jouer. Ainsi, le fonctionnaire de la direction

départementale de l'Équipement qui, sur instructions téléphoniques du maire, falsifie un document graphique annexé au plan d'occupation des sols de la commune, en violation de la délibération du conseil municipal, n'est pas fondé à invoquer la cause d'irresponsabilité de l'article 122-4, alinéa 2 (Crim. 25 févr. 1998, no 97-82.732). Le fait justificatif du commandement de l'autorité légitime n'a pas non plus été retenu dans le cas d'un ordre de destruction dans l'affaire dite des « paillotes corses » dès lors que le prévenu, colonel de gendarmerie, n'a pu se méprendre sur le caractère manifestement illégal de l'ordre donné, y compris dans une situation de crise exceptionnelle, alors que les destructions ordonnées devaient se faire de manière clandestine, en utilisant un moyen dangereux sans requérir la force publique pour assurer la sécurité des personnes et des biens, et en laissant sur les lieux des tracts diffamatoires destinés à égarer les enquêteurs sur l'identité des auteurs des faits (Crim. 13 oct. 2004, nos 03-81.763, Bull. crim. n° 243). Le commandement de l'autorité légitime ne peut davantage être retenu en faveur d'un officier supérieur de la gendarmerie et de hauts fonctionnaires ayant reçu l'ordre de procéder à des écoutes par la mission de coordination, d'information et d'action contre le terrorisme, dénommée « la cellule élyséenne », afin de protéger la vie privée du chef de l'État, dès lors que cet acte n'émanait pas d'une autorité compétente (Crim. 30 sept. 2008, n° 07-82.249, Bull. crim. n° 197).

Refus d'exécuter une mission jugée inintéressante ou trop difficile.- À plusieurs reprises en 2022 comme en 2021, la référente déontologue a été saisie par un agent lui demandant dans quelle mesure il pouvait refuser d'exécuter une mission ou des fonctions nouvelles que sa hiérarchie envisageait de lui confier, généralement non prévue dans la fiche de poste (lorsqu'elle existe !). La question a été posée en 2021 plusieurs fois à propos des fonctions de régisseur, l'agent demandant s'il peut démissionner de ses fonctions ou refuser qu'elles lui soient confiées. À l'inverse, les agents posent également la question de savoir dans quelle mesure ils peuvent s'opposer au retrait par leur hiérarchie, de certaines tâches, missions voire responsabilités, dans le cadre d'une réorganisation du service.

Face à ce type de questions, la référente déontologue rappelle que tout agent public est soumis à une obligation d'obéissance hiérarchique. Aux termes de l'article L. 121-10 du code général de la fonction publique, *« il doit se conformer aux instructions de son supérieur hiérarchique »*. Il doit donc accepter les missions qui lui sont confiées, dès lors que celles-ci correspondent à son cadre d'emplois. Les refus d'assumer certaines responsabilités relevant de ses fonctions constituent un manquement au devoir d'obéissance hiérarchique, susceptible de donner lieu à des poursuites disciplinaires (CAA Bordeaux, 15 décembre 2009,

n° 09BX01073 ; v. aussi CAA Marseille, 16 juin 2015, req. n° 14MA01155, par exemple). En tout état de cause, l'agent ne peut s'opposer à l'exécution d'une tâche demandée au motif qu'elle ne figure pas dans sa fiche de poste : c'est une faute susceptible de donner lieu à des poursuites disciplinaires.

La référente recommande à l'agent d'essayer de nouer le dialogue avec sa hiérarchie oralement ou par échange écrit, toujours en des termes clairs et respectueux, expliquant précisément pourquoi l'agent ne se sent pas en mesure d'assurer telle ou telle mission. Si cela ne suffit pas, l'agent doit solliciter un rendez-vous puis, in fine, s'adresser à son N+2.

Si la solution du dialogue n'aboutit à aucun résultat, il convient, dans un second temps, d'envisager des recours contre la décision imposant de nouvelles missions. Si l'agent se voit confier des missions qui ne correspondent pas à son cadre d'emplois ou à l'inverse s'il se voit retirer certaines responsabilités, il peut, de préférence après avoir tenté d'obtenir à l'amiable une solution de compromis, former un recours administratif auprès de l'autorité territoriale pour obtenir le retrait de la décision litigieuse. En cas de rejet de ce premier recours, l'agent peut former un recours juridictionnel, auprès du tribunal administratif (dans un délai de deux mois suivant la notification de la décision de rejet du recours administratif par l'autorité territoriale), afin d'obtenir l'annulation de la décision.

Mais les chances de succès devant le juge administratif sont assez réduites. Le recours formé par un agent public contre la décision lui retirant certaines missions (décision dite de *« changement d'affectation »*) devant le tribunal administratif peut permettre d'obtenir l'annulation de celle-ci, à condition que le recours soit jugé recevable et que la décision soit jugée illégale. Le recours juridictionnel n'est recevable que si la décision de changement d'affectation emporte pour l'agent une perte de responsabilités ou de rémunération ; ou bien porte atteinte aux droits et prérogatives statutaires de l'agent ou à l'exercice de ses droits et libertés fondamentaux ; ou bien encore, traduise une discrimination (v. par exemple, l'arrêt de la cour administrative d'appel de Marseille du 3 nov. 2015, req. n°15MA01527, à propos d'une décision confiant à l'agent de nouvelles missions qui n'entrent pas dans les attributions inhérentes à son cadre d'emplois). À l'inverse, le recours n'est pas recevable contre les mesures qui, tout en modifiant leur affectation ou les tâches qu'ils ont à accomplir, ne portent pas atteinte aux droits et prérogatives que les agents tiennent de leur statut ou à l'exercice de leurs droits et libertés fondamentaux, ni n'emportent perte de responsabilités ou de rémunération (v. par exemple, les arrêts du Conseil d'État, 17 déc. 2008, *Dpt des Ardennes*, req. n° 294362 et 25 sept. 2015, req. n° 372624).

Dans la mesure où le recours juridictionnel est recevable, le tribunal examinera alors le bien-fondé du recours et prononcera l'annulation si la décision lui paraît illégale. À ce titre, le retrait d'une fonction est illégal s'il masque une sanction disciplinaire prononcée sans les garanties juridiques qui y sont attachées. Par exemple, a été assimilée à une sanction disciplinaire déguisée la décision par laquelle le directeur académique des services de l'Éducation nationale retire sa fonction de directeur d'école à un professeur à la suite d'une affaire de harcèlement psychologique de trois enfants de sa classe par deux de leurs camarades (TA Nîmes, 21 janv. 2016, req. n° 1402578; v. aussi l'arrêt du Conseil d'État, 27 avr. 2012, Aubry, req. n° 327732). Pour le juge, l'illégalité de la décision d'affectation constitue une faute de nature à engager la responsabilité de l'État.

Obéir à un agent de catégorie inférieure.- La référente déontologue a également été saisie en 2018 de la question de savoir si un agent de catégorie A ou B peut avoir pour supérieur hiérarchique un agent de catégorie inférieure. Il avait été répondu à l'agent qu'aucune règle de droit n'interdit à l'administration de prévoir qu'un fonctionnaire puisse être placé sous les ordres et l'autorité hiérarchique d'un agent de catégorie ou grade inférieur (CE, 24 nov. 1971, *Département de la Savoie c/ Dlle Guillaume*, req. n°80354, *Lebon* p. 716). Selon l'arrêt du Conseil d'État du 11 décembre 1996, *Département du Val d'Oise*, (req. n° 152106, *Lebon* p. 482), *« aucune disposition, non plus qu'aucun principe général applicable aux fonctionnaires civils, n'interdisent à l'administration de prévoir qu'un fonctionnaire puisse être placé sous les ordres d'un agent de grade inférieur au sien »*. Cette possibilité découle du principe, caractéristique du système français de la fonction publique, qui est la séparation du grade et de l'emploi (art. 12 de la loi du 13 juil. 1983 relative aux droits et obligations des fonctionnaires). L'agent est titulaire de son grade, alors que son emploi, sa fonction est déterminée par l'employeur, l'autorité territoriale.

Défense de droits statutaires dans le respect du principe hiérarchique.- La référente déontologue est souvent saisie de demandes à la limite de la compétence du référent déontologue, concernant des droits statutaires et la façon de les faire valoir auprès de l'autorité territoriale. Dans ce cas de figure, la référente déontologue indique à l'agent quelle attitude adopter et quelles démarches entreprendre pour faire valoir ses droits, sans prendre position sur le fond. Elle est ainsi amenée à expliquer à l'agent qu'il doit adresser une demande claire et respectueuse à l'autorité territoriale, dont le silence gardé suite à la demande de l'agent fera naître une décision implicite de rejet, susceptible de faire l'objet d'un recours administratif ou juridictionnel. De manière générale, la référente déontologue constate que les agents ont besoin

d'un interlocuteur, neutre car extérieur à la collectivité, pour leur apporter des conseils non seulement sur le respect de leurs obligations, mais aussi sur leurs droits statutaires. Certains lui ont dit regretter ne pas pouvoir saisir le service Carrières et expertise statutaire du Centre de gestion, comme peuvent le faire les gestionnaires RH des collectivités.

5. Respect du principe de laïcité

La consécration par la loi confortant le respect des principes de la République du référent laïcité semble avoir encouragé les saisines, notamment par les chefs de service. **Cinq saisines portant sur le respect du principe de laïcité ont été adressées à la référente laïcité en 2022 par des chefs de service. Certaines questions s'avèrent très délicates car elles portent sur des zones grises, c'est-à-dire des cas dans lesquels les textes ne fournissent pas de réponse évidente.**

Autorisations d'absence pour rupture du jeûne du ramadan en période d'élections.- Une première saisine portait sur les autorisations d'absence susceptibles d'être accordées aux agents pour la pratique de leur religion. La collectivité était confrontée à plusieurs demandes d'agents de faire une « pause » pour la rupture du jeûne du ramadan lors du démontage des bureaux de vote lors des deux tours des élections présidentielles. Les agents devaient commencer à démonter les bureaux de vote à partir de 20h00 alors que le coucher du soleil qui marque la rupture du jeûne était prévu vers 20h15 / 20h30.

La référente laïcité a rappelé que la possibilité d'octroyer aux agents publics des autorisations d'absence pour motif religieux, en particulier en vue de la participation à des cérémonies religieuses, a été reconnue de longue date par une circulaire du 23 septembre 1967 (FP n°901). La circulaire du 10 février 2012 (ministère de la fonction publique, MFPF1202144) - qui reprend les termes de la circulaire du 23 septembre 1967 - rappelle que *« les chefs de service peuvent accorder aux agents qui désirent participer aux cérémonies célébrées à l'occasion des principales fêtes propres à leur confession, les autorisations d'absence nécessaires »*. Cette circulaire du 10 février 2012 précise en annexe, à titre d'information, une liste des cérémonies des principales confessions et pour lesquelles une autorisation d'absence peut être accordée, sous réserve, que cette absence soit *« compatible avec le fonctionnement normal du service »*. Cette position a été confirmée par la jurisprudence et notamment le Conseil d'État dans son arrêt *Mlle Henry* du 12 février 1997 (n° 125893), aux termes duquel *« l'institution par la loi de fêtes légales ne fait pas, par elle-même, obstacle à ce que, sous réserve des nécessités du fonctionnement normal du service, des autorisations soient*

accordées à des agents publics pour participer à d'autres fêtes religieuses correspondant à leur confession ».

S'agissant des fêtes musulmanes, la circulaire de 2012 vise expressément les 3 fêtes suivantes : Aïd El Adha; Al Mawlid Ennabi et Aïd El Fitr (rupture du jeûne du ramadan). La circulaire précise que les dates de ces fêtes étant fixées à un jour près, les autorisations d'absence peuvent être accordées avec un décalage d'un jour en plus ou en moins et que ces fêtes commencent la veille au soir. Par ailleurs, cette liste est indicative. Il n'est pas possible en effet de refuser une autorisation d'absence au motif qu'elle ne figure pas dans la présente liste. Comme le rappelle le Défenseur des droits, (cf. MLD-2014-061 du 29 juillet 2014), l'administration employeur ne peut refuser par principe toute autorisation d'absence pour participer à une fête religieuse autre que l'une des fêtes religieuses légales en France : il lui appartient d'apprécier si l'octroi d'une autorisation d'absence est ou non compatible avec les nécessités de fonctionnement normal du service.

Sur le plan juridique, l'autorité hiérarchique peut donc refuser d'accorder des autorisations d'absence aux agents qui en font la demande (il convient de ne pas prendre de mesure d'interdiction générale), au motif qu'elles ne sont pas compatibles avec le bon fonctionnement du service. Toutefois, pour éviter des tensions au sein du service, et en fonction des marges de manœuvres dont l'administration dispose, il peut être envisagé de proposer aux agents de démonter les bureaux de vote très tôt le lendemain matin.

Port de signes religieux pour sortir des locaux, après avoir badgé.- Une agente, arrivée il y a peu dans le service, met son voile pour sortir du bureau le soir lorsqu'elle est encore dans les locaux. Elle indique qu'elle le fait juste après avoir badgé sur son ordinateur, et que par conséquent elle est en dehors de son temps de travail.

