



*Activités accessoires – Agence française anticorruption – Alerte – Atteintes à la liberté d'accès et à l'égalité des candidats dans les marchés publics et les contrats de concession – Autorité hiérarchique – Charte de déontologie – Concussion – Confiance – Conseil déontologique – Conflit d'intérêts – Corruption passive – Création ou reprise d'entreprise – Cumul d'activités – Déclaration d'intérêts – Déclaration de situation patrimoniale – Défenseur des droits – Dénonciation calomnieuse – **Déontologie** – Déport – Désobéissance – Devoir d'information – Devoir de réserve – Dignité – Discrétion professionnelle – Égalité de traitement – Exemplarité – Faux en écritures publiques – Haute autorité pour la transparence de la vie publique – Honneur professionnel – Impartialité – Indépendance – Intégrité – Laïcité – Lanceur d'alerte – Loyauté – **Neutralité** – Obéissance hiérarchique – Objectivité – **Pantouflage** – Prise illégale d'intérêts – Probité – Procédure de recueil des signalements – **Référent** alerte éthique – Référent déontologue – Référent laïcité – Respect – Révélation – **Secret** professionnel – Signalement – Soustraction et détournements de biens – **Tiers** de confiance – Trafic d'influence – Transparence – Valeurs – Vertus.*

## RAPPORT ANNUEL 2019

REFERENT DEONTOLOGUE

MAI 2019 – AVRIL 2020

LAURENT DERBOULLES

# PLAN DÉTAILLÉ

## **Propos introductif.**

### **1. - Le cadre et l'évolution de la « mission déontologie ».**

- 1.1. - La structuration de la « mission déontologie ».
- 1.1.1. - Les personnels déontologiques.
- 1.1.2. - Le périmètre de la mission.
- 1.1.3. - Le niveau inter-régional.
- 1.2. - L'évolution de la « mission déontologie ».
- 1.2.1. - Le champ d'application du contrôle déontologique.
- 1.2.2. - Les modalités de mise en œuvre du contrôle déontologique.
- 1.2.2.1. - La saisine directe de la HATVP.
- 1.2.2.2. - La procédure à trois paliers.

### **2. - Rapport d'activités (mai 2019-avril 2020).**

- 2.1. - Activités de suivi et de promotion du dispositif.
- 2.1.1. - Actions d'information et de développement du dispositif.
- 2.1.2. - Prise en compte de l'évolution du cadre législatif.
- 2.1.3. - Adaptation des formulaires de saisine.
- 2.2. - Activité de conseil déontologique (article 28 bis).
- 2.2.1. - Nombre d'avis rendus.
- 2.2.2. - Origine géographique et institutionnelle.
- 2.2.3. - Délai moyen de traitement.
- 2.2.4. - Répartition des thèmes de saisine.
- 2.3. - Autres activités.
- 2.3.1. - Référent alerte éthique.
- 2.3.2. - Référent laïcité.

## **Annexes.**

Annexe 1. – Note adressée à la Haute autorité pour la transparence de la vie publique par les référents déontologues de l'interrégion Est à la suite de leur réunion du 21 juin 2019 (assouplissement du cadre juridique des activités accessoires).

Annexe 2. – Formulaire de saisine du référent déontologue par les collectivités territoriales et leurs établissements publics en cas de doute sérieux.

## Propos introductif

– Par application de l’article 4 alinéa 4 du décret n° 2017-519 du 10 avril 2017 *relatif au référent déontologue dans la fonction publique*, **les présidents des centres de gestion de la fonction publique territoriale ont compétence pour procéder à la désignation d’un référent déontologue** ayant vocation à intervenir au bénéfice des agents et salariés des collectivités territoriales et établissements publics affiliés à titre obligatoire ou volontaire à un centre de gestion.

**Monsieur Laurent DERBOULLES, maître de conférences HDR en Droit public à l’Université de Reims Champagne-Ardenne, a été désigné** par arrêtés des présidents des centres de gestion des Ardennes, de l’Aube, de la Marne et de la Haute-Marne, **afin d’exercer cette fonction**. Les arrêtés de désignation portent actuellement sur la période allant du 1<sup>er</sup> mai 2019 au 11 avril 2021.

– **Le présent rapport** (période du 1<sup>er</sup> mai 2019 au 30 avril 2020) **constitue le deuxième rapport annuel d’activité du référent déontologue**. Il retrace les activités mises en œuvre au titre de la « mission déontologie » dans le périmètre d’intervention des quatre établissements publics de désignation.

Plusieurs rappels et éléments de constat peuvent dans ce cadre être formulés.

1<sup>e</sup>. À titre de rappel, **la référence à la « mission déontologie » au sein de ce rapport englobe tant l’activité de conseil ressortissant de l’article 28 bis de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 que les activités attachées aux qualités de « référent alerte éthique » au titre de l’article 8 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 et de « référent laïcité » par application de la circulaire du 15 mars 2017 relative au respect du principe de laïcité dans la fonction publique (NOR : RDFF1708728C).**

2<sup>e</sup>. En termes de contexte, **la période couverte par le présent rapport annuel est marquée par deux « événements »** de nature très différente.

**Le premier de ces événements est l’entrée en vigueur du nouveau régime juridique applicable aux contrôles déontologiques à compter du 1<sup>er</sup> février 2020.** À ce titre, l’activité du référent déontologue est susceptible de connaître à terme un accroissement sensible dès lors que **les collectivités territoriales et les établissements publics employeurs, dorénavant investis d’une responsabilité élargie en matière de contrôle déontologique, pourront saisir le référent déontologue en cas de « doute sérieux » lors de la mise en œuvre de ce contrôle** (projets de cessation de fonctions ou de création/reprise d’entreprise, projet de nomination d’un agent contractuel ou de réintégration d’un fonctionnaire ayant exercé une activité privée ou libérale lors des trois dernières années sur certains emplois « sensibles »). Ainsi, un nouveau canal de saisine se trouve adjoindre à celui ouvert aux personnels par application de l’article 28 bis de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983.

**Le second événement est exogène au regard des procédures, des principes et des obligations déontologiques, puisqu’il s’agit de l’émergence de la pandémie dite du « Covid-19 »** qui a conduit à l’adoption de nombreux dispositifs législatifs et réglementaires d’urgence à compter du 4 mars 2020, le plus emblématique étant sans doute le décret n° 2020-260 du 16 mars 2020 portant réglementation des déplacements dans le cadre de la lutte contre la propagation du virus Covid-19 qui institue sur l’ensemble du territoire national un dispositif de confinement de large portée<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> - Sur le plan juridique, le texte central est la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d’urgence pour faire face à l’épidémie de covid-19.

À l'échelle qui est la nôtre, **ce contexte particulier ne s'est pas traduit par l'émergence de saisines déontologiques, directement inspirées de la situation exceptionnelle que nous connaissons**, par exemple au regard de la mise en œuvre du devoir d'obéissance hiérarchique, dans un contexte anxiogène pour les personnels. Une seule saisine, datée du 30 mars 2020, s'est avérée être en lien avec les conséquences de la pandémie, s'agissant d'une agente en position de congé parental s'interrogeant sur la possibilité de participer au dispositif permettant aux français d'aller renforcer la force de travail de la chaîne agricole et agroalimentaire (Communiqué de presse du 24 mars 2020 des ministres chargés de l'Économie et des Finances, du Travail et de l'Agriculture et de l'Alimentation). Ajoutons que **cette période s'est plutôt traduite par un léger ralentissement des saisines adressées au référent déontologue puisque trois saisines ont été opérées entre le 4 mars 2020** (date du premier arrêté « Covid-19 ») **et le 30 avril 2020**. Deux demandes d'information d'un employeur territorial ont également été reçues et traitées.

3<sup>e</sup>. Globalement, **l'activité de la mission déontologie s'est sensiblement accrue avec 32 avis rendus contre 16 lors de la précédente période annuelle**.

Précisons que **cette activité reste très largement centrée sur les conseils délivrés aux agents sur le fondement de l'article 28 bis de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983** (31 avis). Un avis a été rendu à la demande d'un employeur territorial en tant que référent laïcité. Un avis rendu en tant que référent déontologue visait par ailleurs à éclairer un agent sur le régime juridique de l'alerte éthique.

\* \*

– Qu'il nous soit permis de conclure ce propos introductif, rédigé à un moment où la population française est soumise à un strict confinement pour raisons sanitaires et où l'action publique est confrontée à une nécessité d'adaptation sans précédents en période de paix, en rappelant diverses valeurs qui sont au cœur du service public comme la fraternité, la continuité, l'adaptabilité, la cohésion, l'efficacité, l'engagement et l'information des citoyens. C'est au travers de ces valeurs et dans le respect des grands principes déontologiques que l'action publique prend tout son sens. Incontestablement, elle n'en est pas dépourvue en cette période de « gros temps ».

## 1. - Le cadre et l'évolution de la « mission déontologie ».

– Selon les termes de sa lettre de mission, **le référent déontologue exerce un rôle d'information auprès des élus, des services et des agents quant aux procédures et à l'interprétation des principes et des devoirs déontologiques. Le rapport annuel constitue un vecteur important de cette information.**

– En cohérence avec cet objectif pédagogique, **le premier rapport annuel (Rapport 2018) comportait une première partie ayant pour objet la présentation de la « mission déontologie ».** Ont à ce titre été abordés le contexte et le cadre juridique de cette mission (v. Point 1.1.), la structuration de la mission déontologie au niveau départemental et inter-régional (v. Point 1.2.) et les domaines d'intervention de la « mission déontologie » (v. Point 1.3.).

Ces développements restent pertinents pour appréhender l'organisation et le fonctionnement de la « mission déontologie » au sens du présent rapport.

### Ressource :

*Le Rapport 2018 peut être téléchargé sur le site internet des centres de gestion de l'Aube, de la Marne et de la Haute-Marne (Espace Documentation). Il est commun aux quatre centres de gestion ayant mutualisé la « mission déontologie » (CDG 08, 10, 51 et 52).*

[https://51.cdgplus.fr/wp-content/uploads/sites/6/Documents/Deontologie/2018\\_Rapport\\_Deonto.pdf](https://51.cdgplus.fr/wp-content/uploads/sites/6/Documents/Deontologie/2018_Rapport_Deonto.pdf)

<https://www.cdg10.fr/Portals/0/Documents/Rapports%20d'activit%C3%A9s/Rapport%20d'Activit%C3%A9s%202018%20Annexe%20D%C3%A9ontologie.pdf?ver=2019-08-06-151500-213>

### 1.1. - La structuration de la « mission déontologie ».

#### 1.1.1. - Les personnels déontologiques.

– Il convient ici de rappeler que **l'expression « mission déontologie » est entendue comme recouvrant l'ensemble des moyens humains et matériels mis en place par un ou plusieurs centres de gestion de la fonction publique territoriale pour mettre en œuvre les compétences qui lui (leur) ont été dévolues par le législateur et l'autorité réglementaire dans le domaine de la déontologie** (fonction de référent déontologue pour les collectivités territoriales et établissements publics affiliés et, à titre facultatif, fonctions de référent alerte éthique et de référent laïcité).

– **Monsieur Laurent DERBOULLES**, maître de conférences Hors classe en Droit public et membre du Centre de Recherche Droit et Territoire (EA 3312) **a été désigné par arrêtés des présidents des centres de gestion de la fonction publique territoriale des Ardennes, de l'Aube, de la Marne et de la Haute-Marne en tant que référent déontologue** pour assurer les fonctions relevant de la « mission déontologie » au bénéfice des personnels des collectivités territoriales et établissements publics affiliés à titre obligatoire ou volontaire.

**Ce référent est unipersonnel** (ni un collègue, ni plusieurs personnes), **il est extérieur aux administrations territoriales concernées par la désignation et il est mutualisé sur le périmètre d'intervention de quatre centres de gestion.**

**Il bénéficie de l'assistance d'un personnel dédié** au sein de chaque centre de gestion. L'assistant au référent déontologue est notamment chargé des missions suivantes :



**Les assistants au référent déontologue :**

- pour le CDG 08 : Monsieur Sébastien ALLAIRE (Directeur du CDG) ;
- pour le CDG 10 : Madame Sophie MEZZAROBBA (Juriste sur le conseil statutaire et les services conventionnés) ;
- pour le CDG 51 : Madame Margaux AUGER (Responsable Carrières) ;
- pour le CDG 52 : Madame Anne DESBARRES (Directrice du CDG).

