



Rapport annuel

Référent déontologue

(mai 2018 – avril 2019)

~ ~

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 – Commission de déontologie de la fonction publique – 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.

~ ~

SOMMAIRE

Propos introductif.

1. Présentation de la « mission déontologie ».

- 1.1. - Éléments de contexte et cadre juridique.
 - 1.1.1. - Le contexte.
 - 1.1.2. - Le cadre juridique.
- 1.2. - La structuration de la « mission déontologie ».
 - 1.2.1. - Le niveau départemental.
 - 1.2.2. - La coopération au niveau de l'inter-région Est.
- 1.3. - Les domaines d'intervention de la « mission déontologie ».
 - 1.3.1. - Le référent déontologue.
 - 1.3.2. - Le référent alerte éthique.
 - 1.3.3. - Le référent laïcité.

2. Rapport d'activités (mai 2018-avril 2019).

- 2.1. - Activités de mise en place et de promotion du dispositif.
 - 2.1.1. Périmètre du CDG 08.
 - 2.1.2. Périmètre du CDG 10.
 - 2.1.3. Périmètre du CDG 51.
 - 2.1.4. Périmètre du CDG 52.
- 2.2. - Activités de conseil déontologique (article 28 bis).
 - 2.2.1. - Rappel du cadre juridique.
 - 2.2.2. - Origine géographique et institutionnelle.
 - 2.2.3. - Délai moyen de traitement.
 - 2.2.4. - Répartition des thèmes des saisines.
- 2.3. Autres activités.
 - 2.3.1. - Référent lanceur d'alerte.
 - 2.3.2. - Référent laïcité.

3. Difficultés constatées et réflexions.

- 3.1. - Difficultés constatées.
- 3.2. - Réflexions

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.

– Le présent rapport constitue le premier rapport annuel d'activité du référent déontologue. Trois précisions peuvent à ce titre être formulées.

1^{er}. En cohérence avec le choix qui a été opéré par les présidents des centres de gestion des Ardennes, de l'Aube, de la Marne et de la Haute-Marne de désigner la même personne pour exercer les fonctions de référent déontologue, ce rapport retrace les activités mises en œuvre au titre de la « mission déontologie » dans le périmètre d'intervention de ces quatre établissements publics.

2^e. 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).

3^e. La période d'activité considérée débute le 1^{er} mai 2018, date d'entrée en fonction du référent déontologue. Le rapport annuel porte ainsi sur la période allant du 1^{er} mai 2018 au 30 avril 2019.

Ajoutons que conformément à la lettre de mission du référent déontologue, le rapport annuel d'activité « *peut formuler des propositions et préconisations ainsi que toutes recommandations* ».

1. Présentation de la « mission déontologie ».

– Sur le plan étymologique, la déontologie renvoie à « *ce qu'il convient de faire* » et donc « *aux devoirs* » qui sont communs à un groupe d'individus ressortissant d'une même profession ou d'un même secteur d'activités.

1.1. Éléments de contexte et cadre juridique.

1.1.1. – *Le contexte.*

– Plus de trente années après l'élaboration d'un statut général qui a consacré la fonction publique territoriale comme un versant de la fonction publique en France¹, la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 *relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires* est venue donner une coloration déontologique à ce statut général.

– En particulier, le Titre I. du statut général – soit la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 – s'est trouvé modernisé à bien des égards. Ainsi, son chapitre IV, sobrement intitulé jusqu'alors, « *Obligations* », est désormais rebaptisé « *Des obligations et de la déontologie* ». Par ailleurs, plusieurs obligations ou normes de comportement qui s'imposaient aux fonctionnaires dans le silence du statut général sont dorénavant parfaitement visibles, à l'image de la « *dignité* », de « *l'impartialité* », de « *l'intégrité* », de la « *probité* » ou du « *respect du principe de laïcité* ». Enfin, le statut identifie et décline divers instances, procédures, outils et réflexes « *déontologiques* ». Au titre des instances déontologiques, il est ainsi possible de citer la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (articles 25 ter à 25 sexies), la Commission de déontologie de la fonction publique (articles 25 septies et 25 octies) et le référent déontologue (article 28 bis). Ajoutons, au titre des procédures, des outils et des réflexes déontologiques les chartes de déontologie (article 25), la déclinaison de réflexes comportementaux à adopter en situation de « *conflit d'intérêts* » (article 25 bis) ou les mécanismes de déclaration d'intérêts (article 25 ter) et de déclaration de situation patrimoniale (article 25 quinquies).

– Ainsi, dans le contexte d'une prise de conscience forte de la nécessité de resserrer les liens de confiance entre les citoyens-usagers et l'administration, la déontologie, qui avait d'abord trouvé sa place au sein des professions réglementées (citons la déontologie de l'avocat) et des services publics à « *haute sensibilité* » (un code de déontologie de la Police nationale a été adopté en 1986), est venue faire une entrée remarquée au sein de la fonction publique avec la loi du 20 avril 2016 *relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires*.

¹ - Ce statut général étant constitué de quatre « titres » établis par la loi :

- loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 *portant droits et obligations des fonctionnaires* ;
- loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 *portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État* ;
- loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 *portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale* ;
- loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 *portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière*.

1.1.2. – Le cadre juridique.

– La désignation de référents déontologues au sein de la fonction publique résulte de l'insertion d'un nouvel article 28 bis au sein de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983.

Ce dernier dispose que « Tout fonctionnaire a le droit de consulter un référent déontologue, chargé de lui apporter tout conseil utile au respect des obligations et des principes déontologiques mentionnés aux articles 25 à 28. Cette fonction de conseil s'exerce sans préjudice de la responsabilité et des prérogatives du chef de service.

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

– Le décret d'application annoncé par cette disposition est le décret n° 2017-519 du 10 avril 2017 relatif au référent déontologue dans la fonction publique.

Il organise et encadre les conditions de désignation des référents déontologues.

En ce qui concerne la fonction publique territoriale, son article 1^{er} précise que les collectivités territoriales et établissements publics relevant du statut général sont tenus de désigner un référent déontologue. Cette désignation relève de la compétence de l'autorité territoriale, « *à l'exception des collectivités territoriales et établissements publics affiliés à titre obligatoire ou volontaire à un centre de gestion où il est désigné par le président du centre de gestion* » (article 4).

Une grande souplesse est laissée à ces autorités quant au choix de ce référent qui peut être, soit une ou plusieurs personnes relevant ou ayant relevé de la collectivité territoriale ou de l'établissement public concerné, soit un collège qui peut comprendre des personnalités qualifiées extérieures à l'administration concernée ou à la fonction publique, soit une ou plusieurs personnes relevant d'une autre autorité administrative que celle dans laquelle le référent est désigné (article 2).

