

## Conférence de presse 11 juin 2018 Présentation de la mission déontologie

Intervention de Laurent DERBOULLES  
Référént déontologue (CDG 08, 10, 51 et 52)

### I. La construction de la mission déontologie pour la fonction publique territoriale.

#### 1. La notion de 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.

– Théorisée au début du 19<sup>ème</sup> siècle, elle a 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), avant de 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* (et des agents contractuels peut-on ajouter).

#### 2. Le contexte.

– Cette « *mise en lumière* » des exigences déontologiques s'inscrit dans un vaste mouvement législatif visant à instiller plus de transparence, d'intégrité, de responsabilité, dans une action publique qui a fait l'objet de mises en cause récurrentes en raison d'errements médiatisés de certains décideurs publics. Citons à ce titre et s'agissant de la période précédant l'entrée en vigueur de la loi sur la déontologie des fonctionnaires, la loi du 13 novembre 2007 *relative à la lutte contre la corruption*, la loi du 14 avril 2011 *relative à la transparence financière de la vie politique*, la loi et la loi organique du 11 octobre 2013 *relative à la transparence de la vie publique* ou la loi du 31 mars 2015 matérialisant, pour chaque élu local, la soumission de son mandat au respect de divers « *principes déontologiques* ».

– Postérieurement à la loi du 20 avril 2016, la loi du 9 décembre 2016 *relative à la transparence, la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique*, la loi organique du 9 décembre 2016 *relative à la compétence du Défenseur des droits pour l'orientation et la protection des lanceurs d'alerte*, la loi organique et la loi du 15 décembre 2017 *pour la confiance dans la vie politique*, poursuivent (nous n'osons dire parachèvent) ce mouvement. Aujourd'hui encore, les projets de réforme *pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace* et encadrant notamment le cumul dans le temps des mandats électifs ne sont pas dénués de liens avec les exigences déontologiques.

### 3. Les exigences déontologiques.

– Pour les fonctionnaires (et les contractuels de droit public soumis sur ce point au même régime juridique) les exigences déontologiques peuvent être pour l'essentiel déduites des articles 25 à 28 de la loi du 13 juillet 1983.

Elles concernent :

- la dignité, l'impartialité, l'intégrité et la probité dans l'exercice des fonctions,
- le respect de l'obligation de neutralité et du principe de laïcité,
- la prévention des conflits d'intérêts (en lien direct avec l'impartialité et l'indépendance qui doivent caractériser l'action publique) et l'alerte,
- le respect d'obligations déclaratives en matière d'intérêts et de patrimoine,
- l'encadrement du cumul d'activités,
- l'encadrement du départ temporaire ou définitif vers une activité privée,
- le secret et la discrétion professionnels,
- l'obéissance hiérarchique,
- le devoir de réserve (trouvant son fondement dans la jurisprudence administrative et non dans le statut général).

– Au-delà de ces obligations juridiquement formalisées (mais en lien avec elles), la déontologie renvoie également à des bonnes pratiques. Il en est ainsi et par exemple de l'usage modéré de la mise en copie pour les courriers électroniques (uniquement les personnes concernées) et de l'usage exemplaire des copies cachées. Le ton et la forme de ces messages doit également être similaires à ceux qui relèveraient d'un courrier traditionnel.

– Si la déontologie est souvent appréhendée au travers des devoirs qu'elle impose (et qui sont susceptibles d'être juridiquement sanctionnés), elle n'est pas sans s'accompagner de divers droits et garanties pour les agents publics.

Ainsi, tout agent public peut consulter un référent déontologue, sans avoir à solliciter préalablement l'avis de sa hiérarchie, ni même à l'en informer. Il s'agit ainsi d'un droit nouveau et personnel en faveur de ces agents.

Des garanties mieux identifiées sont par ailleurs accordées à ces derniers au titre du mécanisme de « l'alerte » (alerte « *conflits d'intérêts* » ou alerte « *éthique* »).