**1.1.2. - Le périmètre de la mission.**

– Selon les termes de la « Lettre de mission du référent déontologue » et plus particulièrement du 1.1., le référent déontologue du centre de gestion intervient :

-  à la demande des agents des collectivités et établissements affiliés des départements des Ardennes, de l'Aube, de la Haute-Marne et de la Marne
-  pour les agents des collectivités non affiliées desdits départements, si une convention d'adhésion à ses services est prise par ces autorités territoriales
-  pour les agents des collectivités territoriales et établissements publics non affiliés ayant signé avec le centre de gestion territorialement compétent une convention de gestion des missions relevant du socle commun de compétences indivisibles

– **La majorité des collectivités territoriales et des établissements publics ressortissant de la mission déontologie bénéficient de l'intervention du référent déontologue au titre de ses trois missions** (référént déontologue de l'article 28 bis, référent alerte éthique et référent laïcité).

Ainsi, **le référent déontologue peut être saisi** sur le fondement de l'article 28 bis de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 **par tout agent employé par l'une de ces collectivités territoriales ou l'un de ces établissements publics afin de pouvoir être conseillé quant « au respect de ses obligations et des principes déontologiques mentionnés aux articles 25 à 28 »** de ladite loi.

**Ce même référent**, dans le cadre d'une procédure particulière et en qualité de référent alerte éthique (voir 2.3.1.), **peut être destinataire d'une alerte émanant de tout membre du personnel ou de collaborateurs occasionnels ou extérieurs.**

Cette procédure vise en particulier à révéler ou à signaler « *un crime ou un délit, une violation grave et manifeste (...) de la loi ou du règlement, ou une menace ou un préjudice graves pour l'intérêt général* » dont le lanceur d'alerte a eu personnellement connaissance (Loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016, art. 6).

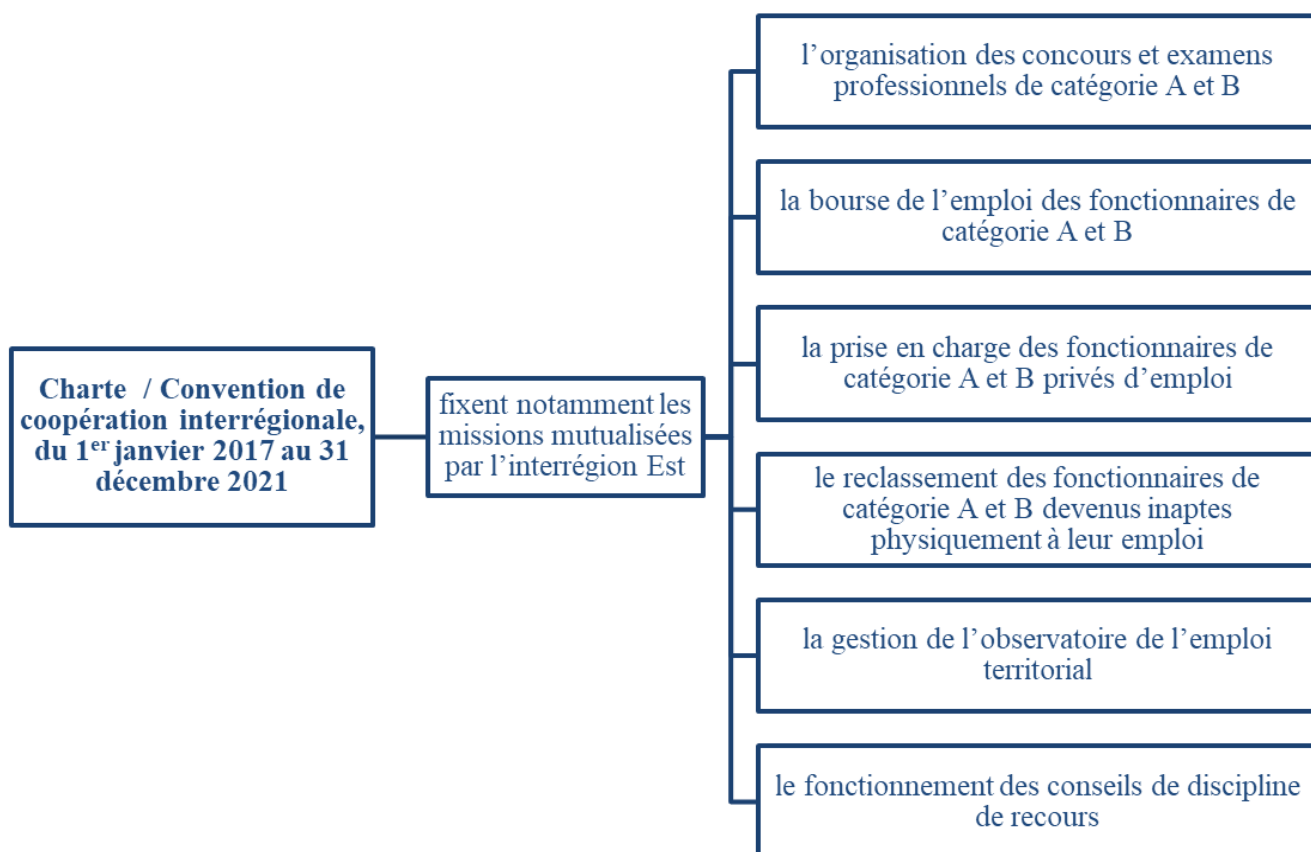
**En qualité de référent laïcité cette fois, il s'agit « d'accompagner les agents publics et les encadrants dans l'exercice de leurs fonctions en matière de laïcité »** (Circulaire NOR : RDEF1708728C du 15 mars 2017 relative au respect du principe de laïcité dans la fonction publique).

– **Un choix différent peut avoir été opéré, ces missions se trouvant dissociées.** Tel est le cas de la ville de Troyes, du Centre municipal d'action sociale de Troyes et de Troyes Champagne Métropole qui relèvent de la mission déontologie du centre de gestion de l'Aube pour le volet référent déontologie de l'article 28 bis au titre du socle commun de compétences indivisibles et qui ont fait le choix d'instaurer un référent mutualisé propre afin d'assurer la mission de référent alerte éthique et de référent laïcité. Ce référent interne et mutualisé est Madame Claire PIGNÉ (referent.alerte@troyes.fr).

#### 1.1.3. - Le niveau interrégional.

– **Sur le fondement de l'article 14 de la loi n° 84-53 portant dispositions statutaires applicables à la fonction publique territoriale, les centres de gestion ont été invités à s'organiser au niveau régional ou interrégional** en s'appuyant sur une charte pour déterminer les missions qu'ils souhaitent gérer en commun et désigner un centre de gestion coordonnateur.

**Les centres de gestion des 18 départements des régions Bourgogne-Franche-Comté et Grand Est se sont entendus pour mettre en œuvre ces prescriptions de la manière la plus large. Leurs relations sont organisées par le biais d'une charte et d'une convention de coopération interrégionale, couvrant actuellement la période allant du 1<sup>er</sup> janvier 2017 au 31 décembre 2021.**



**Le centre de gestion du Bas-Rhin a par ailleurs été désigné comme coordonnateur de la charte de coopération interrégionale.**

Par application de l'article 12 de la Charte interrégionale, **les centres de gestion de l'interrégion se sont donné la possibilité d'élargir le champ de la coopération mutualisée à l'ensemble des domaines de compétences qui relèvent des centres de gestion.** La « mission déontologie » s'inscrit dans ce cadre.

Dans ce cadre, **les huit référents déontologues** (unipersonnels ou en collège) **et leurs assistants se réunissent annuellement** pour faire le point sur leurs activités, comparer leurs pratiques et pour envisager les formes que pourrait prendre leur collaboration.

**Les instances déontologiques de l'interrégion Est :**

- Référent déontologue : Monsieur Laurent CHRETIEN (Département 57).
- Référent déontologue : Monsieur Laurent DERBOULLES (Départements 08, 10, 51 et 52).
- Collège de déontologie : Monsieur Xavier FAESSEL, Madame Cécile HARTMANN et Madame Danièle MAZZEGA (Départements 25, 39, 67, 68 et 90).
- Référent déontologue : Monsieur Daniel GILTARD (Départements 54, 55, 70 et 88).
- Référent déontologue : Monsieur Philippe JUEN (Département 71).
- Référent déontologue : Monsieur Joël MEKHANTAR (Départements 21, 58 et 89).

*Les qualités des membres de ces instances déontologiques sont diversifiées, ces derniers étant soit universitaires spécialisés en Droit public, soit magistrats judiciaires ou administratifs, soit Directeur général des services (en activité ou retraités).*

**Une première réunion « de contact » a été organisée à Villers-lès-Nancy le 30 août 2018.** Cette réunion, matérialisant la volonté d'inscrire la mission déontologie dans une dimension interrégionale, a notamment été l'occasion de faire le point sur les divers modèles d'organisation qui ont été adoptés et pour identifier les domaines dans lesquels une intervention « *en collégialité* » serait envisageable (notamment en ce qui concerne le traitement des alertes éthiques). Une note de réflexion sur cette question a été rédigée en novembre 2018 par Monsieur Laurent DERBOULLES à l'attention de ses homologues. Ajoutons que des échanges informels entre les référents déontologues permettent, lorsqu'un référent l'estime nécessaire, de partager leurs analyses sur des questions qui n'apparaissent pas clairement tranchées par la législation et la réglementation.

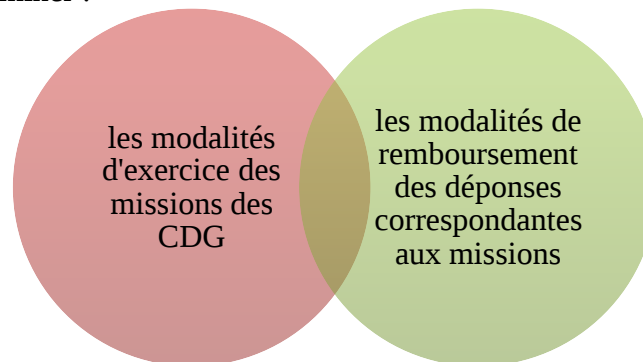
**Une deuxième réunion s'est tenue à Strasbourg le 21 juin 2019.** Les premiers rapports d'activité de ces instances ont fait l'objet d'une présentation croisée. La nécessité de mettre en place un mécanisme permettant de traiter le déport d'un référent déontologue ou d'un membre du collège de déontologie a été mise en évidence. Il a par ailleurs été constaté qu'il n'y avait pas d'unanimité, en l'état, quant à la nécessité d'élever le traitement des alertes éthiques au niveau interrégional (dans un cadre collégial). Cette position a fait l'objet d'une présentation aux directeurs (trices) des centres de gestion de l'interrégion le 10 septembre 2019 à Châlons-en-Champagne.

Il a enfin été décidé d'adresser à la Haute autorité pour la transparence de la vie publique une note visant à attirer son attention sur le régime juridique, sans doute trop contraint, applicable aux activités accessoires des agents publics (**Annexe 1**).

– **L'article 50 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019<sup>2</sup>**, par les modifications qu'il apporte à l'article 14 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, rend plus prégnantes les réflexions sur l'évolution de ce niveau interrégional (ou régional) d'organisation.

**Il instaure ainsi de manière générale une obligation pour les centres de gestion d'élaborer un schéma régional ou interrégional de coordination, de mutualisation et de spécialisation** (en remplacement de la charte de coopération).

Ce schéma doit déterminer :



Il peut prévoir que l'exercice d'une mission est confié à un ou plusieurs centres pour le compte de tous. Plus spécifiquement, **il ajoute à la liste des missions gérées en commun à un niveau au moins régional, « l'assistance juridique statutaire, y compris pour la fonction de référent déontologue prévue à l'article 28 bis de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires ».**

1.2. - *L'évolution de la « mission déontologie ».*

– Au-delà des aspects organisationnels évoqués dans le point précédent, **la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 met en œuvre des évolutions sensibles en matière de contrôle déontologique** à compter du 1<sup>er</sup> février 2020 et, **s'agissant plus spécifiquement du référent déontologue, lui confère un rôle nouveau**, sur saisine des collectivités territoriales ou des établissements publics employeurs.

Précisons par ailleurs que **la commission de déontologie de la fonction publique se voit substituée dans ses missions par la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) en tant qu'instance déontologique nationale.**

**Nouvelles dispositions :**

- Loi n° 2019-828 du 6 août 2019, art. 34 et 35.
- Décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020, relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique.
- Arrêté du 4 février 2020 relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique (NOR : CPAF2003244A).

**Pour aller plus loin :**

- Didier JEAN-PIERRE, *Pantouflage et déontologie dans la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique*, JCP A 2019. 2275.
- Samuel DYENS, *Les nouveaux contrôles déontologiques dans la fonction publique territoriale*, AJCT 2020. 199.

<sup>2</sup> - Au moment où ces lignes sont écrites, le décret d'application de cette disposition législative, initialement annoncé en février 2020, n'est pas encore paru.

### 1.2.1. - Le champ d'application du contrôle déontologique.

– Sous l'empire des dispositions applicables jusqu'au 31 janvier 2020, deux catégories de contrôles déontologiques étaient organisées.