La référente laïcité a rappelé les dispositions, énoncées à l'article L. 121-2 du Code général de la fonction publique, qui interdit aux agents publics de manifester leurs croyances religieuses *« dans l'exercice de leurs fonctions »* : la liberté de conscience des agents doit se concilier, exclusivement du point de vue de son expression, avec l'obligation de neutralité. Une telle limitation trouve sa source dans le principe de laïcité de l'État et dans celui de neutralité des services publics, corollaire du principe d'égalité qui régit le fonctionnement de ces services et vise au respect de toutes les convictions.

L'exigence de neutralité qui s'impose aux agents et leur interdit de porter des signes religieux dans l'exercice des fonctions a ainsi pour but d'assurer la neutralité du service public aux yeux des tiers, et notamment des usagers. Il s'agit de faire du service public un lieu neutre,

échappant aux clivages sociaux afin que les usagers aient le sentiment qu'ils sont traités de manière impartiale, sans considération de leurs convictions politiques, religieuses ou politiques. Le principe de neutralité vise à protéger les usagers du service de tout risque d'influence ou d'atteinte à leur propre liberté de conscience.

Par conséquent, permettre à un agent public de porter des signes religieux après avoir badgé, alors qu'il se trouve encore dans les locaux, qu'il est au contact de ses collègues et peut croiser des usagers, est contraire à cette exigence de neutralité.

L'expression *« dans l'exercice des fonctions »* est plus large, plus extensive, que celle de temps de travail. À cet égard, la circulaire du 15 mars 2017 relative à l'application du principe de laïcité dans la fonction publique énonce que « Le principe de laïcité et son corollaire l'obligation de neutralité font obstacle à ce que les agents disposent, dans le cadre du service public et quelle que soit la nature de leurs fonctions, du droit de manifester leurs croyances et leur appartenance religieuses » Dans le même sens, la cour administrative d'appel de Lyon a affirmé que *« le fait, pour un agent du service public, de manifester dans l'exercice de ses fonctions ses croyances religieuses constitue un manquement à ses obligations ; qu'il suit de là que (...) la pratique de la prière lors des pauses de vingt minutes, y compris dans un lieu isolé lorsque les circonstances s'y prêtent, ne peut être regardée comme compatible avec l'obligation de neutralité et de laïcité qui s'impose aux agents publics ».*

Il appartient à tout chef de service de veiller au respect de ce principe par les agents des services placés sous son autorité. Tout manquement à l'obligation de neutralité ou au respect du principe de laïcité peut justifier le prononcé d'une sanction disciplinaire. Comme le préconise le *Guide de l'encadrante et de l'encadrant* mis en ligne sur le site de la fonction publique (p. 27), il convient cependant de privilégier, en cas de difficultés, le dialogue et la pédagogie qui permettent dans la majorité des cas de régler les situations problématiques, avant d'envisager des suites disciplinaires. Le chef de service doit donc prendre le temps de parler avec l'agent, de lui expliquer les règles, en lui disant que ce n'est pas contre lui mais pour le service public, pour les usagers, qui doivent pouvoir avoir le sentiment que leurs demandes seront traitées impartialement, par des agents dont ils ignorent les convictions religieuses (ou politiques ou philosophiques. Le chef de service peut également inviter l'agent à saisir personnellement la référente laïcité, en le rassurant sur le fait que les échanges seront confidentiels.

Port de signes religieux par un agent public contractuel.- Une saisine concernant une agente (contractuel - cat. C) qui venait d'être recrutée par la commune en tant qu'agent de

nettoyage des bâtiments communaux, portant un jilbab (robe longue cachant le corps) avec un voile (laissant apparaitre le visage) alors qu'elle faisait l'entretien dans les gymnases de la commune. La commune a été interpellée par des associations sportives reprochant à la collectivité d'avoir embauché une personne voilée. Le chef de service posait la question de savoir si elle peut continuer à travailler au sein des services d'entretien de la commune en portant son voile.

Dans le cas d'espèce, la solution juridique était claire : quelles que soient les fonctions exercées par l'agent public, il doit s'abstenir de porter des signes ou tenues religieuses dans l'exercice de ses fonctions. Comme dans le cas précédent, la référente laïcité a recommandé au chef de service de favoriser le dialogue avec l'agent concerné, de prendre le temps de lui expliquer les règles applicables et leur raison d'être.

Port de signes religieux par un jeune recruté dans un chantier éducatif.- La référente laïcité a été saisie de la question de savoir si les jeunes (16-18 ans) recrutés dans des chantiers éducatifs sont assujettis à l'obligation de neutralité, alors qu'ils vont assurer des tâches de peinture et rénovation, tantôt dans des lieux appartenant à la commune (comme une bibliothèque municipale), tantôt dans des bâtiments privés appartenant à des bailleurs sociaux. Or, l'article 1er de la loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République énonce qu'une entité de droit privé, telle qu'une association loi 1901, qui se voit confier par la loi, le règlement ou par un contrat de la commande publique (marché ou concession), l'exécution d'un service public, *« est tenu d'assurer l'égalité des usagers devant le service public et de veiller au respect des principes de laïcité et de neutralité du service public. Il prend les mesures nécessaires à cet effet et, en particulier, il veille à ce que ses salariés ou les personnes sur lesquelles il exerce une autorité hiérarchique ou un pouvoir de direction,* ***lorsqu'ils participent à l'exécution du service public****, s'abstiennent notamment de manifester leurs opinions politiques ou religieuses, traitent de façon égale toutes les personnes et respectent leur liberté de conscience et leur dignité ».* Cette formulation n'est pas évidente : est-ce qu'un jeune qui travaille sur un chantier éducatif doit-être considéré comme participant à l'exécution du service public ? D'après l'étude d'impact de la loi du 24 août 2021 (p. 34-35), la volonté du gouvernement était *« de ne pas étendre le champ d'application dégagé par la jurisprudence et en tout état de cause de ne pas introduire de dispositions qui auraient pour effet de rendre ces principes applicables à des personnes qui ne participent pas directement à l'exercice de la mission de service public, comme les agents d'entretien ou les personnes chargées de fonctions dites « support » lorsque leur mission est éloignée de la mission de*

service public ». Dans le cas d'espèce, la référente laïcité a saisi le Comité interministériel de la laïcité mais n'a pas obtenu de réponse. Elle a finalement indiqué à l'auteur de la saisine que si la convention conclue entre la commune de X et l'association Y pour l'organisation des chantiers éducatifs porte sur l'exécution d'un service public, les jeunes recrutés dans ces chantiers ne participent pas eux-mêmes à l'exécution du service public dans la mesure où ils effectuent des tâches de peinture/rénovation. À ce titre, ils ne sont pas soumis à l'obligation de neutralité religieuse. De manière pragmatique, elle a également suggéré à la collectivité d'affecter les jeunes recrutés souhaitant porter des signes religieux dans des chantiers sur des bâtiments privés des bailleurs sociaux, plutôt que dans des lieux, tels que la bibliothèque municipale, où ils seraient au contact des usagers du service public ou des agents publics.

Propos agressifs et discriminatoires qui auraient été tenus par le responsable d'un service de restauration scolaire.- La référente laïcité a également été saisie par une déléguée syndicale faisant état de tensions dans un service de restauration scolaire, liées à des propos du responsable de ce service, qui aurait dit, à propos des desserts chocolatés contenant de la gélatine animale, et ne pouvant être servis aux enfants « sans viande » lesquels, en substitution, ont un yaourt nature : *« ce sont les parents qui frustrent leurs enfants en leur interdisant de manger de la viande »*. Un agent reprochait également à ce responsable d'avoir dit, à propos d'une nouvelle famille arrivée dans l'école dont la maman portait un voile-robe, couvrant les bras et les jambes : *« on dirait Belphégor ! voilà Belphégor qui arrive ! Elle n'a rien à faire en France, qu'elle retourne dans son pays ! »*, avec des intonations agressives dans la voix. Mais le responsable niait avoir tenu de tels propos. Il importe de bien rappeler aux agents publics que les usagers des services publics sont libres de manifester leurs convictions par le port de signes ou tenues religieuses et qu'il leur incombe de respecter toutes les personnes, quelles que soient leurs croyances.

B. Les saisines par les autorités territoriales

Depuis le 1er février 2020, en application des dispositions issues de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique (TFP), le référent déontologue peut être saisi par l'autorité territoriale, dans le cadre du contrôle déontologique des projets des agents publics de départ vers le secteur privé et de création d'entreprise, ainsi que du contrôle préalable à la nomination dans certains emplois au sein de la fonction publique. En cas de doute sérieux sur la compatibilité du projet de l'agent, l'autorité hiérarchique peut saisir le référent déontologue.

Si l'avis émis par le référent déontologue *« ne permet pas de lever ce doute »*, l'autorité hiérarchique saisit la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.

Le rythme des saisines émanant des autorités territoriales sur le fondement des dispositions issues de la loi TFP reste stable : elles représentent 13 saisines sur les 137 demandes traitées en 2022 (contre 12 saisines en 2021 et 10 en 2020). **La majorité d'entre elles (9) portent sur des projets de départ vers le secteur privé ; 2 saisines portent sur des projets de création d'entreprise en cumul avec les fonctions publiques ; 2 (mais irrecevables) portaient sur le contrôle déontologique préalable à la nomination d'une personne issue du secteur privé.**

Saisine par l'autorité territoriale (AT)				
Département	**Nomination**	**Départ privé**	**Création ou reprise entreprise**	**Total**
2020 (à compter du 01/02/2020)				
69	0	5	1	6
38	0	1	1	2
43	0	2	0	2
Total	**0**	**8**	**2**	**10**
2021				
69	1	7	1	9
38			2	2
43			1	1
15				0
26				0
Total	**1**	**7**	**4**	**12**
2022				
69	0	1	1	2
38	0	3	0	3
43	2	0	0	2
26	0	2	0	2
15	0	1	1	2
42	0	2	0	2
Total	**2**	**9**	**2**	**13**

Ces 13 saisines émanant d'une autorité territoriale ont donné lieu à **2 avis d'irrecevabilité, 2 avis défavorables et 9 avis favorables mais assortis de réserves.** Les deux avis défavorables sont tous deux justifiés par l'identification d'un risque de poursuites pénales pour prise illégale d'intérêts à l'issue des fonctions (c. pénal., art. 432-13), dans le cadre d'un projet de départ vers le secteur privé. La référente déontologue n'a donc émis en 2022 aucun avis favorable (sans réserve) ni d'avis faisant état de son doute sérieux et invitant l'autorité hiérarchique à solliciter la HATVP.

La loi n'ayant (hélas) pas imposé de tenir les référents déontologues informés de la suite donnée à leurs avis par les autorités hiérarchiques, il est impossible de préciser dans le présent rapport combien d'avis défavorables ont effectivement conduit à un refus d'autorisation de départ vers le secteur privé ou à une saisine de la HATVP. Ce n'est que fortuitement, généralement par le biais des agents concernés qui reviennent vers elle une fois l'avis de la Haute Autorité rendu, que la référente déontologue peut prendre connaissance de ce dernier[38].

Types d'avis AT rendus en 2021					
	IRR	**FAV**	**DEF**	**RES**	**DS**
Création d'entreprise			3	2	
Départ privé		1	2	1	2
Nomination	1				
Total	**1**	**1**	**5**	**3**	**2**
Types d'avis AT rendus en 2022					
	IRR	**FAV**	**DEF**	**RES**	**DS**
Création d'entreprise	0	0	0	2	0
Départ privé	0	0	2	7	0
Nomination	2	0	0	0	0
Total	**2**	**0**	**2**	**9**	**0**

IRR = irrecevable
FAV= favorable
DEF = défavorable
RES = favorable mais assorti de réserves
DS = doute sérieux

1. Procédure

a) Recevabilité

À l'exception d'une demande concernant la nomination d'une personne issue du secteur privé, **la référente déontologue a quasiment toujours été saisie de cas recevables, dans lesquels l'autorité territoriale était effectivement fondée à douter de la compatibilité du projet de l'agent avec les fonctions publiques exercées depuis 3 ans. Ceci explique qu'un seul avis favorable (sur 13) ait été rendu en 2022 par la référente déontologue.** En règle générale, les avis favorables sont systématiquement assortis de réserves.

[38] En 2020, un avis faisant état d'un doute sérieux avait donné lieu à la saisine de la Haute Autorité, qui a à son tour émis un avis défavorable, dont la référente déontologue avait eu connaissance fortuitement : l'agent, mécontent, avait de nouveau saisi la référente pour l'informer et l'interroger sur les issues possibles de la procédure. En 2021, de la même façon, c'est uniquement grâce à l'agent concerné que la référente déontologue a pris connaissance de l'avis (favorable assorti de réserves) rendu par la HATVP, saisie par une autorité territoriale, à la suite de son avis faisant état d'un doute sérieux.

