



Rapport d'activité pour l'année 2024

Élise Untermaier-Kerléo

Référente déontologue pour la fonction publique, référente laïcité et référente déontologue de l'élu local, désignée par le centre de gestion du Rhône et de la Métropole de Lyon

Cédric Meurant

Référent déontologue pour la fonction publique et référent laïcité, désigné par le centre de gestion du Rhône et de la Métropole de Lyon



Le présent rapport est remis par Élise Untermaier-Kerléo, référente déontologue pour la fonction publique, référente laïcité et référente déontologue de l'élu local, et Cédric Meurant, référent déontologue pour la fonction publique et référent laïcité, conformément à l'article 6 des lettres de mission qui leur ont été adressées, à :

- Monsieur Philippe LOCATELLI, président du centre de gestion de la fonction publique territoriale du Rhône et de la Métropole du Rhône (69),
- Monsieur Louis CHAMBON, président du centre de gestion du Cantal (15),
- Madame Eliane GUILLON, présidente du centre de gestion de la Drôme (26),
- Monsieur Jean-Damien MERMILLOD-BLONDIN, président du centre de gestion de l'Isère (38),
- Monsieur Michel CHAPUIS, président du centre de gestion de la Haute-Loire (43),
- Monsieur Yves NICOLIN, président du centre de gestion de la Loire (42),
- Monsieur Jean-Sébastien LALOY, président du centre de gestion de l'Allier (03),
- Monsieur François DUNAND, président du centre de gestion de la Savoie (73).

Sommaire

| | |
|--|------------|
| Présentation synthétique..... | 6 |
| Première partie : présentation des fonctions de référent déontologue et référent laïcité | 17 |
| I. Les fonctions de référent déontologue pour la fonction publique et référent laïcité.... | 17 |
| § 1. La désignation des référents déontologue et laïcité | 17 |
| § 2. Le champ de compétence des référents déontologues et laïcité | 31 |
| § 3. Les moyens des référents déontologues et référents laïcité | 46 |
| II. Les fonctions de référent déontologue de l' élu local | 52 |
| § 1. La désignation du référent déontologue de l' élu local par le CDG 69..... | 53 |
| § 2. Le champ de compétence du référent déontologue de l' élu local désigné par le CDG 69 | 55 |
| § 3. Les moyens de la référente déontologue de l' élu local | 58 |
| Deuxième partie : bilan des saisines 2024 | 61 |
| I. Bilan global : référent déontologue pour la fonction publique, référent laïcité et référent déontologue de l' élu local..... | 61 |
| § 1. Nombre de saisines..... | 61 |
| § 2. Temps consacré aux saisines et rémunération afférente | 66 |
| II. Bilan des saisines de l' année 2024 adressées aux référents déontologues pour la fonction publique..... | 69 |
| § 1. Bilan quantitatif des saisines | 69 |
| § 2. Bilan qualitatif des saisines | 72 |
| III. Bilan des saisines de l' année 2024 adressées aux référents laïcité | 135 |
| § 1. Champ d' application du devoir de neutralité | 136 |
| § 2. Qualification de signe religieux | 143 |
| § 3. Liberté religieuse des usagers | 147 |
| § 4. Autres problématiques..... | 149 |
| IV. Bilan des saisines de l' année 2024 adressées à la référente déontologue de l' élu local | 153 |
| § 1. Compétence et recevabilité | 155 |
| § 2. Prévention des conflits d' intérêts - Déport..... | 156 |
| § 3. Probité | 170 |
| § 4. Autres thématiques | 180 |
| Annexes | 183 |
| Table des matières | 213 |

Présentation synthétique

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

Installée dans ses fonctions en 2018 par le Centre de gestion du Rhône et de la Métropole de Lyon, la référente déontologue pour la fonction publique, Élise Untermaier-Kerléo, s'est également vu confier la fonction de référent laïcité puis, à compter du 1^{er} juin 2023, celle de référent déontologue de l' élu local. Au moment de l'entrée en vigueur du dispositif, en 2017, le centre de gestion du Rhône et de la Métropole de Lyon a choisi de confier les fonctions de référent déontologue et référent laïcité à une personne travaillant seule, universitaire et spécialiste de droit public, plutôt qu'à un collègue. En 2024, au regard de l'augmentation du nombre de saisines, il a été décidé de nommer une deuxième personne. Les fonctions de référent déontologue pour la fonction publique et de référent laïcité sont désormais exercées conjointement par deux maîtres de conférences de droit public à l'Université Jean Moulin Lyon 3, Élise Untermaier-Kerléo et Cédric Meurant.



ELISE UNTERMAIER-KERLEO



CÉDRIC MEURANT

<https://www.cdg69.fr/statut/referent-deontologue-et-laicite>

✦ Les missions du référent déontologue pour la fonction publique, du référent laïcité et du référent déontologue de l' élu local

⇒ Aux termes des dispositions de l'article L. 124-2 du code général de la fonction publique (CGFP), le référent déontologue est chargé d'apporter à l'agent public qui le consulte « *tout conseil utile au respect des obligations et des principes déontologiques* » énoncés dans le statut général de la fonction publique ou consacrés par la jurisprudence administrative. Il répond aux agents qui le saisissent, en toute confidentialité. Dépourvu de pouvoir de sanction, il contribue ainsi à la diffusion de la culture déontologique au sein de la fonction publique, sensibilisant les agents au respect de leurs devoirs professionnels, en amont de tout contentieux disciplinaire ou pénal.

⇒ Le rôle du référent déontologue a évolué avec la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, dite loi TFP. Institué par la loi pour conseiller et accompagner les agents, le référent peut aussi être sollicité par l'autorité territoriale, dans le cadre des contrôles déontologiques dans la fonction publique, en raison d'un doute sérieux sur la compatibilité du projet de création d'entreprise ou de départ vers le secteur privé d'un agent avec les fonctions publiques exercées depuis trois ans ou encore préalablement à la nomination à certains emplois de direction de personnes issues du secteur privé.

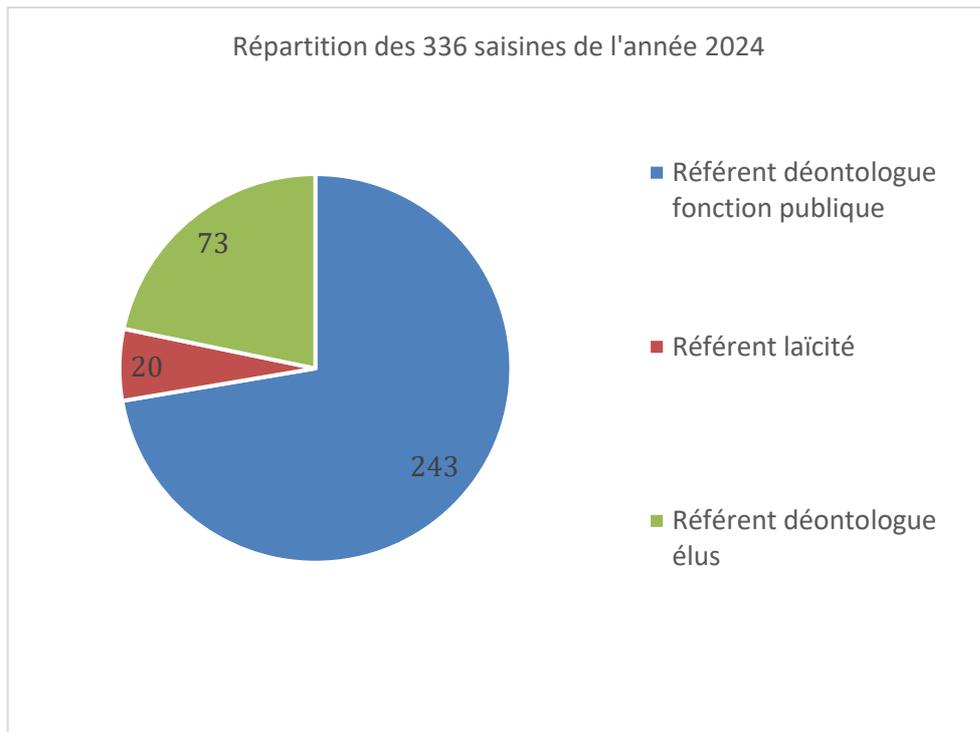
⇒ Quant au référent laïcité, il « *est chargé d'apporter tout conseil utile au respect du principe de laïcité à tout agent public ou chef de service qui le consulte* ». La loi lui confie également la charge « *d'organiser une journée de la laïcité le 9 décembre de chaque année* »¹.

⇒ Enfin, comme le précise l'article L. 1111-1-1 du code général des collectivités territoriales, le référent déontologue de l' élu local est chargé d'apporter à l' élu local tout conseil utile au respect des principes déontologiques consacrés dans la charte de l' élu local.

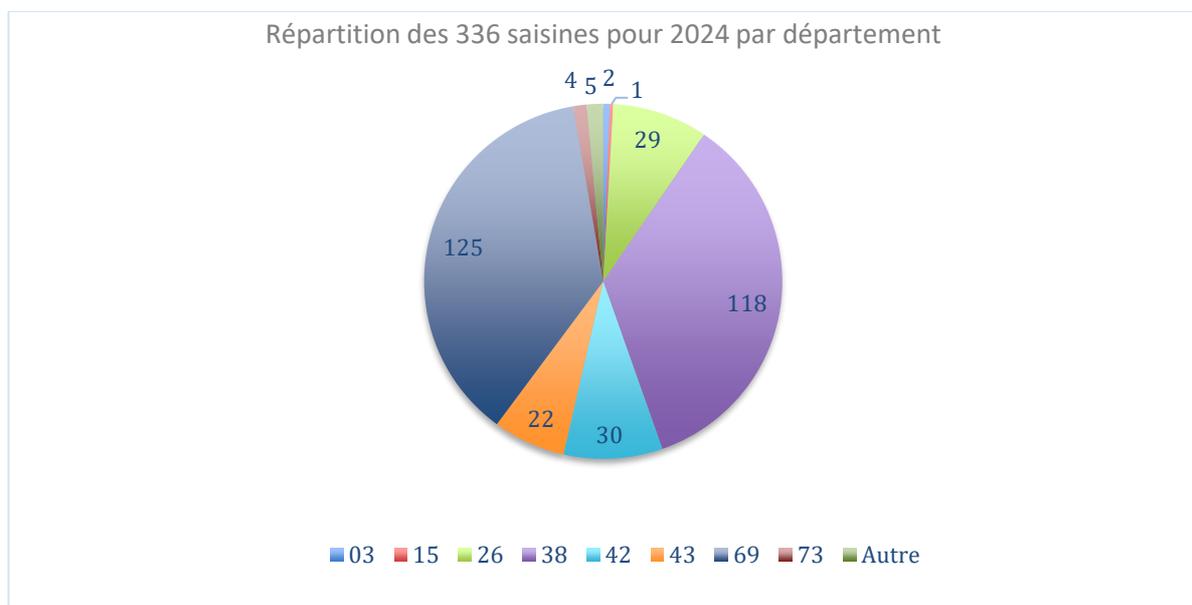
✦ Un accroissement continu du nombre de saisines

Pour l'année 2024, les trois fonctions de référent déontologue pour les agents publics, référent laïcité et référent de l' élu local ont suscité 336 saisines, dont 243 saisines adressées au référent déontologue pour la fonction publique, 20 saisines au référent laïcité et 73 saisines au référent déontologue de l' élu local.

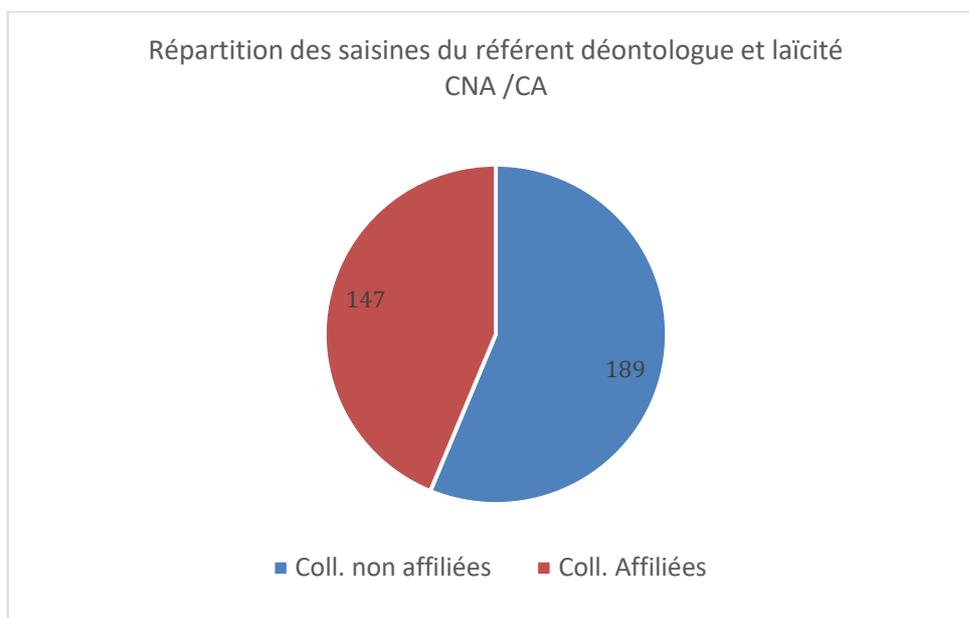
¹ Code général de la fonction publique, art. L. 124-3.



Ces 336 saisines émanent majoritairement des collectivités localisées dans les départements du Rhône (125 saisines) et de l'Isère (118 saisines). On compte également 30 saisines de la Loire, 29 saisines de la Drôme, 22 saisines de la Haute-Loire, 1 saisine du Cantal. En outre, 4 saisines émanent de la Savoie et 2 saisines de l'Allier, deux départements dont les centres de gestion ont mutualisé en 2023 la fonction de référent déontologue de l'élus local avec le CDG 69. Enfin, 5 saisines, pour lesquelles les référents déontologues ont décliné leur compétence, émanent d'autres territoires.