#### 1er contrôle déontologique

- **afin de se prononcer sur la compatibilité d'un projet de création ou de reprise d'entreprise par un agent public avec les fonctions qu'il exerce** (sur le fondement du III de l'article 25 septies et du 3° du II de l'article 25 octies de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983).

#### 2ème contrôle déontologique

- **lorsqu'un agent public cesse temporairement ou définitivement ses fonctions afin d'exercer une activité privée lucrative ou une activité libérale** (sur le fondement du III de l'article 25 octies de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983).

Ces contrôles relèvent alors de la compétence exclusive de la commission de déontologie de la fonction publique. Le rôle du référent déontologue, lorsqu'il est saisi sur le fondement de l'article 28 bis de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 (à titre de conseil déontologique), se cantonne alors à tenter de dissuader les projets les plus périlleux et à informer les agents de la procédure obligatoire à mettre en œuvre afin de recueillir l'avis de la commission de déontologie, lequel s'impose à l'agent et à son administration (avis défavorable ou avis favorable avec réserves).

#### À consulter :

*Commission de déontologie de la fonction publique, Rapport d'activité 2018 – Accès des agents publics au secteur privé, septembre 2019.*

[https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/publications/coll\\_outils\\_de\\_la\\_GRH/deontologie/rapport-deontologie-2018.pdf](https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/publications/coll_outils_de_la_GRH/deontologie/rapport-deontologie-2018.pdf)

Ces deux contrôles persistent à compter du 1<sup>er</sup> février 2020 mais les modalités de leur mise en œuvre ont été profondément remaniées (v. Point 1.2.2.).

– Par application du nouveau V de l'article 25 octies de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 (version modifiée à la suite de l'entrée en vigueur de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019), une nouvelle catégorie de contrôle déontologique est instituée.

Ce contrôle intervient « lorsqu'il s'agit de réintégrer un fonctionnaire ou de recruter un agent contractuel qui exerce ou a exercé une activité privée lucrative au cours des trois dernières années sur un emploi de directeur général des services des régions, des départements, des communes de plus de 40.000 habitants et des établissements publics de coopération intercommunale de plus de 40.000 habitants » ou sur d'autres emplois « dont le niveau hiérarchique ou la nature des fonctions le justifient, mentionnés sur une liste établie par décret en conseil d'État ».

Précisons qu'il convient à ce titre de se référer à l'article 2 du décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020 précité.

**Cette nouvelle hypothèse de contrôle est applicable à compter du 1<sup>er</sup> février 2020.**

#### 1.2.2. - Les modalités de mise en œuvre du contrôle déontologique.

– Alors que la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) voit ses attributions complétées par la reprise des attributions exercées jusqu'alors par la commission de déontologie de la fonction publique, **le choix a été fait par le législateur de mettre en place un contrôle différencié conférant, dans les hypothèses les moins « sensibles », une place renforcée à l'autorité hiérarchique et, le cas échéant, au référent déontologue.**

##### 1.2.2.1. - La saisine directe de la HATVP.

– **La « sensibilité » de certaines situations au regard du risque déontologique a conduit le législateur à confier à la HATVP un contrôle direct et exclusif dans plusieurs hypothèses limitativement définies.** Ces hypothèses prennent en compte soit la nature de l'emploi occupé par l'agent auteur de la demande soit la nature de l'emploi sur lequel l'autorité hiérarchique envisage la réintégration d'un fonctionnaire ou la nomination d'un agent contractuel. Dans ces hypothèses, la HATVP est saisie par l'autorité hiérarchique ou, à défaut par l'agent ou la personne concernée.

– **Cette procédure est applicable aux projets de création ou de reprise d'entreprise et aux projets de cessation temporaire ou définitive de fonctions émanant d'un agent occupant « un emploi (...) mentionné sur une liste établie par décret en conseil d'État » en raison de son « niveau hiérarchique ou (de) la nature des fonctions »** (voir le III de l'article 25 septies et IV de l'article 25 octies de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983).

#### **Emplois concernés :**

*Selon le 1<sup>er</sup> et le 2<sup>o</sup> de l'article 2 du décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020 précité, les emplois concernés sont ceux « soumis à l'obligation de transmission préalable de la déclaration d'intérêts prévue à l'article 25 ter de la loi du 13 juillet 1983 » ainsi que ceux « soumis à l'obligation de transmission d'une déclaration de situation patrimoniale et d'une déclaration d'intérêts au titre (du) 8<sup>o</sup> de l'article 11 de la loi du 11 octobre 2013 ».*

Concrètement, les emplois visés sont les suivants.

– Par application de l'article 3 du décret n° 2016-1967 du 28 décembre 2016 :

- Directeur général des services et directeur général adjoint des services des régions et des départements.

- Directeur général des services, directeur général adjoint des services et directeur général des services techniques des communes de plus de 40.000 habitants.

- Directeur général, directeur général adjoint et directeur général des services techniques des EPCI à fiscalité propre de plus de 40.000 habitants.

- Directeur général et directeur général adjoint des EPCI assimilés à une commune de plus de 40.000 habitants.

- Directeur général et directeur général adjoint des syndicats mixtes constitués exclusivement de collectivités territoriales et de leurs groupements assimilés à une commune de plus de 40.000 habitants.

- Directeur général et directeur général adjoint des conseils de territoire de la métropole d'Aix-Marseille assimilés à une commune de plus de 40.000 habitants.

- Directeur général et directeur général adjoint du Centre national de la fonction publique territoriale.
  - Directeur général et directeur général adjoint des centres interdépartementaux mentionnés aux articles 17 et 18 de la loi du 26 janvier 1984.
  - Directeur général et directeur général adjoint des centres de gestion assimilés à une commune de plus de 40.000 habitants.
  - Directeur général et directeur général adjoint des centres communaux d'action sociale et des centres intercommunaux d'action sociale assimilés à une commune de plus de 40.000 habitants.
  - Directeur de délégation du Centre national de la fonction publique territoriale.
  - Directeur de caisse de crédit municipal d'une commune de plus de 40.000 habitants.
  - Directeur et directeur adjoint des établissements publics, assimilés à une commune de plus de 40.000 habitants dans les conditions prévues par le décret du 22 septembre 2000.
- Par application de l'article 5 du décret n° 2016-1967 du 28 décembre 2016, les personnes exerçant les fonctions de référent déontologue prévues à l'article 28 bis de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983.
- Par application du 8° de l'article 11 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013, les directeurs, directeurs-adjoints et chefs de cabinet des titulaires d'une fonction de président de conseil régional, de président de l'Assemblée de Corse, de président du conseil exécutif de Corse, de président de l'assemblée de Guyane, de président de l'assemblée de Martinique, de président du conseil exécutif de Martinique, de président d'une assemblée territoriale d'outre-mer, de président de conseil départemental, de président du conseil de la métropole de Lyon, de président élu d'un exécutif d'une collectivité d'outre-mer, de maire d'une commune de plus de 20.000 habitants ou de président élu d'un EPCI à fiscalité propre dont la population excède 20.000 habitants ou dont le montant des recettes totales de fonctionnement figurant au dernier compte administratif est supérieur à 5 millions d'euros ainsi que les présidents des autres EPCI dont le montant des recettes totales de fonctionnement figurant au dernier compte administratif est supérieur à 5 millions d'euros.

Précisons ici que **le référent déontologue n'exerce aucun titre de compétence en la matière**. S'il est saisi en amont d'une demande de conseil, il peut juste présenter à l'agent la procédure déontologique que doit respecter son projet (et éventuellement dissuader les projets qui apparaîtraient trop périlleux sur le plan déontologique).

– Par ailleurs, **la HATVP est obligatoirement saisie pour avis « lorsqu'il est envisagé de nommer une personne qui exerce ou a exercé au cours des trois dernières années une activité privée lucrative à un emploi de (...) directeur général des services des régions, des départements, des communes de plus de 40.000 habitants et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 40.000 habitants. »** (2° du V de l'article 25 octies de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983).

– **L'on se reportera utilement à l'arrêté du 4 février 2020 précité sur la composition du dossier de saisine qui doit être transmis à la HATVP par l'autorité administrative dans ces deux hypothèses.**

#### 1.2.2.2. - La procédure à trois paliers.

– Elle constitue une réelle innovation au regard de la procédure de contrôle déontologique préalablement applicable et faisant intervenir, à titre obligatoire, la commission de déontologie de la fonction publique. **Elle confère à l'autorité hiérarchique la responsabilité du contrôle déontologique, tout en lui permettant, par une procédure graduée, de s'appuyer sur les analyses du référent déontologue puis, le cas échéant, de la HATVP.**

Cette procédure (de principe) est applicable dans les cas suivants :

|                                                                                                                                                                            |                                                                                                  | <div style="display: flex; justify-content: space-around; align-items: center;"> <div style="text-align: center;">Si doute sérieux<br/>↓<br/>1<sup>er</sup> PALIER</div> <div style="text-align: center;">Si doute non<br/>levé par avis<br/>du RD<br/>↓<br/>2<sup>ème</sup> PALIER</div> <div style="text-align: center;">3<sup>ème</sup> PALIER</div> </div> |                         |       |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------|-------|
|                                                                                                                                                                            |                                                                                                  | Autorité<br>territoriale                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | Référent<br>déontologue | HATVP |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Création ou reprise d'entreprise</li> <li>Cessation temporaire ou définitive de fonctions pour activité privée lucrative</li> </ul> | Agent n'occupant pas un emploi visé par le décret n°2020-69                                      | ●                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | ●                       | ●     |
|                                                                                                                                                                            | Agent occupant un emploi visé par le décret n°2020-69                                            | →                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | →                       | ●     |
| Réintégration d'un fonctionnaire ou recrutement d'un contractuel exerçant ou ayant exercé au cours des 3 dernières années une activité privée lucrative                    | DGS dans coll ou EPCI de + de 40 000 hab                                                         | →                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | →                       | ●     |
|                                                                                                                                                                            | Agent occupant un emploi visé par le décret n°2020-69 (DGS dans coll ou EPCI de + de 40 000 hab) | ●                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | ●                       | ●     |

**La question des activités accessoires (IV de l'article 25 septies de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983).**

***Seule l'autorité hiérarchique a compétence pour autoriser l'un de ses agents à cumuler une activité accessoire avec ses fonctions. Ces activités, limitativement énumérées à l'article 11 du décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020, peuvent (parfois doivent) être exercées sous le régime de la micro-entreprise. La procédure spécifique accompagnant la création ou la reprise d'une entreprise n'est alors pas applicable.***

***Le rôle du référent déontologue, lorsqu'il est saisi sur le fondement de l'article 28 bis de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, est donc de renseigner en amont l'agent sur la faisabilité de son projet de cumul au regard de ses obligations déontologiques.***

***La décision de l'autorité hiérarchique est fondée, tant sur le nécessaire respect des obligations déontologiques mentionnées au chapitre IV de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, que sur les nécessités du bon fonctionnement du service (article 13 du décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020 précité).***

## 2. - Rapport d'activités (mai 2019-avril 2020).

– Comme dans la précédente livraison du rapport annuel, l'objet de cette partie est de retracer les activités mises en œuvre au titre de la « mission déontologie » et en la triple qualité de référent déontologue, de référent alerte éthique et de référent laïcité.

### 2.1. - Activités de suivi et de promotion du dispositif.

– Lors de la première année d'activités et des mois qui l'ont précédée, un important travail a été mené par les services des quatre centres de gestion, sous l'autorité de leurs Présidents, pour préparer la mise en place de la « mission déontologie » et pour assurer la promotion du dispositif mis en place (v. *Rapport annuel 2018*, point 2.1.). La deuxième année d'activités, les services des centres de gestion et les équipes déontologiques ont mené des actions de consolidation de la mission.

### 2.1.1. - Actions d'information et de développement du dispositif.

– **Chaque centre de gestion a continué à mener des actions de communication** en direction des collectivités territoriales et des établissements publics ressortissant de la « mission déontologie » et de leurs instances de participation.

– S'agissant spécifiquement du centre de gestion de l'Aube, **un travail préparatoire a été mené afin de mettre en œuvre l'adhésion du Département de l'Aube ainsi que de la Ville de Troyes, du Centre municipal d'action sociale de Troyes et de Troyes Champagne Métropole à la « mission déontologie »**. Ces trois dernières structures ont fait le choix de n'adhérer qu'aux services du référent déontologue au titre de l'article 28 bis de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983. Un référent interne assure les fonctions de référent alerte et de référent laïcité. Une rencontre de finalisation a été organisée entre des représentants de ces structures et l'équipe déontologique du centre de gestion de l'Aube (référént déontologue et assistant au référent déontologue) le 4 novembre 2019.