Sur le plan de son « *statut* », l'autorité réglementaire précise, qu'à l'exception des personnalités qualifiées extérieures à la fonction publique, les référents déontologues sont choisis parmi les magistrats et fonctionnaires, en activité ou retraités, ou parmi les agents contractuels bénéficiant d'un contrat à durée indéterminée (article 3). Le référent doit être désigné « *à un niveau permettant l'exercice effectif des missions* » (article 4). Il est désigné pour une durée déterminée « *qui ne peut être modifiée qu'avec (son) accord exprès* ». Cette durée est renouvelable (article 2). Il est soumis à déclaration d'intérêts (Décret n° 2016-1967 du 28 décembre 2016, article 5-2°). Astreint par nature aux exigences de confidentialité attachées à ses fonctions (article 7), le référent déontologue doit disposer des moyens nécessaires à l'exercice de ses fonctions, notamment des moyens informatiques (article 6).

La décision de désignation du référent déontologue ainsi que les informations permettant de se mettre en rapport avec lui sont portées, par le chef de service et par tout moyen, à la connaissance des agents placés sous son autorité (article 5).

1.2. La structuration de la « mission déontologie ».

– 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 – voir 1.3.).

– La structuration de la « mission déontologie » s’opère à un double niveau, départemental et inter-régional.

1.2.1. – *Le niveau départemental.*

– Par application de l’article 4 alinéa 4 du décret du 10 avril 2017 précité, les présidents des centres de gestion de la fonction publique territoriale des Ardennes, de l’Aube, de la Marne et de la Haute-Marne ont procédé à la désignation du référent déontologue assurant ses fonctions au bénéfice des personnels des collectivités territoriales et établissements publics affiliés à titre obligatoire ou volontaire.

– Les choix opérés sont les suivants.

Le premier choix est celui de la désignation d’une personne (et non de plusieurs personnes ou d’un collège) en tant que référent déontologue. Cette personne est extérieure aux collectivités territoriales et aux établissements publics concernés par la désignation. Elle a la qualité de fonctionnaire en activité auprès d’une autre administration. Il s’agit de Monsieur Laurent DERBOULLES, maître de conférences Hors classe en Droit public, exerçant à l’Université de Reims Champagne-Ardenne. Il est également membre du Centre de Recherche Droit et Territoire (EA 3312 – GIS GRALE-CNRS).

Ce choix permet en particulier de garantir l’indépendance du référent désigné vis-à-vis des agents bénéficiant de son intervention et de leur hiérarchie. Il porte également sur une personne qui, en raison de ses fonctions, a une bonne connaissance du cadre juridique et statutaire de l’action publique territoriale.

Le deuxième choix consiste en la mutualisation de cette fonction concrétisée par la désignation du même référent par les présidents des quatre centres de gestion des Ardennes, de l’Aube, de la Marne et de la Haute-Marne. Conformément à l’article 4 du décret du 10 avril 2017, un arrêté de désignation a été édicté par chaque président et une lettre de mission harmonisée a été adressée au référent déontologue désigné.

Le troisième choix a été d’adjoindre, au sein des services de chaque centre de gestion, un assistant au référent déontologue.

Ce personnel est notamment chargé du secrétariat des demandes déontologiques, de la redirection des saisines effectuées à tort, de l’instruction des saisines, de la formulation d’une proposition d’avis pour les cas les plus simples et de l’information du référent déontologue sur tous les aspects relevant de la « mission déontologie ».

Les assistants au référent déontologue :

- pour le CDG 08 : Madame Christelle HERBLAY (Responsable du service « Ressources et projets »);
- 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).

1.2.2. – La coopération au niveau de l’inter-région Est.

– Par application de l’article 14 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires applicables à la fonction publique territoriale, les centres de gestion sont 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^{er} janvier 2017 au 31 décembre 2021. Ces instruments fixent notamment les missions mutualisées par l’interrégion Est à savoir, l’organisation des concours et examens professionnels de catégorie A et B, la bourse de l’emploi des fonctionnaires de catégorie A et B, la prise en charge des fonctionnaires de catégorie A et B privés d’emploi, le reclassement des fonctionnaires de catégorie A et B devenus inaptes physiquement à leur emploi, la gestion de l’observatoire de l’emploi territorial et le fonctionnement des conseils de discipline de recours.

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 donnés 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.

– Ainsi et en particulier, une première réunion des référents et des assistants déontologues a été organisée le jeudi 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.

- En ce qui concerne le premier aspect, il est ressorti des échanges que trois modèles pouvaient être identifiés quant à la désignation des référents déontologues prévus à l'article 28 bis de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 par les présidents des centres de gestion de la fonction publique territoriale.

Premier modèle, un référent déontologue est désigné pour intervenir sur le périmètre d'un département au bénéfice des agents des collectivités et établissements publics affiliés à titre obligatoire ou volontaire au centre de gestion territorialement compétent. Ce modèle a été retenu pour la Moselle (57).

Deuxième modèle, un référent déontologue intervient sur le périmètre de plusieurs départements. Il est à ce titre désigné par les présidents de chaque centre de gestion concerné. Tel est par exemple le cas pour les départements des Ardennes (08), de l'Aube (10), de la Marne (51) et de la Haute-Marne (52) ou de la Meurthe-et-Moselle (54), de la Meuse (55), de la Haute-Saône (70) et des Vosges (88).

Troisième modèle, un collège déontologique a compétence sur le périmètre de plusieurs départements. Ce modèle est celui retenu pour les départements du Doubs (25), du Jura (39), du Haut-Rhin (68), du Bas-Rhin (67) et du Territoire de Belfort (90). Le collège est en l'occurrence composé de trois membres. Il est nommé par les présidents des cinq centres de gestion concernés.

Quel que soit le mode d'organisation retenu (modèle 1, 2 ou 3), le choix a été fait par les autorités compétentes de confier au référent déontologue (ou au collège déontologique) désigné la fonction de référent « lanceur d'alerte » (loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016, article 8). Ce choix est en cohérence avec les termes de la circulaire du 19 juillet 2018² qui précise qu'« *il est souhaitable, afin de donner toute la visibilité à ce dispositif de protection des agents auteurs de signalement, que les services et collectivités confient également au référent déontologue prévu par le décret n° 2017-519 du 10 avril 2017 précité, les missions du référent alerte désigné selon les modalités prévues par le décret du 19 avril 2017 précité* ».