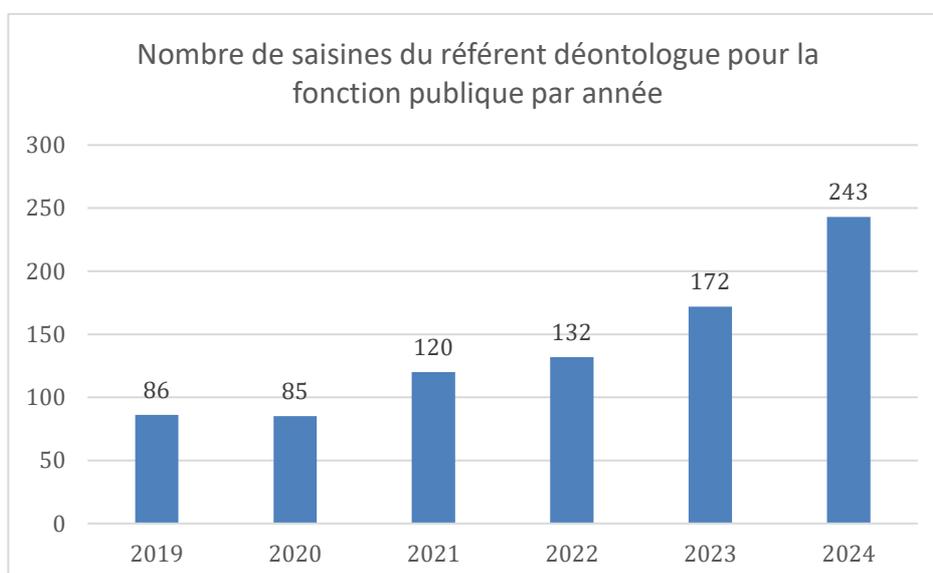


Au total, les saisines émanant de collectivités non affiliées (CNA) à un centre de gestion représentent 189 saisines sur 336. 147 saisines émanent des collectivités affiliées (CA).



✦ Les saisines adressées au référent déontologue pour la fonction publique

Le nombre de saisines du référent déontologue pour la fonction publique continue de croître, avec 243 saisines en 2024, contre 172 demandes en 2023, 132 demandes en 2022, 120 demandes en 2021, 85 en 2020 et 86 en 2019. Cette augmentation constante et conséquente démontre que le référent déontologue est bien mieux connu des agents, désormais plus nombreux à avoir le réflexe de le saisir lorsqu'ils s'interrogent sur le respect de leurs obligations professionnelles. Les efforts de communication auprès des agents fournis par les collectivités traduisent systématiquement une multiplication des saisines.



• La mission de conseil individuel auprès des agents

La grande majorité des saisines traitées par les référents déontologues pour la fonction publique émane des agents : **221 saisines** sur 243 au total, auxquelles s'ajoutent les 20 saisines adressées au référent laïcité. 22 saisines seulement émanent des autorités territoriales.

Comme les années précédentes, **la majorité des saisines concerne le cumul d'activités. Le nombre de saisines reste stable : on compte 101 saisines** (contre 97 en 2023) par des agents, auxquelles s'ajoutent 4 saisines émanant d'autorités territoriales dans le cadre du contrôle déontologique préalable à la création d'entreprise en cumul avec les fonctions publiques.

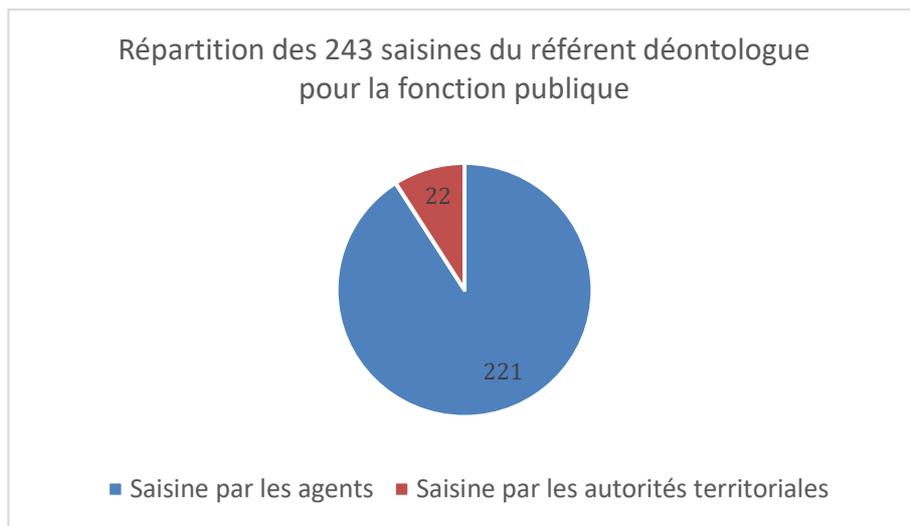
La hausse des demandes concernant le principe d'impartialité et la prévention des conflits d'intérêts, constatée en 2023, se confirme nettement : 51 saisines (contre 21 en 2022, et 10 en 2021). Cette thématique arrive donc en deuxième position.

Les saisines des agents relatives au départ vers le secteur privé, arrivent en troisième position, comme en 2023, mais le nombre de saisines a augmenté : 32 saisines (contre 17 saisines en 2022 contre 19 en 2021), auxquelles s'ajoutent 18 saisines des autorités territoriales dans le cadre des contrôles déontologiques (12 en 2023).

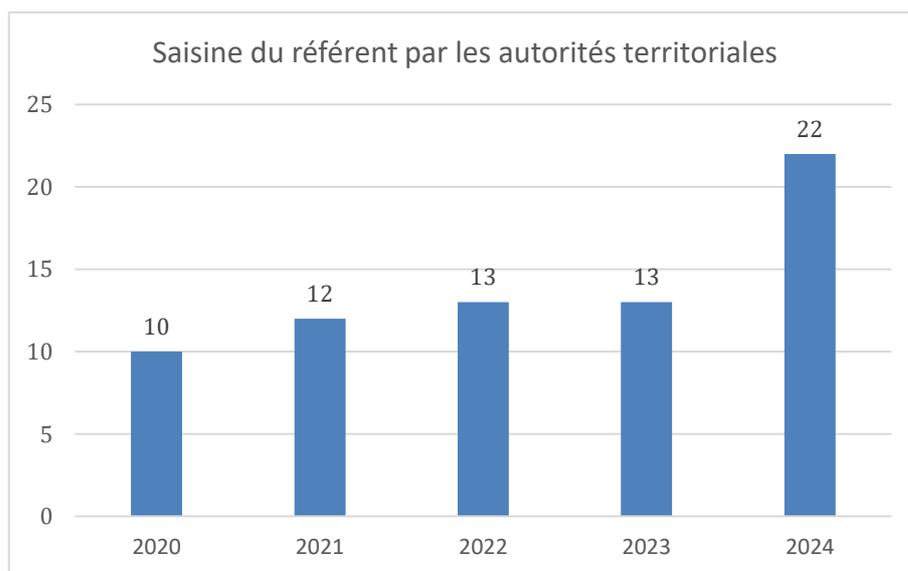
En dehors de ces trois thématiques principales - cumul d'activités, prévention des conflits d'intérêts et départ vers le secteur privé –, les saisines des agents se rattachent notamment aux thématiques suivantes : obéissance hiérarchique (6 saisines) ; réserve et confidentialité (5 saisines) ; probité, intégrité et dignité (5 saisines), neutralité – hors dimension religieuse – (2 saisines) ; inéligibilités et incompatibilités (1 saisine).

• La mission de contrôle en lien avec les autorités territoriales

Sur les 243 saisines adressées au référent déontologue pour la fonction publique, 22 émanent des autorités territoriales qui ont saisi le référent déontologue sur le fondement des dispositions issues de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, dans le cadre des contrôles déontologiques dans la fonction publique, c'est-à-dire en raison d'un doute sérieux sur la compatibilité du projet de création d'entreprise ou de départ vers le secteur privé d'un agent avec les fonctions publiques exercées depuis trois ans ou encore de la nomination à certains emplois de personnes issues du secteur privé.



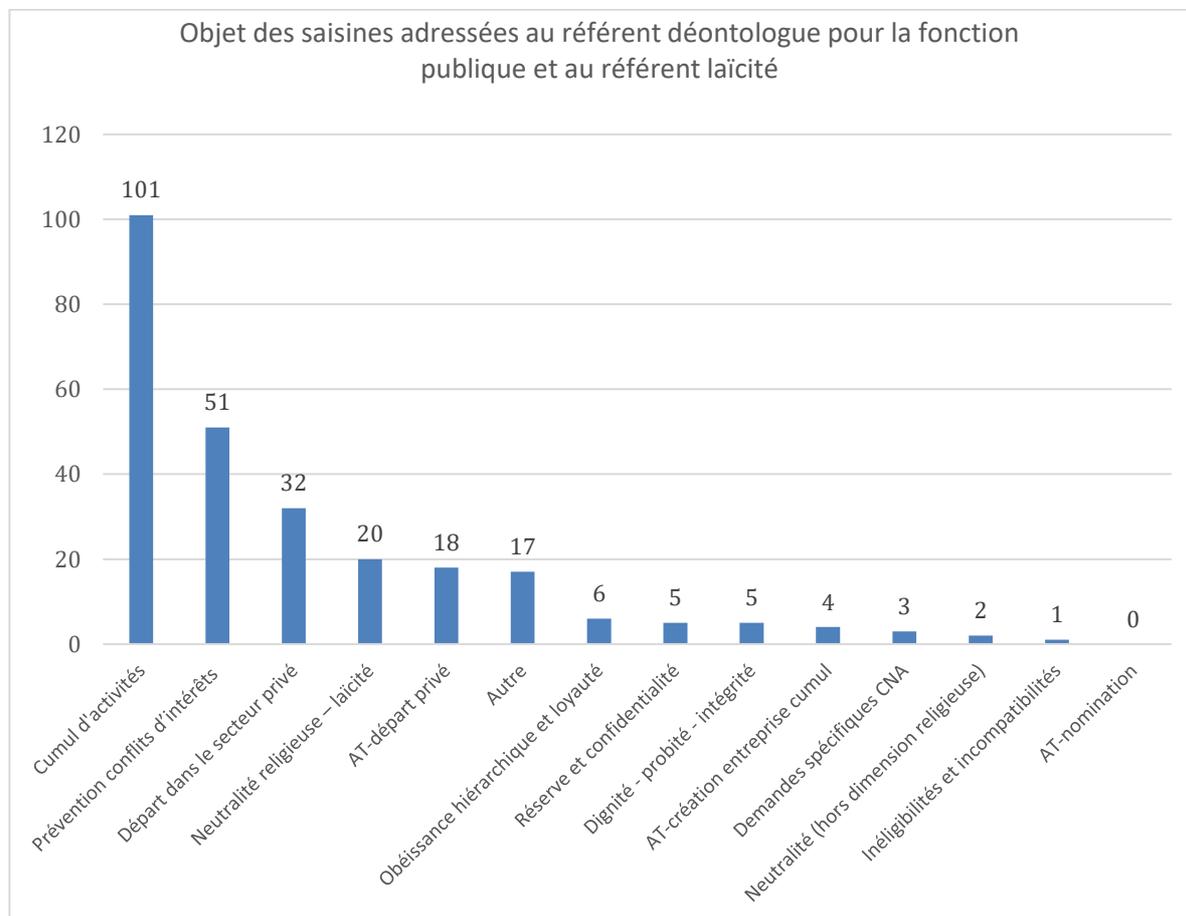
Le nombre de saisines émanant des autorités territoriales sur le fondement des dispositions issues de la loi TFP a donc presque doublé en 2024 (13 saisines en 2023, 13 saisines également en 2022, 12 saisines en 2021 et 10 en 2020).



Sur les 22 saisines émanant des autorités territoriales, la grande majorité (18 saisines) concernent des projets de départ vers le secteur privé ; 4 saisines sont relatives à des projets de création d'entreprise en cumul avec les fonctions publiques. Il n'y a donc eu aucune saisine dans le cadre du contrôle préalable à la nomination d'une personne privée à certains emplois de direction.

Deux saisines seulement ont donné lieu à un avis d'incompatibilité. 9 saisines ont conduit à un avis de compatibilité assorti de réserves. Pour 7 dossiers, le référent déontologue a recommandé la saisine de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique. Les

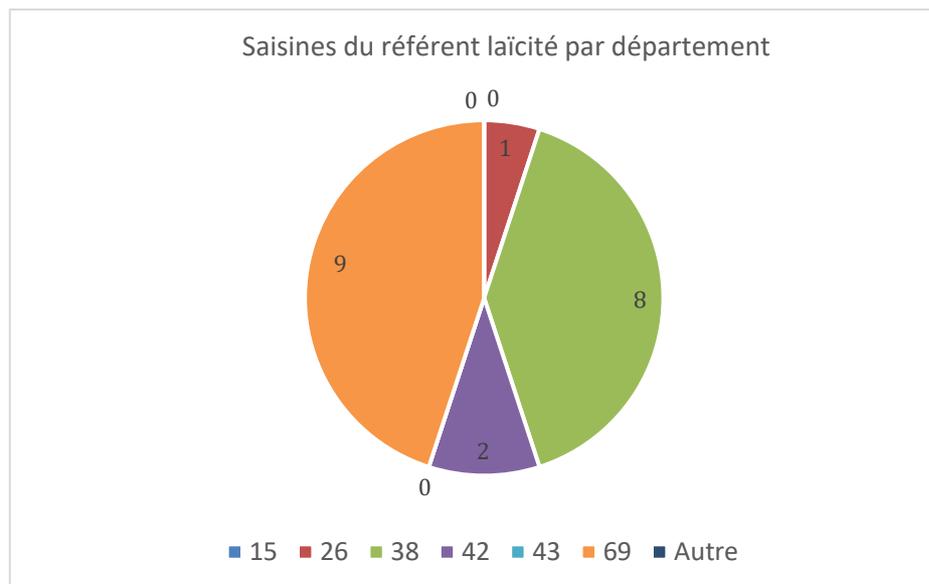
échanges entre les autorités territoriales et le référent déontologue ont conduit à la saisine de la Haute Autorité qui a ainsi pu prendre position sur des sujets délicats, tels que la mise à disposition d’agents publics auprès de sociétés publiques locales dont la collectivité est actionnaire.