– **Le Rapport annuel 2018 du référent déontologue a été présenté et a été adopté par les conseils d'administration de chaque centre de gestion.** Il a été rendu public.

– **Madame Margaux AUGER**, assistante au référent déontologue pour le CDG 51, **est intervenue lors d'une journée de formation organisée par le Centre national de la fonction publique territoriale** et animée par Maître Samuel DYENS le 6 novembre 2019, afin de présenter la « mission déontologie » telle qu'elle est mise en œuvre sur le périmètre des quatre centres de gestion (08, 10, 51 et 52).

– **La réunion annuelle des référents et assistants déontologues de l'interrégion Est s'est tenue à Strasbourg le 21 juin 2019** (v. Point 1.1.3.).

### 2.1.2. - Prise en compte de l'évolution du cadre législatif.

– En lien avec l'adoption de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 *de transformation de la fonction publique*, **une information générale a été adressée aux collectivités et établissements relevant de la « mission déontologie » sur le nouveau cadre juridique des contrôles déontologique** (courrier d'information, transmission ou mise à disposition d'une fiche technique élaborée de manière mutualisée).

#### **Fiche technique : Transformation de la fonction publique – Contrôles déontologiques :**

<https://51.cdgplus.fr/wp-content/uploads/sites/6/Documents/Deontologie/fichetechnique%C3%A9ontologie.pdf>

**Un nouveau formulaire a été élaboré à l'attention des employeurs territoriaux souhaitant saisir le référent déontologue « en cas de doute sérieux »** (v. Point 1.2.2.2. et Annexe 2).

Par ailleurs, dans le cadre de l'action partenariale menée par l'Association des Maires de France, le Centre national de la fonction publique territoriale et la Fédération nationale des centres de gestion, **des journées de présentation du volet « territorial » de la loi de transformation de la fonction publique ont été organisées sur l'ensemble du territoire national.**

Ces différentes sessions ont (notamment) permis une présentation des évolutions intervenant à compter du 1<sup>er</sup> février 2020 en matière de contrôle déontologique devant un auditoire diversifié (élus locaux et agents). Monsieur Laurent DERBOULLES est intervenu à ce titre à Reims (51) le 1<sup>er</sup> octobre 2019, à Tournes (08) le 16 octobre 2019 et à Brottes (52) le 6 novembre 2019. Lors de cette dernière session, une présentation synthétique du *Rapport annuel 2018* du référent déontologue a également été assurée. Dans le département de l'Aube, la présence de représentants du CDG 10 lors des trois sessions organisées a permis de présenter le volet « Déontologie » de la loi.

### 2.1.3. - Adaptation des formulaires de saisine.

– Les formulaires de saisine à l'attention des agents ont également été actualisés pour prendre en compte les prescriptions du Règlement général sur la protection des données (Règlement UE 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016).

– S'agissant spécifiquement du centre de gestion de l'Aube, un double jeu de formulaire de saisine a été mis en place.

#### 1er formulaire

- aux personnels des collectivités et établissements publics ressortissant de la « mission déontologie » dans ses trois aspects (référént déontologue de l'article 28 bis de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, référént alerte éthique et référént laïcité).

#### 2ème formulaire

- aux agents de la Ville de Troyes, du Centre municipal d'action sociale de Troyes et de Troyes Champagne Métropole qui ne relèvent de la « mission déontologie » qu'au titre de la fonction de référént déontologue de l'article 28 bis (activité de conseil déontologique).

**Une information croisée sur les sites internet de ces collectivités et du CDG 10 permet aux agents d'être orientés vers le bon interlocuteur.**

### 2.2. - *Activités de conseil déontologique (article 28 bis).*

– En ce qui concerne la présentation du cadre juridique de cette activité de conseil déontologique qui constitue le noyau-dur des missions du référént déontologue, nous renvoyons au précédent rapport annuel (v. *Rapport 2018*, Point 2.2.1).

En termes de procédure, rappelons que **le référént déontologue peut être saisi par tout agent d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public relevant de la « mission déontologie »** (v. Point 1.1.2.).

Cette saisine s'opère en priorité par la voie d'une adresse électronique dédiée (ex. [deontologue@cdg52.fr](mailto:deontologue@cdg52.fr) – les coordonnées des CDG figurent au verso de ce rapport), accessible uniquement au référént déontologue et à l'assistant au référént déontologue.

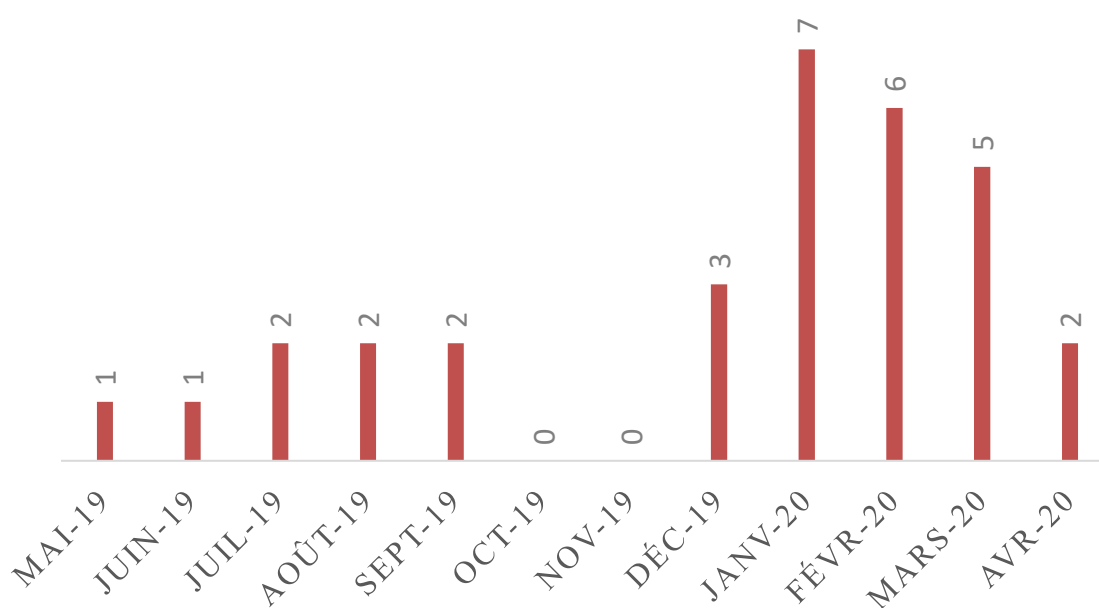
**Elle peut également s'effectuer par voie de courrier postal adressé au centre de gestion territorialement compétent** en prenant le soin d'indiquer de la manière la plus visible, « à l'attention du référént déontologue auprès du CDG – Confidentiel ».

Dans les deux cas, **un formulaire de saisine, qui est accessible sur le site Internet de chaque centre de gestion dans un espace « Déontologie » ou sur la page d'accueil du site, doit impérativement être rempli** par l'agent auteur de la saisine.

#### 2.2.1. - Nombre d'avis rendus.

– Globalement, **31 avis ont été rendus sur le fondement de l'article 28 bis de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983** entre le 1<sup>er</sup> mai 2019 et le 30 avril 2020. **Ce chiffre est en augmentation sensible au regard de la précédente période annuelle** où 16 avis avaient été rendus (+ 93,75 %).

– **Les conseils déontologiques s'échelonnent selon un rythme irrégulier.** La répartition mensuelle des avis est la suivante.



– Quelques précisions peuvent être apportées sur ces avis.

- Un avis est **un avis d'irrecevabilité** de la demande de conseil déontologique, pour une demande portant sur les conditions d'attribution de la prime pour travaux insalubres aux personnels techniciens des laboratoires départementaux. Il a été conseillé à l'agent de se rapprocher du service Ressources humaines de sa collectivité employeur pour obtenir toutes informations sur le cadre indemnitaire qui a été mis en place et pour faire le point sur sa situation individuelle.

- **Un avis peut être qualifié d'avis de pré-alerte.** Un agent a saisi le référent déontologue sur le fondement de l'article 28 bis de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 en lui présentant quelques faits et des éléments de contexte qui le conduisaient à s'interroger sur la possibilité de « lancer » une alerte éthique. Il a été décidé de transmettre à l'agent une première analyse sur les faits décrits (dont certains ne relevaient manifestement pas de l'alerte éthique) et de présenter le cadre général de la procédure dite de l'alerte éthique. L'agent a par ailleurs été invité à produire des informations plus précises et argumentées sur certains faits décrits dans le cadre de la procédure d'alerte (procédure qui prend nécessairement une forme écrite et qui ne peut être réalisée par la voie électronique).

- **Deux avis ont été rendus sur saisine du service ressources humaines d'un employeur territorial** afin d'apporter un éclairage déontologique sur la situation d'un agent (par ailleurs, président d'une association en lien avec la collectivité concernée) ou pour apporter des informations générales sur les possibilités de cumul avec une activité privée pour un agent à temps non complet. Dans ce dernier avis, il a été proposé que l'agent saisisse directement le référent déontologue afin de lui transmettre des éléments précis sur l'activité privée envisagée.

**Une précision :**

*Dans le cadre de l'activité de conseil déontologique au titre de l'article 28 bis de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, la saisine doit émaner de l'agent lui-même et concerner sa propre situation. En cas de démarche conjointe entre l'agent et sa collectivité employeur, il est demandé la régularisation de la procédure par une saisine personnelle de l'agent (avec ses coordonnées postales et électroniques personnelles). Le conseil déontologique est transmis exclusivement à l'agent.*

– Depuis le 1<sup>er</sup> février 2020, **le référent déontologue peut être saisi par l'autorité territoriale dans le cadre du contrôle déontologique qu'elle est amenée à mettre en œuvre pour apprécier la faisabilité et les limites de projets de ses agents** (création ou reprise d'entreprise et cessation temporaire ou définitive de fonctions) **ou de certains projets de nomination** (par réintégration de fonctionnaire ou recrutement contractuel d'une personne ayant exercé une activité privée au cours des trois dernières années). **Le référent déontologue est dans ce cadre saisi par l'autorité territoriale en cas de doute sérieux sur le projet concerné** (v. Point 1.2.2.2.).

Sur la période allant du 1<sup>er</sup> février 2020 au 30 avril 2020, **deux saisines ont été reçues par le référent déontologue sur ce fondement.**

Dans les deux cas, la saisine n'était pas (ou peu circonstanciée) et la collectivité ou l'établissement public auteur de la saisine ne faisait pas état des éléments qui pouvaient susciter un « doute sérieux » quant à l'analyse de la situation de leur agent et de ses projets. Plus encore, une collectivité ou un établissement public avait émis un avis favorable au projet de son agent (ce qui peut laisser supposer qu'il n'y avait pas de « doute » à son niveau). Il a été demandé à ces deux collectivités ou établissements publics de compléter leur saisine. Elles n'ont pas donné suite.

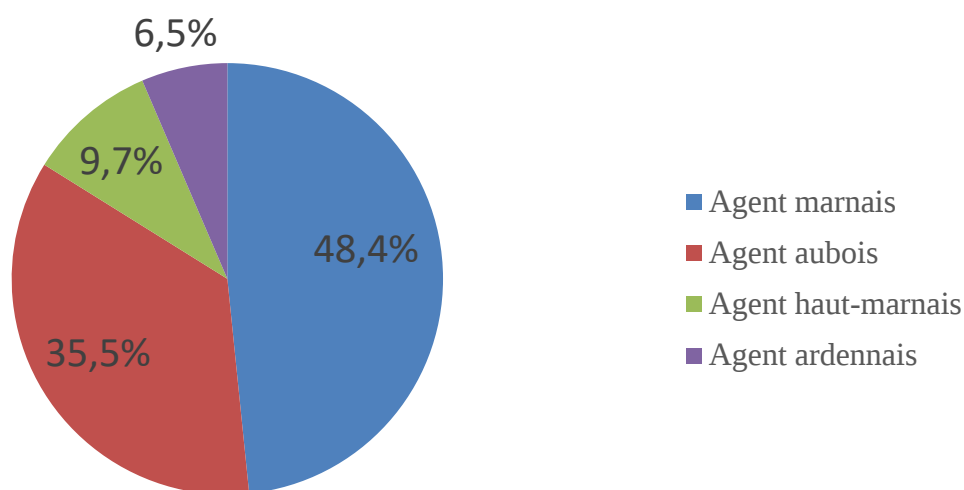
**Extraits du formulaire de saisine du référent déontologue :**

*Saisine (expliquer de manière claire et précise les raisons de votre saisine, tout document jugé nécessaire et pouvant éclairer le référent déontologue est joint à la saisine).*

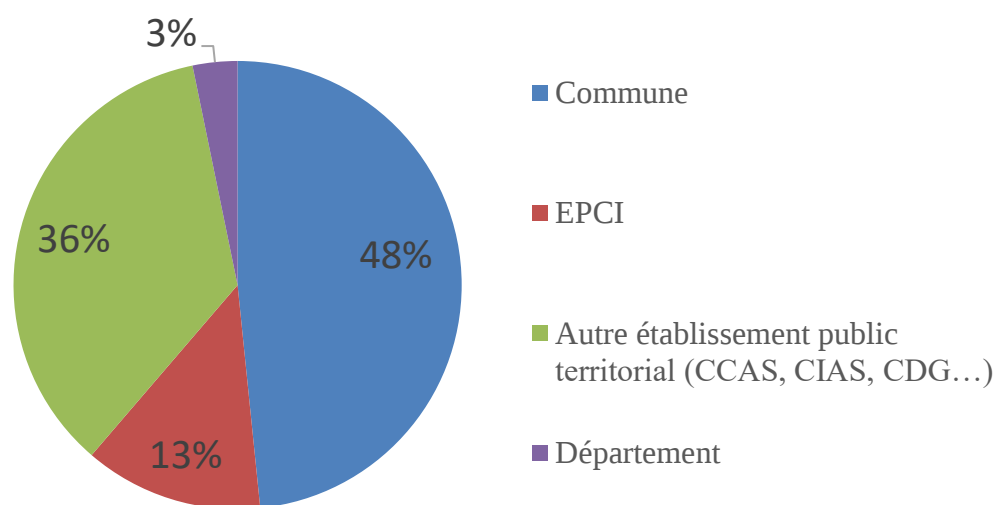
*Le projet de décision de l'autorité territoriale peut être joint à la saisine et a minima, il est attendu que soient précisés les éléments d'analyse qui justifient le « doute sérieux » qui suscite la saisine du référent déontologue.*

### 2.2.2. - Origine géographique et institutionnelle.

– Pour les 31 avis rendus, la répartition géographique est la suivante.