Le formulaire mis en ligne par le CDG 69, qui distingue bien les différents cas de figure dans lesquels il convient de saisir le référent déontologue, accompagné d'une fiche pratique, permet d'aiguiller correctement les collectivités. De plus, l'exigence d'un formulaire revêtu de la signature de l'autorité territoriale contribue également au filtrage des demandes. Cependant, la référente déontologue est généralement amenée à demander des précisions supplémentaires à l'autorité territoriale ou à la personne chargée du suivi du dossier, pour être en mesure d'apprécier la compatibilité du projet de l'agent.

b) Saisine de la HATVP

Lorsque l'avis rendu par le référent déontologue n'a pas permis de lever le doute sur la compatibilité du projet de l'agent avec les fonctions publiques qu'il exerce depuis 3 ans, *« l'autorité hiérarchique saisit la Haute Autorité »*[39]. L'interprétation de ces dispositions soulève plusieurs questions, notamment celle de savoir si l'autorité hiérarchique est en situation de compétence liée pour saisir la Haute Autorité :

- Peut-elle, par exemple, préférer ne pas saisir la Haute Autorité et refuser d'accorder l'autorisation demandée par l'agent ? Si l'agent forme alors un recours contre le refus d'autorisation, l'absence de saisine de la Haute Autorité s'analyserait-elle comme une faute susceptible d'engager la responsabilité de l'administration employeur et comme un vice de procédure justifiant l'annulation de la décision de refus ?
- Que se passe-t-il si l'autorité hiérarchique, en dépit de l'avis défavorable du référent déontologue, décide de ne pas saisir la Haute Autorité et accorde néanmoins l'autorisation de départ vers le secteur privé ou de temps partiel pour création d'entreprise ?

c) Suites de la procédure

Le système de contrôle déconcentré mis en place par la loi TFP présente incontestablement un risque important, à savoir que des autorités hiérarchiques complaisantes décident de ne saisir ni le référent déontologue, ni la HATVP. Certains y voient *« un contrôle allégé »* et *« promettent « un retour au pénal (...) douloureux »*[40]. Toutefois, le double filtrage opéré par l'autorité hiérarchique et le référent déontologue permet une analyse plus

[39] Loi du 13 juil. 1983, art. 25 *septies* III et art. 25 *octies* III et V ; repris dans le CGFP, art. L. 123-8, L. 124-4 ; L. 124-7.
[40] Didier Jean-Pierre, « Pantouflage et déontologie dans la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique », *JCP A* 2019, 2275.

systématique et approfondie des situations individuelles, alors que l'ancienne Commission de déontologie de la fonction publique, débordée par le nombre de saisines, rendait bien souvent un avis de compatibilité tacite (par exemple, en 2018, sur 7695 saisines, la Commission avait rendu 3196 avis exprès, et donc 4499 avis tacites). Afin de renforcer l'efficacité du système de contrôle et inciter les autorités hiérarchiques à saisir la Haute Autorité, **le référent déontologue pourrait être plus étroitement associé à la procédure.** La loi prévoit seulement que le référent déontologue de l'administration dont relève l'intéressé pourra assister aux séances de la Haute Autorité sans voix délibérative[41]. L'avis rendu par le référent déontologue est joint à la saisine de la Haute Autorité (art. 25 du décret n° 2020-69 du 30 janv. 2020 relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique). En revanche, une fois que le référent déontologue a rendu son avis à l'autorité hiérarchique, il ignore totalement quelles seront les suites données à cet avis. L'autorité hiérarchique peut l'informer de l'issue de la procédure, par courtoisie, mais elle n'en a pas juridiquement l'obligation. **Il faudrait modifier le décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020 relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique pour imposer à l'autorité hiérarchique d'accuser réception de l'avis rendu par le référent déontologue et de l'informer des suites qu'elle entend donner à cet avis.**

En outre, si la Haute Autorité a été dotée de certaines prérogatives pour assurer le suivi de ses avis d'incompatibilité et avis de compatibilité avec réserves (v. not. CFP, art. L. 124-18 qui prévoit que durant les trois années qui suivent le début de l'activité privée lucrative ou la nomination à un emploi public, l'agent qui a fait l'objet d'un avis d'incompatibilité ou de compatibilité avec réserves fournit, à la demande de la Haute Autorité, toute explication ou tout document pour justifier qu'il respecte cet avis), il n'en va pas de même des référents déontologues. **La référente déontologue s'interroge sur l'opportunité de délivrer, à son niveau, des avis favorables avec réserves, dans la mesure où elle n'a aucun moyen de s'assurer du respect de ces réserves. Ne vaut-il pas mieux délivrer un avis défavorable et inviter l'autorité hiérarchique à saisir la Haute Autorité ? Si la Haute Autorité émet des réserves, elle aura davantage de moyens pour en assurer le suivi, à la différence du référent déontologue qui en est totalement dépourvu.**

d) Notification des avis de la HATVP aux référents déontologues

La loi prévoit que les avis de la Haute Autorité *« sont notifiés à l'administration, à l'agent et à l'entreprise ou à l'organisme de droit privé d'accueil de l'agent »*[42]. **Il faudrait**

[41] II de l'art. 19 de la loi n° 2013-907 du 11 oct. 2013 relative à la transparence de la vie publique.
[42] CGFP, art. L. 124-15.

également que ces avis soient notifiés au référent déontologue. Cela lui permettrait d'abord de savoir si son avis a été suivi ou non par la Haute Autorité et donc d'adapter ses avis futurs à la jurisprudence de la Haute Autorité. En outre, le référent déontologue pourrait rendre compte, dans son rapport d'activité annuel, des statistiques relatives au suivi de ses avis par les autorités hiérarchiques. Il serait donc opportun de compléter l'article L. 124-15 du code général de la fonction publique pour **prévoir que les avis de la Haute Autorité sont notifiés,** non seulement à l'administration, à l'agent et à l'entreprise ou à l'organisme de droit privé d'accueil de l'agent, mais également **au référent déontologue**. En attendant la modification de la loi, la Haute Autorité pourrait prendre l'initiative de notifier spontanément les avis qu'elle rend au référent déontologue concerné.

e) Respect du contradictoire

Tenus largement à l'écart de la procédure devant la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, les référents déontologues peuvent néanmoins être saisis *a posteriori* par les agents qui n'acceptent pas ou ne comprennent pas qu'un avis défavorable à leur projet de départ ou de création d'entreprise ait été émis. Or, la procédure devant la Haute Autorité est assez peu encadrée par la loi. La Haute Autorité *« peut recueillir auprès des personnes publiques et privées toute information nécessaire à l'accomplissement de sa mission. Elle peut entendre ou consulter toute personne dont le concours lui paraît utile »*[43]. La loi prévoit également que *« l'autorité dont le fonctionnaire relève dans son corps ou dans son cadre d'emplois d'origine peut solliciter une seconde délibération de la Haute Autorité, dans un délai d'un mois à compter de la notification de son avis. Dans ce cas, la Haute Autorité rend un nouvel avis dans un délai d'un mois à compter de la réception de cette sollicitation »*[44]. Les éléments qui doivent figurer dans le dossier de saisine de la Haute Autorité sont déterminés par un arrêté ministériel du 4 février 2020 relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique[45]. En cas de projet de création d'entreprise, l'autorité hiérarchique doit faire figurer dans le dossier de saisine les éléments apportés par l'agent lors de sa demande initiale, notamment la description du projet envisagé comportant toutes les informations utiles et circonstanciées permettant l'appréciation de la demande par l'autorité hiérarchique et le cas échéant, les statuts ou projets de statuts de l'entreprise que l'agent souhaite créer ou reprendre.

[43] CGFP, art. L. 124-13.
[44] CGFP, art. L. 124-17.
[45] https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000041540142/2021-02-02/

Par un arrêt du 4 novembre 2020, concernant le départ vers le secteur privé de l'ambassadeur *Maurice Gourdault-Montagne*[46], le Conseil d'État s'est pour la première fois prononcé sur la légalité d'un avis de la HATVP, rendu dans le cadre de sa mission de contrôle des départs vers le secteur privé (pantouflage) de certains agents publics qui lui a été confiée par la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique. Contrairement aux conclusions de Mme Karin Ciavaldini, la Haute juridiction a estimé que l'avis par lequel la Haute Autorité s'est prononcée sur la compatibilité d'un projet d'activité privée lucrative avec les fonctions exercées précédemment par un fonctionnaire a le caractère d'une décision susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir. Ce faisant, cet arrêt va à rebours de la jurisprudence traditionnelle selon laquelle les avis conformes constituent des actes préparatoires à la décision pour la prise de laquelle ils sont sollicités et ne sont pas susceptibles de recours[47]. Cette solution témoigne de la volonté du Conseil d'État de connaître en premier et dernier ressort des avis rendus par la HATVP, sur le fondement de l'article R. 311-1 4° du CJA prévoyant que le Conseil d'État est compétent pour connaître, en premier et dernier ressort, des recours dirigés contre les décisions prises par les organes d'un certain nombre d'autorités, au titre de leur mission de contrôle ou de régulation, dont la HATVP. Il fallait donc reconnaître à « l'avis » de la HATVP, le caractère d'une décision. Si l'avis n'avait pas été regardé comme une décision susceptible de recours, le litige formé contre la décision finale prise par le ministre au vu de l'avis rendu par la HATVP aurait dû être porté devant le tribunal administratif de Paris, l'article R. 311-1 du CJA prévoyant que le Conseil d'État connait en premier et dernier ressort du uniquement *« 3° des litiges concernant le recrutement et la discipline des agents publics nommés par décret du Président de la République* ».

Dans cet arrêt *Gourdault-Montagne*, le Conseil d'État a estimé que la HATVP n'était pas tenue de respecter le contradictoire : s'agissant d'une décision prise à la suite d'une demande formulée par l'intéressé, la procédure contradictoire prévue à l'article L. 121-1 du code des relations entre le public et l'administration ne s'impose pas. Cet état du droit n'est pas satisfaisant. Dans la mesure où les avis d'incompatibilité ou de compatibilité avec réserves émis par la Haute Autorité *« lient l'administration et s'imposent à l'agent »*[48], ils peuvent faire obstacle à un projet de reconversion professionnelle ou de création d'entreprise. Il est donc

[46] CE, 8e et 3e ch. réunies, 4 nov. 2020, *Maurice Gourdault-Montagne*, n° 440963, publié au *Lebon* ; AJDA 2021, p. 571, note A. Mangiavillano.
[47] Leur illégalité peut être soulevée par la voie de l'exception à l'appui du recours formé contre la décision finale prise au vu de l'avis. V. not. la décision d'Assemblée du 26 oct. 2001, n° 216471, *M. et Mme Eisenchteter* (au *Lebon* p. 495).
[48] CGFP, art. L. 124-15.

important que la Haute Autorité respecte le contradictoire, en permettant à l'agent de faire valoir son point de vue. L'obligation de respecter le contradictoire devrait être consacrée dans la loi.

Proposition n° 9

Associer plus étroitement le référent déontologue à la procédure de contrôle déontologique préalable aux projets de départ vers le secteur privé ou de création d'entreprise des agents publics ou à la nomination d'une personne venant du secteur privé.

- Modifier le décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020 relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique pour imposer à l'autorité hiérarchique d'accuser réception de l'avis rendu par le référent déontologue et de l'informer des suites qu'elle entend donner à cet avis.

- Compléter l'article L. 124-15 du code général de la fonction publique pour prévoir que les avis de la Haute Autorité sont également notifiés, non seulement à l'administration, à l'agent et à l'entreprise ou à l'organisme de droit privé d'accueil de l'agent, mais également au référent déontologue. En attendant la modification de la loi, la Haute Autorité pourrait prendre l'initiative de notifier spontanément les avis qu'elle rend au référent déontologue concerné.

Proposition n° 10

Préciser la procédure devant la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique et renforcer le contradictoire :

- Détailler, éventuellement dans le règlement intérieur de la Haute Autorité, les cas dans lesquels l'agent intéressé peut éventuellement présenter devant elle des observations écrites ou orales ;

- Préciser les cas dans lesquels une seconde délibération peut être obtenue.

- Imposer au niveau législatif le respect du contradictoire dans la procédure devant la Haute Autorité.

f) Besoin de jurisprudence

Pour rendre leurs avis et justifier les positions qu'ils adoptent, les référents déontologues se réfèrent à la jurisprudence pénale ainsi qu'aux rapports d'activités publiés par la Commission de déontologie de la fonction publique. Puisque cette Commission a été supprimée, il y lieu de s'interroger sur la continuité de sa jurisprudence : dans quelle mesure la Haute Autorité va-t-

elle marcher dans les pas de la Commission ? La référente déontologue insiste sur l'importance de la publication des avis rendus par la Haute Autorité, de préférence *in extenso* plutôt que sous forme de résumés (v. I. B. 4). Il serait également important que la Haute Autorité communique régulièrement auprès des référents déontologues chaque fois qu'elle adopte une position qui s'éloigne des solutions retenues par l'ancienne Commission de déontologie de la fonction publique.

Proposition n° 11

Informer les référents déontologues des évolutions voire des revirements de jurisprudence opérés par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique par rapport aux solutions retenues par la Commission de déontologie de la fonction publique.

2. Le contrôle préalable à la nomination d'une personne issue du secteur privé

Deux saisines concernaient le contrôle préalable à la nomination d'une personne privée. Mais elles étaient irrecevables dans la mesure où elle concernait le recrutement, en tant qu'agent public contractuel, d'une personne issue du secteur privé sur des postes (adjoint administratif territorial – catégorie C et chef de service – catégorie A) qui ne donnent pas lieu à la saisine préalable du référent déontologue par l'autorité territoriale.