✦ Les saisines adressées au référent laïcité

Alors que le sujet est à la fois politisé et médiatisé et donne lieu à des recours contentieux devant le juge administratif, la thématique « laïcité-neutralité », ne suscitait que de rares demandes (1 saisine en 2021, 0 en 2020 et 2 saisines en 2019). Mais la consécration du référent laïcité par la loi du 24 août 2021 semble avoir encouragé les saisines, notamment par les chefs de service. La hausse constatée en 2023 (17 saisines) se confirme avec 20 saisines portant sur le respect du principe de laïcité en 2024.

La majorité des saisines émanent du Rhône (9 saisines) et de l’Isère (8 saisines). On compte également 2 saisines pour la Loire et 1 saisine pour la Drôme.



Hormis deux questions posées par des agents, la grande majorité des saisines émanent de chefs de services (18 saisines), qui interrogent le référent laïcité sur les règles que doivent respecter les agents placés sous leur responsabilité.

La plupart des saisines concernent l'obligation de neutralité et plus précisément l'interdiction, pour les agents publics, de porter des signes religieux dans l'exercice de leurs fonctions, consacrée à l'article L. 121-2 du code général de la fonction publique : les questions portent notamment sur le champ de cette obligation, ainsi que sur la qualification de signe religieux.

✦ Les saisines adressées au référent déontologue de l' élu local

L'année 2023 a été marquée par l'entrée en fonction du nouveau référent déontologue de l' élu local. **Le Centre de gestion du Rhône et de la Métropole de Lyon a fait le choix de se saisir de cette compétence pour proposer aux collectivités affiliées² comme aux collectivités non affiliées de son territoire, un référent déontologue commun aux élus locaux et aux agents publics territoriaux. Ce faisant, il marque ainsi sa volonté de fédérer les agents et les élus qui travaillent ensemble au sein des collectivités et favoriser une culture partagée de la déontologie.**

Comme pour les fonctions de référent déontologue pour la fonction publique et référent laïcité, le CDG 69 mutualise la fonction de référent déontologue de l' élu local avec d'autres centres de gestion de la région Auvergne-Rhône-Alpes :

² Les communes et établissements publics locaux de moins de 350 fonctionnaires, titulaires et stagiaires, à temps complet, sont affiliés obligatoirement au Centre de Gestion.

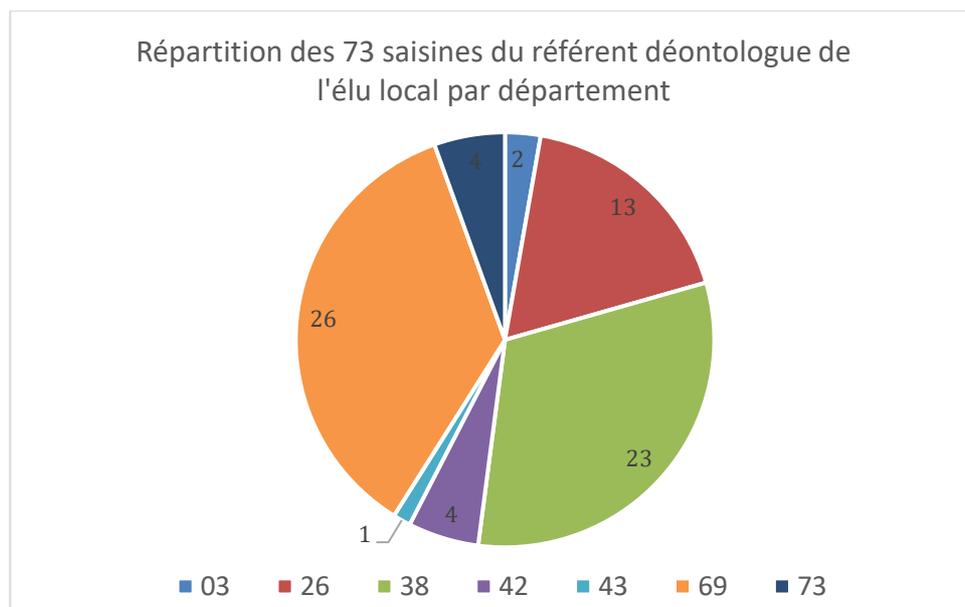
- Les CDG 26, 38, 42 et 43, qui mutualisent avec le CDG 69 les trois fonctions de référent déontologue pour la fonction publique, référent laïcité et référent déontologue de l' élu local ;
- Les CDG 03 et 73, qui mutualisent avec le CDG 69 uniquement la fonction de référent déontologue de l' élu local, ces centres de gestion disposant d' un référent déontologue pour la fonction publique et d' un référent laïcité qui leur sont propres.

Le CDG 15, qui mutualise les fonctions de référent déontologue pour la fonction publique et référent laïcité, n' a pas souhaité proposer de référent déontologue de l' élu local aux collectivités de son territoire.

Il appartient à chaque collectivité affiliée de délibérer pour désigner le référent déontologue de l' élu local (voir les listes des collectivités en annexe du présent rapport). D' après les listes (reproduites en annexe) transmises par les centres de gestion³, **1 277 collectivités ou établissements ont d' ores et déjà délibéré pour confier la mission de référent déontologue de l' élu local à la référente proposée par le CDG 69.**

Entre le 1^{er} juin 2023 et le 31 décembre 2023, 42 saisines avaient été adressées à la référente déontologue de l' élu local désignée par le CDG 69.

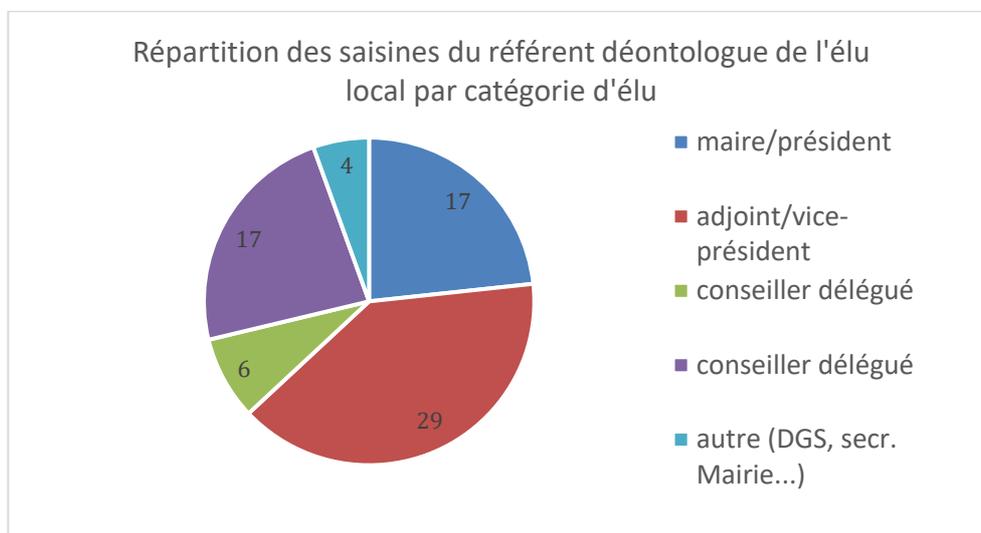
En 2024, 73 saisines lui ont été adressées : 2 saisines émanant de l' Allier ; 13 saisines de la Drôme, 23 saisines de l' Isère, 4 saisines de la Loire, 1 saisine de la Haute-Loire, 26 saisines du Rhône, 4 saisines de la Savoie.



³ Listes relevées le 22 janvier 2024.

La majorité des saisines (48 saisines) émanent donc de collectivités affiliées à un centre de gestion, donc des collectivités de plus petite taille. Cela peut s'expliquer par le fait que dans les grandes collectivités, un certain nombre de questions que se posent les élus sont réglées en interne, notamment par le service des assemblées ou de la vie institutionnelle, qui gère les questions de déport des élus se trouvant en situation de conflit d'intérêts, lors des séances de l'assemblée délibérante.

Sur ces 73 saisines, **17 saisines émanent des chefs de l'exécutif (maires ou présidents), 29 saisines d'adjoints ou vice-présidents, 6 saisines de conseillers délégués, 17 saisines de conseillers sans délégation.** On compte également 4 saisines émanant de personnes non élues (directeur général des services, secrétaire de mairie...) pour lesquelles la référente déontologue s'est déclarée incompétente.



La très grande majorité des saisines (56 saisines sur 73) porte sur la prévention des conflits d'intérêts et la mise en œuvre de l'obligation de déport.

La question s'est posée de savoir si les élus peuvent poser au référent déontologue des questions au-delà de leur situation personnelle. Selon une réponse à la question écrite posée par un parlementaire ([Question écrite n° 10580 : Consultation du référent déontologue local, 23 avril 2024](#)), un élu local ne peut saisir le référent déontologue que pour une question qui le concerne personnellement. Le rôle du référent déontologue est d'éclairer les élus qui sont personnellement confrontés à des questions déontologiques dans l'exercice de leur mandat, non de faire office de contrôle de la légalité et encore moins de juge ou de procureur. En outre, le référent déontologue a un rôle préventif : il a vocation à intervenir en amont de tout litige. Son rôle est de protéger les élus, notamment du risque de poursuites pénales pour prise illégale d'intérêts, en les invitant si nécessaire à prendre des mesures de déport.

La mise en place référent déontologue de l' élu local répond à un besoin avéré d'accompagnement de la part des élus des grandes collectivités comme des plus petites. S'il n'est pas question d'imposer aux collectivités de choisir le référent déontologue de l' élu local proposé par un centre de gestion, il est indispensable d'inscrire expressément dans la loi le dispositif référent déontologue de l' élu local parmi les compétences des centres de gestion. Dans les territoires où les centres de gestion ne se sont pas spontanément emparés de cette compétence, les collectivités peinent à mettre en place le dispositif. Sans l'appui des centres de gestion, seuls à même de centraliser, sur chaque territoire, les centaines de délibérations et de conventions nécessaires à la mise en place du référent déontologue de l' élu local, ainsi que le paiement des vacations, ce dispositif risque de périliter rapidement.

*

Le présent rapport permet de dresser le bilan des saisines traitées en 2024, de réitérer des propositions qui figuraient déjà dans les précédents rapports et d'en formuler de nouvelles. La première partie du rapport est consacrée à la présentation des fonctions de référent déontologue pour la fonction publique et référent laïcité (I) puis de référent déontologue de l' élu local (II). La seconde partie est consacrée au bilan à la fois quantitatif et qualitatif des saisines traitées en 2024 (I), en distinguant les saisines adressées au référent déontologue pour la fonction publique (II), au référent laïcité (III) et au référent déontologue de l' élu local (IV). Le rapport est complété par des annexes.

Première partie : présentation des fonctions de référent déontologue et référent laïcité

I. Les fonctions de référent déontologue pour la fonction publique et référent laïcité

Le référent déontologue pour la fonction publique a vu le jour avec la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires⁴. Ces dispositions législatives ont été complétées par celles du décret n° 2017-519 du 10 avril 2017 relatif au référent déontologue dans la fonction publique, qui figurent désormais dans le premier livre de la partie réglementaire du code général de la fonction publique, entré en vigueur le 1^{er} février 2025 (CGFP, articles R. 124-2 à R. 124-12).

S'agissant de la fonction publique territoriale, l'article R. 124-6 du code général de la fonction publique prévoit que le référent déontologue « *est désigné par l'autorité territoriale, à l'exception des collectivités territoriales et établissements publics affiliés à titre obligatoire ou volontaire à un centre de gestion où il est désigné par le président du centre de gestion* ».

Au moment de l'entrée en vigueur du dispositif, en 2017, le centre de gestion du Rhône et de la Métropole de Lyon (CDG 69) a choisi de confier les fonctions de référent déontologue et référent laïcité à une personne travaillant seule, universitaire et spécialiste de droit public, plutôt qu'à un collège. **En 2024, au regard de l'augmentation du nombre de saisines, il a été décidé de nommer une deuxième personne. Les fonctions de référent déontologue pour la fonction publique et de référent laïcité sont désormais exercées par deux personnes travaillant conjointement (§ 1).** Le centre de gestion a mis à leur disposition des moyens lui permettant de mener à bien sa mission (§ 2).

§ 1. La désignation des référents déontologue et laïcité

Au moment de l'entrée de vigueur du dispositif, l'installation du référent déontologue a été effectuée par les services du centre de gestion du Rhône, en particulier le pôle « Appui aux collectivités ». Plusieurs réunions de travail ont été organisées à la fin de l'année 2017, avec la

⁴ Art. 28 *bis* de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 modifiée dans sa rédaction résultant de la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires.

directrice du pôle « Appui aux collectivités », Mme Laurence Marlier-Cannata, ainsi que Mme Florence Boulu, chef du service Assistance juridique, et Mme Carmen Ricou, juriste au sein du service Carrières et expertise statutaire. Ces réunions ont permis de décider ensemble des modalités de saisine du référent déontologue. La référente déontologue a également, préalablement à sa désignation, rencontré le directeur général du centre de gestion du Rhône, M. Olivier Ducrocq, et son président, M. Philippe Locatelli.

La référente déontologue pour la fonction publique du CDG 69, Élise Untermaier-Kerléo, signataire de ces lignes, a été désignée par un arrêté initial du président du centre de gestion de la fonction publique territoriale du Rhône et de la Métropole de Lyon, M. Philippe Locatelli, en date du 15 janvier 2018, puis renouvelée dans ses fonctions par des arrêtés successifs du 21 janvier 2019, du 21 janvier 2020, du 29 décembre 2020, du 15 avril 2022. L'arrêté n° 2023-241 du 15 mars 2023 la renouvelle dans l'exercice de ses fonctions sans limite dans le temps.

Par l'arrêté n° 2024-130, notifié le 6 juin 2024, accompagné d'une lettre de mission (reproduits en annexe), le président du centre de gestion a renouvelé Élise Untermaier-Kerléo dans l'exercice de ses fonctions de référent déontologue et référent laïcité du cdg69 et a également nommé Cédric Meurant pour exercer, à ses côtés, les mêmes fonctions.