- Au titre des réflexions à entreprendre, le premier aspect identifié porte sur la manière dont une procédure d'alerte éthique pourrait être gérée dans le cadre de la collégialité. Cette question qui soulève de nombreuses interrogations pratiques et juridiques sera débattue lors de la prochaine réunion des référents et des assistants déontologues organisée à Strasbourg le 21 juin 2019.

² - Circulaire du 19 juillet 2018 relative à la procédure de signalement des alertes émises par les agents publics dans le cadre des articles 6 à 15 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, et aux garanties et protections qui leur sont accordées dans la fonction publique (NOR : CPAF1800565C).

Une première note de réflexion a été rédigée par Monsieur Laurent DERBOULLES à l'attention de ses homologues en novembre 2018. Cette note identifie en particulier l'intérêt d'une gestion collégiale des alertes dans un cadre qui devra assurer le respect du secret professionnel encadrant cette procédure (identité du lanceur d'alerte, faits signalés et documents transmis, identité de la (les) personne(s) faisant l'objet de l'alerte) et préservant une souplesse de fonctionnement. Cette question du développement de la collégialité se pose évidemment de manière plus prégnante dans les modèles déontologiques ayant fait le choix de l'individualité pour le référent déontologue (par ailleurs, référent alerte éthique).

Pour ces référents « individuels », il conviendra également et *a minima* de déterminer comment un éventuel déport justifié par une situation de conflit d'intérêts peut être traité en liaison avec un (les) référent(s) de l'interrégion (voir point 3.1.).

D'ores et déjà, un mécanisme « informel » de coopération a été initié permettant aux référents qui le souhaitent de confronter avec leurs homologues leur interprétation juridique d'une disposition déontologique par la voie d'échanges électroniques. Cette possibilité a été mise en œuvre à l'initiative de Monsieur Laurent DERBOULLES sur la question de l'interprétation à donner à l'article 6 du décret n° 2017-105 du 27 janvier 2017 *relatif à l'exercice d'activités privées par des agents publics et certains agents contractuels de droit privé ayant cessé leurs fonctions, aux cumuls d'activités et à la commission de déontologie de la fonction publique*, dans l'hypothèse où l'agent a recours, pour exercer de telles activités accessoires, au régime de la micro-entreprise. L'interprétation commune de cette disposition a été celle de l'inapplicabilité du régime spécifique de la création-reprise d'entreprise (loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, article 25 septies III) dans une telle hypothèse.

1.3. Les domaines d'intervention de la « mission déontologie ».

– 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.
- il peut également intervenir pour les agents des collectivités non affiliées desdits départements, si une convention d'adhésion à ses services est prise par ces autorités territoriales.
- ainsi que 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 ».

– Cette même lettre de mission définit les missions du référent déontologue dans le 2.

Trois volets peuvent à ce titre être identifiés.

- Premier volet. Le noyau-dur de compétence est constitué par une activité de conseil aux agents sur les principes et obligations déontologiques (au titre de l'article 28 bis de la loi du 13 juillet 1983). Par application de l'article 6 ter A de ladite loi, le référent déontologue peut également recevoir témoignage de faits constitutifs d'un conflit d'intérêts dont un agent aurait eu connaissance dans l'exercice de ses fonctions.

Le lien entre ces deux activités réside dans le fait qu'elles s'inscrivent dans une démarche de conseil, l'article 8 du décret du 10 avril 2017 précisant que : « *Lorsque des faits susceptibles d'être qualifiés de conflit d'intérêts lui ont été signalés sur le fondement de l'article 6 ter A de la loi du 13 juillet 1983 précitée, le référent déontologue apporte, le cas échéant, aux personnes intéressées tous conseils de nature à faire cesser ce conflit* ». Ces deux missions sont de droit exercées par le référent déontologue de l'article 28 bis. Elles ne peuvent être dissociées.

Deux précisions importantes peuvent être formulées sur ce premier volet.

1^e - Le droit de consulter un référent déontologue reconnu par l'article 28 bis est un nouveau droit reconnu aux agents (« *Tout fonctionnaire a le droit de (...)* » - disposition rendue applicable aux contractuels par l'article 32-II. de la loi du 13 juillet 1983). Les élus locaux ne peuvent en conséquence saisir le référent déontologue dans le cadre de questionnements relatifs à leurs propres obligations déontologiques.

2^e - Par ailleurs, le mécanisme de l'article 6 ter A (dit « alerte conflit d'intérêts ») ne peut porter que sur des faits concernant un agent public (et non un élu local), cet article visant expressément dans son premier alinéa les faits « *susceptibles d'être qualifiés de conflit d'intérêts au sens du I de l'article 25 bis* ». Or, cet article dispose que « *Le fonctionnaire veille à faire cesser immédiatement ou à prévenir les situations de conflit d'intérêts dans lesquelles il se trouve ou pourrait se trouver* ».

La procédure spécifique d'alerte prévue dans ce cadre prévoit que « *le fonctionnaire doit avoir alerté en vain l'une des autorités hiérarchiques dont il relève* » et qu'il « *peut également témoigner de tels faits auprès du référent déontologue prévu à l'article 28 bis* ». La logique de cette disposition est donc d'identifier et de traiter les conflits d'intérêts « simples »³ au sein de la fonction publique. A la lecture des travaux préparatoires sur le projet de loi « *relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires* », la voie hiérarchique doit être privilégiée et ce n'est que dans un second temps que le référent déontologue peut intervenir pour apporter tout conseil de nature à faire cesser le conflit (Rapport Sén., n° 274, 16 décembre 2015, Alain Vasselle, p. 37). Il apparaît ainsi que l'alerte « conflit d'intérêts » est une alerte spécifique (portant exclusivement sur des faits impliquant des agents publics et non des élus locaux) et une alerte simplifiée (privilégiant les canaux internes et la démarche de conseil et excluant le troisième niveau d'une alerte à savoir la publicité).

³ - Sur les situations plus complexes, voir les développements relatifs au référent lanceur d'alerte.

Un signalement aux autorités administratives est possible au titre du deuxième niveau de l'alerte (si le conflit d'intérêts ne cesse pas après saisine d'une autorité hiérarchique et intervention du référent déontologue).

- Deuxième volet. La lettre de mission confie au référent déontologue (en tant que référent alerte) le recueil des « signalements éthiques faits au titre de la procédure dite des lanceurs d'alerte ». Ce titre de compétence découle de l'application des articles 6 à 15 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 *relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique* (dite loi Sapin II). Seuls les agents publics et des « collaborateurs extérieurs et occasionnels » peuvent être à l'origine d'une saisine du référent lanceur d'alerte (et non un élu local).