En effet, le contrôle déontologique préalable à la nomination d'un candidat issu du secteur privé porte sur un champ très restreint : il ne concerne que certains emplois *« dont le niveau hiérarchique ou la nature des fonctions le justifient »*, listés par un décret en Conseil d'État (v. art. 2 du décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020 relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique, renvoyant à l'article 3 du décret n°2016-1967 du 28 décembre 2016). Ces emplois sont ceux qui sont soumis à l'obligation préalable de transmission d'une déclaration d'intérêts et/ou de situation patrimoniale, à savoir, dans les collectivités territoriales : les emplois de directeur général des services, directeur général adjoint des services et directeur général des services techniques des régions, des départements et des communes et EPCI à fiscalité propre de plus de 40.000 habitants.

Il y a donc une asymétrie difficile à justifier entre le contrôle des départs vers le secteur privé et des créations d'entreprise, qui concerne tous les agents quel que soit l'emploi qu'ils occupent, et le contrôle préalable à la nomination, qui ne concerne que certains emplois considérés comme exposés à un risque déontologique élevé. Le champ des emplois pour

lesquels doit être effectué un contrôle déontologique préalable à la nomination d'une personne venant du secteur privé mériterait d'être sensiblement élargi. En effet, le recrutement de personnes issues du secteur privé peut être problématique sur le plan déontologique, quel que soit le poste occupé au sein de la collectivité, dès lors que l'agent a pu nouer des liens d'intérêts dans le cadre de ses activités professionnelles privées, susceptibles de porter atteinte à l'exercice indépendant, objectif et impartial de ses fonctions. Tel était d'ailleurs le cas dans les deux demandes adressées par une autorité territoriale à la référente déontologue en 2022 : si elles sortaient du champ du contrôle prévu par la loi, elles posaient cependant question, notamment en raison des liens d'intérêts détenus par la personne dont le recrutement était envisagé, avec des entreprises prestataires ou partenaires de la collectivité.

Proposition n° 12

Élargir le champ des emplois pour lesquels doit être effectué un contrôle déontologique préalable à la nomination d'une personne venant du secteur privé.

3. Le contrôle préalable à un départ vers le secteur privé

Le projet de départ d'un agent public vers le secteur privé est soumis à un contrôle déontologique préalable sur la compatibilité de l'activité envisagée avec les fonctions exercées par le fonctionnaire au cours des trois années précédant le début de cette activité. Il s'agit d'apprécier si l'activité privée que le fonctionnaire envisage d'exercer risque de compromettre ou de mettre en cause le fonctionnement normal, l'indépendance ou la neutralité du service, de méconnaître tout principe déontologique (b) ou de placer l'intéressé en situation de commettre l'infraction de prise illégale d'intérêts sanctionnée par l'article 432-13 du code pénal (a).

Les textes régissant le départ d'un agent public vers le secteur privé

Aux termes de l'article L. 124-4 du code général de la fonction publique, *« le fonctionnaire cessant définitivement ou temporairement ses fonctions saisit à titre préalable l'autorité hiérarchique dont il relève afin d'apprécier la compatibilité de toute activité lucrative, salariée ou non, dans une entreprise privée ou un organisme de droit privé ou de toute activité libérale avec les fonctions exercées au cours des trois années précédant le début de cette activité. (...)*

Lorsque l'autorité hiérarchique a un doute sérieux sur la compatibilité de l'activité envisagée avec les fonctions exercées par le fonctionnaire au cours des trois années précédant

le début de cette activité, elle saisit pour avis, préalablement à sa décision, le référent déontologue. Lorsque l'avis de ce dernier ne permet pas de lever ce doute, l'autorité hiérarchique saisit la Haute Autorité. ».

Conformément à l'article 24 du décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020 relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique, l'autorité hiérarchique examine si l'activité privée que l'agent envisage d'exercer, risque de compromettre ou de mettre en cause le fonctionnement normal, l'indépendance ou la neutralité du service, de méconnaître tout principe déontologique ou de placer l'intéressé dans la situation de commettre l'infraction prévue à l'article 432-13 du code pénal.

Selon l'article 25 du décret, *« lorsque l'autorité hiérarchique a un doute sérieux sur la compatibilité de l'activité envisagée avec les fonctions exercées par le fonctionnaire au cours des trois dernières années, elle saisit sans délai le référent déontologue pour avis. (…) Lorsque l'avis du référent déontologue ne permet pas de lever le doute, l'autorité hiérarchique saisit sans délai la Haute Autorité selon les modalités prévues à l'article 20. La saisine est accompagnée de l'avis du référent déontologue ».*

L'article 24 du décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020 relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique prévoit d'ailleurs expressément que *« la décision de l'autorité dont relève l'agent peut comporter des réserves visant à assurer le respect des obligations déontologiques mentionnées au premier alinéa et le fonctionnement normal du service ».*

a) Le risque pénal (prise illégale d'intérêts suivant l'exercice des fonctions, c. pénal, art. 432-13)

Comme l'a affirmé le Conseil d'État dans sa décision du 4 novembre 2020, à propos du projet de départ vers le secteur privé de l'ambassadeur Maurice Gourdault-Montagne, *« la loi n'appelle pas la Haute Autorité à statuer sur le point de savoir si les éléments constitutifs des infractions réprimées par ces dispositions pénales seraient effectivement réunis, mais à apprécier le risque qu'ils puissent l'être et à se prononcer de telle sorte qu'il soit évité à l'intéressé comme à l'administration d'être mis en cause »*[49]. À l'instar de la Haute Autorité, le rôle du référent déontologue se limite à apprécier l'existence du risque pour l'agent d'être condamné pour prise illégale d'intérêts, et de le prévenir, afin qu'il s'en prémunisse. Il se prononce donc toujours sous réserve de l'appréciation souveraine du juge pénal.

[49] CE, 4 nov. 2020, n° 440963, préc.

L'exercice est d'autant plus délicat que la jurisprudence pénale est quasiment inexistante. Jusqu'ici, le risque pénal est largement virtuel : très peu de poursuites (une dizaine) ont été engagées sur le fondement des dispositions de l'article 432-13 du code pénal et elles concernaient davantage les élus locaux. La jurisprudence pénale sur l'interprétation qu'il convient de donner du délit puni par l'article 432-13 restant rare, le référent déontologue doit donc se référer à la doctrine de la Haute Autorité, telle qu'elle ressort des avis mis en ligne sur son site internet, ainsi que de ses rapports d'activité et des guides déontologiques qu'elle publie[50].

Le fonctionnaire ne peut rejoindre une entreprise avec laquelle il a eu l'un des liens visés par l'article 432-13 du code pénal au cours des trois années précédant son départ. Plus précisément, l'article 432-13 du code pénal réprime la prise de participation par travail, conseil ou capitaux dans une entreprise privée si le fonctionnaire, dans le cadre des fonctions qu'il a effectivement exercées au cours des trois dernières années :

- a été chargé d'assurer la surveillance ou le contrôle de cette entreprise ;

- a été chargé de conclure des contrats de toute nature avec cette entreprise ;

- a été chargé de formuler un avis sur des contrats de toute nature conclus avec cette entreprise ;

- a été chargé de proposer directement à l'autorité compétente des décisions relatives à des opérations réalisées par cette entreprise ;

- a été chargé de formuler un avis sur des décisions relatives à des opérations réalisées par cette entreprise.

Avant même de vérifier l'existence de liens faisant obstacle à ce l'agent rejoigne une entreprise, Le référent déontologue doit d'abord vérifier si la structure que l'agent entend rejoindre est bien une *« entreprise privée »* au sens de l'article 432-13 du code pénal, avant de vérifier l'existence de liens entre l'agent et cette entreprise faisant obstacle à son recrutement.

- **Notion d'entreprise privée**

Il est indiqué à l'alinéa 3 de l'article 432-13 que, pour l'application de ces dispositions, est assimilée à une entreprise privée toute entreprise publique exerçant son activité dans un secteur concurrentiel et conformément aux règles du droit privé. La référente déontologue est régulièrement conduite à s'interroger sur le champ d'application de l'article 432-13 du code

[50] V. not. *Guide déontologique II - Contrôle et prévention des conflits d'intérêts*, publié en févr. 2011, p. 33-34.

pénal. Le risque pénal peut en effet être écarté lorsque l'agent n'envisage pas de rejoindre une entreprise privée au sens des dispositions de l'article 432-13 du code pénal.

De manière générale, lorsque l'intéressé envisage, non pas de rejoindre une entité existante mais de créer son entreprise ou son propre cabinet de conseil, le risque pénal est limité mais il n'est pas inexistant. L'agent doit faire preuve d'une grande prudence dans le choix de ses futurs clients : il ne doit pas avoir pour clientes des entreprises avec lesquels il a eu l'un des liens visés par l'article 432-13 du code pénal.

Ensuite, à l'instar de la Commission de déontologie, à laquelle a succédé la HATVP, le référent déontologue se fonde sur une pluralité d'indices pour mener son analyse. La qualification d'entreprise privée dépend principalement du caractère concurrentiel ou non de l'activité de la structure et d'un ensemble d'indices, tels que la forme juridique de la structure, ses sources de financement ou le statut de son personnel.

- **L'existence de liens faisant obstacle au départ de l'agent**

Le fonctionnaire ne peut rejoindre une entreprise avec laquelle il a eu l'un des liens visés par l'article 432-13 du code pénal. De manière générale, un agent public ne peut rejoindre une entreprise privée liée par un contrat à sa collectivité, dès lors qu'il a été chargé de conclure des contrats avec cette entreprise ou de formuler un avis sur ces contrats, ou bien encore s'il a été chargé du suivi de la bonne exécution dudit contrat. Le référent déontologue doit attirer l'attention des agents et de leurs autorités hiérarchiques sur le fait qu'il importe peu que l'agent n'ait pas de pouvoir de décision ou de signature. Dès lors qu'il a été chargé de rendre un avis sur la passation ou le suivi de l'exécution d'un marché, il s'expose à un risque pénal de prise illégale d'intérêts (v. *supra*).

b) Le risque d'atteinte au fonctionnement normal, à l'indépendance et à la neutralité du service, ainsi qu'aux principes déontologiques qui incombent aux agents publics

Il s'agit de s'assurer que l'activité que le fonctionnaire envisage d'exercer ne risque pas de compromettre ou de mettre en cause le fonctionnement normal, l'indépendance ou la neutralité du service, ou de méconnaître tout principe déontologique. Cet aspect du contrôle préalable au départ vers le secteur privé est généralement appelé *« contrôle déontologique »*, par opposition au *« contrôle pénal »* qui porte sur l'appréciation du risque de condamnation pénale pour prise illégale d'intérêts. Cette dénomination est inexacte, dans la mesure où le

contrôle pénal est aussi, par sa visée préventive, un contrôle déontologique, mais elle a le mérite de la simplicité.

Le contrôle déontologique doit notamment permettre de garantir la neutralité mais aussi l'apparence de neutralité de l'administration, ainsi que l'impartialité et l'apparence d'impartialité de l'agent. Il vise donc à éviter le maintien ou la constitution d'une situation de conflit d'intérêts. Selon la présentation retenue par la Haute Autorité dans son *Guide déontologique II*[51], il convient de distinguer deux situations, selon que le conflit d'intérêts est déjà constitué au moment où l'agent envisage de rejoindre le secteur privé ou qu'il pourrait survenir à la suite du départ de l'agent.

Le premier cas correspond à la situation d'un agent qui utilise ou peut paraître utiliser ses fonctions publiques pour préparer sa reconversion professionnelle. Si l'interférence entre les anciennes fonctions publiques et l'activité nouvelle envisagée est trop forte, un doute raisonnable sur l'impartialité avec laquelle la personne a exercé sa fonction publique peut naître. Autrement dit, il s'agit d'éviter que, voyant le fonctionnaire rejoindre son activité privée, les tiers ne viennent à penser qu'il aurait agi partialement pour obtenir son poste. Dans l'affaire *Gourdault-Montagne* déjà évoquée, le Conseil d'État a ainsi donné raison à la Haute Autorité[52]. Cette dernière avait estimé que, même à défaut pour l'intéressé d'avoir le moindre contact avec son ancienne administration, la présidence d'un salon réunissant les principaux acteurs privés de la filière nucléaire, notamment les sociétés EDF et Orano, dont il avait été, en sa qualité de secrétaire général du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, membre du conseil d'administration, était de nature à faire peser des doutes sur l'impartialité avec laquelle il avait exercé ses fonctions. Par une délibération du 31 mars 2020[53], la Haute Autorité a considéré que la présidence de ce salon n'était pas compatible avec les fonctions antérieures de l'intéressé, en raison, non seulement d'un risque de prise illégale d'intérêts, mais aussi *« des risques déontologiques importants au regard des doutes légitimes qui pourraient naître quant aux conditions dans lesquelles Monsieur Gourdault-Montagne a exercé les pouvoirs d'administrateur représentant les intérêts de l'État actionnaire qui lui ont été confiés à raison de ses fonctions publiques »*.