A. Des universitaires, maîtres de conférences en droit public

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

L'article R. 124-3 du code général de la fonction publique énonce :

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

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

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

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

Selon l'article R. 124-4 du code général de la fonction publique :

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

En vertu de l'article R. 124-5, *« le référent déontologue est désigné à un niveau permettant l'exercice effectif de ses missions ».*

Conformément à ces dispositions, **le centre de gestion du Rhône a confié les fonctions de référent déontologue et laïcité à deux fonctionnaires de l'État, tous deux maîtres de conférences de droit public à l'Université Jean Moulin Lyon 3.** Les deux référents déontologue et laïcité exercent donc leurs fonctions à titre accessoire, en cumul avec leur emploi d'enseignant-chercheur. L'exercice de cette activité professionnelle accessoire a été autorisé par le président de leur université, conformément aux dispositions de l'article L. 123-7 du code général de la fonction publique.

Le choix de deux universitaires, spécialiste de droit public, se justifie à plusieurs titres.

D'abord, les référents sont des juristes, **spécialistes de droit public** dont les travaux de recherche et les enseignements portent notamment sur la déontologie publique. La qualité de juriste est indispensable pour l'exercice des fonctions de référent déontologue et de laïcité, qui exigent une parfaite maîtrise des règles applicables aux agents publics. À cet égard, **on ne peut que regretter que la réglementation n'exige pas que le référent déontologue soit choisi pour ses compétences juridiques, ou du moins, n'impose pas de formation préalable en droit public.** À ce titre, le décret n° 2021-1802 du 23 décembre 2021 relatif au référent laïcité dans la fonction publique, pris pour l'application des dispositions de la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République qui ont consacré l'existence d'un référent laïcité, prévoit que celui-ci bénéficie d'une *« formation adaptée »* à ses missions et à son profil (art. 3).

Certes, la déontologie n'est pas entièrement soluble dans le droit. Les réponses du référent déontologue ne se limitent pas à l'énoncé du droit applicable : la dimension déontologique dépasse le plan strictement juridique. Par exemple, dans une logique de dialogue et de loyauté, le référent déontologue peut conseiller à un agent de faire quelque chose qu'il n'est juridiquement pas tenu de faire, comme informer son supérieur hiérarchique du fait qu'il entend exercer une activité privée accessoire, telle que la production d'une œuvre de l'esprit, bien qu'une telle activité ne soit pas soumise à l'autorisation préalable de l'employeur.

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

En conséquence, il convient de réitérer la proposition déjà formulée dans les précédents rapports d'activité, suggérant de modifier le décret du 10 avril 2017 relatif au référent déontologue dans la fonction publique pour préciser que le référent déontologue doit disposer des compétences juridiques, spécialement en droit public, nécessaires à l'exercice de ses fonctions et prévoir que les fonctions de référent déontologue sont confiées à une personnalité extérieure à l'administration concernée.

Proposition n° 1

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

- préciser que le référent déontologue doit disposer de compétences juridiques, nécessaires à l'exercice de ses fonctions ;
- prévoir que les fonctions de référent déontologue sont confiées à une personnalité extérieure à l'administration concernée.

B. Une personne plutôt qu'un collègue

Lors des réunions de travail qui se sont tenues, au cours du second semestre de l'année 2017, avec la référente déontologue dont la désignation était alors pressentie, la question s'était posée de savoir s'il valait mieux désigner une personne unique plutôt qu'un collègue. Le décret de 2017 a laissé le choix entre les deux solutions (CGFP, art. R. 124-3). La collégialité présente des atouts indéniables. Parmi les instances déontologiques qui se sont multipliées ces dernières années, la formule du collège de déontologie connaît un vif succès. Chacune des trois magistratures, administrative, financière et judiciaire possède désormais son collège de

déontologie. Le Sénat a également fait le choix, en 2009, d'un comité de déontologie, composé de huit membres. Dans le champ de l'éducation nationale, l'académie de Créteil s'était dotée, dès 2016, d'un comité de déontologie professionnelle. De manière générale, la formule du collège semble préférée au sein de la fonction publique d'État. D'après le rapport sur le projet de loi de transformation de la fonction publique présenté par la députée Émilie Chalas le 3 mai 2019⁵, « un référent déontologue a été nommé dans chaque département ministériel, à l'exception du ministère de la Justice, en cours de nomination, soit onze référents déontologues nommés pour un total de douze. Parmi eux, sept ont été organisés sous la forme d'un collège de déontologie ». Depuis, un collège de déontologie du ministère de la justice a été créé par arrêté de la garde des sceaux, ministre de la justice du 29 octobre 2019⁶. Au sein de la fonction publique hospitalière, les plus grosses structures semblent également davantage se tourner vers la formule collégiale : l'AP-HP de Paris s'est dotée d'un collège de déontologie de 7 membres, présidé par un conseiller d'État et comprenant, outre son président, 7 membres⁷. De même, les Hospices civils de Lyon se sont dotés d'un collège de déontologie présidé par un magistrat administratif honoraire et composé également d'un directeur d'hôpital honoraire, d'un cadre supérieur de santé, d'un praticien hospitalier honoraire et d'un professeur des universités – praticien hospitalier honoraire⁸.

Dans la fonction publique territoriale, certains centres de gestion ont choisi de mettre en place un organe collégial. C'est le cas notamment des centres de gestion de la fonction publique territoriale du Doubs (25), du Jura (39), du Bas-Rhin (67), du Haut-Rhin (68) et du Territoire de Belfort (90), qui ont constitué un collège de trois référents déontologues, secondé par un assistant chargé notamment d'organiser le fonctionnement de la collégialité des référents déontologues. Le centre de gestion du Vaucluse (84) a également désigné un collège d'experts de trois personnes, constitué d'un magistrat de l'ordre administratif, d'une avocate en droit public et d'un fonctionnaire de l'administration préfectorale. C'est encore la solution retenue par le CDG 59 qui a mis en place un collège constitué de deux agents du service statutaire du

⁵ Rapport sur le projet de loi de transformation de la fonction publique n° 1802, enregistré à la présidence de l'AN le 3 mai 2019, par E. Chalas.

⁶ Arrêté du 29 oct. 2019 relatif à la création, à la composition et aux attributions du collège de déontologie au ministère de la justice.

⁷ Arrêté du Directeur Général de l'AP-HP relatif à la composition et aux attributions du collège de déontologie de l'AP-HP.

⁸ Décision du directeur général des affaires juridique des HCL n° 21/104 du 6 mai 2021 portant désignation des membres du collège de déontologie exerçant les fonctions de référent déontologue des HCL.

centre, présidé une professeure de droit public à l'université de Lille, ou encore par le CDG 44, le CDG 62, le CDG 73, le CDG 83.

Comme de nombreux CDG (notamment : CDG 07 ; CDG 27 ; CDG 63 et 03 ; CDG 09, 31, 46, 48, 81, 82 ; CDG 54, 55, 70, 88 ; CDG 64 ; CDG 80 ; CDG Réunion ; CIG Petite couronne), le CDG 69 a fait le choix de confier les fonctions de référent déontologue à une personne, et désormais à deux personnes travaillant seules. La désignation de personnalités exerçant seules leurs fonctions, plutôt que d'un collège d'experts, comporte des avantages certains : **elle permet d'apporter aux agents des réponses plus rapidement et de manière plus informelle.** Les référents déontologues du centre de gestion du Rhône apportent une première réponse, par courriel, dans des délais très brefs (en principe quelques jours, souvent le jour même ou le lendemain). Ils peuvent facilement demander, par courriel, des pièces justificatives, des compléments d'information. L'agent peut, à son tour, facilement compléter sa saisine initiale. En outre, le référent déontologue, lorsque les fonctions sont confiées à une personne seule, est moins intimidant : **l'agent ose plus facilement s'adresser à lui, par simple courriel, que s'il lui fallait saisir une instance collégiale.**

La formule du binôme, également retenue par le CDG 35 et le CDG 74, constitue une solution intermédiaire intéressante : elle permet, non seulement de se répartir la charge de travail, mais aussi de pouvoir échanger de manière informelle avec son homologue sur un dossier délicat.

C. L'intégration dans un réseau de référents déontologues

Il est essentiel que les référents déontologues soient intégrés à un réseau leur permettant d'échanger avec leurs homologues, tout particulièrement lorsque l'administration a fait le choix de confier les fonctions de référent déontologue à une personne agissant seule. Dans la fonction publique d'État, les réseaux se constituent de manière quasi naturelle : le référent déontologue ou le collège de déontologie ministériel est chargée d'animer et coordonner le réseau des référents déontologues directionnels ou des correspondants référents déontologues. Il est également important que des échanges interministériels se nouent grâce à la constitution d'un réseau national des référents déontologues de la fonction publique de l'État. Celui-ci a été lancé

le 16 septembre 2019 : sous l'égide du secrétariat général du Gouvernement, les référents déontologues des ministères étaient réunis en vue de dresser un bilan de leur activité⁹.

Dans la fonction publique territoriale, les centres de gestion ont vocation à constituer un réseau à la fois au niveau régional (1) et national (2). Les référents déontologues ont également vocation à être intégrés au sein du réseau national animé par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (3).

1. Le réseau régional AuRA

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

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

Hormis en 2020 marquée par la crise sanitaire, les référents déontologues des centres de gestion de la région Auvergne-Rhône-Alpes se réunissent chaque année, sous l'égide du CDG

⁹ Le lancement de ce réseau est mentionné dans le numéro 115 – sept. 2019 de la revue *Vigie, L'actualité juridique de la fonction publique* par la DGAFP.

69. Pour l'année 2024, la rencontre a eu lieu le 16 avril (de 10h à 12h, en visioconférence), en présence :

- Laurence Marlier-Cannata, directrice du pôle « Appui aux collectivités » ;
- Élise Untermaier-Kerléo et Cédric Meurant, référents déontologues du CDG 69 et par voie de mutualisation : CDG 15, 26, 38, 42, 43) ;
- Lorène Delepeau, Louis-Jean Villard et Grégoire Calley, référents déontologues des CDG 01 et 74 ;
- Clément Bénébaz, référent laïcité des CDG 01 et 74 ;
- Sabine Enderlin, référente laïcité du CDG 73 ;
- Henri Dubreuil, référent déontologue et laïcité des CDG 63 et 03 ;
- Jean-François Martin, référent déontologue et laïcité du CDG 07

2. Le réseau national des référents des centres de gestion

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

Depuis septembre 2022, le réseau dispose d'un secrétaire général : Louis Mathevet-Bidini, doctorant en thèse CIFRE chargé de promouvoir la déontologie dans la fonction publique territoriale et le rôle des référents déontologues en partenariat avec le CDG de Meurthe-et-Moselle. Outre la rédaction des comptes rendus de séances, l'une des missions de Louis Mathevet-Bidini est d'étendre la couverture du réseau, en invitant les référents des CDG qui ne sont pas encore membres du réseau à le rejoindre.

Le réseau compte actuellement 21 membres, exerçant les fonctions de référent déontologue et laïcité pour les CDG suivants :

| |
|--|
| CDG 09, 11, 31, 34, 46, 48, 65, 81, 82 |
| CDG 08, 10, 51, 52 |
| CDG 03, 63 |
| CDG 64 |
| CDG 80 |
| CDG 36, 37, 41 |
| CDG 54, 55, 70, 88 |
| CDG 06 |
| CDG 27 |
| CDG 71 |
| CDG 974 |
| CDG 49, 53, 72, 85 |
| CDG 07 |
| CDG 22 |
| CDG 21, 39, 58, 89 |
| CDG 44 |
| CDG 59 |
| CIG Petite couronne |
| CDG 83 |
| CDG 15, 26, 38, 42, 43, 69 |
| CDG 74, 01 |

En accord avec l'ANDCDG, il a également été décidé d'accueillir dans le réseau les référents déontologiques propres à certaines collectivités. À l'heure actuelle, 9 référents déontologiques et/ou laïcité participent ainsi au réseau (SDIS 30, Métropole de Marseille, Ville de Tourcoing, Métropole Européenne de Lille, CD 37, CTM (Martinique), CD 06, Commune de Nice et Métropole Nice Côte d'Azur).

La question se pose de l'articulation du réseau des référents déontologiques des centres de gestion avec celui animé par le CNFPT. Il existe notamment une e-communauté « Déontologie/transparence » sur le site du CNFPT. Il s'agit d'un outil très utile pour être au courant de tous les textes, jurisprudences, événements, intéressant la déontologie de la vie publique. Des liens pourraient être établis entre les deux réseaux CDG/CNFPT.

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

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

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

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

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

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

- 3 avril 2023 (23 participants), de 14 à 16h, notamment sur le référent déontologue des élus locaux et les activités autorisées en période d'indisponibilité.

- 16 novembre 2023, de 14h30 à 16h30, notamment sur la préparation de la journée laïcité (23 participants).

- 17 avril 2024 de 10h à 12h.

- 20 septembre 2024 de 14h à 16h (13 participants).

Journée de la laïcité.- En 2022 et en 2023, comme en 2022, le réseau des référents déontologues et laïcité des centres de gestion a été largement mobilisé par l'organisation de la journée nationale de la laïcité des centres de gestion, pilotée par l'ANDCDG. En effet, les référents déontologues des CDG se sont, pour la plupart, vu confier les fonctions de référent laïcité dont l'existence a été consacrée par la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République. Le réseau des référents déontologues est naturellement devenu aussi le réseau des référents laïcité. Or, aux termes de l'article L. 124-3 du code général de la fonction publique, *« le référent laïcité est chargé d'apporter tout conseil utile au respect du principe de laïcité à tout agent public ou chef de service qui le consulte. Il est chargé d'organiser une journée de la laïcité le 9 décembre de chaque année ».*



La journée de la laïcité du 9 décembre 2022 a donné lieu à la publication d'un dossier *La laïcité dans les collectivités territoriales : regards croisés*, dans la revue *Dalloz - Actualité juridique fonction publique (AJFP)*, en juin 2023, constitué des articles suivants :

- Une première journée de la laïcité organisée par les centres de gestion, par É. Untermaier-Kerléo, p. 318 ;
- Le corps et la langue de la laïcité ordinaire : un désir de théologien en chef laïque ?, par V. Genin, p. 318 ;
- Les collectivités territoriales au prisme du droit de la laïcité, par L. Eck, p. 320 ;
- Laïcité et relations de travail : quel rôle pour les différents acteurs ?, par M. Icard, P. Malaisé et C. Régnier, p. 325 ;
- La mise en pratique du principe de laïcité dans les collectivités, par C. Beaufiles, D. Cabrillac, J. Deschênes, J. Lassalle, J. Saison et É. Untermaier-Kerléo, p. 327.