Les faits qui font l'objet de l'alerte sont définis par l'article 6 de la loi. Il doit s'agir de révéler : *« un crime ou un délit, une violation grave et manifeste d'un engagement international régulièrement ratifié ou approuvé par la France, d'un acte unilatéral d'une organisation internationale pris sur le fondement d'un tel engagement, de la loi ou du règlement, ou une menace ou un préjudice graves pour l'intérêt général »*.

Les éléments qui distinguent cette procédure d'alerte de droit commun de la procédure spécifique d'alerte conflit d'intérêts sont les suivants.

① Le champ d'application de l'alerte est bien plus vaste puisque les faits révélés peuvent relever des infractions les plus graves (crimes et délits) ou d'une violation grave et manifeste d'une norme internationale ou nationale ou d'une menace ou d'un préjudice grave pour l'intérêt général.

La circulaire du 19 juillet 2018 relative à la procédure de signalement des alertes émises par les agents publics (...) précise à ce titre qu'en matière de conflit d'intérêts, *« ceux-ci ne peuvent faire l'objet d'un signalement au sens de l'article 6 de la loi du 9 décembre 2016, que s'ils constituent un délit de prise illégale d'intérêt, une violation grave et manifeste de la loi, ou un préjudice grave pour l'intérêt général »*.

Si l'un de ces critères est rempli, l'alerte peut viser tant un agent public, fonctionnaire ou contractuel, qu'un élu local⁴.

② La procédure, dite de l'alerte graduée, comporte trois niveaux.

Premier niveau, le signalement doit être traité auprès du supérieur hiérarchique, direct ou indirect, de l'employeur (soit, l'autorité territoriale), ou d'un référent désigné par celui-ci.

Ainsi, contrairement au mécanisme de l'article 6 ter A⁵, l'auteur du signalement a le choix du destinataire de l'alerte (supérieur, autorité territoriale, référent alerte).

⁴ - Rappelons que dans le cas contraire, c'est la procédure spécifique d'alerte conflit d'intérêts qui est applicable et qu'elle ne peut viser que les agents soumis au statut général (fonctionnaires et contractuels) et non les élus locaux.

⁵ - Traité dans le premier volet des missions du référent déontologue.

Toutefois, la circulaire précitée du 19 juillet 2018 indique que la formule du signalement au référent alerte doit être privilégiée (en ce qu'elle correspond à la volonté du législateur) et que même dans l'hypothèse où l'auteur du signalement a choisi la voie hiérarchique, *« il est recommandé que le signalement soit transféré au référent alerte, sous réserve de l'accord de l'auteur et dans des conditions en garantissant la confidentialité. (...) Le référent alerte devient alors le destinataire de ce signalement au sens de (l'article 8 de la loi du 9 décembre 2016) »*.

La circulaire du 19 juillet 2018 ajoute qu'il est souhaitable que le référent déontologue, dont les conditions de nomination sont encadrées par le décret n° 2017-519 du 10 avril 2017, se voit confier les missions de référent alerte. Elle ajoute que *« pour les collectivités affiliées à un centre de gestion, pour lesquelles la fonction de référent déontologue est d'ores-et-déjà une mission obligatoire du centre de gestion, la fonction de référent alerte pourra être assurée par le référent déontologue si le centre de gestion propose cette prestation au titre des missions facultatives »*⁶.

Le deuxième niveau est mobilisé *« en cas d'absence de diligences de la personne destinataire de l'alerte (...) à vérifier dans un délai raisonnable la recevabilité du signalement »*. Ce dernier peut alors être adressé aux autorités administrative ou judiciaire. Signalons que l'article 5 II. du décret n° 2017-564 du 19 avril 2017 relatif aux procédures de recueil des signalements émis par les lanceurs d'alerte au sein des personnes morales de droit public ou de droit privé ou des administrations de l'État, précise que la procédure de recueil des signalements doit préciser les dispositions prises *« pour informer sans délai l'auteur du signalement de la réception de son signalement ainsi que du délai raisonnable et prévisible nécessaire à l'examen de sa recevabilité et des modalités suivant lesquelles il est informé des suites données à son signalement »*. En conséquence, le lanceur d'alerte n'aura la faculté d'activer le deuxième niveau de l'alerte que dans les hypothèses où il n'a pas valablement été informé de la réception de son signalement ou lorsque le délai raisonnable et prévisible nécessaire à l'examen de la recevabilité de son signalement a expiré et n'a pas fait l'objet d'une prorogation par le destinataire de l'alerte (s'agissant d'un délai prévisible), sans qu'il n'ait été informé des suites données à son signalement.

Le troisième niveau, est celui où l'auteur du signalement peut décider de le rendre public, à défaut de traitement de l'alerte par l'un des organismes du deuxième niveau, dans un délai de trois mois.

- Troisième volet. La lettre de mission du référent déontologue lui confie également la qualité de référent laïcité, précisant qu'il *« prodigue également conseil en matière de laïcité »*.

⁶ - Tel n'est pas toujours le cas. Ainsi et pour illustration, le référent déontologue désigné à compter du 1^{er} juillet 2017 par le président du centre interdépartemental de gestion de la petite couronne de la région d'Île-de-France n'exerce pas les fonctions de référent alerte.

Cette troisième fonction de référent s'ajoute à celle de référent déontologue *stricto sensu* et de référent alerte éthique. Elle a été identifiée par la circulaire du 15 mars 2017 *relative au respect du principe de laïcité dans la fonction publique* (NOR : RDFF1708728C) qui précise que, « *afin d'accompagner les agents publics et les encadrants dans l'exercice de leurs fonctions en matière de laïcité, un référent "laïcité" doit être clairement identifié dans chaque administration* », lequel peut être un référent dédié ou le référent déontologue créé par la loi du 20 avril 2016.

Le mécanisme ainsi imaginé revêt une grande souplesse. Le référent déontologue qui peut déjà être saisi d'une demande de conseil par un agent public sur le fondement de l'article 28 bis de la loi du 13 juillet 1983 pour une question en lien avec l'exigence de « *respect du principe de laïcité* » (article 25 alinéa 3 de la loi du 13 juillet 1983), peut également, s'il est désigné en tant que référent laïcité, conseiller les encadrants.