– En termes de structure de rattachement, les agents auteurs de ces demandes sont employés par une commune (15 saisines), par un établissement public de coopération intercommunale (4 saisines), par un autre établissement public territorial : CCAS, CIAS, CDG, syndicat mixte...



(11 saisines) ou par un Département (1 saisine)

### 2.2.3. - Délai moyen de traitement.

– **La lettre de mission du référent déontologue prévoit que le référent déontologue ou son assistant accuse réception de la demande de conseil dans un délai maximal d'une semaine.**

**Le délai moyen constaté pour accuser réception des saisines sur la période considérée est de 1,83 jours** (contre 2,93 lors de la précédente période).

Pour 10 saisines, il a été accusé réception le jour même de la demande. Aucun accusé de réception n'a été délivré dans un délai non pertinent. Le plus long délai constaté sur la période est un délai de 7 jours.

– **La lettre de mission du référent déontologue prévoit que « le référent déontologue rend son conseil dans un délai maximal de deux mois. Ce délai de réponse peut toutefois être prolongé, après information de l'agent demandeur, notamment dans l'hypothèse où le référent déontologue est amené à solliciter le collège interrégional de déontologie ou une instance nationale (notamment, la commission de déontologie de la fonction publique) ».**

**Le délai moyen écoulé entre la date de la saisine et la transmission du conseil est de 10,7 jours** (contre 8,12 jours lors de la précédente période). Pour 3 saisines, le conseil déontologique a été adressé à l'agent le lendemain du jour où il a transmis sa demande. Le délai de réponse le plus long est un délai de 32 jours. **Deux saisines ont nécessité la mise en œuvre de la procédure de coopération informelle entre plusieurs référents de l'interrégion.**

**Le délai moyen écoulé entre la date de l'accusé de réception de la saisine par la mission déontologie et la transmission du conseil est de 8,87 jours** (contre 5,19 jours lors de la précédente période).

### 2.2.4. - Répartition des thèmes des saisines.

– **La compétence du référent déontologue est notamment bornée par les articles 25 à 28 et 6 ter A de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 et par les obligations déontologiques issues de la jurisprudence.**

Afin de préserver la confidentialité attachée aux fonctions du référent déontologue, **il a été décidé de ne pas rendre publics les conseils émis**, alors même que ces derniers auraient été anonymés.

**Un classement peut toutefois être opéré pour identifier les principales thématiques sur lesquelles ont porté les demandes de conseil.** Précisons à ce titre que le nombre de thématiques identifiées excède le nombre de conseils émis dès lors que la même demande peut impliquer la résolution de plusieurs questions déontologiques.

| Question déontologique posée                                                                                                                            | Nombre de saisines                  | Thématique détaillée                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Alerte éthique</b><br><br>- Renseignements                                                                                                           | <b>1</b><br><br>1                   | <b>Total</b><br><br>- Régime juridique de l'alerte éthique ; saisine du référent alerte                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| <b>Cessation de fonctions</b><br><br>- Disponibilité pour convenances personnelles<br><br>- Disponibilité pour création d'entreprise<br><br>- Démission | <b>4</b><br><br>1<br><br>1<br><br>2 | <b>Total</b><br><br>- Activité de négociateur immobilier ; contrôle déontologique par l'autorité hiérarchique<br><br>- Procédure de contrôle déontologique ; entreprise d'aménagement et de création d'espaces verts<br><br>- Incompatibilité avec les fonctions administratives (art. 432-13 du code pénal) ; absence d'influence de la suppression de la commission de déontologie au 1 <sup>er</sup> février 2020 sur avis d'incompatibilité rendu<br>- Délai de trois années après la cessation des fonctions où le délit de prise illégale d'intérêts est constitué ; distinction conflit d'intérêts / prise illégale d'intérêts                                                                                                |
| <b>Conflit d'intérêts</b><br><br>- Mesures préventives<br><br>- Analyse d'une situation                                                                 | <b>6</b><br><br>1<br><br>5          | <b>Total</b><br><br>- Séparation des fonctions publiques et des activités privées (médiateur culturel / activités de guide conférencier – plasticien)<br><br>- Absence de conflit d'intérêts (membre du conseil municipal d'une commune appartenant à l'EPCI employeur de l'agent)<br>- Candidature à un mandat municipal ; absence de conflit d'intérêts avec les fonctions de l'agent ; réaménagement des fonctions dans l'intérêt du bon fonctionnement du service<br>- Cumul présidence d'une association et mise à disposition partielle antérieure au bénéfice de cette association<br>- Candidature à un mandat départemental ; absence de conflit d'intérêts avec les fonctions de l'agent (mesures préventives éventuelles) |

| <b>Cumul d'activités</b>                      | <b>19</b> | <b>Total</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|-----------------------------------------------|-----------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| - Activités accessoires                       | 4         | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Activité à caractère sportif (et possibilité de recourir à la micro-entreprise)</li> <li>- Activité agricole ; co-gérance d'une société viticole familiale (transmission d'un patrimoine familial)</li> <li>- Entraide familiale au sein d'une entreprise commerciale (hors le champ des activités accessoires non lucratives) ; risques juridiques</li> <li>- Activité d'éducateur comportementaliste canin</li> </ul> |
| - Agent à temps non complet (quotité < 70 %)  | 4         | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Risque de conflit d'intérêts</li> <li>- Services à la personne ; micro-entreprise ; contrôle déontologique</li> <li>- Reprise d'une exploitation familiale agricole</li> <li>- Possibilité de cumul avec une activité privée (renseignements généraux)</li> </ul>                                                                                                                                                       |
| - Agent en congé parental                     | 1         | - Régime exceptionnel permettant aux français d'aller renforcer la force de travail de la chaîne agricole et agroalimentaire (atteinte à l'objet du congé parental)                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| - Création/reprise d'entreprise               | 6         | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Activité de vendeur à domicile indépendant</li> <li>- Activité de praticien(ne) « bien-être »</li> <li>- Activité d'expertise ; risque d'atteinte à l'indépendance ou à la neutralité du service</li> </ul>                                                                                                                                                                                                             |
| - Gestion du patrimoine personnel et familial | 2         | - Société civile immobilière familiale                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| - Œuvres de l'esprit                          | 2         | - Non applicable à l'activité de correspondant local de presse                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |

|                                                                                                                                          |                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Devoir de réserve</b><br><br>- Conciliation avec liberté d'opinion                                                                    | <b>1</b><br><br>1          | <b>Total</b><br><br>- Personnel de direction ; assistance à une réunion publique électorale ; absence de manifestation publique incompatible avec le devoir de réserve                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| <b>Obéissance hiérarchique</b><br><br>- Ordre du maire non manifestement illégal et de nature à compromettre gravement un intérêt public | <b>1</b><br><br>1          | <b>Total</b><br><br>- Protection des données informatiques ; immixtion d'un(e) conseiller(e) municipal(e)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| <b>Prise illégale d'intérêts</b><br><br>- Risque de (...)<br><br>- Refus de démission                                                    | <b>6</b><br><br>4<br><br>2 | <b>Total</b><br><br>- Cumul présidence d'une association et mise à disposition partielle antérieure au bénéfice de cette association<br>- Activité accessoire au sein d'une entreprise privée en lien avec la structure publique employeur (selon le positionnement de l'agent)<br><br>- Agent démissionnaire ayant une offre de recrutement auprès d'une entreprise dont il a assuré la surveillance ou le contrôle (Art. 432-13 du code pénal) |

– Afin de compléter cette classification thématique, quelques éléments de commentaire peuvent être formulés.

① En toute cohérence avec le constat opéré lors de la réunion des référents et des assistants déontologues de l'inter-région Est lors de la présentation croisée des *Rapports annuels 2018*, **il apparaît clairement qu'une majorité des demandes de conseil adressées au référent déontologue concerne la problématique du cumul d'activités**. Il est vrai que des notions complexes et sujettes à interprétations doivent parfois être maniées (ex. Qu'est-ce que la gestion d'un patrimoine personnel et familial ? Que doit-on inclure dans les œuvres de l'esprit ? Une activité de praticien(e) « bien-être » est-elle une activité de « consultation » au sens des « activités accessoires » ? Un agent en congé parental peut-il être temporairement salarié dans le cadre du dispositif exceptionnel mis en place afin de renforcer la force de travail de la chaîne agricole et agroalimentaire ?). **Le plus souvent, il s'agit pour l'agent de se renseigner en amont et sans que sa hiérarchie n'en soit préalablement informée sur la faisabilité et les conditions juridiques du cumul envisagé.**

En dehors des cas où le projet de l'agent est manifestement inenvisageable, le référent déontologue transmet à l'agent une analyse de la situation qui fait l'objet de la saisine et invite le requérant à se rapprocher rapidement de sa hiérarchie, dès lors qu'elle a seule le pouvoir de décision en la matière et qu'elle dispose, pour mettre en œuvre ce pouvoir, d'une réelle capacité d'appréciation (ex. sur la nature « d'activité accessoire » au regard des dispositions réglementaires).

### **Trois illustrations :**

– **Un fonctionnaire à temps complet peut-il librement exercer une activité privée rémunérée de correspondant local de presse** en référence à « la production des œuvres de l'esprit » (Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, V de l'article 25 septies) ?

Cette activité est définie par la loi n° 87-39 du 27 janvier 1987 comme ayant pour objet « la collecte de toute information de proximité relative à une zone déterminée ». La contribution du correspondant local consiste donc « en l'apport d'informations soumises avant une éventuelle publication à la vérification ou la mise en forme préalable par un journaliste professionnel ». En conséquence et en raison de l'absence « d'une certaine originalité révélant la personnalité de l'auteur », les informations transmises ne peuvent être considérées comme des œuvres de l'esprit (Réponse QE n° 10767, R. JUANICO, JOAN, 16 octobre 2018, p. 9273 ; v. également TA Lyon, 29 mai 2019, n° 1806639). Cette activité peut être exercée sous la forme d'une micro-entreprise dans le cadre du régime de la création d'entreprise (Réponse QE n° 14552, J.-P. SUEUR, JO Sén., 14 octobre 2010, p. 2685), avec les contraintes inhérentes à ce régime pour un agent public.

– **Une activité de vendeur à domicile indépendant (VDI) peut-elle être mise en œuvre par un fonctionnaire à temps complet en dehors de ses heures de service** (soirée et week-end) ?

Au titre des « activités accessoires » qui peuvent faire l'objet d'une autorisation de cumul délivrée par l'autorité hiérarchique, l'article 11 du décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020 vise uniquement « la vente de biens fabriqués personnellement par l'agent ». En dehors de cette hypothèse, le régime des « activités accessoires » n'est pas applicable. La seule solution pour l'agent est donc le régime juridique plus contraignant de la création / reprise d'entreprise (Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, III de l'article 25 septies).

– Une activité de « praticienn(e) bien-être » peut-elle être mise en œuvre par un agent occupant un emploi à temps complet sous forme d'une « activité accessoire » ?