Comme en 2022, il a été décidé d'organiser une demi-journée d'échange, en visioconférence, au niveau national, le 11 décembre 2023 de 14h à 17h (le 9 décembre tombant cette année un samedi). Cette demi-journée a débuté par une rétrospective/prospective du principe de laïcité au travers, notamment, de regards jurisprudentiels, suivie d'une table ronde animée par plusieurs référents laïcité. Cette table ronde a permis d'échanger sur les cas concrets dont sont saisis les référents, présentés sous la forme d'un quiz auquel le public a pu répondre en direct. Elle a donné lieu à des échanges nourris, notamment sur la notion de signe religieux et sur les autorisations spéciales d'absence pour la pratique religieuse.

En 2024, dans la mesure où de nombreux centres de gestion organisent en interne une manifestation, l'ANDCG n'a pas organisé de journée de laïcité à l'échelle nationale. Le CDG 69 a proposé une séance de formation de 2 heures animée par Élise Untermaier-Kerléo, en visioconférence, jeudi 19 décembre 2024 (de 10h à 12h). La séance était ouverte à l'ensemble des agents des collectivités relevant du CDG 69 et des CDG 15, 26, 38, 42 et 43 qui mutualisent le dispositif « référent laïcité » avec le CDG 69. 95 personnes se sont inscrites à cette visioconférence et 80 personnes étaient effectivement connectées ; 50 ont participé au quiz proposé par la référente laïcité durant son intervention.

3. Le réseau national de la HATVP

Il est essentiel que les référents déontologiques soient intégrés dans un réseau national. La Commission de déontologie de la fonction publique avait refusé de jouer le rôle de « tête de réseau » des référents déontologiques. Pour Roland Peylet, président de la Commission de déontologie de la fonction publique, qui répondait au questionnaire des députés Olivier Marleix et Fabien Matras, cette idée « *para[issait] relever d'une conception "pyramidale" de l'appareil d'État qui ne [lui] sembl[ait] plus de mise* ». La Commission de déontologie assurait par ses avis la cohérence des règles concernant l'exercice d'activités privées. Elle n'avait pas vocation à garantir la cohérence de l'ensemble des règles déontologiques applicables dans l'ensemble des administrations qui s'inscrivent nécessairement dans le respect des principes désormais définis par la loi¹⁰. Pour Roland Peylet, la Commission pouvait être regardée « *comme improprement nommée* », son rôle se limitant aux recommandations et avis qu'elle doit donner en application de l'article 25 *octies* de la loi du 13 juillet 1983 (et du code de la recherche). « *Elle n'a[vait] pas de rôle de "tête de réseau" pour l'ensemble des questions de déontologie et n'a[vait] pas, à ce stade, les moyens de jouer un tel rôle* »¹¹. De fait, après que la loi du 20 avril 2016 a renforcé les prérogatives de la Commission et créé les référents déontologiques, la Commission de déontologie de la fonction publique n'a jamais cherché à tisser de lien avec les référents nouvellement désignés.

À l'inverse, la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, sous la présidence de Jean-Louis Nadal, a eu un rôle proactif, en allant au-delà des compétences qui lui avaient été initialement confiées par la loi. Dans son rapport d'activité 2017, elle proposait ainsi de « *diffuser les bonnes pratiques entre les référents déontologiques via la création d'un réseau des déontologues* » (proposition n° 11). À ce titre, la Haute Autorité a pris l'initiative d'organiser des rencontres annuelles des référents déontologiques de la sphère publique. Cinq rencontres ont déjà eu lieu à Paris en mai 2019 (Sénat), septembre 2019 (Maison de la recherche), octobre 2021 (Sénat), juin 2023 (Sénat) et juin 2024 (Sénat), articulées autour d'une table-ronde et d'ateliers, et réunissant près d'une centaine de référents déontologiques de collectivités locales, d'administrations centrales et d'autorités administratives indépendantes, ainsi que des membres de la Haute Autorité et du Centre national de la fonction publique territoriale, partenaire de l'événement.

¹⁰ Assemblée nationale, rapport d'information n° 611 sur la déontologie des fonctionnaires et l'encadrement des conflits d'intérêts, présenté par les députés O. Marleix et F. Matras, 31 janv. 2018, p. 54.

¹¹ *Ibid.* p. 55.

Élise Untermaier-Kerléo a assisté à toutes ces rencontres, à l'exception de la première. Elle a été chargée d'animer la table ronde lors de la 4^e Rencontre annuelle des référents déontologues, vendredi 23 juin 2023, sur le thème « La prévention des conflits d'intérêts : un enjeu de sécurisation de l'action publique ».

Si la Haute Autorité fédère déjà en pratique les référents déontologues de la fonction publique, cette mission ne lui est pourtant pas reconnue par la loi. Dans le cadre des discussions concernant le projet de loi de transformation de la fonction publique, un amendement avait été déposé en séance publique, proposant d'inscrire, parmi les missions de la HATVP, l'accompagnement des référents déontologues « *par des actions de formation, de diffusion de recommandations et de bonnes pratiques* »¹². L'amendement n'a pas été adopté au motif – contestable – que cette mission d'accompagnement conduirait à établir un lien hiérarchique entre l'autorité administrative indépendante et les référents déontologues, alors que ceux-ci ne relèvent pas de ladite autorité. L'accompagnement des référents déontologues par la Haute Autorité est d'autant plus nécessaire que ces derniers ont vu leur rôle considérablement renforcé par la loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019. Il est temps de consacrer expressément dans la loi ce rôle de pilotage et d'accompagnement des référents déontologues par la Haute Autorité.

Le réseau national pourrait se traduire par la création d'une *hotline* ou ligne d'assistance, avec un formulaire de contact permettant à un référent déontologue d'interroger facilement la Haute Autorité.

Les *Guides déontologiques* publiés par la Haute Autorité sont également des instruments particulièrement utiles pour les référents déontologues. Dans la lignée du premier tome du *Guide déontologique*, paru au printemps 2019, la Haute Autorité a souhaité poursuivre ses efforts en matière d'accompagnement des responsables publics en exposant de façon pédagogique son expertise juridique ainsi que sa doctrine, dans un second tome du Guide déontologique, publié en janvier 2021. La mise en œuvre des nouveaux contrôles déontologiques à partir du 1^{er} février 2020 a suscité de nombreuses interrogations parmi les administrations, les collectivités territoriales et les référents déontologues. La Haute Autorité a ainsi multiplié en 2020 les échanges avec eux afin de faire preuve de pédagogie et de répondre à leurs questions juridiques.

¹² Amendement n° CL757 présenté par les députés Mme Vichnievsky, M. Bru, Mme Florennes, Mme Jacquier-Laforge, M. Lagleize, M. Latombe, M. Cubertafon et M. Waserman, 29 avril 2019.

Ce réseau national des référents déontologues mérite d’être pérennisé et renforcé, afin d’harmoniser les pratiques sur l’ensemble du territoire. Les guides publiés par la Haute Autorité devraient être complétés par des rapports d’activités plus techniques, sur le modèle de ceux qui étaient publiés par l’ancienne Commission de déontologie de la fonction publique et auxquels les référents déontologues continuent de se référer. Les référents ont en effet besoin de connaître de manière précise la doctrine de la Haute Autorité.

En l’état actuel des choses, les quelques avis publiés sur le site de la Haute Autorité ne suffisent pas. Dans ses premiers rapports d’activité, la référente déontologue du CDG 69 avait déploré l’absence de publicité des avis rendus par la Commission de déontologie de la fonction publique (à l’exception de l’avis du 14 mars 2019 concernant le départ vers le secteur privé d’Alexandre Benalla¹³) et insisté sur la nécessité de regrouper ces avis – préalablement anonymisés – dans une base de données, dotées d’un moteur de recherche, qui permettrait aux référents déontologues de connaître précisément la position de la Commission sur les différents cas d’espèce dont elle est saisie, en matière de départ vers le secteur privé, de cumul d’activités et de création d’entreprise par les agents publics. Pourtant, la loi (article 25 *octies* VI, de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, dans sa version applicable jusqu’au 1^{er} février 2020) autorisait la Commission à rendre public un avis d’incompatibilité ou un avis de compatibilité assorti de réserves, après avoir recueilli les observations de l’agent concerné. La Commission de déontologie ayant été supprimée par la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, c’est à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, qui a pris le relais de la Commission depuis le 1^{er} février 2020, qu’il appartient de publier ses avis. Contrairement à l’ancienne Commission de déontologie de la fonction publique, la Haute Autorité a déjà publié un certain nombre d’avis, comme l’y autorise l’article L. 124-16 du code général de la fonction publique, issues de la loi TFP du 6 août 2019. La décision de publier les avis, qui relève du collège de la Haute Autorité, prend en compte plusieurs critères tels que l’importance des fonctions publiques exercées et l’intérêt doctrinal de certaines décisions¹⁴. Toutefois, la plupart de ces avis publiés concernent les agents publics soumis au contrôle obligatoire de la Haute Autorité, notamment les membres des cabinets ministériels ou les collaborateurs du Président de la République. Les rares avis rendus par la

¹³ https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/carrieres_et_parcours_professionnel/com_deontologie/avis/20190314-avis-CDFP-Benalla.pdf

¹⁴ HATVP, rapport d’activité 2020, p. 30.

Haute Autorité dans le cadre de ce qu'elle appelle la saisine « subsidiaire », par une autorité hiérarchique, ne sont pas publiés *in extenso* mais sous forme de résumés. Et aucun moteur de recherche ne permet de se retrouver dans cette base de données à l'aide de mots-clefs.

Proposition n° 2

Renforcer le réseau des référents déontologues au sein de la fonction publique sous l'égide de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique :

- Consacrer expressément dans la loi le rôle de pilotage et d'accompagnement des référents déontologues par la Haute Autorité ;
- Créer une ligne d'assistance, avec un formulaire de contact permettant à un référent déontologue d'interroger facilement la Haute Autorité ;
- Fournir des éléments plus précis sur la doctrine de la Haute Autorité aux référents déontologues, notamment sous la forme de rapports d'activités plus techniques.
- Développer l'accès, au moins pour les référents déontologues, aux avis rendus par la HATVP concernant les projets de départ vers le secteur privé ou de création d'entreprise des agents publics ou la nomination de personnes venant du secteur privé, en privilégiant la publication des avis *in extenso*, et non sous forme de résumé.
- Créer un moteur de recherche permettant d'avoir accès aux avis de la HATVP grâce à des mots-clefs.

§ 2. Le champ de compétence des référents déontologues et laïcité

Le champ de compétence des référents déontologues et laïcité est limité dans ses dimensions territoriale (A) et matérielle (B).

A. La compétence territoriale

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

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

Selon l'article R. 124-6 du code général de la fonction publique, le référent déontologue est désigné, pour les collectivités territoriales et établissements publics affiliés à titre obligatoire ou volontaire à un centre de gestion, par le président du centre de gestion. Les centres de gestion ont donc vocation à exercer cette mission à titre obligatoire **pour les collectivités affiliées**, à savoir les collectivités qui emploient moins de 350 fonctionnaires titulaires ou stagiaires à temps complet.

Les collectivités non affiliées (CNA) au centre de gestion (qui représentent environ 39 400 agents sur les 54 100 agents territoriaux du Rhône) qui le souhaitent peuvent adhérer à cette mission qui fait partie du « *socle commun de compétences* ». Le « *socle commun de compétences* » est l'ensemble insécable de missions dont une collectivité non affiliée peut demander à bénéficier, en application de l'article L. 452-39 du code général de la fonction publique, et au sein duquel figure « *une assistance juridique statutaire, y compris pour la fonction de référent déontologue prévue à l'article L. 124-2* ».

Neuf collectivités non affiliées ont décidé de recourir à la référente désignée par le centre de gestion du Rhône : Caluire-et-Cuire, Décines-Charpieu, Lyon, Rillieux-la-Pape, le Service départemental-métropolitain d'incendie et de secours (SDMIS) du Rhône, Vaulx-en-Velin, Vénissieux, la Métropole de Lyon (depuis 2019) et la région AuRA (depuis 2021). Toutefois, la ville de Lyon comme celle de Décines-Charpieu ont leur propre référent laïcité. Le département du Rhône, les communes de Bron, Saint-Priest et Villeurbanne n'ont pas souhaité avoir recours à la référente déontologue du centre de gestion du Rhône. La région AuRA a décidé d'externaliser les fonctions de référent déontologue et d'avoir recours, à compter de 2021, à la référente déontologue désignée par le centre de gestion du Rhône, mettant un terme à l'existence du collège référent déontologue et alerte éthique créé par arrêté du président de la région du 6 avril 2018 (n° 2018/03/00146) et constitué de la directrice des affaires juridiques et du directeur des ressources humaines.

| CNA CDG 69 | RD* agents CDG69 | RL* CDG69 |
|----------------------|------------------|-----------|
| Bron | NON | NON |
| Caluire-et-Cuire | OUI | OUI |
| Décines-Charpieu | OUI | NON |
| Département du Rhône | NON | NON |
| Ville de Lyon | OUI | NON |
| Métropole de Lyon | OUI | OUI |
| Région AuRA | OUI | OUI |
| Rillieux-la-Pape | OUI | OUI |
| Saint-Priest | NON | NON |
| SDMIS | OUI | OUI |
| Vaulx-en-Velin | OUI | OUI |
| Vénissieux | OUI | OUI |
| Villeurbanne | NON | NON |

*RD : référent déontologue / RL : référent laïcité

2. Mutualisation avec d'autres départements

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

| CNA CDG 43 | RD* CDG69 | RL* CDG69 |
|-------------------------|-----------|-----------|
| Le-Puy-en-Velay | OUI | OUI |
| Département Haute-Loire | OUI | OUI |

*RD : référent déontologue / RL : référent laïcité

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

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

| CNA CDG 38 | RD* CDG69 | RL* CDG69 |
|---------------------------------------|-----------|-----------|
| Grenoble Alpes Métropole | OUI | OUI |
| Ville de Grenoble | OUI | OUI |
| CCAS Grenoble | OUI | OUI |
| Ville et CCAS de Bourgoin-Jallieu | NON | NON |
| Ville et CCAS d'Echirolles | NON | NON |
| Ville et CCAS de Saint Martin d'Hères | NON | NON |
| Ville et CCAS de Vienne | NON | NON |
| Département de l'Isère | NON | NON |

*RD : référent déontologue / RL : référent laïcité

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

| CNA CDG 15 | RD* CDG69 | RL* CDG69 |
|-----------------------|-----------|-----------|
| Ville d'Aurillac | OUI | OUI |
| CCAS d'Aurillac | OUI | OUI |
| Département du Cantal | OUI | OUI |
| SDIS | OUI | OUI |

*RD : référent déontologue / RL : référent laïcité

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

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

*RD : référent déontologue / RL : référent laïcité

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

| CNA CDG 42 | RD* CDG69 | RL* CDG69 |
|------------------------|-----------|-----------|
| Saint-Etienne | OUI | OUI |
| Roanne | OUI | OUI |
| Roannais Agglomération | OUI | OUI |
| St Chamond | OUI | OUI |
| St Etienne Métropole | OUI | OUI |
| Département 42 | NON | NON |
| SDIS 42 | OUI | OUI |

*RD : référent déontologue / RL : référent laïcité

B. La compétence matérielle

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

Le décret du 10 avril 2017 relatif au référent déontologue dans la fonction publique n'a pas davantage précisé la mission du référent déontologue. L'article 8, dont les dispositions ont été reprises à l'article R. 124-12 du code général de la fonction publique, prévoit que « *lorsque des faits susceptibles d'être qualifiés de conflit d'intérêts lui ont été signalés sur le fondement de l'article L. 135-3, le référent déontologue apporte, le cas échéant, aux personnes intéressées tous conseils de nature à faire cesser ce conflit* ».