2. Rapport d'activités (mai 2018-avril 2019).

– Il convient dans le cadre de ce premier rapport annuel du référent déontologue de mettre en évidence les activités menées au titre de la mise en place et de la promotion du dispositif et celles qui ont été (ou sont susceptibles d'être) mises en œuvre en la triple qualité de référent déontologue, de référent alerte éthique et de référent laïcité.

2.1. - Activités de mise en place et de promotion du dispositif.

2.1.1. Périmètre du CDG 08.

– Sans qu'il ne soit utile de présenter ces éléments dans le détail et de les reproduire par la suite au titre des activités mises en œuvre dans le périmètre de chaque centre de gestion, un important travail préparatoire a été mené en amont par la direction des quatre centres de gestion, sous l'autorité de leurs Présidents, pour préparer la mise en place de la « mission déontologie ». Outre la détermination des choix impactant la mise en place de la mission déontologie (choix d'un référent individuel, profil de ce référent, rôle des assistants au référent déontologue, périmètre d'action du référent déontologue, choix de la mutualisation entre les quatre centres de gestion...), divers documents et actes administratifs ont été élaborés (ex. arrêté de désignation du référent déontologue, cadre conventionnel entre les centres de gestion, lettre de mission du référent déontologue, Charte des référents et des assistants déontologues, Charte de déontologie de l'agent public).

Une conférence de presse a été organisée le 11 juin 2018 afin de présenter la mission déontologie mise en œuvre de manière mutualisée sur le territoire de l'ex Champagne-Ardenne, en présence du personnel déontologique, des Présidents des centres de gestion et de Monsieur Michel LORENTZ, Président du centre de gestion de la fonction publique territoriale du Bas-Rhin et de la coordination interrégionale.

– Dans un contexte où la fonction d’assistant au référent déontologue s’est trouvée temporairement sans titulaire avant le recrutement d’un nouvel agent (Madame Christelle HERBLAY) assurant la responsabilité du service « Ressources et projets », la communication à l’égard des collectivités et établissements publics ardennais relevant de la mission déontologie a principalement été une communication écrite (informations sur la mise en place du dispositif).

– À l’occasion de l’élaboration par la communauté d’agglomération Ardenne Métropole de la « *Charte de déontologie des agents communautaires* », une première réunion a été organisée dans les locaux du centre de gestion des Ardennes le 19 février 2019 en présence de Madame Anne-Hélène CARRÉ, Directrice de la modernisation de l’action publique locale et de l’une de ses collaboratrices, de Monsieur Sébastien ALLAIRE, directeur du CDG 08, ainsi que de Monsieur Laurent DERBOULLES et de Madame Christelle HERBLAY (Réfèrent et assistant déontologues).

Cette réunion de « prise de contact » a été l’occasion de présenter la « mission déontologie » et de faire le point avec les représentants d’Ardenne Métropole sur leurs projets à venir dans le domaine déontologique.

2.1.2. Périmètre du CDG 10.

– Outre les actions communes (travail préparatoire, conférence de presse du 11 juin 2018 sur la mission déontologie), diverses actions de communication ont été menées auprès des collectivités et des établissements publics de l’Aube (moins de 50 agents et plus de 50 agents) et à destination des instances paritaires.

Les « plaquettes d’information » élaborées en commun ont été diffusées à l’ensemble des collectivités du département de l’Aube.

– Un onglet « déontologie » a été mis en place sur le site du CDG 10 à destination des agents concernés. Un espace partage de diffusion des avis du référent déontologue a également été institué. Cet espace est exclusivement accessible au personnel déontologique en raison du choix qui a été opéré de ne pas rendre publics les conseils émis aux agents, même anonymés, en raison du caractère personnel et confidentiel de la communication entre le référent déontologue et les auteurs d’une saisine au titre de l’article 28 bis de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983.

Un encart réservé à la déontologie est institué dans le document d’information transmis aux collectivités et établissements publics sur l’actualité du CDG 10.

2.1.3. Périmètre du CDG 51.

– Outre les actions communes (travail préparatoire, conférence de presse du 11 juin 2018 sur la mission déontologie), diverses actions de communication ont été menées auprès des collectivités et des établissements publics de la Marne.

Une présentation de la « mission déontologie » a été effectuée courant décembre 2017 au Comité technique de la ville de Reims et de la Communauté urbaine du Grand Reims et en janvier 2018 pour l'ensemble des chefs de service de la ville et de la communauté urbaine. En avril 2018, la mission déontologie a été présentée au comité technique placé auprès du CDG 51.

Diverses plaquettes de communication ont par ailleurs été élaborées. Ces dernières sont accessibles sur le site Internet CDG51+, ainsi que diverses autres ressources (formulaire de saisine, charte, circulaire d'information ...).

Six réunions de territoire organisées entre le 22 juin et le 6 juillet 2018 ont permis de compléter la présentation de la mission déontologie.

2.1.4. Périmètre du CDG 52.

– Outre les actions communes (travail préparatoire, conférence de presse du 11 juin 2018 sur la mission déontologie), diverses actions de communication ont été menées auprès des collectivités et des établissements publics de la Haute-Marne.

Ces actions ont pris la forme de présentation générale de la mission déontologie auprès des collectivités et établissements publics (ex. lors de rendez-vous thématiques) ou des comités techniques. Elles s'inscrivent par ailleurs dans une démarche de prévention associant la direction et les services ressources humaines de diverses collectivités et établissements publics (ex. Ville de Langres, communauté de communes du grand Langres, commune de Chalindrey, EPHAD Val de Meuse et Bourmont...).

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

2.2.1. – Rappel du cadre juridique.

– L'activité de conseil constitue le noyau-dur des missions du référent déontologue (v. point 1.3.). Rappelons qu'au titre de l'article 28 bis de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, « *Tout fonctionnaire a le droit de consulter un référent déontologue, chargé de lui apporter tout conseil utile au respect de ses obligations et des principes déontologiques mentionnés aux articles 25 à 28.* »

Ce droit à conseil constitue ainsi un nouveau droit reconnu aux agents, qu'ils aient la qualité de fonctionnaire ou d'agent contractuel de droit public (par application de l'article 32-II. de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983).

Ces derniers doivent avoir été informés par les collectivités territoriales et établissements publics concernés de l'effectivité de leur droit à consultation du référent déontologue.