Dans le second cas, il s'agit de s'assurer que l'activité envisagée n'est pas susceptible de remettre en cause le fonctionnement indépendant, impartial et objectif de l'administration où le fonctionnaire a exercé ses fonctions, c'est-à-dire qu'elle ne risque pas de placer les agents

[51] HATVP, *Guide déontologique II*, p. 36-38.
[52] CE, 4 nov. 2020, n° 440963.
[53] Délibération n° 2020-49 du 31 mars 2020 (reproduite *in extenso* sur le site de la HATVP).

de cette administration eux-mêmes en situation de conflit d'intérêts à l'avenir. Lorsque le départ est autorisé, il doit généralement être imposé à l'agent de s'abstenir de toute démarche auprès de l'ancienne administration, de conduire des actions de représentation d'intérêts auprès d'elle, ou d'utiliser son ancien titre. Il doit également lui être rappelé qu'il ne doit pas faire usage de documents ou d'informations confidentiels dont il aurait eu connaissance du fait de ses anciennes fonctions. Évidemment, la question du contrôle du suivi des réserves est essentielle et nécessite, comme on l'a dit plus haut, de renforcer les prérogatives et les moyens du référent déontologue et de l'autorité hiérarchique dès lors que la HATVP n'a pas été saisie.

4. Le contrôle préalable à une création d'entreprise en cumul avec les fonctions publiques

Le projet de création ou reprise d'entreprise d'un agent public est soumis à un contrôle déontologique préalable sur la compatibilité de l'activité envisagée avec les fonctions publiques exercées par l'intéressé depuis trois ans. Il s'agit d'apprécier si l'activité privée que l'agent envisage d'exercer risque de placer l'intéressé en situation de commettre l'infraction de prise illégale d'intérêts sanctionnée par l'article 432-12 du code pénal ; de compromettre ou de mettre en cause le fonctionnement normal, l'indépendance ou la neutralité du service ; ou enfin, de méconnaître tout principe déontologique.

S'agissant de cumuler une activité publique et une activité professionnelle, le risque d'atteinte au bon fonctionnement, à l'indépendance ou à la neutralité du service est plus fort qu'en cas de départ vers le secteur privé : il y a plus de risque d'interférence ou de confusion. Il est par exemple impossible d'imposer à l'agent de s'abstenir d'entrer en contact avec ses anciens collègues puisqu'il est encore en fonction au sein de sa collectivité.

La référente déontologue recommande en règle générale à l'autorité territoriale de n'accorder l'autorisation de temps partiel pour création ou reprise d'entreprise qu'à la condition d'imposer à l'intéressé le respect de plusieurs réserves, notamment :

- exercer son activité en dehors du ressort territorial de la collectivité et de l'EPCI auquel elle appartient.

- s'abstenir de prendre pour clientes des entreprises dont il aurait la charge d'assurer la surveillance, l'administration, la liquidation ou le paiement dans le cadre de ses fonctions publiques ; et plus largement s'abstenir d'avoir pour clientes des personnes avec lesquelles il est en contact dans l'exercice de ses fonctions publiques ;

- se déporter de toute décision ou discussion portant sur l'entreprise créée ou reprise ;

- s’abstenir de fournir toute prestation, de quelque nature que ce soit, directement ou indirectement, au profit de sa collectivité ;

- s’abstenir de toute démarche commerciale sur les lieux de ses fonctions publiques ;

- s’abstenir dans le cadre de son activité privée, de faire état de sa qualité d’agent public, et plus généralement ne pas se servir de ses fonctions publiques pour favoriser ou assurer la promotion de ses activités privées ;

- ne pas faire usage de documents ou d’informations non publics dont l’intéressé a connaissance du fait de ses fonctions ;

- ne pas utiliser les moyens mis à sa disposition par la personne publique, pour l’exercice de son activité privée.

IV. Annexes

Annexe 1 : arrêté de désignation pour l'année 2022

Annexe 2 : lettre de mission pour l'année 2022

Annexe 3 : fiche de présentation du référent déontologue

Annexe 4 : formulaire de saisine du référent déontologue pour les agents

Annexe 5 : fiche de présentation du référent déontologue pour les autorités territoriales

Annexe 6 : formulaire de saisine du référent déontologue réservé aux autorités territoriales

Annexe 7 : liste des propositions

Annexe 1 : arrêté de désignation pour l'année 2022

Centre de gestion
de la fonction publique territoriale
du Rhône et de la Métropole de Lyon

Arrêté	n° 2022-445

Objet : Arrêté portant renouvellement de la désignation de la référente déontologue et désignation de la référente laïcité du centre de gestion de la fonction publique territoriale du Rhône et de la Métropole de Lyon (cdg69)

Le Président du Centre de gestion de la fonction publique territoriale du Rhône et de la Métropole de Lyon,

Vu le code général de la fonction publique et notamment ses articles L121-1 à L121-11, L123-8, L124-1 à L124-26 et L452-34

Vu le décret n° 2017-519 du 10 avril 2017 relatif au référent déontologue dans la fonction publique,

Vu le décret n°2021-1802 du 23 décembre 2021 relatif au référent laïcité dans la fonction publique territoriale,

Vu la délibération n° 2017-67 du 11 décembre 2017 portant installation de la fonction de référent déontologue,

Vu le projet de délibération portant installation de la fonction de référent laïcité qui sera soumis au conseil d'administration du cdg69 le 21 mars 2022

Vu l'arrêté n° 2018-81 du 15 janvier 2018 portant désignation de la référente déontologue du cdg69,

Vu l'arrêté n°2020-1087 du 29 décembre 2020 renouvelant la désignation de Madame Élise UNTERMAIER-KERLEO, référente déontologue du cdg69, pour l'année 2021

Considérant l'obligation faite aux cdg de désigner pour les collectivités et établissements publics affiliés une ou plusieurs personnes physiques ou un collège chargés d'assurer la fonction de référent déontologue ainsi que la fonction de référent laïcité,

Considérant l'obligation de prévoir une assistance statutaire, y compris pour la fonction de référent déontologue, dans le cadre du socle commun de compétences pour les collectivités et établissements non affiliés au cdg ainsi que de procéder à la désignation du référent laïcité dans ce même cadre,

Considérant la qualité de fonctionnaire de l'État de Madame Élise UNTERMAIER-KERLEO, maîtresse de conférences de droit public à l'université Jean Moulin Lyon 3 et considérant que les thématiques de ses enseignements ainsi que de ses travaux de recherche sont principalement centrées sur les questions de déontologie et de respect du principe de laïcité,

Considérant que Madame UNTERMAIER-KERLEO a pleinement exercé les missions de référent déontologue depuis 2018 au bénéfice des agents l'ayant sollicitée et depuis 2020 au bénéfice des autorités territoriales l'ayant saisie,

Considérant que la qualité et les compétences de Madame UNTERMAIER-KERLEO permettent sa désignation en qualité de référent laïcité à un niveau qui permettra l'exercice effectif de ses fonctions.

Considérant la déclaration d'intérêts effectuée le 12 janvier 2018,

Arrête :

Article 1 : Madame Élise UNTERMAIER-KERLEO, est renouvelée dans ses fonctions de référente déontologue et est désignée référente laïcité du cdg69, jusqu'au 31 décembre 2022. Cette désignation sera ensuite renouvelable pour des durées d'un an, par décision expresse.

Article 2 : Madame Élise UNTERMAIER-KERLEO, référente déontologue et laïcité, peut être saisie par :

<table>
<tr><th></th><th>Collectivités affiliées</th><th>Collectivités non affiliées</th><th>Cdg ayant conventionné avec le cdg69</th></tr>
<tr><td rowspan="2">Référente déontologue</td><td>Tout agent</td><td>Tout agent dont la collectivité ou l'EP a désigné la référente déontologue du cdg69 comme référente pour ses agents</td><td>Tout agent relevant de collectivités ou EP sur le territoire d'un cdg avec lequel une convention de mutualisation de cette fonction a été signée*</td></tr>
<tr><td colspan="3">Toute autorité hiérarchique d'agents relevant de ces mêmes collectivités et établissements lorsque ceux-ci auront un doute sérieux sur la compatibilité entre le projet de l'agent et l'exercice de certaines fonctions telles que prévues par les articles 25 septies et 25 octies de la loi du 13 juillet 1983</td></tr>
<tr><td>Référente laïcité</td><td>Tout agent public ou chef de service</td><td>Tout agent public ou chef de service dont la collectivité ou l'EP a désigné la référente laïcité comme référente pour ses agents</td><td>Tout agent public ou chef de service relevant de collectivités ou EP sur le territoire d'un cdg avec lequel une convention de mutualisation de cette fonction a été signée*</td></tr>
</table>

*Liste des cdg précisée dans la lettre de mission

Article 3 : Madame Élise UNTERMAIER-KERLEO exerce ses fonctions dans le respect des obligations de discrétion et de secret professionnels. Elle accomplit sa mission avec diligence, exemplarité et en toute indépendance.

Le cdg69 lui fournit les moyens matériels et techniques nécessaires au bon déroulement de ses fonctions.

Pour l'exercice de ses missions, Madame Élise UNTERMAIER-KERLEO est rattachée à la directrice du pôle appui aux collectivités du cdg69. Une lettre de mission détaillant son champ d'intervention territorial et fonctionnel, les conditions matérielles et techniques à sa disposition ainsi que ses modalités d'intervention et ses obligations (fourniture de bilans notamment) lui sera

remise par le Président du cdg69 concomitamment à la notification du présent arrêté.

Article 4 : Madame Élise UNTERMAIER-KERLEO sera rémunérée à la vacation conformément aux délibérations du conseil d'administration susvisée sur la base d'un taux horaire d'un montant brut de 61 euros par heure.

Cette rémunération sera versée trimestriellement, après service fait, basée sur un état d'heures transmis au cdg69 au début de chaque trimestre.

Article 5 : Le Directeur Général est chargé de l'exécution du présent arrêté qui sera

- porté à connaissance de l'intéressé ;
- affiché au cdg69 ;
- inscrit au registre des actes de l'établissement.

Ampliation sera adressée :

- Au Comptable de l'établissement
- À Monsieur le Préfet du département du Rhône

Notifié le : 15 avril 2022

Signature du référent déontologue

Affiché le :

Fait à Sainte Foy-lès-Lyon
Le 30/03/2022
Le Président,

Métropole de Lyon I Centre de gestion de la FPT du Rhône et de la cdg69

Philippe LOCATELLI

Le Président certifie sous sa responsabilité le caractère exécutoire de cet acte qui a été porté à la connaissance de l'intéressé et publié.

Fait à Sainte Foy-lès-Lyon
Le 30/03/2022
Le Président,

Métropole de Lyon I Centre de gestion de la FPT du Rhône et de la cdg69

Philippe LOCATELLI

Annexe 2 : lettre de mission pour l'année 2022

Centre de gestion
de la fonction publique territoriale
du Rhône et de la Métropole de Lyon

Lettre de mission adressée à Madame Élise UNTERMAIER-KERLEO, référente déontologue et référente laïcité du cdg69

Le Président du centre de gestion de la fonction publique territoriale du Rhône et de la Métropole de LYON

À Madame Élise UNTERMAIER-KERLEO, référente déontologue et laïcité du cdg69

Vu le code général de la fonction publique et notamment ses articles L121-1 à L121-11, L123-8, L124-1 à L124-26, L452-11 et L452-34

Vu le décret n° 2017-519 du 10 avril 2017 relatif au référent déontologue dans la fonction publique

Vu le décret n° 2017-105 du 27 janvier 2017 relatif à l'exercice d'activités privées par des agents publics et certains agents contractuels de droit privé ayant cessé leurs fonctions, aux cumuls d'activités et à la commission de déontologie de la fonction publique

Vu le décret n°2021-1802 du 23 décembre 2021 relatif au référent laïcité dans la fonction publique territoriale,

Vu le décret n°2021-1802 du 23 décembre 2021 relatif au référent laïcité dans la fonction publique territoriale

Vu la délibération n° 2017-67 du 11 décembre 2017 portant installation de la fonction de référent déontologue

Vu le projet de délibération portant installation de la fonction de référent laïcité qui sera soumis au conseil d'administration du cdg le 21 mars 2022

Vu les délibérations n° 2017-68 du 11 décembre 2017 portant conventionnement avec le centre de gestion de la Haute-Loire (cdg43), n°2018-59 du 8 octobre 2018 portant conventionnement avec le centre de gestion de l'Isère (cdg38), n°2020-62 du 6 novembre 2020 portant conventionnement avec le centre de gestion du Cantal (cdg15), n°2021-27 du 29 mars 2021 portant conventionnement avec le centre de gestion de la Drôme (cdg26) et n°2022-22 du 21 mars 2022 portant conventionnement avec le centre de gestion de la Loire (cdg42),

Vu l'arrêté n° 2022-445 du 30/03/2022 renouvelant la désignation de Madame Élise UNTERMAIER-KERLEO en tant que référente déontologue et la désignant référent laïcité du cdg69 pour l'année 2022

Article 1 : Objet de la lettre de mission

La présente lettre de mission a pour objet de fixer, dans le cadre du renouvellement des fonctions de référent déontologue et de la désignation en qualité de référent laïcité pour l'année 2022 :

- La durée de la désignation du référent déontologue et laïcité
- Le champ d'intervention territorial et fonctionnel du référent déontologue et laïcité
- Les modalités d'accomplissement de sa fonction
- Les moyens matériels et techniques mis à sa disposition

La présente lettre de mission prend effet dès sa notification à la référente déontologue. Elle sera modifiée en cas de changement dans un des éléments susvisés.

Article 2 : Durée de la désignation de la référente déontologue et laïcité

La référente déontologue et laïcité exerce ses fonctions jusqu'au 31 décembre 2022. Cette désignation est ensuite renouvelable pour des durées d'un an, par décision expresse.

Une modification de cette durée de fonctions est possible avec accord exprès des deux parties.