La compétence matérielle des référents déontologues désignés par le CDG 69 est précisée dans l'arrêté de nomination et la lettre de mission qui l'accompagne. À cet égard, on

ne peut que regretter que l'obligation de donner au référent une lettre de mission, qui figurait dans le projet de décret relatif au référent déontologue, ait disparu.

1. La saisine par les agents

a) L'exclusion des saisines par les chefs de service

Le référent déontologue est chargé d'apporter tout conseil utile aux agents de la fonction publique territoriale, conformément à l'article L. 124-2 du code général de la fonction publique. Il ne répond qu'aux questions posées par les agents, concernant une situation qui les concerne personnellement. En revanche, sont en principe irrecevables les questions posées par un chef de service ou un gestionnaire de ressources humaines, concernant un agent. Dans ce cas, le référent déontologue recommande au gestionnaire d'une part, de saisir le service « Carrières et expertise statutaire » de leur centre de gestion, et d'autre part, d'inviter l'agent à saisir personnellement le référent déontologue. De nombreux agents indiquent d'ailleurs au référent déontologue qu'ils le saisissent suivant la recommandation de leur responsable des ressources humaines.

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

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

En dehors des centres de gestion, dès lors que l'administration dispose de son propre référent déontologue, qu'il s'agisse d'un agent qui relève ou a relevé de l'administration, ou d'un collège de déontologie au sein duquel siège des personnalités qualifiées extérieures à

l'administration, il est rare que les chefs de service ne puissent pas eux aussi consulter le référent déontologue pour des questions concernant les agents placés sous leur responsabilité. Par exemple, s'agissant du collège de déontologie du ministère de la justice, l'arrêté du 29 octobre 2019 le charge de répondre aux questions relatives aux principes et obligations déontologiques consacrés dans le statut de la fonction publique, dont il est saisi directement par un agent ou par son autorité hiérarchique¹⁵. En règle générale, lorsqu'une administration se dote de son propre référent déontologue, elle lui confie des missions qui vont bien au-delà de la simple mission de conseil aux agents. Ainsi, pour reprendre l'exemple du collège de déontologie du ministère de la justice, ce dernier est également chargé « *de mener, à la demande du ministre, toute réflexion concernant les questions et principes déontologiques (...) et de formuler des propositions pour assurer la promotion de tels principes et renforcer la prévention de toute situation de conflits d'intérêts, en proposant le cas échéant de modifier la réglementation en vigueur* », ainsi que « *de proposer toutes actions utiles en matière de formation des agents* ». Au sein d'un établissement d'enseignement supérieur comme l'université Jean Moulin Lyon 3, le référent déontologue est ainsi associé par la direction des ressources humaines à la procédure de recrutement des enseignants-chercheurs : il est chargé, par exemple, d'expliquer aux présidents des comités de sélection les règles garantissant l'impartialité du comité et de les aider à identifier d'éventuelles situations de conflits d'intérêts justifiant le départ de certains membres.

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

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

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

Le référent déontologue est chargé d'apporter tout conseil utile au respect au respect des obligations et des principes déontologiques mentionnés aux chapitres I à III et au présent

¹⁵ Arrêté du 29 oct. 2019 relatif à la création, à la composition et aux attributions du collège de déontologie au ministère de la justice.

chapitre à tout fonctionnaire ou chef de service qui le consulte. Cette fonction de conseil s'exerce sans préjudice de la responsabilité et des prérogatives du chef de service. ».

Proposition n° 3

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

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

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

Exclusion des questions relatives au déroulement de la carrière.- Par ailleurs, même si ni l'arrêté de désignation, ni la lettre de mission ne l'excluent expressément, la référente déontologue a décidé, d'un commun accord avec ses interlocuteurs au CDG 69, qu'elle n'était en principe **pas compétente pour répondre aux questions des agents relatives au déroulement de leur carrière ou aux questions juridiques en dehors du champ de la déontologie**. Sont donc irrecevables les questions suivantes¹⁶ :

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

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

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

¹⁶ Exemples donnés sur le site des Centres de gestion d'Alsace Franche-Comté : <http://www.deontologue-alsace-fcomte.fr/exemples-de-questions-non-recevables-par-le-referent-deontologue>

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

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

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

Organisation du service.- En outre, la question se pose de savoir si le référent déontologue peut répondre à des questions portant sur l'organisation des services. Certains centres de gestion ont expressément exclu ce type de question¹⁷. S'il est incontestable qu'un référent déontologue ne peut en principe s'immiscer dans un litige opposant l'agent et son administration et ne se substitue pas à l'employeur, certaines questions relatives à l'organisation du service peuvent toutefois avoir trait au respect des obligations déontologiques. Par exemple, lorsqu'un agent de catégorie A ou B demande s'il peut avoir pour supérieur hiérarchique un agent de catégorie inférieure, la question concerne directement le respect de l'obligation d'obéissance hiérarchique et entre ainsi dans le champ de compétence du référent. Il en va de même lorsqu'un agent demande s'il peut refuser la modification de sa fiche de poste.

c) Le respect du principe de laïcité

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

Le référent laïcité, d'abord institué par la circulaire du 17 mars 2017 relative au respect du principe de laïcité dans la fonction publique, a vu son existence consacrée par la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République (art. 3). Ces dispositions législatives ont été complétées par celles du décret n° 2021-1802 du 23 décembre

¹⁷ V. notamment :

<http://www.deontologue-alsace-fcomte.fr/exemples-de-questions-non-recevables-par-le-referent-deontologue>

2021 relatif au référent laïcité dans la fonction publique, codifiées dans le livre premier de la partie réglementaire du code général de la fonction publique (articles R. 124-13 à D. 124-26).

À la suite de l'article L. 124-2 relatif au référent déontologue, l'article L. 124-3 du code général de la fonction publique prévoit :

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

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

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

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

Le décret n° 2021-716 du 4 juin 2021 a par ailleurs institué un Comité interministériel de la laïcité remplaçant l'Observatoire de la laïcité créé en 2007. Ce comité est chargé de coordonner et assurer le suivi de la mise en œuvre de l'action du Gouvernement aux fins d'assurer la promotion et le respect du principe de laïcité au sein des administrations de l'État, des collectivités territoriales ainsi que des autres personnes de droit public ou de droit privé chargées d'une mission de service public. Le décret précise également qu'« *il concourt à la définition des exigences de formation auxquelles doit satisfaire tout agent public en la matière. Il détermine le cadre de l'action des référents laïcité des administrations de l'État* ». Les référents laïcité désignés par le CDG 69 n'ont encore jamais eu contact avec ce comité interministériel.

e) Le signalement des conflits d'intérêts

Il convient de distinguer trois mécanismes d'alerte ou de signalement dans le champ de la fonction publique. Au CDG 69, le choix a été fait de dissocier les fonctions de référent déontologue et de référent alerte. Les référents déontologues ne participent pas non au plus au

dispositif de signalement des actes de violence, discrimination, harcèlement et agissements sexistes.

- Trois mécanismes de signalement distincts

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

Signalement du conflit d'intérêts.- L'article L. 135-1 du code général de la fonction publique protège l'agent public qui relate ou témoigne, de bonne foi, de faits susceptibles d'être qualifiés de conflit d'intérêts dont il aurait eu connaissance dans l'exercice de ses fonctions. Aucune mesure concernant notamment le recrutement, la titularisation, la rémunération, la formation, l'appréciation de la valeur professionnelle, la discipline, la promotion, l'affectation et la mutation ne peut être prise à son égard. La loi semble imposer à l'auteur du signalement d'alerter préalablement son supérieur hiérarchique, tout en lui permettant de témoigner « également » de tels faits auprès du référent déontologue : « *Un agent public qui souhaite signaler un conflit d'intérêts doit avoir préalablement alerté en vain l'une des autorités hiérarchiques dont il relève. / Il peut également témoigner de tels faits auprès du référent déontologue prévu à l'article L. 124-2.* »¹⁸. L'article R. 124-12 du code général de la fonction publique précise que « *lorsque des faits susceptibles d'être qualifiés de conflit d'intérêts lui ont été signalés sur le fondement de l'article L. 135-3, le référent déontologue apporte, le cas échéant, aux personnes intéressées tous conseils de nature à faire cesser ce conflit* ».

Alerte éthique.- La loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, dite loi Sapin 2 (art. 6 à 8), modifiée par la loi n° 2022-401 du 21 mars 2022 visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte, dite loi Wasserman, a créé un mécanisme d'alerte éthique plus général, définissant le lanceur d'alerte comme « *une personne physique qui signale ou divulgue, sans contrepartie financière directe et de bonne foi, des informations portant sur un crime, un délit, une menace ou un préjudice pour l'intérêt général, une violation ou une tentative de dissimulation d'une violation d'un engagement international régulièrement ratifié ou approuvé par la France, d'un acte unilatéral d'une organisation internationale pris sur le fondement*

¹⁸ CGFP, art. L. 135-3.

d'un tel engagement, du droit de l'Union européenne, de la loi ou du règlement »¹⁹. L'agent public lanceur d'alerte bénéficie d'un statut protecteur qui figure dans les articles L. 135-1 et L. 135-2 du code général de la fonction publique. Ces dispositions législatives sont précisées par le décret n° 2022-1284 du 3 octobre 2022 relatif aux procédures de recueil et de traitement des signalements émis par les lanceurs d'alerte et fixant la liste des autorités externes instituées par la loi n° 2022-401 du 21 mars 2022 visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte.

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

Le cumul des fonctions de référent déontologue et référent alerte n'est pas évident en pratique. En effet, le référent déontologue, quels que soient son positionnement au sein de l'administration et ses compétences, a vocation à intervenir en amont de tout litige. Il s'agit de sensibiliser les agents au respect de leurs obligations déontologiques, en instillant, par la formation et l'information, une culture déontologique au sein de la fonction publique. Or, lorsqu'un agent entend signaler une alerte, cela suppose une situation litigieuse déjà constituée, qui va conduire le référent déontologue à sortir de son rôle préventif. Saisi d'une alerte, le référent déontologue devra, non plus apporter un conseil utile au respect de ses obligations déontologiques par l'agent, mais prendre position, et s'il estime le signalement de l'alerte fondé, défendre un agent. En outre, le cumul des fonctions de référent déontologue et de référent alerte

¹⁹ Définition modifiée par la loi n° 2022-401 du 21 mars 2022 visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte qui a supprimé le critère de gravité et l'exigence de désintéressement, remplacée par celle de l'absence de contrepartie financière directe.

peut poser problème au regard du respect de la confidentialité qui entoure les échanges avec le référent déontologue. Dans le cadre d'une alerte dont il serait saisi par un agent, le référent déontologue pourrait être amené à révéler à la collectivité des faits concernant un autre agent qui se serait préalablement adressé à lui en tant que référent déontologue. Ses fonctions de référent alerte pourraient ainsi le conduire à rompre le secret professionnel auquel il est soumis en tant que référent déontologue. Mais il faut bien reconnaître que le cumul des fonctions de référent déontologue et référent alerte a l'avantage de la simplicité.

Signalement des actes de violence, discrimination, harcèlement et agissements sexistes.- La loi de transformation de la fonction publique a créé un nouveau dispositif qui a pour objet de recueillir les signalements des agents qui s'estiment victimes d'atteintes volontaires à leur intégrité physique, d'un acte de violence, de discrimination, de harcèlement moral ou sexuel, d'agissements sexistes, de menaces ou de tout autre acte d'intimidation. Ce dispositif permet également de recueillir les signalements de témoins de tels agissements²⁰. Ces dispositions ont été précisées par le décret n° 2020-256 du 13 mars 2020 relatif au dispositif de signalement des actes de violence, de discrimination, de harcèlement et d'agissements sexistes dans la fonction publique. Selon l'article 1^{er} de ce texte, ce dispositif implique de mettre en œuvre trois procédures distinctes : une procédure de recueil des signalements effectués par les agents s'estimant victimes ou témoins de tels actes ou agissements, une procédure d'orientation des agents s'estimant victimes de tels actes ou agissements vers les services et professionnels compétents chargés de leur accompagnement et de leur soutien, et enfin, une procédure d'orientation des agents s'estimant victimes ou témoins de tels actes ou agissements vers les autorités compétentes pour prendre toute mesure de protection fonctionnelle appropriée et assurer le traitement des faits signalés, notamment par la réalisation d'une enquête administrative.