*L'activité envisagée (« praticien(e) bien-être ») ne rentre pas dans le champ des activités accessoires qui sont susceptibles d'être autorisées par l'autorité hiérarchique.*

*En effet, cette activité ne peut en aucun cas être assimilée à une activité de « consultation ». Ainsi, la commission de déontologie a estimé « qu'une activité de thérapeute de couples ou de famille qui s'adresserait à une clientèle de particuliers ne relève pas des activités accessoires visées au 1° de l'article 6 du décret du 27 janvier 2017, et notamment pas d'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, afin que l'administration puisse notamment s'assurer que les dispositions du 3° du I de l'article 25 septies de la loi du 13 juillet 1983 précitée ne sont pas méconnues » (Avis 17R0010 du 14 décembre 2017). En conséquence, seul le régime de la création d'entreprise peut être appliqué à ce projet d'activité (III de l'article 25 septies de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983).*

② **Le contexte préélectoral** (élections municipales de 2020 et par anticipation, élections départementales de 2021) **a suscité cinq saisines.**

**Pour quatre d'entre-elles, la question posée relevait de la prévention du risque de conflit d'intérêts.** Il s'agissait en conséquence d'identifier les potentielles interférences entre l'exercice d'un mandat local et les fonctions publiques assurées par l'agent auteur de la saisine, dans le même périmètre territorial.

**L'une des saisines portait plus spécifiquement sur la mise en œuvre du devoir de réserve** par un fonctionnaire territorial d'autorité (emploi non fonctionnel).

#### **Une illustration :**

– **Un fonctionnaire territorial d'autorité (emploi de direction non fonctionnel) qui assiste (sans y participer activement) à une réunion publique électorale peut-il se voir reprocher par son autorité territoriale un non-respect de son devoir de réserve ?**

*L'assistance à une réunion publique électorale, en dehors de ses obligations de service, relève directement de la liberté d'opinion qui est fermement garantie pour le fonctionnaire (Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, article 6). Elle ne peut, en tant que telle, être considérée comme une expression publique de ses opinions.*

*Le devoir de réserve se définissant comme l'obligation de faire preuve de retenue dans l'expression de ses opinions et de ses appréciations, il n'est pas possible de considérer que l'agent a excédé la limite qui s'impose à lui dans l'expression publique de ses opinions par sa seule présence à une réunion publique. A contrario, un secrétaire de mairie qui publie dans un journal local des articles polémiques sur la commune qui l'emploie commet bien une violation de cette obligation déontologique (CE 12 avril 1995, n° 119432, Jean-Paul X.).*

*Le manquement à l'obligation de respect dû à sa hiérarchie ou au devoir de loyauté (entendu de manière restrictive pour les emplois non fonctionnels) ne peuvent non plus être invoqués.*

③ Nous l'avons relevé dans notre propos introductif, **l'actualité du « Covid-19 »**, si elle a suscité un travail intense d'adaptation des services des collectivités territoriales et de leurs établissements publics dans un contexte juridique mouvant (et non sans ambiguïtés), **n'a pas généré un afflux de saisines du référent déontologue.**

**Une saisine nous a été adressée par un agent en congé parental souhaitant bénéficier de la possibilité d'aller renforcer la force de travail de la chaîne agricole et agroalimentaire** (Communiqué interministériel du 24 mars 2020).

Dès lors qu'il est de droit constant que les règles applicables en matière de congé parental ne permettent pas, sauf rares exceptions, à un agent public bénéficiant d'un tel congé d'exercer une activité professionnelle, même modeste (Circ. FP n° 2157 du 11 mars 2008) et que ce dispositif exceptionnel s'adresse explicitement aux « *demandeurs d'emplois ou (aux) indépendants dont l'activité a été stoppée* » et aux « *salariés employés par des entreprises en baisse d'activité* », **le sens de notre avis a été celui d'une impossibilité d'un tel cumul** (congé parental et CDD de droit privé).

Rappelons que selon les termes de la circulaire précitée, « *seule une activité lucrative qui serait en lien avec le congé parental et ne porterait pas atteinte à l'objet même de ce congé (par exemple une activité d'assistante maternelle) pourrait être tolérée* ».

④ Alors que **la période couverte par le présent rapport annuel s'est traduite par une évolution importante** à compter du 1<sup>er</sup> février 2020 **avec la suppression de la commission de déontologie de la fonction publique** et sa substitution par la Haute autorité pour la transparence de la vie publique, un agent nous a saisi pour nous interroger sur la pérennité de l'avis d'incompatibilité qui avait été rendu sur son projet de démission de la fonction publique afin d'être recruté par une entreprise privée. Nous lui avons confirmé que la suppression de la commission de déontologie ne remettait pas en cause la validité juridique des avis préalablement rendus et que s'il formulait une nouvelle demande de cessation de fonctions (ex. disponibilité pour convenances personnelles) son administration invoquerait également la violation de l'article 432-13 du code pénal pour s'opposer à son projet.

### 2.3. - *Autres activités.*

#### 2.3.1. - Référent alerte éthique.

– Nous renvoyons le lecteur au *Rapport annuel 2018* (v. Point 2.3.1.) quant à la présentation du régime juridique applicable à l'alerte éthique. **Aucune saisine valide n'a été enregistrée à ce titre dans la période considérée.**

#### **Rappel sur la procédure de saisine :**

*La saisine du référent déontologue en tant que référent alerte éthique se fait dans des conditions assurant le respect de « la stricte confidentialité de l'auteur du signalement, des faits objets du signalement et des personnes visées » (au sens de l'article 5-II.2° du décret n° 2017-564 du 19 avril 2017).*

*À ce titre, « la saisine doit être exclusivement opérée par voie de courrier postal sous double enveloppe. Tous les éléments de la saisine doivent être insérés dans une enveloppe fermée (dite enveloppe intérieure) qui sera insérée dans une seconde enveloppe adressée au centre de gestion (dite enveloppe extérieure). Sur l'enveloppe intérieure figurera exclusivement la mention suivante "signalement d'une alerte au titre de la loi du 9 décembre 2016 – effectué le (date de l'envoi)". Sur l'enveloppe extérieure figurera uniquement l'adresse d'expédition (Centre de gestion de la FPT de... - à l'attention du référent déontologue). »*

*Ainsi et contrairement à la procédure de conseil relevant de l'article 28 bis de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 qui fait intervenir l'ensemble de l'équipe déontologique, les assistants au référent déontologue assurant la réception et l'instruction des demandes de conseil, les alertes sont exclusivement traitées au niveau du référent déontologue qui se voit transmettre l'enveloppe scellée (dite enveloppe intérieure) adressée au centre de gestion compétent.*

Une saisine, respectant strictement la procédure rappelée ci-dessus, a été reçue par le référent alerte éthique. Son traitement a permis de constater qu'il s'agissait en réalité d'une demande relevant du conseil statutaire. Elle a en conséquence été réorientée vers le service compétent du centre de gestion. Ce défaut d'orientation initial a permis de valider les procédures mises en œuvre au sein du centre de gestion pour garantir la stricte confidentialité des alertes reçues.

Le référent déontologue a par ailleurs été saisi d'une demande de conseil sur des faits susceptibles de relever d'une alerte éthique. Après analyse de ces faits et indication de la procédure d'alerte, l'agent n'a poursuivi sa démarche.

### **Premières jurisprudences :**

#### **1. – CAA Nancy, 6 juin 2019, n° 18NC01240.**

*Cette jurisprudence de la cour administrative d'appel de Nancy est intéressante car elle met clairement en évidence le caractère gradué de la procédure d'alerte éthique et les conséquences d'un non-respect de cette procédure par un agent se prévalant de la qualité de lanceur d'alerte.*

- Rappelons que selon les termes de l'article 8 de la loi du 9 décembre 2016 :

« I. - Le signalement d'une alerte est porté à la connaissance du supérieur hiérarchique, direct ou indirect, de l'employeur ou d'un référent désigné par celui-ci.

En l'absence de diligences de la personne destinataire de l'alerte mentionnée au premier alinéa du présent I à vérifier, dans un délai raisonnable, la recevabilité du signalement, celui-ci est adressé à l'autorité judiciaire, à l'autorité administrative ou aux ordres professionnels. En dernier ressort, à défaut de traitement par l'un des organismes mentionnés au deuxième alinéa du présent I dans un délai de trois mois, le signalement peut être rendu public.

II. - En cas de danger grave et imminent ou en présence d'un risque de dommages irréversibles, le signalement peut être porté directement à la connaissance des organismes mentionnés au deuxième alinéa du I. Il peut être rendu public. (...) »

- En l'espèce, Monsieur B. et deux de ses collègues, dans différents articles publiés entre août et octobre 2016 par la presse locale, ont dénoncé des taux élevés de chloramines dans l'eau de baignade de la piscine générant un risque sanitaire et un sous-effectif chronique de maîtres-nageurs sauveteurs générant des risques pour la sécurité des usagers.

Un tel « signalement » (les faits sont rendus publics) **n'est juridiquement envisageable que dans deux hypothèses, soit directement, « en cas de danger grave et imminent ou en présence d'un risque de dommages irréversibles »** (voir le jugement du tribunal de Bordeaux reproduit ci-après), **soit, dans le respect de la procédure graduée**, après un signalement effectué auprès d'un supérieur hiérarchique de l'agent ou d'un référent désigné par son employeur (resté sans effets par absence de diligence de la personne destinataire de l'alerte dans un délai raisonnable) puis après un signalement à l'autorité judiciaire ou administrative, lui-même faisant l'objet d'un défaut de traitement. **Ce n'est donc que dans un troisième temps, faute de réponse adéquate du premier niveau de l'alerte (en interne ou par le référent) et du deuxième niveau de l'alerte (autorités judiciaires ou administratives) que le signalement peut être rendu public.**

- Dans l'affaire considérée, le juge relève que :

« 9. D'une part, il ressort des pièces du dossier que si les autocontrôles réalisés par le personnel de la piscine intercommunale ont révélé à plusieurs reprises depuis 2014 de légers dépassements des taux légaux de chloramines, ces dépassements n'ont pas été confirmés par les mesurages réalisés par l'agence régionale de santé en décembre 2015 et par un laboratoire spécialisé en avril 2016. Par ailleurs, la communauté de communes a, dès 2014, édicté des consignes à mettre en œuvre en cas de dépassement des taux légaux de chloramines, prévoyant notamment le débouchage des filtres, des apports d'eau et la ventilation des locaux.

Enfin, et conformément aux préconisations formulées par l'agence régionale de santé dans un rapport établi le 30 juin 2015, quatre nouvelles douches et deux pédiluves ont été installés respectivement en septembre 2015 et avril 2016 et les travaux de remplacement des gaines de ventilation ont fait l'objet d'un marché public passé le 9 mars 2017 après réalisation en mars 2015 et avril 2016 d'études d'ingénierie.

10. D'autre part, si M. B... indique que seul un maitre-nageur est présent hors période estivale, notamment le dimanche et lors des nocturnes des mardi et vendredi, il ressort des tableaux produits par la communauté de communes que la fréquentation durant ces périodes ne dépasse que très rarement 100 personnes. Par ailleurs, la communauté de communes a manifesté sa volonté de renforcer les effectifs, et cela bien avant que la direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations attire son attention par un rapport du 21 juillet 2016 sur la nécessité d'adapter les effectifs à la fréquentation. Ainsi par une délibération du 1er octobre 2015, le conseil communautaire a décidé la modification du tableau des effectifs avec la création d'un poste d'éducateur des activités physiques et sportives pour exercer les fonctions de maitre-nageur sauveteur à la piscine intercommunale. Par une seconde délibération du 26 mai 2016, le tableau des effectifs a de nouveau été modifié avec la création d'un poste d'éducateur des activités physiques et sportives principal de deuxième classe. Le poste créé a été pourvu le 1er août 2016 par mutation. »

- Il en résulte que :

- **les conditions pour un signalement public direct n'étaient pas remplies, en l'absence de « danger imminent ou de risque de dommages irréversibles » ;**
- **l'agent n'a pas respecté non plus la logique de la procédure graduée qui n'autorise à avoir recours au niveau supérieur (deuxième puis troisième niveau) qu'en cas de carence du niveau saisi (en interne puis au niveau des autorités judiciaires ou administratives compétentes).** La communauté de communes a en effet pris de nombreuses mesures en amont du signalement public et de manière coordonnée avec les autorités de l'État compétentes (Agence régionale de santé et Direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations) afin de pallier les difficultés visées par ce signalement.

- En conséquence, **Monsieur B. ne peut bénéficier de la protection attachée à la qualité de « lanceur d'alerte » et son employeur a pu valablement le sanctionner pour non-respect des obligations de discrétion professionnelle et de réserve qui s'imposent à lui en tant qu'agent public.**

---

-2. – TA Bordeaux, 30 avril 2019, n° 1704873 (AJCT, 2019. 352).