En cas d'incapacité ou de manquement à ses obligations, notamment en cas de conflit d'intérêts non signalé en amont, il sera mis fin aux fonctions du référent nommé et un autre référent déontologue ou un autre référent laïcité pourra être désigné.

Article 3 : Champ d'intervention de la référente déontologue et laïcité

I. Champ d'intervention territorial

La référente déontologue du cdg69 intervient pour les fonctionnaires et contractuels de droit public et de droit privé :

- des collectivités et établissements publics affiliés au cdg69 ;
- des collectivités et établissements publics non affiliés au cdg69 et qui ont fait le choix de désigner le référent du cdg69 pour leurs agents, dans le cadre du socle commun de compétences ;
- des collectivités et établissements publics relevant du territoire du cdg43 ;
- des collectivités et établissements publics relevant du territoire du cdg38 ;
- des collectivités et établissements publics relevant du territoire du cdg15 ;
- des collectivités et établissements publics relevant du territoire du cdg26 ;
- des collectivités et établissements publics relevant du territoire du cdg42.

Elle peut également être saisie par les autorités territoriales de ces collectivités et établissements dans les conditions fixées aux articles L. 123-8, L. 124-4 et L. 124-7 du Code général de la fonction publique.

La référente laïcité du cdg69 intervient pour les agents publics et chefs de service de ces mêmes collectivités et établissements publics.

La liste des collectivités pour lesquelles la référente déontologue et laïcité peut intervenir lui est remise et sera régulièrement actualisée par les services du cdg69.

II. Champ d'intervention fonctionnel

II. 1. Saisine du référent déontologue par un agent (art. L124-2 du code général de la fonction publique)

- **Tout conseil utile au respect des obligations et des principes déontologiques**

En application de l'article L. 124-2 du Code général de la fonction publique, le référent déontologue est chargé d'apporter aux agents tout conseil utile au respect des obligations et des principes déontologiques consacrés dans le statut général des fonctionnaires.

La fonction de conseil du référent déontologue est distincte de la mission de conseil statutaire qui relève de la compétence exclusive des services « Ressources humaines » des collectivités et établissements concernés. Ces services demeurent les interlocuteurs privilégiés des agents pour toute question liée à la carrière, la rémunération, la formation, les congés, etc. Le service Carrières et Expertise statutaire du cdg69 ainsi que les services carrières des autres cdg sont également à la disposition des collectivités et établissements pour tout conseil relatif à la gestion des carrières des agents.

Le référent déontologue est chargé d'apporter tout conseil utile au respect des obligations et des principes déontologiques suivants, issus du statut général des fonctionnaires (chapitres I à IV du titre II du livre Ier du Code général de la fonction publique) et de la jurisprudence :

- obéissance hiérarchique,
- dignité,
- impartialité,
- probité,
- intégrité,
- neutralité,
- laïcité
- obligation de traiter de façon égale toutes les personnes,
- loyauté,
- réserve,
- secret et discrétion professionnels,
- interdiction de se trouver dans une situation de conflit d'intérêts,
- obligation de consacrer l'intégralité de son activité professionnelle à l'exercice de ses fonctions et respect des règles encadrant le cumul d'activités par les agents publics,
- respect des règles déontologiques encadrant le départ vers le secteur privé et l'entrée ou le retour dans le secteur public,
- obligations déclaratives (déclarations d'intérêts et/ou de situation patrimoniale) pour les agents nommés dans un emploi dont le niveau hiérarchique ou la nature des fonctions le justifient.
- obligation pour les agents exerçant des responsabilités en matière économique ou financière et dont le niveau hiérarchique ou la nature des fonctions le justifient, de prendre toutes dispositions pour que ses instruments financiers soient gérés dans des conditions excluant tout droit de regard de sa part.

➢ **Signalement d'un conflit d'intérêts**

En vertu de l'article L135-3, l'agent public peut signaler une situation de conflit d'intérêts à l'une des autorités hiérarchiques dont il relève. Il peut également témoigner de tels faits auprès du référent déontologue.

Le référent déontologue apporte aux personnes intéressées tous conseils de nature à faire cesser la situation de conflit d'intérêts (article 8 du décret n° 2017-519 du 10 avril 2017 relatif au référent déontologue dans la fonction publique).

En revanche, les fonctions de référent déontologue sont distinctes de celles de référent alerte (articles 6 à 8 de 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, dite Loi Sapin 2).

II. 2. Saisine du référent par l'autorité hiérarchique (articles L. 123-8, L. 124-4 et L. 124-7 du Code général de la fonction publique)

Depuis le 1er février 2020, en application des dispositions issues de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, le référent déontologue peut également être saisi par l'autorité hiérarchique, lorsque celle-ci a un doute sérieux sur :

- la compatibilité du projet de création ou de reprise d'une entreprise d'un agent avec les fonctions exercées au cours des trois années précédant le début de cette activité (article L. 123-8 du Code général de la fonction publique) ;
- la compatibilité de l'exercice, par un agent cessant définitivement ou temporairement ses fonctions, de toute activité lucrative, salariée ou non, dans une entreprise privée ou un organisme de droit privé ou de toute activité libérale, avec les fonctions exercées au cours des trois années précédant le début de cette activité (article L. 124-4 du Code général de la fonction publique) ;
- la compatibilité de la nomination d'une personne qui exerce ou a exercé au cours des trois dernières années une activité privée lucrative (article L. 124-7 du Code général de la fonction publique).

Saisi par l'autorité hiérarchique, le référent déontologue examine si l'activité qu'exerce l'agent risque de compromettre ou de mettre en cause le fonctionnement normal, l'indépendance ou la neutralité du service, de méconnaître tout principe déontologique mentionné dans le statut général des fonctionnaires ou de placer l'intéressé en situation de commettre les infractions prévues aux articles 432-12 ou 432-13 du code pénal.

II. 3. Référent laïcité

Le référent laïcité exerce les missions suivantes :

1° Le conseil aux chefs de service et aux agents publics pour la mise en œuvre du principe de laïcité, notamment par l'analyse et la réponse aux sollicitations de ces derniers portant sur des situations individuelles ou sur des questions d'ordre général ;

2° La sensibilisation des agents publics au principe de laïcité et la diffusion, au sein de l'administration concernée, de l'information au sujet de ce principe ;

3° L'organisation, à son niveau et en coordination avec les autres référents laïcité des centres de gestion Auvergne Rhône-Alpes, de la journée de la laïcité le 9 décembre de chaque année.

Le référent laïcité ne pourra pas être sollicité en cas de difficulté dans l'application du principe de laïcité entre un agent et des usagers du service public.

Article 4 : Modalités d'intervention de la référente déontologue et laïcité

- **Principes dans l'exercice de sa fonction et garanties accordées**

La référente déontologue et laïcité accomplit sa mission avec diligence, exemplarité et en toute indépendance.

Dans l'accomplissement de sa fonction, la référente déontologue et laïcité doit respecter les principes déontologiques auxquels sont soumis tous les agents publics, à savoir :

- Principes d'intégrité, d'honorabilité et de probité
- Devoir de réserve
- Devoir de dignité
- Professionnalisme

- Rigueur et disponibilité
- Indépendance, impartialité et déport
- Secret et discrétion professionnels
- Devoir de neutralité

Le cas échéant, son secrétariat est soumis aux mêmes obligations.

- **Modalités de saisine de la référente déontologue et laïcité**

La saisine de la référente déontologue intervient par écrit sur une boite mail qui lui est dédiée et confidentielle à l'adresse suivante : referent.deontologue.laicite@cdg69.fr

Les agents peuvent également la saisir par courrier en envoyant, sous pli confidentiel, leur demande à l'adresse générale du cdg69 à l'attention de la référente déontologue du cdg69 ou de la référente laïcité du cdg69.

Des formulaires de saisine sont disponibles sur le site internet dédié au référent déontologue et au référent laïcité du cdg69 à l'adresse suivante : www.extranet.cdg69.fr

La référente déontologue et laïcité pourra solliciter la production de toutes les pièces nécessaires à l'instruction de la demande. L'agent, le chef de service ou l'autorité territoriale devra les transmettre par retour de courriel ou sous pli confidentiel à l'attention de la référente déontologue.

Un entretien par téléphone, et si nécessaire, en présentiel pourra intervenir à l'initiative de la référente déontologue et laïcité et au sein des locaux du cdg69.

- **Modalités de déport**

La référente déontologue et laïcité s'engage à refuser l'instruction de la demande s'il existe un lien quelconque (personnel ou professionnel) susceptible de nuire à l'objectivité de son analyse. Elle doit en toute conscience examiner si des liens présents ou passés peuvent biaiser son jugement.

Si la référente déontologue et laïcité se trouve ou estime se trouver dans une situation susceptible de nuire à l'objectivité de son analyse, elle applique la procédure de déport prévue par la convention signée entre les Centres de gestion de la région Auvergne Rhône-Alpes et dont une copie lui est remise.

- **Modalités de réponse de la référente déontologue et laïcité**

La référente déontologue et laïcité accusera réception de la demande en cas de saisine électronique. Elle apportera une réponse écrite dans un délai raisonnable.

La référente déontologue et laïcité émet un avis qui ne peut donner lieu à un recours contentieux.

Article 5 : Moyens mis à la disposition de la référente déontologue et laïcité

Le cdg69 lui fournit les moyens humains, matériels et techniques nécessaires au bon déroulement de sa fonction et propres à préserver son indépendance et la confidentialité des échanges.

Le cdg69 fournit notamment :

- L'accès à une boite mail confidentielle sur laquelle les agents pourront la saisir
- L'accès aux courriers reçus par voie postale et si besoin, l'envoi de ces courriers à l'adresse de son choix en cas d'impossibilité de cette dernière de se déplacer au cdg69
- La mise en place et la maintenance de pages internet dédiées à la fonction du référent déontologue et du référent laïcité du cdg69 et sur laquelle les agents et les collectivités pourront trouver toutes les adresses et informations utiles pour la consulter (formulaire de saisine, plaquettes d'information, adresses utiles...)

- La fourniture des outils de communication et de travail nécessaires à l'accomplissement de sa mission
- La fourniture d'un bureau dans lequel la référente déontologue pourra, si elle l'estime nécessaire, recevoir les agents qui l'auront saisi.

Article 6 : Obligations spécifiques de la référente déontologue et laïcité

- **Accompagnement du cdg69 dans la promotion de la fonction de référent déontologue et laïcité et dans la prévention et l'information auprès des agents**

La communication sur la fonction de référent déontologue et de référent laïcité sera assurée par le cdg69 ainsi que par les collectivités concernées auprès de leurs agents. La référente déontologue et laïcité du cdg69 pourra être amenée, ponctuellement, à la demande du cdg69 à participer à des réunions d'information sur la fonction de référent déontologue et laïcité du cdg69.

Elle pourra également participer à la rédaction de guides ou de chartes, de diffusion de notes et de l'organisation de réunions d'information. Le cdg69 devra définir en amont, avec la référente déontologue, les outils sur lesquels cette dernière pourra être amenée à travailler et les modalités d'une co-constuction avec ses services.

Elle sera également chargée d'organiser, en lien avec le cdg69, la journée sur la laïcité telle que prévue par le décret 2021-1802 et de l'animer.

Le temps de préparation et de participation à ces réunions ou de rédaction sera porté sur l'état mensuel concerné.

- **Lien avec le cdg69**

La référente déontologue et laïcité doit se rendre au cdg69 ou assister à une réunion en visioconférence au minimum une fois par mois (réunion de bilan et d'échange avec la Directrice de pôle et la chef du service juridique du cdg69) et s'engage à ne recevoir les agents que dans les locaux du cdg69.

Le cdg69 pourra la solliciter pour participer à des réunions associant les référents des autres centres de gestion Auvergne Rhône-Alpes et encourage sa participation au réseau des référents déontologues des centres de gestion piloté par l'ANDCDG

Le temps de préparation et participation à ces réunions ou de rédaction sera porté sur l'état mensuel concerné.

- **Fournitures de bilans statistiques**

La référente déontologue et laïcité s'engage à fournir au cdg69 :

- Référente déontologue :
  - Un bilan mensuel des saisines (bilan quantitatif).

  Ce bilan qui servira de base pour l'état mensuel des heures d'intervention devra faire apparaître l'origine des saisines (collectivités affiliées au cdg, CNA ou autre centre de gestion).
  - Un bilan annuel (quantitatif et qualitatif).

  Ce bilan devra faire ressortir, tout en préservant l'anonymat des agents, les types de questions posées et de réponses apportées.

- Référente laïcité
    - Un rapport annuel d'activité qui dresse un état des lieux de l'application du principe de laïcité et, le cas échéant, des manquements constatés dans les services auprès desquels elle est placée et qui rend compte de l'ensemble des actions menées durant l'année écoulée.

Fait à Sainte Foy-Lès-Lyon

Le 30/03/2022

Le Président,

Métropole de Lyon I Centre de gestion de la FPT du Rhône et de la

Philippe LOCATELLI

A....Lyon.....

Le...15...avril...2022

La référente déontologue et laïcité, Élise UNTERMAIER-KERLEO

Annexe 3 : fiche de présentation du référent déontologue

cdg69
Centre de gestion
de la fonction publique territoriale
du Rhône et de la Métropole de Lyon
Coordonnateur Auvergne-Rhône-Alpes

Référent déontologue

Quel est le rôle du référent déontologue ?