- Dissociation ou cumul des fonctions de référent déontologue et des mécanismes d'alerte éthique et de signalement : des pratiques variées

D'après les échanges qui ont eu lieu au sujet de ces différents mécanismes dans le cadre du réseau des référents déontologues des centres de gestion²¹, on peut recenser en pratique différentes configurations, selon que les fonctions de référent déontologue, alerte et signalement sont confiées à une même personne ou entité ou au contraire, dissociées.

²⁰ L. 1983, art. 6 *quater* A ; CGFP, art. L. 135-6.

²¹ Séance du 26 nov. 2021 (en visioconférence).

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

Participation du référent déontologue à une commission « signalements ».- Le dispositif de signalement des actes de violence, discrimination ou harcèlement est souvent confiée à une commission (ou cellule) spécifique dont le référent déontologue (ou un membre du collège « Référent déontologue ») peut être membre avec d'autres personnes, notamment un médecin de prévention et un psychologue du travail. C'est la formule retenue par le CDG 59. La Commission « signalements » est composée d'un chargé de mission dédié à ce dispositif, d'un médecin de prévention, d'un psychologue du travail et d'un membre du collège « Référent déontologue ».

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

Dépassement.- Les centres de gestion normands (Calvados, Eure, Manche et de l'Orne, Seine-Maritime) se sont associés pour gérer le dispositif de signalements. La demande est traitée au plan régional, en dehors du département de la collectivité d'origine. Dans le même sens, le CDG 59 a conclu une convention avec l'université de Lille, afin de confier le traitement des signalements de ses agents à la cellule signalement de l'université.

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

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

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

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

2. La saisine par l'autorité territoriale

Depuis le 1^{er} février 2020, le rôle du référent déontologue a évolué. Outre la mission de conseil individuel des agents publics qui lui a été confiée initialement par la loi du 20 avril 2016, il s'est vu confier par la loi, en 2019, une mission de contrôle, en lien avec les autorités hiérarchiques. S'il a, à l'origine, vocation à être saisi par les agents publics pour des questions qui les concernent, le référent déontologue peut également être sollicité par l'autorité hiérarchique, c'est-à-dire, au sein de la fonction publique territoriale, l'autorité territoriale, dans les cas prévus par la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, dite loi TFP. La loi TFP a en effet mis en place un système déconcentré s'agissant du contrôle déontologique des projets des agents publics de départ vers le secteur privé et de création d'entreprise, ainsi que du contrôle préalable à la nomination dans certains emplois au sein de la fonction publique. Avec la loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, la Commission de déontologie de la fonction publique était systématiquement

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

§ 3. Les moyens des référents déontologiques et référents laïcité

Le centre de gestion a établi des modalités de saisine qui garantissent la confidentialité de cette dernière (A). Le référent est rémunéré par le centre de gestion (B) qui met également à sa disposition les moyens informatiques nécessaires (C).

A. Les modalités de saisine

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

| | |
|---|---|
| Page du référent déontologue | Référént déontologue – cdg69 |
| Page du référent laïcité | Référént laïcité – cdg69 |
| Formulaire de saisine par l'agent | Formulaire de saisine - Référént déontologue agent – cdg69 |
| Formulaire de saisine par l'autorité territoriale | https://www.cdg69.fr/fichier-restrict/310/312 |
| Formulaire de saisine par l' élu local | Formulaire de saisine - Référént déontologue élu – cdg69 |
| Formulaire de saisine du référent laïcité | Formulaire de saisine - Référént laïcité agent et chef de service – cdg69 |

1. La saisine par les agents

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

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

Les agents peuvent également saisir le référent déontologue et référent laïcité par courriel à l'adresse suivante : referent.deontologue.laicite@cdg69.fr

Ils peuvent enfin les saisir par courrier postal, en envoyant, sous pli confidentiel, le formulaire imprimé accompagné de la pièce justificative, à l'adresse générale du centre de gestion du Rhône, à l'attention du référent déontologue ou référent laïcité.

a) Une réponse confidentielle

Le centre de gestion du Rhône a porté une attention particulière au respect de la confidentialité de la saisine. Aucun agent du pôle « Appui aux collectivités » au sein du centre de gestion, pas même sa directrice, Mme Laurence Marlier-Cannata, n'a accès à la messagerie des référents déontologues et laïcité.

Les référents déontologues veillent scrupuleusement au respect des obligations de secret et discrétion professionnels auxquels ils sont tenus en vertu de l'article R. 124-11 du code général de la fonction publique.

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

Cette confidentialité est essentielle : les agents saisissent souvent le référent déontologue dans la mesure où ils savent que leurs questions, et les réponses qui y sont apportées, ne seront pas rapportées à l'autorité hiérarchique. Certains agents prennent le soin de s'assurer auprès de leur référent déontologue que leur saisine sera bien confidentielle. Il est arrivé qu'un agent saisisse le référent directement par courriel, en utilisant son adresse électronique personnelle,

parce qu'il craignait (à tort) que l'utilisation du formulaire en ligne sur le site du centre de gestion soit portée à la connaissance de sa hiérarchie.

Aux termes de l'article R. 124-11 du code général de la fonction publique, « *le référent déontologue est tenu au secret et à la discrétion professionnels dans les conditions définies aux articles L. 121-6 et L. 121-7* ». Ces dispositions renvoient à l'article L. 121-6 du code général de la fonction publique. Or, cet article se contente de renvoyer au code pénal en énonçant que « *l'agent public est tenu au secret professionnel dans le cadre des règles instituées dans le code pénal* ». L'article 226-13 du code pénal punit d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende « *la révélation d'une information à caractère secret par une personne qui en est dépositaire soit par état ou par profession, soit en raison d'une fonction ou d'une mission temporaire* ». L'article 226-14 précise que « *l'article 226-13 n'est pas applicable dans les cas où la loi impose ou autorise la révélation du secret* ».

Il conviendrait d'étoffer les dispositions relatives au secret professionnel dont le référent déontologue est dépositaire. En effet, cette obligation de secret professionnel est fragilisée du fait que le référent déontologue peut être saisi par un agent mais aussi, dans le cadre des contrôles déontologiques, par une autorité hiérarchique. Ainsi faudrait-il préciser que « *lorsqu'il est saisi par l'agent public, le référent déontologue ne divulgue aucune information à l'autorité hiérarchique de ce dernier* ». Cette précision serait particulièrement utile lorsque le référent déontologue est interne à la collectivité.

Il conviendrait également de prévoir expressément que le référent déontologue, contrairement aux agents publics (art. L. 121-11 du code général de la fonction publique), n'est pas tenu de se conformer aux dispositions du second alinéa de l'article 40 du code de procédure pénale. Autrement dit, lorsqu'il acquiert, dans l'exercice de ses fonctions, la connaissance d'un crime ou délit, il n'est pas tenu d'en aviser le procureur de la République. En effet, les agents doivent pouvoir saisir le référent déontologue sans craindre que les faits qu'ils portent à sa connaissance, seront susceptibles d'être transmis au procureur.

Proposition n° 4

Compléter l'article L. 124-2 du code général de la fonction publique afin d'assujettir expressément le référent déontologue à l'obligation de respect du secret professionnel en précisant d'une part, que « *lorsqu'il est saisi par l'agent public, le référent déontologue ne divulgue aucune information à l'autorité hiérarchique de ce dernier* » et d'autre part, qu'« *il n'est pas tenu de se conformer aux dispositions du second alinéa de l'article 40 du code de procédure pénale* ».

b) Une réponse écrite

Les référents déontologues du CDG 69 apportent systématiquement une réponse écrite. Un entretien par téléphone, et si nécessaire, dans les locaux du centre de gestion du Rhône, peut intervenir à l'initiative du référent déontologue et si l'agent le souhaite. Les entretiens téléphoniques, en complément de la réponse écrite, tendent à se multiplier, sans devenir systématiques.

Le caractère écrit de la réponse est indispensable, même si la réponse écrite peut être complétée par un entretien au téléphone ou au centre de gestion. En effet, les propos tenus à l'oral sont susceptibles d'être repris et déformés par l'agent, même de bonne foi. Le référent déontologue a eu l'occasion de constater à plusieurs reprises que les agents qui le saisissent, se tournent ensuite vers leur supérieur ou leur service des ressources humaines, en se prévalant de la réponse qu'il leur a apportée. Il est donc important que l'employeur de l'agent puisse demander à ce dernier de pouvoir lire la réponse écrite du référent. **Le référent déontologue invite d'ailleurs régulièrement les agents à transmettre sa réponse écrite à leur service des ressources humaines.** S'agissant par exemple d'une question de cumul d'activités, l'échange entre le service des ressources humaines d'une collectivité et le référent déontologue, par l'intermédiaire de l'agent, a pu permettre de trouver, de manière consensuelle, un accord sur l'interprétation des dispositions applicables à un cas d'espèce.

c) Une réponse précise et motivée

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

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

publiés, généralement sous forme de résumés, sur son site internet. Le référent déontologue termine ensuite sa réponse en invitant l'agent à adopter tel ou tel comportement.

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

La réponse apportée par le référent déontologue est un conseil et non une décision : elle ne produit aucun effet de droit mais vise seulement à éclairer l'agent quant au respect de ses obligations déontologiques.

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

La réponse apportée par le référent laïcité est un conseil et non une décision : elle ne produit aucun effet de droit mais vise seulement à éclairer l'agent ou le chef de service quant au respect du principe de laïcité.

d) Une réponse dans un délai bref

Comme le précise la lettre de mission qui leur a été adressée, les référents déontologues et référents laïcité du CDG 69 répondent « *dans un délai raisonnable* ». En pratique, ils répondent dans des délais très brefs, de quelques jours. C'est l'un des avantages de désigner des personnes travaillant seule, plutôt qu'un collège d'experts.

2. La saisine par l'autorité territoriale

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

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

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

B. La rémunération

Aux termes de l'article 4 de l'arrêté de nomination, les référents déontologues sont rémunérés à la vacation, sur la base d'un taux horaire d'un montant brut de 61 euros par heure,

conformément à la délibération n° 2017-67 adoptée par le conseil d'administration du CDG 69 le 11 décembre 2017 portant installation de la fonction de référent déontologue. Le taux horaire de la vacation a été fixé à 65 euros à compter du 3^e trimestre 2024, pour tenir compte de l'évolution du point d'indice (délibération n° 2024-32 du 24 juin 2024).

C. Les outils informatiques

Comme le prévoit l'article 4 de l'arrêté de désignation, le CDG 69 fournit aux référents déontologue « *les moyens matériels et techniques nécessaires* » au bon exercice de sa mission. Selon la lettre de mission (art. 5), le centre fournit notamment :

- L'accès à une boîte aux lettres électronique :
referent.deontologue.laicite@cdg69.fr
- L'accès aux courriers reçus par voie postale et si besoin, l'envoi de ces courriers à l'adresse de son choix en cas d'impossibilité de ce dernier de se déplacer au CDG 69 ;
- La mise en place et la maintenance d'une page internet dédiée à la fonction du référent déontologue et sur laquelle les agents et les collectivités peuvent trouver toutes les adresses et informations utiles, notamment : présentation des référents déontologues et référents laïcité ; modalités de saisine, arrêté de désignation et lettre de mission, rapports d'activité annuels, etc.
<https://www.cdg69.fr/statut/referent-deontologue-et-laicite>
- La fourniture des outils de communication et de travail nécessaires à la mission ;
- La fourniture d'un bureau dans lequel le référent déontologue peut, si nécessaire, recevoir les agents qui l'auront saisi.

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

Le centre de gestion a donné accès aux référents à la Banque d'Informations statutaires pour la gestion du Personnel des collectivités territoriales (BIP), qui contient de nombreuses fiches pratiques sur le statut de la fonction publique.

II. Les fonctions de référent déontologue de l' élu local

Après une première tentative avortée dans le cadre de la loi relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique²², et à la faveur d'un nouvel amendement parlementaire déposé en séance publique, la loi n° 2022-217 du 21 février 2022, dite loi 3DS²³, a consacré le droit pour tout élu local de consulter un référent déontologue chargé de lui apporter tout conseil utile au respect des principes déontologiques consacrés dans la charte de l' élu local²⁴. L'article 218 de la loi 3DS complète ainsi l'article L. 1111-1-1 du code général des collectivités territoriales par deux alinéas ainsi rédigés :

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

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

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

Le décret a fixé au 1^{er} juin 2023 l'entrée en vigueur du dispositif. En juillet, afin d'accompagner les collectivités retardataires dans cette désignation, la Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL) a publié un *Guide relatif à la désignation du référent déontologue de l' élu local*.

Le CDG 69 a décidé de proposer un référent déontologue pour les élus des collectivités relevant de son territoire. Il a confié ces fonctions à la personne qui exerçait alors les fonctions de référent déontologue pour la fonction publique, Élise Untermaier-Kerléo.

²² Loi n° 2019-1461 du 27 déc. 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique. Le projet de loi, à l'issue de la première lecture à l'Assemblée nationale, comportait un article 30 bis A complétant l'article L. 1111-1-1 du code général des collectivités territoriales par deux alinéas. Le premier consacrait la possibilité pour tout élu local « de consulter un référent déontologue chargé de lui apporter tout conseil utile au respect des principes déontologiques » consacrés dans la Charte de l' élu local. Le second alinéa renvoyait à un décret en Conseil d'État le soin de déterminer « les modalités et les critères de désignation des référents déontologues ». Ces dispositions ont toutefois été supprimées par la commission mixte paritaire. V. sur ce point : E. Untermaier-Kerléo, « Pas de déontologue pour les élus locaux ! », tribune, AJCT, janv. 2020.

²³ <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/amendements/4721/AN/2641>

²⁴ La Charte de l' élu local, apparue avec la loi du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat, est remise lors de la première réunion des instances délibératives des collectivités territoriales.