– Selon les termes de sa lettre de mission, « *Le référent déontologue est chargé d'apporter à l'agent public qui l'a saisi tout conseil utile au respect des obligations et des principes déontologiques mentionnés aux articles 25 à 28 et 6 ter A de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 et issus de la jurisprudence.* (...) »

Ainsi, le référent donne notamment des conseils sur le respect des obligations et principes inhérents à la dignité, à l'impartialité, à l'intégrité, à la probité, à la neutralité, à la prévention des conflits d'intérêts, au cumul d'activités, au secret et à la discrétion professionnels, à l'obéissance hiérarchique et à la réserve. (...) Lorsque des faits susceptibles d'être qualifiés de conflit d'intérêts lui ont été signalés sur le fondement de l'article 6 ter A de la loi du 13 juillet 1983 précitée, le référent déontologue apporte, le cas échéant, aux personnes intéressées tous conseils de nature à faire cesser le conflit. Ces conseils relèvent de l'accompagnement et de la pédagogie : ils doivent éclairer les agents sur la conduite à tenir, les bonnes pratiques à mettre en place. (...) La mission du référent déontologue et de l'assistant déontologue se limite strictement à la déontologie, et ils ne sauraient en aucun cas être compétents pour des questions statutaires générales ».

Dans le cadre de cette activité, le référent déontologue est saisi par l'agent par l'intermédiaire d'une adresse électronique dédiée.

deontologue@cdg08.fr

deontologue@cdg10.fr

deontologue@cdg51.fr

deontologue@cdg52.fr

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 et être transmis au référent déontologue via l'adresse électronique dédiée. Cette procédure vise à garantir la confidentialité de la démarche de l'agent dès lors que seuls les personnels déontologiques (référént et assistants) ont accès à cette adresse électronique. Le cas échéant, le formulaire de saisine peut être transmis par voie de courrier postal au centre de gestion territorialement compétent en prenant le soin d'indiquer de la manière la plus visible, « à l'attention du référent déontologue auprès du CDG – Confidentiel ».

L'assistant du référent déontologue accuse réception de la demande de conseil formulée par l'agent dans un délai d'une semaine. La demande de conseil est instruite à un premier niveau par l'assistant déontologue puis, transmise pour relecture, modification (éventuelle) et validation au référent déontologue.

Le conseil motivé du référent déontologue est adressé à l'intéressé (à son adresse personnelle, électronique en priorité), dans un délai de deux mois maximum, sauf si la saisine doit être traitée en collégialité. L'agent serait alors informé de ce délai supplémentaire de traitement de sa demande.

Le référent déontologue apprécie la recevabilité de la demande de l'agent lui ayant demandé conseil, après analyse par l'assistant déontologue. En cas d'irrecevabilité de la demande, le référent déontologue argumente son rejet et oriente l'agent vers l'interlocuteur compétent.

Ce conseil prend la forme d'une note écrite, documentée et motivée. Il ne peut faire l'objet d'un recours contentieux.

La saisine du référent déontologue n'est ni suspensive ni interruptive des délais de prescription des actions civiles, ainsi que des délais de recours administratifs ou contentieux.

2.2.2. - Origine géographique et institutionnelle.

– Sur les 16 conseils rendus entre le 1^{er} mai 2018 et le 30 avril 2019, 9 concernaient un agent marnais, 5 un agent aubois et 2 un agent Haut-Marnais.

– En termes de structure, les agents auteurs de ces demandes sont employés par une commune (11 saisines), par un établissement public de coopération intercommunale (3 saisines) ou par un autre établissement public territorial (2 agents).

2.2.3. - Délai moyen de traitement.

– L'accusé de réception de la demande de conseil : 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 de réponse constaté sur la période considérée est de 2,93 jours. Pour 5 saisines, il a été accusé réception le jour même de la demande. Un seul accusé de réception a été délivré dans un délai non pertinent (9 jours).

– La transmission du conseil du référent déontologue à l'agent auteur de la saisine : 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 8,12 jours. Pour 4 saisines, la réponse a été adressée à l'agent le lendemain du jour où il a transmis sa demande. Le délai de réponse le plus long est un délai de 26 jours dans une espèce où une demande d'information complémentaire a été formulée par le référent déontologue et où la procédure de coopération informelle entre plusieurs référents de l'inter-région a été mise en œuvre.

– 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 5,19 jours.

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 saisine	Thématique détaillée
Cessation temporaire de fonctions pour exercer une activité privée (procédure à respecter sous l'angle déontologique).	5	- Disponibilité pour création ou reprise d'entreprise. - Disponibilité pour convenances personnelles.
Conflit d'intérêts (situation de ou risque de).	5	- Relations amicales avec un prestataire de la collectivité. - Projet de prestations de service au bénéfice de la collectivité employeur. - Responsabilités associatives (trésorier). - Activité accessoire exercée sous le régime de la micro-entreprise. - Activités privées d'un conjoint, partenaire ou concubin.
Contrôle déontologique (projet risquant de compromettre ou de mettre en cause le fonctionnement normal, l'indépendance ou la neutralité du service ou de méconnaître tout principe déontologique mentionné à l'article 25 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983).	7	- Disponibilité pour création ou reprise d'entreprise. - Disponibilité pour convenances personnelles. - Activité accessoire exercée sous le régime de la micro-entreprise. - Cumul d'activités par agent à temps non complet (activité libérale de mandataire judiciaire à la protection des majeurs).
Cumul d'activités	6	- Liberté de gestion du patrimoine personnel et familial d'un agent (Gérant de SCI, loueur en meublé non professionnel). - Création ou reprise d'entreprise (temps partiel). - Micro-entreprise (activités accessoires – activité à caractère culturel).

		- Occupation d'un emploi à temps non complet (quotité inférieure à 70 %). - Contrat de travail de droit privé et agent public ayant une quotité de travail de 33/35^e – hors champ des activités accessoires (impossibilité du cumul).
Marchés publics – impartialité de la procédure.	1	- Relations amicales avec un prestataire de la collectivité.
Obéissance hiérarchique	1	- Absence d'ordre manifestement illégal et de nature à compromettre gravement un intérêt public.
Prise illégale d'intérêts (absence de ou risque de).	6	- Disponibilité pour création ou reprise d'entreprise. - Disponibilité pour convenances personnelles. - Relations amicales avec un prestataire de la collectivité. - Marchés publics. - Responsabilités associatives (trésorier).

– Précisons qu'une demande de conseil s'est avérée irrecevable en ce qu'elle concernait exclusivement les conditions d'attribution de la nouvelle bonification indiciaire à certains agents publics territoriaux. L'agent demandeur a été invité à se rapprocher du service de l'assistance statutaire du centre de gestion compétent.

2.3. - Autres activités.

2.3.1. - *Référent lanceur d'alerte.*

– Aucune saisine n'a été enregistrée à ce titre dans la période considérée.