Tous les agents exerçant dans la fonction publique ont le droit de consulter un référent déontologue chargé de leur apporter tout conseil utile au respect des obligations et des principes déontologiques mentionnés dans le statut général des fonctionnaires (article 28 bis de la loi du 13 juillet 1983). Le référent déontologue répond directement aux questions que peuvent se poser les agents pour respecter ces principes déontologiques et connaître les bonnes pratiques en la matière. Le champ d'intervention est donc large : cumul d'activités, conflit d'intérêts, respect des obligations statutaires... Le référent déontologue du cdg69 est également référent laïcité.

Qui est le référent déontologue du cdg69 ?

Élise UNTERMAIER-KERLÉO est la référente déontologue désignée par le Président du cdg69. Maître de conférences de droit public à l'Université Jean Moulin-Lyon 3, elle travaille sur la déontologie de la vie publique, tant dans le cadre de ses enseignements que de ses travaux de recherche.

Qui peut saisir le référent déontologue ?

Élise UNTERMAIER-KERLÉO répond aux sollicitations de tous les agents travaillant dans les collectivités et établissements publics affiliés au cdg69 mais également à celles des agents des collectivités non affiliées qui ont conventionné avec le cdg69. Son champ d'intervention dépasse également celui du territoire rhodanien et métropolitain puisqu'elle intervient pour les agents des collectivités relevant du cdg43.

Comment saisir le référent déontologue ?

La saisine se fait via un formulaire en ligne disponible sur le site extranet du cdg69. La saisine peut aussi être réalisée par courrier postal après avoir rempli un formulaire pdf imprimable. La réponse de la référente déontologue sera envoyée à l'agent par courriel ou par courrier. Si elle l'estime nécessaire, un appel téléphonique ou un rendez-vous pourra être proposé. Toutes les questions posées, tous les échanges et toutes les réponses apportées sont confidentiels. L'employeur de l'agent ne sera pas informé des saisines.

Contact

Élise UNTERMAIER-KERLÉO

Formulaire en ligne sur :
www.extranet.cdg69.fr/referent-deontologue

referent.deontologue@cdg69.fr

Courrier sous pli confidentiel à adresser à La référente déontologue
Centre de gestion de la fonction publique territoriale du Rhône et de la Métropole de Lyon
9 allée Alban Vistel
69110 Sainte Foy-lès-Lyon

Exemples de questions

Je fabrique des bijoux. Ai-je le droit de les vendre ?

Puis-je faire état de mes opinions politiques sur les réseaux sociaux ?

Puis-je accepter un cadeau d'une entreprise avec laquelle ma commune travaille ?

Annexe 4 : formulaire de saisine du référent déontologue pour les agents

cdg69
Centre de gestion
de la fonction publique territoriale
du Rhône et de la Métropole de Lyon

Référent déontologue

Fiche de saisine

Effacer le formulaire

Impression du formulaire

Informations

Cette saisine est strictement confidentielle - Seul le référent déontologue du cdg69 a accès à ces informations qui lui serviront à vous identifier et à répondre à vos questions - En aucun cas votre collectivité ne sera informée de votre saisine.

1. Identification de l'agent

Nom : Prénom :
Nom de jeune fille (le cas échéant) :

Adresse :
Code postal :
Ville :
Courriel :
Téléphone :

2. Situation administrative

Situation : ○ Titulaire ○ Stagiaire ◉ Contractuel
Catégorie :
Grade :
Emploi / Poste occupé :
Temps de travail : ◉ Temps complet
○ Temps non complet /35h - Nombre d'heures temps non complet
○ Temps partiel % - Quotité temps partiel

Collectivité :

Position administrative :

RD FS 01 janvier 2018

3. Saisine

Détailler de manière claire et précise les raisons de votre saisine :

Votre question concerne un cumul d'activité

5. Documents à joindre

Merci de bien vouloir joindre à votre saisine
- ↘ Votre dernier arrêté de carrière ou contrat de travail
- ↘ Tout document que vous jugerez utile et propre à éclairer le référent déontologue

L'ensemble des documents et la présente fiche de saisine devront être envoyés
- ↘ par courriel à l'adresse suivante : referent.deontologue@cdg69.fr
- ↘ ou par courrier, sous plis confidentiel, à l'adresse suivante :

À l'attention du **référent déontologue du cdg69**
Centre de gestion de la fonction publique territoriale
du Rhône et de la Métropole de Lyon
9, allée Alban Vistel
69110 Saint Foy-lès-Lyon

Je déclare sur l'honneur que les informations indiquées dans ce formulaire sont exactes : ☐

Fait à :
Le :

Signature :

Annexe 5 : fiche de présentation du référent déontologue pour les autorités territoriales

cdg69
Centre de gestion
de la fonction publique territoriale
du Rhône et de la Métropole de Lyon
Coordonnateur Auvergne-Rhône-Alpes

Référent déontologue
Autorité territoriale

Quel est le rôle du référent déontologue ?

Depuis le 1er février 2020, le référent déontologue peut être saisi par les autorités territoriales, dans certains cas listés ci-dessous.

Cas de saisine	Agents concernés	Exception saisine obligatoire de la HATVP
1er cas Demande de temps partiel pour création ou reprise d'entreprise art. 25 septies III al. 4	Tous fonctionnaires et contractuels art. 25 septies III al. 5	Pour les agents occupant un emploi listé par le décret n° 2020-69 (en raison du niveau hiérarchique ou de la nature des fonctions)
2e cas Départ pour exercer une activité lucrative, salariée ou non, dans une entreprise privée ou un organisme de droit privé ou de toute activité libérale art. 25 octies III al. 1	Tous fonctionnaires et contractuels art. 25 octies IV	Pour les agents occupant un emploi listé par le décret n° 2020-69 (en raison du niveau hiérarchique ou de la nature des fonctions)
3e cas Nomination d'un candidat ayant exercé une activité privée lucrative au cours des 3 dernières années art. 25 octies V al.6	Candidats à un emploi listé par le décret n° 2020-69 en raison du niveau hiérarchique ou de la nature des fonc-tionsart. 25 octies IV	Pour les emplois de DGS des régions, des départements et des communes et EPCI à fiscalité propre de plus de 40.000 habitants

Qui est le référent déontologue du cdg69 ?

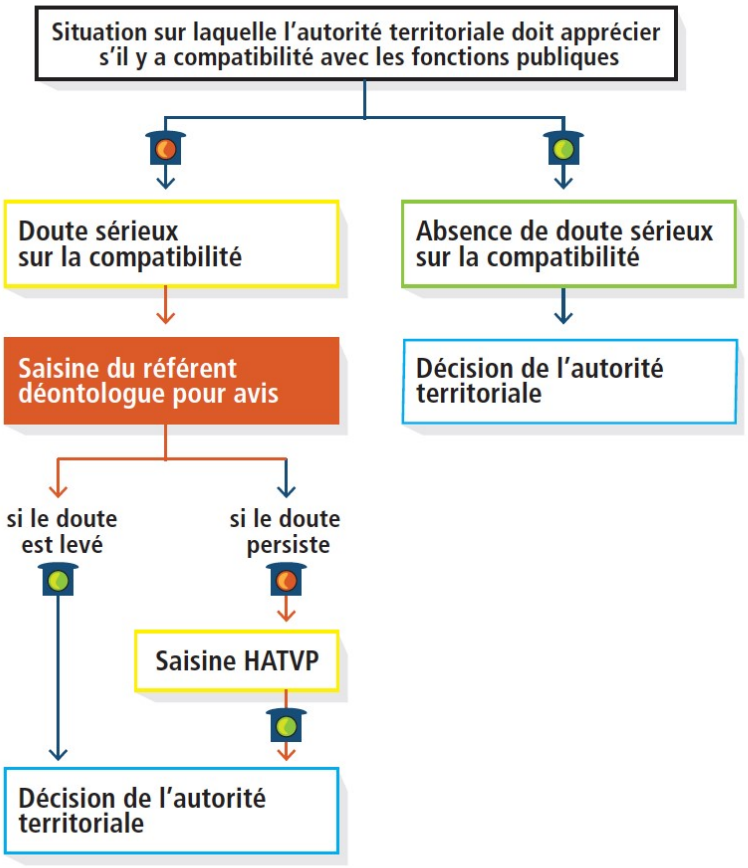
Élise UNTERMAIER-KERLÉO est la référente déontologue désignée par le Président du cdg69. Maître de conférences de droit public à l'Université Jean Moulin-Lyon 3, elle travaille sur la déontologie de la vie publique, tant dans le cadre de ses enseignements que de ses travaux de recherche.

Comment saisir le référent déontologue ?

La saisine se fait via un formulaire PDF imprimable disponible sur le site extranet du cdg69.
Le document de saisine devra être imprimé, signé de l'autorité territoriale ou de la personne ayant délégation, et envoyé par courriel : referent.deontologue@cdg69.fr
L'avis rendu par le référent déontologue du cdg69 sera transmis, signé, par courriel.
Le référent déontologue doit être saisi en cas de doute sérieux.

Procédure

Le référent déontologue doit être saisi en cas de doute sérieux. Le service carrières et expertise statutaire est à votre disposition et à celle de vos collaborateurs pour apprécier avec vous la nécessité de saisir le référent déontologue.



Contact

Élise UNTERMAIER-KERLÉO

Formulaire en ligne sur :
www.extranet.cdg69.fr/referent-deontologue

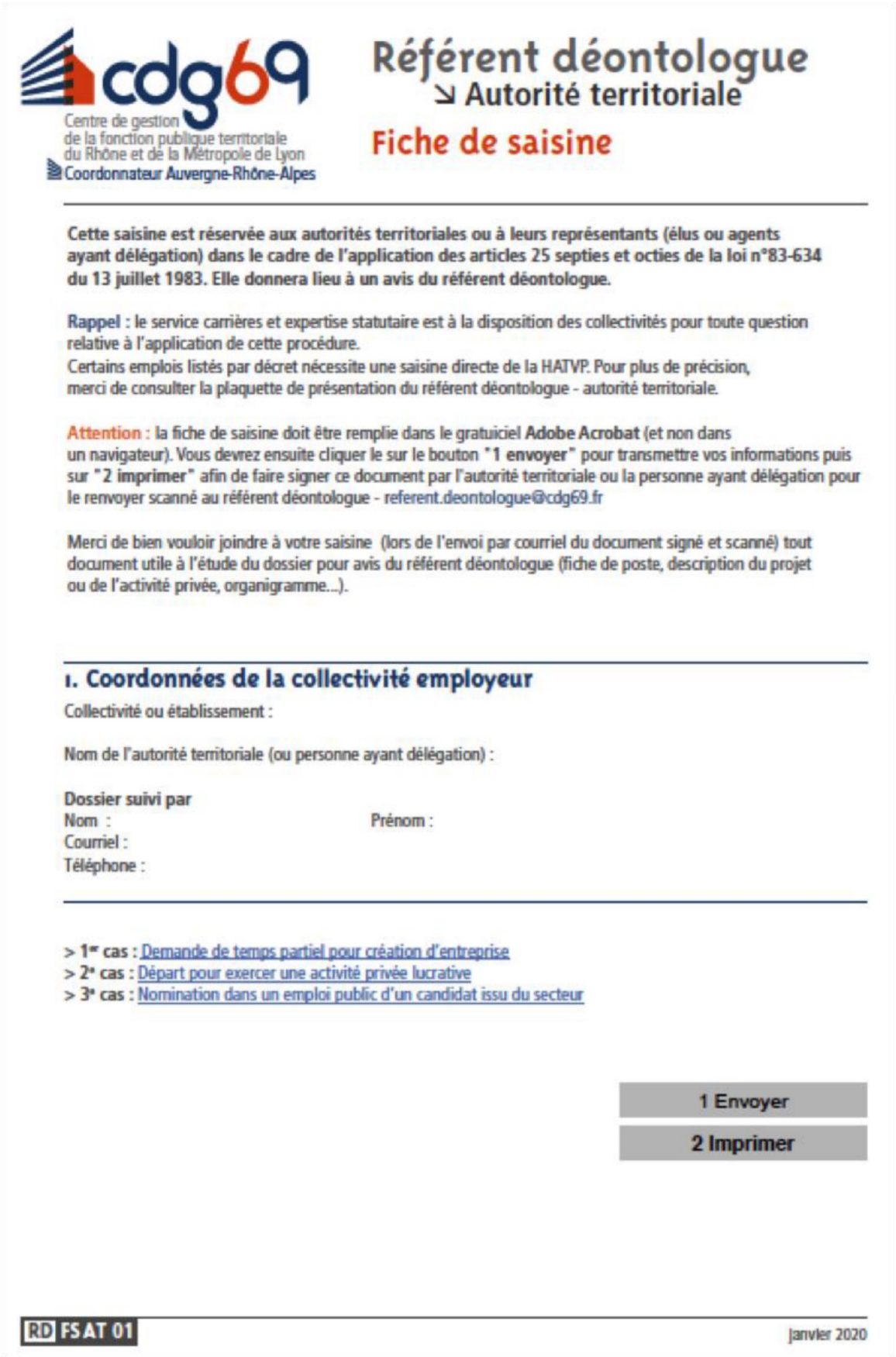
referent.deontologue@cdg69.fr

Courrier sous pli confidentiel à adresser à la référente déontologue
Centre de gestion de la fonction publique territoriale du Rhône et de la Métropole de Lyon
9 allée Alban Vistel
69110 Sainte Foy-lès-Lyon

Qui peut saisir le référent déontologue ?
L'autorité territoriale ou son représentant (par délégation).