### 4. Les acteurs (et les outils).

– L'agent public est le premier responsable du respect des exigences déontologiques. A cette fin il doit être informé (au moment de la prise de fonction et au-delà) et formé (formations spécifiques se développent) sur cette thématique.

La mission « *Déontologie* » (réfèrent et assistants) a ici un rôle à jouer au titre de la prévention des risques déontologiques (notamment par la production de guides, chartes et notes ou par l'organisation de réunions d'information). Le Rapport annuel peut aussi apporter des éclairages sur les interrogations déontologiques les plus fréquentes.

A titre de conseil, l'agent peut se rapprocher du référent déontologue (tout en restant ensuite libre de mettre en œuvre ou non les conseils prodigués qui sont placés sous le sceau de la confidentialité).

Outre sa propre situation, il peut être à l'origine d'une « *alerte* » portant sur une situation de « *conflits d'intérêts* » ou sur une « *question éthique* », dont il a été personnellement le témoin (v. les procédures). Spécifiquement en matière d'infraction pénale (crime ou délit), il peut agir sous l'empire de l'article 40 du *code de procédure pénale* en avisant le Procureur de la République de l'existence d'une infraction.

– La hiérarchie administrative joue un rôle pivot dans le domaine déontologique.

Au contact direct des agents, elle intervient au titre de l'information (générale) et du conseil (sur des situations particulières).

Elle oriente les agents vers les formations nécessaires.

Elle réceptionne, contrôle et assure la conservation des déclarations d'intérêts des agents qui y sont soumis.

Avec les services dédiés de la collectivité ou de l'établissement public, elle instruit les projets de décision et les finalise (ex. sur une demande de cumul d'activités).

Dans le cadre de l'instruction de certaines demandes, elle peut être amenée à saisir une instance nationale déontologique. Tel est par exemple le cas de la Commission de déontologie de la fonction publique en cas de doute sur la compatibilité entre les fonctions de l'agent et une activité qu'il souhaite entreprendre dans le cadre d'un dispositif de cumul (facultatif). Elle peut également saisir la Haute autorité pour la transparence de la vie publique lorsqu'elle ne s'estime pas en mesure d'apprécier si un agent (soumis à obligation de déclaration d'intérêts) se trouve en situation de conflits d'intérêts. Elle est tenue de saisir la Commission de déontologie de la fonction publique lorsqu'elle est informée par l'un de ses agents d'un projet de départ temporaire ou définitif vers le secteur privé (pour les agents entrant dans le champ d'application de cette procédure comme les fonctionnaires, les collaborateurs de cabinet des autorités territoriales et certains agents contractuels).

Elle peut enclencher une procédure disciplinaire en cas de manquement fautif, laquelle peut s'accompagner de poursuites pénales en cas d'infraction présumée.

Elle constitue par ailleurs le premier niveau dans le cadre du mécanisme de « *l'alerte graduée* ». Au titre de l'alerte « *conflit d'intérêt* » la saisine de l'autorité hiérarchique est impérative (le référent déontologue peut également être saisi). Dans le cadre de « *l'alerte éthique* », le lanceur d'alerte saisit l'autorité hiérarchique ou le référent alerte éthique désigné par la collectivité ou l'établissement public.

Enfin, au titre de l'article 40 du *code de procédure pénale*, il est recommandé à l'agent d'informer au préalable sa hiérarchie (sauf si cela est impossible, en particulier si elle est impliquée dans les faits dénoncés). Cette dernière peut alors aviser le Procureur de la République en substitution de son agent.

– Les personnels déontologiques (réfèrent déontologue CDG et assistants déontologues) interviennent à plusieurs titres.

Dans le cadre du rôle de pédagogie éthique, de prévention et d'information, ils élaborent des guides, chartes et notes dans leur périmètre de compétence et ils peuvent organiser en tant que de besoin des réunions d'information.