**Ce jugement du tribunal administratif de Bordeaux constitue une illustration éclairante de la possibilité pour un agent public de procéder directement à un signalement public « en cas de danger grave et imminent ou en présence d'un risque de dommages irréversibles ».**

- **Madame C., aide-soignante principale titulaire**, exerce ses fonctions au sein d'un centre départemental de l'enfance et de la famille, lequel accueille sans conditions tout mineur admis à l'aide sociale à l'enfance.

- **Elle a fait l'objet d'une sanction du troisième groupe** (exclusion temporaire de fonctions de quatre mois assortie d'un sursis d'un mois) **pour manquement à son devoir de discrétion professionnelle, à son devoir de réserve et à son devoir de loyauté et atteinte à l'image et au crédit du centre départemental de l'enfance et de la famille.**

- Cette sanction est fondée sur les faits suivants.

**Il lui est reproché d'avoir adressé, avec plusieurs collègues éducateurs, une « lettre ouverte » aux plus hautes autorités de l'État et à plusieurs médias et sites d'informations.** Cette « lettre ouverte », intitulée « Les enfants sacrifiés de la République », dénonce « les situations dramatiques que vivent et endurent les enfants confiés au conseil départemental de la Gironde et placés au centre départemental de l'enfance et de la famille D... » faites « de fugues quotidiennes, d'abus sexuels, de viols entre usagers, d'agressions physiques, de passages à l'acte violents entre enfants et sur le personnel, perdurant (au minimum 150 évènements répertoriés 2016/2017) » ainsi que « l'apathie de la hiérarchie du centre départemental, accusée de cautionner une violence omniprésente et devenue endémique dans cet établissement ». **Il lui est également reproché d'avoir témoigné de ces faits dans un article publié le 6 avril 2017 dans le journal Sud-Ouest intitulé « Le foyer de l'enfance sous tension »** où elle raconte des faits auxquels elle a été confrontée sur son lieu de travail.

- Ayant à se prononcer sur le caractère fautif de ces agissements et sur la légalité de cette sanction, **le juge relève que « la lettre ouverte du 3 avril 2017 et le témoignage paru dans l'article de presse du 6 avril 2017 qui sont retenus à l'encontre de Mme C...dénoncent des dysfonctionnements et des maltraitances d'une particulière gravité menaçant la santé et l'intégrité de mineurs pris en charge, un climat délétère et une montée de la violence entre mineurs accueillis et vis-à-vis du personnel dans la structure. Alors même qu'aux dires du département, certains des faits signalés se sont déroulés en 2016, des faits de même nature porteurs de risques graves se produisaient à la date des signalements ce qui n'est pas contesté par le département et ce que confirment les pièces du dossier. »**

- Ainsi, **« en effectuant la divulgation publique de ces faits, Madame C... a dénoncé une menace grave et un risque de dommages irréversibles dont elle a eu personnellement connaissance et qu'elle a voulu faire cesser. » Elle est donc fondée à se prévaloir « de la protection légale octroyée aux agents publics par les dispositions précitées (le II de l'article 8 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016) qui fait obstacle à ce qu'une sanction disciplinaire lui soit infligée pour avoir révélé publiquement ces faits. La sanction contestée doit par suite être déclarée nulle et de nul effet. »**

### **3. – CAA Bordeaux, 18 juin 2018, n° 16BX00898.**

**Un lanceur d'alerte doit démontrer du sérieux de la démarche et de la bonne foi qui l'anime.** Tel n'est pas le cas d'un agent qui se prévaut de cette qualité dans une action dénonçant le harcèlement moral dont il se prétend victime et alors que les faits dénoncés en février 2015 au maire et à l'autorité judiciaire (nombreuses anomalies dans la préparation et le suivi des marchés publics) se sont déroulés entre 2009 et 2012, à une période où le requérant assurait les fonctions de directeur général des services techniques et où il lui était loisible de dénoncer ces dysfonctionnements.

#### **2.3.2. - Référent laïcité.**

– Rappelons que **la mise en place de référents laïcité dans la fonction publique a été proposée par la circulaire du 15 mars 2017 relative au respect du principe de laïcité dans la fonction publique (NOR : RDEF1708728C).**

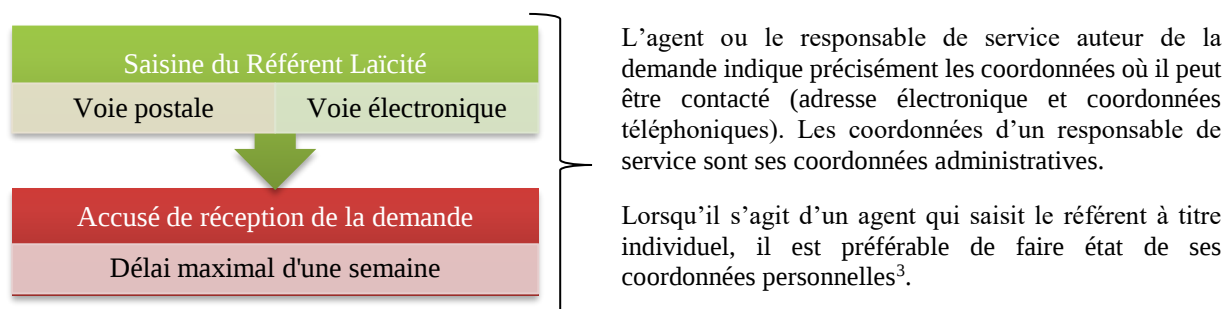
Le rôle général de ce référent est *« d'accompagner les agents publics et les encadrants dans l'exercice de leurs fonctions en matière de laïcité ».*

Une très grande souplesse prévaut en la matière dès lors que la circulaire prévoit que cette fonction peut être exercée soit par un correspondant ou un référent laïcité dédié, soit par le référent déontologue de l'article 28 bis de la loi précitée du 13 juillet 1983.

La circulaire précise à ce titre que « **les collectivités territoriales affiliées à un centre de gestion peuvent demander, avec l'accord du président du centre de gestion, que cette fonction soit exercée par le référent déontologue** ». Autre preuve de la grande souplesse de ce dispositif, il n'apparaît pas exclusif d'autres dispositifs que les administrations ont pu mettre en place.

**La lettre de mission du référent déontologue attaché aux centres de gestion des Ardennes, de l'Aube, de la Marne et de la Haute-Marne prévoit qu'il « prodigue également conseil en matière de laïcité ».**

Le canal de saisine est alors le canal de droit commun (hors procédure d'alerte) :



– Une saisine a été formulée à ce titre dans la période considérée. Elle porte sur l'activité de personnels d'animation des écoles pendant la période du ramadan.

#### **L'avis (extraits) :**

- **La question posée est de savoir si des agents publics** (fonctionnaires et contractuels) **peuvent obtenir de leur employeur public** (commune ou EPCI) **une modification temporaire des missions qui leur sont confiées au titre d'une activité de service public** (activité périscolaire de la restauration) **en invoquant leurs convictions religieuses**. Plus précisément, plusieurs agents relevant de cadres d'emplois divers (ATSEM, adjoints territoriaux d'animation et animateurs territoriaux), désireux d'observer le jeûne durant la journée qui accompagne la période du ramadan, souhaitent être exemptés de leur obligation de déjeuner avec les enfants du service de restauration scolaire lors de la pause déjeuner. Ces derniers pourraient (éventuellement) être présents (en assurant une mission de surveillance) sans participer effectivement au temps commun de repas les conduisant, en temps ordinaire, à déjeuner avec les enfants, à les éveiller aux enjeux de la nutrition et aux goûts, éventuellement à goûter la nourriture des plus jeunes enfants...

- **L'applicabilité du principe de neutralité religieuse** (qui a pour fondements constitutionnels la laïcité de l'État et la neutralité des services publics) **ne fait pas de doute**. La restauration scolaire constitue un service public communal (ou intercommunal) facultatif et à ce titre, les agents qui participent à l'exécution de ce service public, sont tenus par ce principe, quel que soit leur « statut » (contractuel ou fonctionnaire) et le cadre d'emplois dont ils relèvent (s'agissant des personnels statutaires).

- **Eu égard aux fonctions confiées à ces agents publics, l'employeur public ne se trouve pas dans la situation où il devrait obligatoirement prendre en compte les conséquences du jeûne, à savoir un éventuel affaiblissement physique des personnes respectant cette prescription religieuse, en aménageant leurs fonctions et/ou leurs horaires de travail, pour des motifs en lien avec la santé et la sécurité au travail**. Par analogie, il est possible sur ce point de se référer au Guide pratique du fait religieux dans les entreprises privées diffusé sous l'égide du ministère du Travail, en sa version mise à jour en février 2018 (p. 14-15).

<sup>3</sup> - A l'image de ce qui est exigé dans le cadre de l'activité de conseil du référent déontologue au titre de l'article 28 bis de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983.

- Plus largement, **certains aménagements du temps de travail des agents publics sont autorisés au nom de la liberté religieuse dans la mesure où ces aménagements restent compatibles avec le bon fonctionnement du service public** (Ord. CE, 16 février 2004, n° 264314, M. Ahmed X.).

- Solution :

**1. L'employeur public n'est pas dans une hypothèse où il serait tenu d'aménager le temps de travail ou les fonctions des agents intervenant dans le cadre du service de restauration scolaire, en l'absence de risques pour la sécurité de ces agents, leurs collègues ou des usagers du service public.**

**2. Il a toutefois la possibilité de le faire sous réserve des « nécessités du fonctionnement normal du service public ».**

*En l'espèce, il apparaît que la participation au déjeuner avec les enfants constitue un élément essentiel de leurs fonctions et il appartient à l'employeur de s'assurer que les éventuelles mesures d'aménagement demandées par ses agents ne portent pas atteinte au fonctionnement normal du service (ex. remplacement par d'autres agents sur cette partie de leurs fonctions et changement temporaire de missions, simple modification du périmètre de leurs missions sans incidence sur les usagers...).*

**Selon la taille de la structure concernées et les caractéristiques précises des fonctions assurées par ces agents, de tels aménagements pourraient désorganiser le service.**

*Précisons ici que la présence des agents pendant le temps de repas sans participer au repas (rôle de surveillance et d'animation) pourrait être considérée comme privant les enfants d'une partie des missions d'ordre pédagogique qui sont assurées par les personnels de restauration scolaire (ex. ce personnel ne serait plus en mesure de « goûter » les aliments distribués aux plus jeunes enfants pour s'assurer de leur bonne température). En ce sens, la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE) a considéré dans sa délibération n° 2008-10 du 14 janvier 2008 qu'il « peut paraître justifié de demander aux animateurs des centres de vacances et de loisirs de participer aux repas et de goûter les aliments, notamment avec les jeunes enfants ».*

*Par ailleurs, par cette modification de leur posture visible des enfants, ne pourrait-on considérer qu'ils manifestent, dans l'exercice de leurs fonctions, leurs convictions religieuses ? Toute précaution en la matière peut apparaître d'autant plus justifiée qu'il s'agit d'un public jeune et influençable (voir en ce sens, CEDH 26 novembre 2015, n° 64846/11, Ebrahimian c. France, qui évoque le contexte de vulnérabilité des usagers du service public).*

### **1. - Ressources :**

- Emmanuel ROUX, Principes de neutralité et de laïcité des agents publics : état des lieux, AJCT 2019. 482.

- Marc GUIDONI, Neutralité des agents : quelle mise en œuvre concrète ?, AJCT 2019. 486.

- Julie ARROYO, L'obligation de neutralité religieuse et l'externalisation des activités administratives, RFDA 2019. 719.

### **2. - Quelques jurisprudences :**

- CE 12 février 2020, n° 418299 (le seul port de la barbe par un agent public, y compris lorsque ce dernier est informé de la perception religieuse qui peut en être faite, ne méconnaît pas le principe de laïcité et le devoir de neutralité).

- **CAA Lyon 23 juillet 2019, n° 17LY04351** (les parents d'élèves participant aux activités assimilables à des activités d'enseignement organisées dans les classes sont tenus, à l'instar des enseignants, au respect du principe de neutralité).

- **CAA Paris 19 février 2019, n° 17PA00273** (révocation légale d'une agente de surveillance de la ville de Paris aux motifs qu'elle ne respectait pas sa hiérarchie en refusant de saluer ses supérieurs masculins et en tenant à leur égard des propos agressifs et menaçants, qu'elle a eu un comportement répréhensible lors d'une manifestation non déclarée à laquelle elle participait à titre privé et qu'elle ne respectait pas la tenue réglementaire imposée aux agents de surveillance et qu'elle a laissé apparaître de manière ostentatoire son appartenance religieuse à l'occasion de son refus de participer à la minute de silence pour les victimes de l'attentat de « Charlie Hebdo »).