– Rappelons que selon les termes de l'article 6 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016, « *Un lanceur d'alerte est une personne physique qui révèle ou signale, de manière désintéressée et de bonne foi, un crime ou un délit, une violation grave et manifeste d'un engagement international régulièrement ratifié ou approuvé par la France, d'un acte unilatéral d'une organisation internationale pris sur le fondement d'un tel engagement, de la loi ou du règlement, ou une menace ou un préjudice graves pour l'intérêt général, dont elle a eu personnellement connaissance.*

Les faits, informations ou documents, quel que soit leur forme ou leur support, couverts par le secret de la défense nationale, le secret médical ou le secret des relations entre un avocat et son client sont exclus du régime de l'alerte défini par le présent chapitre. »

Par ailleurs, l'article 8 de la loi précitée dispose que :

« *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.

III. - Des procédures appropriées de recueil des signalements émis par les membres de leur personnel ou par des collaborateurs extérieurs et occasionnels sont établies par les personnes morales de droit public ou de droit privé d'au moins cinquante salariés, les administrations de l'Etat, les communes de plus de 10 000 habitants ainsi que les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre dont elles sont membres, les départements et les régions, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat.

IV. - Toute personne peut adresser son signalement au Défenseur des droits afin d'être orientée vers l'organisme approprié de recueil de l'alerte. »

– La lettre de mission du référent déontologue lui confie la qualité de référent alerte éthique dans les collectivités et établissements publics affiliés ou ayant conventionné avec le centre de gestion de la fonction publique territoriale. Ainsi, « il recueille les signalement éthiques faits au titre de la procédure des "lanceurs d'alerte" ».

L'intervention du référent relève du premier niveau de l'alerte graduée à savoir la saisine « du supérieur hiérarchique, direct ou indirect, de l'employeur ou d'un référent désigné par celui-ci », au libre choix du lanceur d'alerte.

Précisons que dans le cadre de la « procédure (obligatoire) de recueil des signalements émis par les membres de leur personnel ou par des collaborateurs extérieurs et occasionnels », les personnes morales de droit public d'au moins cinquante agents, les communes de plus de 10.000 habitants et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre dont elles sont membres (en particulier), peuvent prioriser le canal de ce premier niveau de l'alerte. A ce titre, la circulaire du 19 juillet 2018 relative à la procédure de signalement des alertes émises par les agents publics dans le cadre des articles 6 à 15 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 précise « que le législateur a souhaité, sans remettre en cause la légitimité du supérieur hiérarchique, que ce dernier ne soit pas obligatoirement destinataire de tous les signalements effectués par les agents placés sous son autorité mais constitue cependant un destinataire possible. En tout état de cause, il n'a pas à

être saisi systématiquement d'un signalement, en même temps que le référent désigné. Il est recommandé que le signalement soit porté à la connaissance du référent alerte. Si l'auteur du signalement choisit de saisir son supérieur hiérarchique direct ou indirect, il est recommandé que le signalement soit transféré au référent alerte, sous réserve de l'accord de l'auteur et dans des conditions en garantissant la confidentialité. (...) Le référent alerte devient alors le destinataire de ce signalement au sens de cette disposition. »

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 de la fonction publique territoriale.

2.3.2. - Référent laïcité.

– 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.

– 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). Le référent laïcité peut être saisi par écrit, par voie de courrier postal ou par voie électronique (adresse dédiée du référent déontologue). Il sera accusé réception de la demande dans un délai maximal d'une semaine. L'agent ou le responsable de service auteur de la demande indique précisément les coordonnées où il peut être contacté (adresse électronique et coordonnées téléphoniques). Les coordonnées d'un responsable de service sont ses coordonnées administratives. Lorsqu'il s'agit d'un agent qui saisit le référent à titre individuel, il est préférable de faire état de ses coordonnées personnelles⁷.

3. Difficultés constatées et réflexions.

3.1. – Difficultés constatées.

– Ces difficultés sont en l'état très limitées et elles ne concernent, par définition, que le volet « *réfèrent déontologue de l'article 28 bis* », c'est-à-dire l'activité de conseil déontologique au bénéfice des agents.

– La première remarque qu'il convient d'opérer à ce titre est que l'institution d'un référent déontologue correspond à un nouveau droit « *personnel* » qui est reconnu aux agents de la fonction publique. L'article 28 bis dispose en effet que : « *Tout fonctionnaire a le droit de consulter un référent déontologue, chargé de lui apporter tout conseil utile au respect des obligations et des principes déontologiques mentionnés aux articles 25 à 28.* »

En conséquence, la saisine du référent déontologue doit émaner de l'agent lui-même et non de sa hiérarchie ou du service chargé des Ressources humaines. Dans une telle hypothèse, alors qu'il s'agissait manifestement d'une démarche conjointe entre l'agent et son administration, les services du référent déontologue ont demandé une régularisation par transmission d'une nouvelle saisine par l'agent concerné par la demande de conseil.

⁷ - 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.

Par ailleurs et en toute cohérence, le conseil émis par le référent déontologue ne peut être transmis qu'à l'agent, lequel reste libre de le prendre en compte (ou de ne pas le prendre en compte) et d'en donner connaissance (ou non) à l'autorité administrative. Il est ainsi impératif que l'agent auteur de la saisine indique ses coordonnées personnelles (adresse électronique et coordonnées téléphoniques) et non son adresse et ses coordonnées professionnelles.

– La deuxième remarque porte sur le champ d'intervention des demandes de conseil. La lettre de mission du référent déontologue précise de manière logique que la mission des membres de l'équipe déontologique (réfèrent et assistants) « se limite strictement à la déontologie » et qu'ils « ne sauraient en aucun cas être compétents pour des questions statutaires générales ».

C'est à ce titre, par exemple, qu'a été déclarée irrecevable une demande portant exclusivement sur les conditions d'attribution de la nouvelle bonification indiciaire (NBI) à une catégorie particulière d'agents publics territoriaux. Dans la réponse qui est adressée à l'agent, le référent indique alors les motifs de l'irrecevabilité et il le redirige vers l'interlocuteur compétent.