Sur le fondement de l'article 28 bis du statut général, le réfèrent déontologue peut être consulté par tout agent sur le respect des obligations et des principes déontologiques. Les assistants au réfèrent déontologue (un par département) assurent le secrétariat des demandes déontologiques, réorientent les saisines adressées à tort (après information du réfèrent déontologue), instruisent les saisines, préparent un projet de réponse aux cas les plus simples (lequel sera validé par le réfèrent déontologue) et font remonter, sans délais, toute saisine pertinente au réfèrent déontologue. Au titre de l'alerte (« *conflit d'intérêts* » ou « *alerte éthique* »), l'alerte ne peut être traitée qu'au niveau du réfèrent déontologue.

La lettre de mission du réfèrent déontologue lui confie également les fonctions de « *réfèrent laïcité* » comme le prévoit la circulaire du 15 mars 2017 *relative au respect du principe de laïcité dans la fonction publique*.

Si le choix d'une instance collégiale n'a pas été opéré dans le périmètre qui nous concerne, outre le rôle de support des assistants déontologues, il est envisagé que le réfèrent déontologue puisse s'appuyer sur une dimension collégiale, au niveau supra-départemental, pour les cas les plus complexes. Une réflexion commune pourra également parfois être envisagée avec les référents internes (ex. du CDG 10).

– Plusieurs instances nationales sont susceptibles d'intervenir comme : le Défenseur des droits (au titre de l'orientation et de la protection d'un « *lanceur d'alerte* »), la Commission nationale de déontologie de la fonction publique (qui outre sa saisine en matière de cumul d'activités ou de départ temporaire ou provisoire vers le secteur privé peut être saisie par l'administration sur l'application des dispositions déontologiques à des situations individuelles) et la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (qui réceptionne les déclarations de patrimoine, qui peut être saisie par l'administration en cas de doute sur une situation de conflit d'intérêts).

*Nota – La proposition de loi visant à renforcer la prévention des conflits d'intérêts liés à la mobilité des hauts fonctionnaires, en sa version votée en 1<sup>ère</sup> lecture par le Sénat le 22 février 2018, prévoit la fusion de ces deux derniers organismes.*

## 5. Les procédures.

Elles diffèrent selon le fondement de l'intervention du référent déontologue.

– Dans le cadre des fonctions de référent laïcité, la saisine est libre et elle peut émaner de tout agent ou de toute collectivité ou tout établissement dans le périmètre de la mission déontologique. Le référent est en effet chargé « *d'accompagner les agents publics et les encadrants dans l'exercice de leurs fonctions en matière de laïcité* ».

– Dans le cadre des fonctions de référent déontologue, la saisine par l'agent se fera par voie postale ou électronique (article 28 bis) ou uniquement postale selon un dispositif de double enveloppe (article 6 ter A). Un accusé de réception est transmis dans un délai maximum d'une semaine. Le référent déontologue rend son avis dans un délai de deux mois. Ce délai peut être prorogé, après information de l'agent, notamment si le référent est amené à faire intervenir une instance collégiale au niveau de l'inter-région ou au niveau national.

S'agissant spécifiquement de l'alerte « *conflits d'intérêts* » (article 6 ter A), la saisine peut émaner de tout agent ou salarié de la collectivité ou de l'établissement public mais également de collaborateurs occasionnels (ex. stagiaire) ou de tiers (ex. fournisseurs). L'autorité hiérarchique doit être saisie en priorité. Le référent déontologue peut également être saisi. Si tel est le cas, après avoir apprécié la réalité du conflit allégué, il apporte tout conseil utile pour le faire cesser.

– Dans le cadre de la procédure d'alerte éthique, la saisine se fait uniquement par voie postale selon un dispositif de double enveloppe assurant la confidentialité de l'alerte.

Rappelons qu'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.* »

Dans le respect de la procédure d'alerte graduée, le signalement doit se faire auprès du supérieur hiérarchique, direct ou indirect, ou du référent désigné par celui-ci (référent déontologue interne ou externe – premier niveau). En l'absence de diligences de la personne destinataire de l'alerte 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 (deuxième niveau). En dernier ressort, à défaut de traitement par l'un de ces organismes, dans un délai de trois mois, le signalement peut être rendu public (troisième niveau, on parle alors de révélation).