## **ANNEXES**

**Annexe n° 1**

**Les référents déontologues de la fonction publique  
territoriale de l'Interregion Grand Est – Bourgogne  
Franche Comté**

**A l'attention de**

**La Haute Autorité pour la transparence de la vie  
publique**

Les référents déontologues de la fonction publique territoriale de l'Interregion Grand Est – Bourgogne-Franche Comté se sont réunis le 21 juin 2019 à Strasbourg et souhaitent attirer l'attention de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique sur la question suivante :

Du bilan d'une année d'activité, il ressort que les référents déontologues ont été souvent saisis de questions relatives à la possibilité de cumuler une activité privée lucrative avec leur emploi public, en dehors des cas recensés à l'article 6 du décret n° 2017-105 du 27 janvier 2017. Il s'agit essentiellement d'agents de catégorie C, employés à temps complet ou à temps non complet entre 71 et 99%. Il leur a été fait dans tous les cas une réponse négative.

En effet, on sait que la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires modifiée pose le principe que le fonctionnaire doit consacrer l'intégralité de son activité professionnelle aux tâches qui lui sont confiées, et que le cumul d'activités n'est possible que dans certains cas et sous certaines conditions, lorsqu'il s'agit d'une activité accessoire, en cas de reprise ou de création d'entreprise, en cas de poursuite d'une activité privée antérieure au sein d'une société ou d'une association à but lucratif. Le décret-loi du 29 octobre 1936 posait déjà le principe de cette interdiction de cumul, tout en prévoyant certaines exceptions, et en dernier lieu la loi du 20 avril 2016 dite loi « déontologie » est venue renforcer cette interdiction et a soumis le cumul d'activité, dans les cas où il est encore autorisé, à un contrôle de déontologie.

Pour ce qui est des activités accessoires, celles qui sont susceptibles d'être autorisées sont limitativement énumérées à l'article 6 du décret n° 2017-105 du 27 janvier 2017. Il s'agit des activités d'expertise et de consultation, d'enseignement et de formation, des activités à caractère sportif et culturel, des activités agricoles, de l'activité de conjoint collaborateur au sein d'une entreprise artisanale, d'aide à domicile à un ascendant, descendant, conjoint, des travaux de faible importance réalisés chez des particuliers, des activités d'intérêt général auprès d'une personne publique ou d'une personne privée à but non lucratif, des missions d'intérêt public de coopération internationale, des services à la personne, de la vente d'objets fabriqués personnellement par l'agent.

La liste des activités accessoires, éventuellement rémunérées, susceptibles d'être autorisées laisse apparaître qu'elles concernent essentiellement des domaines spécifiques liés au sport, à la culture, à l'enseignement, à l'expertise, à l'entraide familiale ou à but d'intérêt général ou de coopération internationale. Mais en sont exclues les activités relevant du secteur industriel et commercial (par exemple, salariat à temps partiel dans une entreprise privée, activité commerciale indépendante).

Les raisons d'une telle exclusion sont multiples : nécessité d'assurer la bonne exécution du service et respect d'une déontologie (dignité, neutralité, indépendance), souci de préserver l'autorité des personnes publiques employant les agents concernés à titre principal, souci de préserver l'indépendance et l'impartialité des agents qui ne doivent pas risquer d'être influencés par leurs activités accessoires ou par des intérêts financiers privés, lutte contre le chômage, souci d'éviter la concurrence avec l'activité des professions privées.

Toutefois ces restrictions et les raisons ayant conduit à les édicter ne paraissent pas correspondre à la réalité de la situation des agents qui ont saisi les référents déontologues : il s'agit d'agents de catégorie C, souvent employés à temps non complet entre 71 et 99% (en deçà, la possibilité d'exercer une activité privée lucrative est seulement limitée par sa compatibilité avec l'intérêt du service), qui cherchent à compléter leurs revenus. Il n'apparaît en général pas qu'il puisse y avoir une incidence négative de l'exercice de l'activité envisagée sur la fonction publique exercée. Par exemple, un agent technique du service des eaux d'une commune souhaite exercer une activité de vente à domicile, un employé communal souhaite aider à la tenue d'un stand au marché de Noël en dehors de sa commune d'emploi les samedis et dimanches précédant Noël, un agent souhaite travailler à la billetterie du stade de football et participer à l'accueil des personnalités en dehors de sa commune deux soirées par mois. Aucune de ces activités ne peut être exercée par un agent public. Par contre, de façon apparemment illogique, les agents publics peuvent, par exception, participer contre rémunération aux vendanges (articles 718-4 à 718-6 du code rural).

Il est vrai que l'exercice d'une activité accessoire n'a pas vocation à pallier l'insuffisance de la rémunération des agents qui s'y adonnent, mais est essentiellement conçu comme une prolongation des compétences acquises à l'occasion de l'activité publique principale, dont il convient de ne pas priver la société.

Toutefois, la réalité démontre que ce sont bien des considérations financières qui motivent les demandes que les référents déontologues ont eu à connaître : un agent de catégorie C travaillant à temps non complet dispose en effet d'un traitement faible, qu'en l'état actuel il lui est difficile de compléter (du moins lorsqu'il travaille à plus de 70%), dès lors que les activités accessoires qu'il est susceptible d'exercer sont limitées. D'ailleurs, le fait que les agents à temps non complet travaillant moins de 70% puissent exercer toute activité privée lucrative sous réserve de l'autorisation de leur employeur et de l'intérêt du service montre bien qu'il n'y a pas d'incompatibilité de principe entre l'exercice d'une activité privée lucrative et d'un emploi public, dès lors qu'un contrôle de compatibilité est exercé.

Or l'expérience montre que certains agents exercent en dehors des cas prévus par la loi et sans autorisation une activité secondaire, ce qui les expose à des risques potentiellement importants, d'autant que pour la plupart ces activités ne sont pas déclarées (ménages, travaux divers, extras, etc.). Il arrive que les autorités territoriales, lorsqu'elles viennent à en être informées, soient amenées à passer outre, pour des considérations tenant à la situation matérielle des agents concernés, ce qui rend la situation particulièrement inconfortable pour elles.

Devant l'ampleur des demandes recensées par les référents déontologues, l'absence de perspectives réalistes d'une augmentation des traitements, notamment des bas traitements dans la fonction publique, et l'absence quasi générale d'incidence des activités envisagées par les agents de la fonction publique territoriale sur la fonction publique exercée dont les référents déontologues ont eu à connaître, ceux-ci estiment que la référence actuelle à la liste d'activités accessoires autorisées excluant toute activité industrielle et commerciale n'est pas adaptée, et qu'il serait préférable qu'y soit substituée une limite relative à la durée maximale du travail et à la rémunération perçue au titre de l'activité privée. L'activité en cause devrait bien sûr être soumise à autorisation et être compatible avec les fonctions confiées à l'agent (notions de dignité de la fonction publique, de neutralité, exclusion de tout risque de conflit d'intérêts) et ne pas affecter leur exercice : c'est le régime en vigueur pour les agents exerçant leurs fonctions sur un emploi à temps non complet inférieur à 70%, qui pourrait être étendu à tous les agents publics. La durée maximale du travail pourrait être calquée sur le régime des heures supplémentaires : pas plus de 48 heures de travail effectif au cours d'une même semaine, et pas plus de 44 heures de travail effectif total en moyenne sur une période de 12 semaines consécutives. La rémunération devrait, comme c'est en principe le cas actuellement, être proportionnée au traitement perçu à l'occasion de l'activité publique principale.

Les référents déontologues pourraient avoir un rôle à jouer dans l'appréciation de la compatibilité de l'activité envisagée avec l'emploi public exercé, en formulant un avis motivé, comme ils le font déjà pour les agents à temps non complet inférieur à 70%.

Les référents déontologues sollicitent l'avis de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique sur la question ainsi posée de l'extension à l'ensemble des agents publics du régime des cumuls d'emploi actuellement applicable aux agents publics employés sur un poste à temps non complet inférieur ou égal à 70% et demandent, le cas échéant, que les instances administratives compétentes soient saisies de la question.

## Annexe n° 2

## FORMULAIRE DE SAISINE DU REFERENT DEONTOLOGUE

**1. IDENTIFICATION DE LA COLLECTIVITÉ OU DE L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC.**

Nom de la collectivité ou de l'établissement public : .....

**Interlocuteur.**

Nom et prénom : .....

Qualité : .....

.

Coordonnées téléphoniques : .....

Courriel : .....

**2. IDENTIFICATION DE L'AGENT OU DE LA PERSONNE FAISANT L'OBJET DE LA DEMANDE DE CONSEIL DÉONTOLOGIQUE.****2.1. SITUATION ADMINISTRATIVE (SI APPLICABLE).**

Nom et prénom :

Situation : ☐ Titulaire ☐ Stagiaire  
☐ Contractuel de droit public

Catégorie hiérarchique : ☐ A ☐ B ☐ C

Cadre d'emplois/Grade : .....

Emploi/Poste occupé : .....

Temps de travail : ☐ Temps complet ☐ Temps non complet : .. / 35 h  
☐ Temps partiel (préciser la quotité) : .. %

Position administrative (activité, détachement, disponibilité, congé parental) :

.....

**2.2. ACTIVITÉ(S) PRIVÉE(S) EXERCÉE(S) AU COURS DES TROIS DERNIÈRES ANNÉES (SI APPLICABLE).**

Coordonnées de l'employeur : .....

Régime de travail : ☐ Salarié ☐ Activité libérale ☐ Autre (Précisez).....

### 3. SAISINE.

#### Rappel de procédure :

Dans les trois hypothèses ci-dessous rappelées (Objet de la saisine), l'autorité hiérarchique met en œuvre le contrôle déontologique organisé par les textes (premier palier). **Lorsqu'elle a un « doute sérieux » sur la compatibilité entre le projet de l'agent ou son projet de nomination et les obligations déontologiques qui s'imposent à l'agent ou au futur agent, elle saisit pour avis, préalablement à sa décision, le référent déontologue (deuxième palier).** Lorsque l'avis du référent déontologue ne permet pas de lever le doute, l'autorité hiérarchique saisit la HATVP (troisième palier).

**Saisine (expliquer de manière claire et précise les raisons de votre saisine, tout document jugé nécessaire et pouvant éclairer le référent déontologue est joint à la saisine).**

**Le projet de décision de l'autorité territoriale peut être joint à la saisine et a minima, il est attendu que soient précisés les éléments d'analyse qui justifient le « doute sérieux » qui suscite la saisine du référent déontologue.**

#### Objet :

- ☐ Projet de création ou de reprise d'entreprise par un agent qui n'occupe pas un emploi visé par l'article 2 du décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020 relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique.
- ☐ Projet de cessation temporaire ou définitive de fonctions afin d'exercer une activité privée lucrative par un agent qui n'occupe pas un emploi visé par l'article 2 du décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020 relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique.
- ☐ Projet de nomination (réintégration de fonctionnaire ou recrutement contractuel) d'une personne qui exerce ou a exercé au cours des trois dernières années une activité privée lucrative à un emploi visé par l'article 2 du décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020 relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique, à l'exception des emplois de directeur général des services des régions, des départements, des communes de plus de 40.000 habitants et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 40.000 habitants.

#### Observations de la collectivité territoriale (le cas échéant)

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

**DATE ET SIGNATURE : .....**

## **5. DECISION DE LA COLLECTIVITE**

**- LE DOUTE SERIEUX EST LEVE**

☐ OUI

☐ NON

**- LA COLLECTIVITE SOUHAITE SAISIR LA HATVP**

☐ OUI

☐ NON

**DATE ET SIGNATURE : .....**

|                                                                                                                                                                                                                          |                                                                                                                                                                                                                                        |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Centre de gestion de la fonction publique<br/>territoriale des Ardennes<br/><a href="mailto:deontologue@cdg08.fr">deontologue@cdg08.fr</a></p> <p>1, boulevard Louis Aragon<br/>08000 Charleville-Mézières</p>        | <p>Centre de gestion de la fonction publique<br/>territoriale de l'Aube<br/><a href="mailto:deontologue@cdg10.fr">deontologue@cdg10.fr</a></p> <p>Parc du Grand Troyes<br/>2, rond-point Winston Churchill<br/>10300 Sainte-Savine</p> |
| <p>Centre de gestion de la fonction publique<br/>territoriale de la Marne<br/><a href="mailto:deontologue@cdg51.fr">deontologue@cdg51.fr</a></p> <p>11, rue Carnot<br/>CS 10105<br/>51007 Châlons-en-Champagne cedex</p> | <p>Centre de gestion de la fonction publique<br/>territoriale de la Haute-Marne<br/><a href="mailto:deontologue@cdg52.fr">deontologue@cdg52.fr</a></p> <p>9, rue de la maladière<br/>CS 90159<br/>52005 Chaumont cedex</p>             |