Le formulaire doit être signé et la qualité du signataire indiquée.

Annexe 6 : formulaire de saisine du référent déontologue réservé aux autorités territoriales



cdg69
Centre de gestion
de la fonction publique territoriale
du Rhône et de la Métropole de Lyon
Coordonnateur Auvergne-Rhône-Alpes

Référent déontologue
↘ Autorité territoriale
Fiche de saisine

Cette saisine est réservée aux autorités territoriales ou à leurs représentants (élus ou agents ayant délégation) dans le cadre de l'application des articles 25 septies et octies de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983. Elle donnera lieu à un avis du référent déontologue.

Rappel : le service carrières et expertise statutaire est à la disposition des collectivités pour toute question relative à l'application de cette procédure.
Certains emplois listés par décret nécessite une saisine directe de la HATVP. Pour plus de précision, merci de consulter la plaquette de présentation du référent déontologue - autorité territoriale.

Attention : la fiche de saisine doit être remplie dans le gratuiciel **Adobe Acrobat** (et non dans un navigateur). Vous devrez ensuite cliquer le sur le bouton "**1 envoyer**" pour transmettre vos informations puis sur "**2 imprimer**" afin de faire signer ce document par l'autorité territoriale ou la personne ayant délégation pour le renvoyer scanné au référent déontologue - referent.deontologue@cdg69.fr

Merci de bien vouloir joindre à votre saisine (lors de l'envoi par courriel du document signé et scanné) tout document utile à l'étude du dossier pour avis du référent déontologue (fiche de poste, description du projet ou de l'activité privée, organigramme...).

1. Coordonnées de la collectivité employeur

Collectivité ou établissement :

Nom de l'autorité territoriale (ou personne ayant délégation) :

Dossier suivi par
Nom : Prénom :
Courriel :
Téléphone :

> 1er cas : Demande de temps partiel pour création d'entreprise
> 2e cas : Départ pour exercer une activité privée lucrative
> 3e cas : Nomination dans un emploi public d'un candidat issu du secteur

1 Envoyer
2 Imprimer

RD FSAT 01 janvier 2020

1er cas : Demande de temps partiel pour création d'entreprise

Nom : Prénom :
Catégorie : A Grade :
Si contractuel, fondement du contrat (articles 3 à 3-3 de la loi du 26 janvier 1984) :

Emploi(s) occupé(s) sur les trois dernières années :

L'emploi occupé est-il à temps complet ?
◯ Oui ◯ Non Si non, indiquez la quotité de temps de travail :
Quotité de temps partiel demandée :
Attention, le temps partiel demandé ne peut être inférieur à 50% d'un temps complet

Informations relatives au projet de création d'entreprise

Indiquez avec précision la nature de l'activité envisagée ainsi que tous les éléments utiles à l'étude du dossier (type de société, statut de l'agent au sein de la société, lieu d'exercice...) :

2e cas : Départ pour exercer une activité privée lucrative

Nom : Prénom :
Catégorie : A Grade :
Si contractuel, fondement du contrat (articles 3 à 3-3 de la loi du 26 janvier 1984) :

Emploi(s) occupé(s) sur les trois dernières années :

Informations relatives à l'activité privée envisagée

Indiquez avec précision la nature de l'activité envisagée ainsi que tous les éléments utiles à l'étude du dossier (activité salariée, libérale, lieu d'exercice de l'activité, type de structure employeur...) :

3e cas : Nomination dans un emploi public d'un candidat issu du secteur privé

Nom : Prénom :

Emploi(s) occupé(s) sur les trois dernières années :

Indiquez avec précision la nature de l'activité envisagée ainsi que tous les éléments utiles à l'étude du dossier (activité salariée, libérale, lieu d'exercice de l'activité, type de structure employeur...) :

Informations relatives à l'emploi public à pourvoir

Catégorie : A Grade :
Si ouvert aux contractuels, fondement du contrat (articles 3 à 3-3 de la loi du 26 janvier 1984) :

Indiquez avec précision la nature des missions du poste ainsi que tous les éléments utiles à l'étude du dossier :

1 Envoyer

2 Imprimer

Annexe 7 : liste des propositions

Proposition n° 1

Modifier le décret du 10 avril 2017 relatif au référent déontologue dans la fonction publique pour :

- préciser que le référent déontologue doit disposer des compétences juridiques, spécialement en droit public, nécessaires à l'exercice de ses fonctions ;

- prévoir que les fonctions de référent déontologue sont incompatibles avec certaines fonctions exercées au sein de l'administration, notamment celles de directeur des ressources humaines.

Proposition n° 2

Renforcer le réseau des référents déontologues au sein de la fonction publique :

- Consacrer expressément dans la loi le rôle de pilotage et d'accompagnement des référents déontologues par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique ; créer une plateforme numérique sur le site de la Haute Autorité permettant aux référents déontologues d'échanger sur des questions soulevant des difficultés particulières ;

- Développer le réseau des référents déontologues de la fonction publique territoriale sous l'égide des centres de gestion ; accueillir au sein du réseau des référents déontologues des centres de gestion les référents déontologues internes aux collectivités.

Proposition n° 3

Compléter l'article L. 124-2 du code général de la fonction publique afin d'assujettir expressément le référent déontologue à l'obligation de respect du secret professionnel

Proposition n° 4

Compléter la base de données créée en 2020 par le CDG 69 rassemblant les principales questions (anonymisées) posées par les agents et les réponses apportées par le référent déontologue ; créer une nouvelle rubrique pour les résumés des avis rendus sur saisine de l'autorité territoriale, sur le fondement des dispositions de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.

Proposition n° 5

Développer l'accès, au moins pour les référents déontologues, aux avis rendus par la HATVP concernant les projets de départ vers le secteur privé ou de création d'entreprise des agents publics ou la nomination de personnes venant du secteur privé. Privilégier une publication *in extenso*, et non sous forme de résumé. Créer un moteur de recherche permettant d'avoir accès aux avis de la HATVP grâce à des mots-clefs.

Proposition n° 6

Aligner la rédaction des dispositions de l'article L. 124-2 du code général de la fonction publique, concernant le référent déontologue sur celle de l'article L. 124-3, relatif au référent laïcité, en prévoyant que le référent déontologue peut également être saisi par le chef de service qui le consulte au sujet d'un agent placé sous sa responsabilité.

Proposition n° 7

Plutôt que de lister les catégories d'activités accessoires, dont l'exercice en cumul avec des fonctions publiques à temps plein, peut être autorisé par l'autorité hiérarchique, limiter l'exercice d'une activité accessoire en fixant un double plafond : un nombre maximum d'heures par mois ou par année pendant lesquelles l'activité accessoire est exercée ; un montant maximum de rémunération (proportionnel à la rémunération perçue par l'agent au titre de ses activités administratives) que l'activité accessoire peut procurer. À défaut d'instituer un plafond chiffré, une formule plus générale, énonçant que la rémunération des activités accessoires ne saurait être excessive, susceptible d'être appliquée comme un standard, pourrait au moins être intégrée dans les textes.

Proposition n° 8

Inscrire expressément dans la loi ou le décret que l'agent public peut diriger une entreprise qui n'est pas le support d'une activité professionnelle, au titre de la liberté de gestion du patrimoine personnel et familial (gérance d'une société civile immobilière pour gérer son patrimoine immobilier personnel ou reprise d'une société civile ou commerciale pour exploiter une activité agricole).

Proposition n° 9

Associer plus étroitement le référent déontologue à la procédure de contrôle déontologique préalable aux projets de départ vers le secteur privé ou de création d'entreprise des agents publics ou à la nomination d'une personne venant du secteur privé.

- Modifier le décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020 relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique pour imposer à l'autorité hiérarchique d'accuser réception de l'avis rendu par le référent déontologue et de l'informer des suites qu'elle entend donner à cet avis.

- Compléter l'article L. 124-15 du code général de la fonction publique pour prévoir que les avis de la Haute Autorité sont également notifiés, non seulement à l'administration, à l'agent et à l'entreprise ou à l'organisme de droit privé d'accueil de l'agent, mais également au référent déontologue. En attendant la modification de la loi, la Haute Autorité pourrait prendre l'initiative de notifier spontanément les avis qu'elle rend au référent déontologue concerné.

Proposition n° 10

Préciser la procédure devant la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique et renforcer le contradictoire :

- Détailler, éventuellement dans le règlement intérieur de la Haute Autorité, les cas dans lesquels l'agent intéressé peut éventuellement présenter devant elle des observations écrites ou orales ;

- Préciser les cas dans lesquels une seconde délibération peut être obtenue.

- Imposer au niveau législatif le respect du contradictoire dans la procédure devant la Haute Autorité.

Proposition n° 11

Informer les référents déontologues des évolutions voire des revirements de jurisprudence opérés par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique par rapport aux solutions retenues par la Commission de déontologie de la fonction publique.

Proposition n° 12

Élargir le champ des emplois pour lesquels doit être effectué un contrôle déontologique préalable à la nomination d'une personne venant du secteur privé.

Table des matières

Sommaire **3**
Introduction **5**
I. Présentation de la référente déontologue **8**
§ 1. La désignation de la référente déontologue 8
A. Une universitaire, maîtresse de conférences en droit public 9
B. Une personne plutôt qu'un collège 11
C. L'intégration dans un réseau de référents déontologues 13
1. Le réseau régional AuRA 14
2. Le réseau national des référents des centres de gestion 14
3. Le réseau national de la HATVP 17
§ 2. Les moyens de la référente déontologue 20
A. La rémunération 20
B. Les modalités de saisine 21
1. La saisine par les agents 22
a) Une réponse confidentielle 22
b) Une réponse écrite 24
c) Une réponse précise et motivée 25
d) Une réponse dans un délai bref 26
2. La saisine par l'autorité territoriale 26
C. Les outils informatiques 26
D. Les ressources documentaires 28
II. Compétence de la référente déontologue **30**
§ 1. La compétence territoriale 30
A. Collectivités affiliées et collectivités non affiliées (CNA) au CDG 69 30
B. Mutualisation avec d'autres départements 32
§ 2. La compétence matérielle 34
A. La saisine par les agents 34
1. L'exclusion des saisines par les élus 34
2. L'exclusion des saisines par les chefs de service et gestionnaires RH 36
B. La saisine par l'autorité territoriale 38
C. Le respect des obligations et principes déontologiques, à l'exclusion des droits statutaires et des questions relatives à l'organisation du service 39
D. Le respect du principe de laïcité 41
E. Le signalement des conflits d'intérêts 42
1. Trois mécanismes distincts 42
2. La dissociation des fonctions de référent déontologue et des mécanismes d'alerte éthique et de signalement 45
III. Bilan des saisines de l'année 2022 ..... **48**
§ 1. Bilan quantitatif des saisines 48
A. Nombre de saisines par les agents ou les autorités territoriales 48
B. Collectivités concernées 50

C. Temps passé 53
§ 2. Bilan qualitatif des saisines 56
A. Les saisines par les agents 56
1. Exercice d'une activité privée en cumul avec un emploi public 58
a) Les activités soumises à autorisation : activité accessoire ou création d'entreprise, des confusions fréquentes entre les deux régimes 58
TABLEAU : Distinction entre activité accessoire et création ou reprise d'entreprise 59
TABLEAU : Activités accessoires 61
b) Les activités privées susceptibles d'être exercées librement 68
c) La compatibilité de l'activité professionnelle exercée en cumul avec les fonctions publiques 73
2. Départ vers le secteur privé 77
3. Conflits d'intérêts 80
4. Obéissance hiérarchique 81
5. Respect du principe de laïcité 85
B. Les saisines par les autorités territoriales 89
1. Procédure 91
a) Recevabilité 91
b) Saisine de la HATVP 92
c) Suites de la procédure 92
d) Notification des avis de la HATVP aux référents déontologues 93
e) Respect du contradictoire 94
f) Besoin de jurisprudence 96
2. Le contrôle préalable à la nomination d'une personne issue du secteur privé 97
3. Le contrôle préalable à un départ vers le secteur privé 98
a) Le risque pénal (prise illégale d'intérêts suivant l'exercice des fonctions, c. pénal, art. 432-13) 99
- Notion d'entreprise privée 100
- L'existence de liens faisant obstacle au départ de l'agent 101
b) Le risque d'atteinte au fonctionnement normal, à l'indépendance et à la neutralité du service, ainsi qu'aux principes déontologiques qui incombent aux agents publics 101
4. Le contrôle préalable à une création d'entreprise en cumul avec les fonctions publiques 103
IV. Annexes 105
Annexe 1 : arrêté de désignation pour l'année 2022 107
Annexe 2 : lettre de mission pour l'année 2022 110
Annexe 3 : fiche de présentation du référent déontologue 117
Annexe 4 : formulaire de saisine du référent déontologue pour les agents 118
Annexe 5 : fiche de présentation du référent déontologue pour les autorités territoriales 123
Annexe 6 : formulaire de saisine du référent déontologue réservé aux autorités territoriales 125
Annexe 7 : liste des propositions 128
Table des matières 132