Le départage entre une saisine « *déontologie* » et une saisine « *statutaire* » n'est toutefois pas toujours totalement aisé, ne serait-ce que parce qu'une part essentielle des obligations et principes déontologiques découlent du statut général. Selon les termes de l'article 28 bis de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, le champ de compétence du référent déontologue apparaît borné par les articles 25 à 28 de cette même loi. Il englobe ainsi et en particulier les questions relatives à la dignité, à l'impartialité, à l'intégrité, à la probité, à la neutralité, à la laïcité, à l'égalité de traitement, aux situations de conflit d'intérêts, à la déclaration d'intérêts, à la déclaration de situation patrimoniale, au cumul d'activités, à la cessation temporaire ou définitive d'activité et l'exercice d'une activité privée lucrative ou une activité libérale après cessation d'activité, à la confidentialité, au devoir d'information du public et à l'obéissance hiérarchique. Encore faudrait-il ajouter à cette liste des obligations de source jurisprudentielle comme le devoir de réserve ou des comportements ou réflexes déontologiques caractérisant une bonne administration et qui n'apparaissent pas dans ces prescriptions.

Plus concrètement, certaines saisines peuvent apparaître d'une double nature et relever partiellement du conseil déontologique et du conseil statutaire. Tel est par exemple le cas d'un agent qui s'interroge, tant sur les modalités d'exercice d'une activité privée pendant une période de disponibilité (conseil déontologique) que sur les conditions d'une éventuelle réintégration avant l'achèvement de sa période de disponibilité (conseil statutaire). D'autres saisines peuvent apparaître relever principalement du conseil statutaire, à l'image d'un agent qui s'interroge sur la légalité de décisions relatives à l'organisation des services ayant une influence sur son rythme de travail mais le référent déontologue peut alors juger utile d'attirer l'attention de l'agent sur

son obligation de servir et sur son obligation d'obéissance, dès lors que la décision visée dans la demande de conseil n'apparaît pas « *manifestement illégale et de nature à compromettre gravement un intérêt public* ». Parfois des demandes qui relèvent manifestement du conseil déontologique ont fait l'objet d'une double saisine, par l'agent au titre de l'article 28 bis de la loi du 13 juillet 1983 et par sa collectivité employeur, au titre du conseil statutaire.

Il apparaît donc essentiel d'être rigoureux dans l'étude de la recevabilité des demandes de conseil et d'expliquer les raisons qui conduisent à considérer que telle demande (ou telle partie de demande) est irrecevable.

– Troisième remarque, en raison du particularisme procédural attaché à la procédure d'alerte, il est recommandé aux agents de ne pas saisir le référent déontologue par le biais de l'adresse mail dédiée dès lors qu'ils s'interrogeraient sur une situation susceptible de faire l'objet d'une possible alerte éthique, impliquant un tiers (agent public ou élu local). La procédure spécifique de saisine par « double enveloppe » doit être appliquée. L'examen de la recevabilité de l'alerte par le référent alerte permettra, en toute confidentialité, de faire le point avec l'agent auteur de l'alerte sur les faits qui ont été communiqués et sur leur qualification. Il n'est donc pas opportun de solliciter au préalable un conseil déontologique sur des faits susceptibles de relever d'une alerte éthique (ex. faits supposés constitutifs d'une infraction pénale ou violation grave et manifeste de la loi ou du règlement).

3.2. – *Réflexions.*

– Deux éléments de réflexion peuvent être abordés dans le présent rapport, le premier porte sur le choix d'un référent individuel pour exercer les fonctions de référent déontologue (ainsi que de référent alerte et de référent laïcité) et, non sans liens avec cette question, sur la manière dont un éventuel déport pourrait être mis en œuvre.

– Le choix opéré de désigner un référent « individuel » a pour principal avantage celui de la souplesse. Plusieurs éléments d'organisation ont par ailleurs été adoptés (ou envisagés) pour corriger les contraintes résultant de ce choix alors que le champ de compétences du référent déontologue, en ses diverses facettes apparaît très étendu.

Le référent déontologue est secondé au sein de chaque centre de gestion par un assistant au référent déontologue, ce travail en équipe restreinte permettant une confrontation des points de vue et des analyses. Précisons toutefois que pour assurer de la manière la plus stricte le respect du secret qui est attaché aux procédures d'alerte (alerte conflit d'intérêts et alerte éthique), il a été décidé que seul le référent aurait accès aux éléments ayant fait l'objet d'un signalement (identité du lanceur d'alerte, situation faisant l'objet du signalement et identité de la personne visée par ce signalement).

La lettre de mission du référent déontologue prévoit par ailleurs que « *le référent déontologue est habilité, et encouragé, à travailler de concert avec ses homologues, au sein d'une collégialité. De fait, il peut, s'il l'estime nécessaire décider d'élever toute affaire pour recueillir l'avis de ses homologues. Un avis collégial sera alors rendu.* » Un tel dispositif, qui est susceptible de constituer un soutien utile pour des saisines complexes, ne peut en l'état être mis en œuvre, faute d'existence juridique d'un « *collège déontologique* » au niveau de l'inter-région Est.

Lors de la première réunion des référents et des assistants déontologues qui s'est tenue au centre de gestion de Meurthe-et-Moselle le 30 août 2018, il a été convenu de la possibilité de développer une « *coopération informelle* » en matière de conseils déontologiques de l'article 28 bis de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 par la voie d'échanges électroniques. Plusieurs référents ont ainsi pu échanger pour partager leur analyse des dispositions applicables à la gestion d'une micro-entreprise par un agent public (sous le régime de la création-reprise d'entreprise ou des activités accessoires). Une prochaine réunion des référents et assistants déontologues, qui se tiendra au centre de gestion du Bas-Rhin le 21 juin 2019, devrait permettre d'éclairer les conditions d'intervention d'un (éventuel) « *collège déontologique* » inter-régional.

À défaut d'évolutions rapides sur ce point, la question devra être posée d'une éventuelle évolution du modèle individuel adopté vers un modèle collégial.

– Le référent déontologue, comme tout agent public, doit se préserver de toute situation de conflit d'intérêts. A ce titre, il est notamment soumis à l'obligation de déclaration d'intérêts, par application de l'article 5-2° du décret n° 2016-1967 du 28 décembre 2016. Par ailleurs, la lettre de mission du référent déontologue prévoit qu'en cas de déport (le référent s'estimant placé en situation de conflit d'intérêts), il « *s'abstient et fait appel à un collaborateur siégeant en collégialité* ». Alors que le collège déontologique de l'inter-région Est n'est, en l'état, pas encore institué, il nous semble qu'un référent déontologue « individuel » qui souhaiterait se déporter serait confronté à une difficulté juridique. Une des manières de résoudre rapidement cette difficulté serait de modifier l'arrêté de désignation de chaque référent individuel en prévoyant la désignation complémentaire d'un référent suppléant (choisi parmi les référents individuels des centres de gestion de l'inter-région). L'éventuelle évolution du modèle retenu vers un modèle collégial permettrait également de mieux faire face à la question du déport.

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