§ 1. La désignation du référent déontologue de l'élu local par le CDG 69

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

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

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

Le Guide de la DGCL a précisé que *« cette compétence ne peut pas être déléguée à une autorité extérieure à la collectivité par contractualisation »*. Une commune ne peut donc pas conclure un contrat de prestation de services avec un cabinet d'avocat, par exemple. À cet égard, une réponse ministérielle est venue préciser qu'un *« avocat régulièrement employé par la collectivité peut se trouver dans une situation de nature à influencer ou paraître influencer l'exercice indépendant et impartial des fonctions de référent déontologue du fait de son activité professionnelle exercée pour le compte de la collectivité. Il présente ainsi un lien avec elle susceptible de remettre en cause son caractère extérieur au titre de l'article R. 1111-1-A du CGCT et qui pourrait faire obstacle à sa désignation »* (QE n°07486 de M. Jean Louis Masson, rép. min. JO Sénat 31/08/2023, p. 5202).

Alors que le référent déontologue pour la fonction publique correspond à une compétence obligatoire des centres de gestion, le législateur n'a pas prévu la compétence des centres de gestion, que ce soit à titre obligatoire ou facultatif, pour le référent déontologue des élus. Selon le guide de la DGCL, *« en l'absence de disposition législative expresse les y autorisant, les centres de gestion ne peuvent être habilités pour désigner et exercer la fonction de référent déontologue élu local au bénéfice des collectivités »*. Toutefois, de nombreux centres de gestion ont décidé de proposer le référent déontologue de l'élu local à leurs collectivités, affiliées ou non. Ils agissent au titre de leur compétence facultative prévue à l'article L. 452-1 du CGFP aux termes duquel *« les centres de gestion peuvent assurer à la demande des collectivités et établissements mentionnés à l'article L. 452-1 et situés dans leur ressort territorial, toute tâche administrative complémentaire »*. Ils se chargent alors de trouver

une ou plusieurs personnes remplissant les conditions prévues par le décret pour exercer les fonctions de référent déontologue de l' élu local, d' installer le référent déontologue (adresse électronique, formulaire de saisine, lettre de mission, etc.), de proposer un modèle de délibération aux collectivités situées dans leur ressort et de leur faire signer une convention. Ainsi, le CDG 69, comme le CDG 64, ont choisi de confier les fonctions de référent déontologue de l' élu local à la personne qui exerçait déjà les fonctions de référent déontologue pour la fonction publique. À l' inverse, le CDG 83 a mis en place un collège distinct de celui qui est compétent à l' égard des agents.

Le choix du CDG 69 de confier la mission de référent déontologue de l' élu local à la personne exerçant déjà les fonctions de référent déontologue pour les agents publics est justifié par la volonté de promouvoir une déontologie commune aux élus locaux et aux agents publics territoriaux. Il est important, pour fédérer les agents et les élus qui travaillent ensemble au sein des collectivités et favoriser une culture partagée de la déontologie, de proposer un référent déontologue commun aux agents et aux élus. Les agents et les élus sont assujettis, pour l' essentiel, aux mêmes obligations déontologiques, notamment le devoir de probité et l' interdiction des conflits d' intérêts ; ils sont impliqués dans les mêmes processus décisionnels. Il serait donc contreproductif de dissocier les instances déontologiques compétentes à l' égard des uns ou des autres. Cela pourrait donner le sentiment d' une déontologie à deux vitesses.

S' il n' est pas question d' imposer aux collectivités de grande taille (*ie*, les collectivités non affiliées au centre de gestion) de choisir le référent déontologue de l' élu local proposé par le centre de gestion, il est indispensable d' inscrire expressément dans la loi, le dispositif référent déontologue de l' élu local, parmi les compétences des centres de gestion. Dans les territoires où les centres de gestion ne se sont pas emparés de cette compétence, les collectivités peinent à mettre en place le dispositif. Les associations d' élus n' ont pas les moyens et le savoir-faire dont disposent les centres de gestion en matière de gestion administrative. Elles se contentent donc de mettre une liste de personnalités à disposition des collectivités (en général des fonctionnaires à la retraite). L' Association des maires de France a mis en ligne une liste d' une vingtaine de noms... pour près de 35 000 communes ! Sans l' appui des centres de gestion, seuls capables de centraliser, sur chaque territoire, les centaines de délibérations et de conventions nécessaires à la mise en place du référent déontologue de l' élu local, ainsi que le paiement des vacations, ce dispositif risque de périlcliter rapidement.

Proposition n° 5

Inscrire expressément dans la loi le dispositif « référent déontologue de l' élu local » parmi les compétences des centres de gestion.

§ 2. Le champ de compétence du référent déontologue de l' élu local désigné par le CDG 69

La fonction de référent déontologue de l' élu local est mutualisée entre plusieurs centres de gestion de la région Auvergne-Rhône-Alpes (A). Certaines collectivités non affiliées (CNA) ont fait le choix de recourir au référent proposé par le centre de gestion (B).

A. Mutualisation entre les centres de gestion

Comme pour les fonctions de référent déontologue pour la fonction publique et référent laïcité, le CDG 69 mutualise la fonction de référent déontologue de l' élu local avec d' autres centres de gestion de la région Auvergne-Rhône-Alpes :

- Les CDG 26, 38, 42 et 43, qui mutualisent avec le CDG 69 les trois fonctions de référent déontologue pour la fonction publique, référent laïcité et référent déontologue de l' élu local ;
- Les CDG 03 et 73, qui mutualisent avec le CDG 69 uniquement la fonction de référent déontologue de l' élu local, ces centres de gestion disposant d' un référent déontologue pour la fonction publique et d' un référent laïcité qui leur sont propres.

Le CDG 15, qui mutualise les fonctions de référent déontologue pour la fonction publique et référent laïcité, n' a pas souhaité proposer de référent déontologue de l' élu local à ses collectivités.

Il appartient à chaque collectivité de délibérer pour désigner le référent déontologue de l' élu local (voir les listes des collectivités en annexe du présent rapport). Les CCAS, en tant qu' établissements publics, ne sont pas concernés, tout comme les SDIS et les centres de gestion, par l' obligation de désigner un référent déontologue de l' élu local. Les membres de leur CA sont en effet des élus locaux qui normalement bénéficient déjà dans leur collectivité de rattachement d' un référent déontologue ou des personnes qualifiées qui ne sont donc pas élus locaux.

Les listes de collectivités et établissements ayant désigné le référent déontologue de l' élu local proposé par le CDG 69 sont déposées par les centres de gestion sur une plateforme en

ligne permettant ainsi à la référente de vérifier qu'elle est bien compétente à l'égard de l' élu qui la saisit.

D'après les listes transmises par les centres de gestion et relevées le 15 janvier 2025, **1 277 collectivités ou établissements ont d'ores et déjà délibéré pour confier la mission de référent déontologue de l' élu local à la référente proposé par le CDG 69** (contre 1054, d'après les données réunies pour le rapport d'activité 2023).

| | |
|--------------|---|
| CDG 03 | 258 collectivités ou établissements (liste du 30 juillet 2024) |
| CDG 26 | 199 collectivités ou établissements (liste du 10 avril 2024) |
| CDG 38 | 262 collectivités ou établissements (liste du 27 novembre 2023) |
| CDG 42 | 141 collectivités ou établissements (liste du 8 mars 2024) |
| CDG 43 | 45 collectivités ou établissements (liste du 29 mars 2024) |
| CDG 69 | 204 collectivités ou établissements (liste du 15 novembre 2024) |
| CDG 73 | 168 collectivités ou établissements (liste du 19 novembre 2024) |
| Total | 1277 collectivités ou établissements ayant désigné le référent déontologue de l' élu local proposé par le CDG 69 |

B. La compétence à l'égard de certaines collectivités non affiliées (CNA)

Comme pour le référent déontologue pour la fonction publique et le référent laïcité, certaines collectivités non affiliées (*ie* les collectivités de plus de 350 fonctionnaires titulaires ou stagiaires à temps complet) ont fait le choix de désigner, pour leurs élus, le référent déontologue de l' élu local proposé par leur centre de gestion.

| Choix par les CNA du Rhône du référent proposé par le CDG 69 | RD FP | RL | RD élus |
|--|--------------|-----------|----------------|
| Bron | NON | NON | NON |
| Caluire-et-Cuire | OUI | OUI | NON |
| Décines-Charpieu | OUI | NON | OUI |
| Département du Rhône | NON | NON | OUI |
| Ville de Lyon | OUI | NON | NON |
| Métropole de Lyon | OUI | OUI | NON |
| Région AuRA | OUI | OUI | OUI |
| Rillieux-la-Pape | OUI | OUI | NON |
| Saint-Priest | NON | NON | NON |
| SDMIS | OUI | OUI | X |
| Vaulx-en-Velin | OUI | OUI | OUI |
| Vénissieux | OUI | OUI | OUI |
| Villeurbanne | NON | NON | OUI |
| Choix par les CNA de l'Allier du référent proposé par le CDG 69 | RD FP | RL | RD élus |
| Département de l'Allier | X | X | OUI |

| | | | |
|--|--------------|-----------|----------------|
| Vichy | X | X | OUI |
| Com aggro de Vichy Val d'Allier | X | X | OUI |
| Montluçon | X | X | NON |
| Choix par les CNA de la Drôme du référent proposé par le CDG 69 | RD FP | RL | RD élus |
| Département de la Drôme | OUI | OUI | NON |
| Ville de Valence + CCAS | OUI | OUI | OUI |
| Ville de Romans-sur-Isère + CCAS | OUI | OUI | OUI |
| CDE Romans-sur-Isère | OUI | OUI | OUI |
| SDIS 26 | OUI | OUI | OUI |
| Valence Romans Agglo | OUI | OUI | OUI |
| Choix par les CNA de l'Isère du référent proposé par le CDG 69 | RD FP | RL | RD élus |
| Grenoble Alpes Métropole | OUI | OUI | OUI |
| Ville de Grenoble et CCAS de Grenoble | OUI | OUI | OUI |
| Ville et CCAS de Bourgoin-Jallieu | NON | NON | NON |
| Ville et CCAS d'Echirolles | NON | NON | NON |
| Ville et CCAS de Saint-Martin-d'Hères | NON | NON | NON |
| Ville et CCAS de Vienne | NON | NON | NON |
| Département de l'Isère | NON | NON | NON |
| Choix par les CNA de la Loire du référent proposé par le CDG 69 | RD FP | RL | RD élus |
| Saint-Etienne | OUI | OUI | NON |
| Roannais Agglomération | OUI | OUI | OUI |
| Roanne | OUI | OUI | OUI |
| St Chamond | OUI | OUI | NON |
| St Etienne Métropole | OUI | OUI | NON |
| Département 42 | NON | NON | OUI |
| SDIS 42 | OUI | OUI | OUI |
| Choix par les CNA de la Haute-Loire du référent proposé par le CDG 69 | RD FP | RL | RD élus |
| Le-Puy-en-Velay et CCAS | OUI | OUI | NON |
| CA du Puy-en-Velay | OUI | OUI | NON |
| Département Haute-Loire | OUI | OUI | NON |
| Choix par les CNA de la Savoie du référent proposé par le CDG 69 | RD FP | RL | RD élus |
| Aix-les-Bains et CCAS | X | X | OUI |
| Chambéry et CCAS | X | X | NON |
| Com aggro Grand Chambéry | X | X | OUI |
| Département de la Savoie | X | X | OUI |

*RD : référent déontologue / RL : référent laïcité

§ 3. Les moyens de la référente déontologue de l' élu local

Les modalités de saisines sont les mêmes que celles mises en place pour le référent déontologue pour la fonction publique (A). La rémunération est calculée différemment, en fonction du nombre de dossiers traités, et non du temps passé par saisine (B).

A. Les modalités de saisine

Les modalités de saisines sont les mêmes que celles mises en place pour le référent déontologue pour la fonction publique (voir *supra*). La saisine, confidentielle, s'effectue par le biais du formulaire spécifique, accessible sur le site extranet du centre de gestion :

<https://www.cdg69.fr/referent-deontologue-elus-formulaire-saisine>

La référente déontologue répond par courriel et peut proposer un entretien téléphonique à l'auteur de la saisine.

B. La rémunération

L'exercice des fonctions de référent déontologue de l' élu local peut donner lieu à une indemnisation mais il est nécessaire que la délibération de la collectivité portant désignation du référent déontologue l'ait expressément prévu (CGCT, art. R1111-1-C).

L'indemnisation prend la forme de vacations, versées par la collectivité, dont le montant ne peut pas dépasser les plafonds suivants (arrêté du 6 décembre 2022 pris en application du décret n° 2022-1520) :

- Lorsque les missions de référent déontologue sont assurées par une ou plusieurs personnes, le montant maximum de l'indemnité pouvant être versée par personne désignée est fixé à 80 euros par dossier ;
- Lorsque les missions de référent déontologue sont assurées par un collège, le montant maximum de l'indemnité pouvant être versée par personne désignée est fixé comme suit :
 - 1° Pour la présidence effective d'une séance du collège d'une demi-journée : 300 euros ;
 - 2° Pour la participation effective à une séance du collège d'une demi-journée : 200 euros.

Les indemnités prévues pour la présidence d'une séance du collège et la participation effective à une séance du collège ne sont pas cumulables.

En revanche, les membres du collège désignés comme rapporteurs peuvent cumuler les indemnités reçues pour chaque dossier (jusqu'à 80 €) et celles perçues au titre de la présidence (jusqu'à 300 €) ou de participation (jusqu'à 200 €).

En tout état de cause, il est nécessaire que la délibération de la collectivité le prévoie.

La délibération peut également prévoir le remboursement de leurs frais de transport et d'hébergement dans les conditions applicables aux personnels de la fonction publique territoriale.

Le CDG 69 a désigné d'indemniser la référente déontologue de l'élu local à raison de 80 euros par dossier. Mais on peut regretter que la rémunération ne puisse pas donner lieu à des vacations horaires car si certains dossiers donnent lieu à une réponse rapidement trouvée et formulée, d'autres nécessiteront plusieurs de travail.

Proposition n° 6

Modifier l'arrêté du 6 décembre 2022 pris en application du décret n° 2022-1520 pour prévoir la possibilité de rémunérer le référent déontologue de l'élu local sous la forme de vacations horaires.

Deuxième partie : bilan des saisines 2024

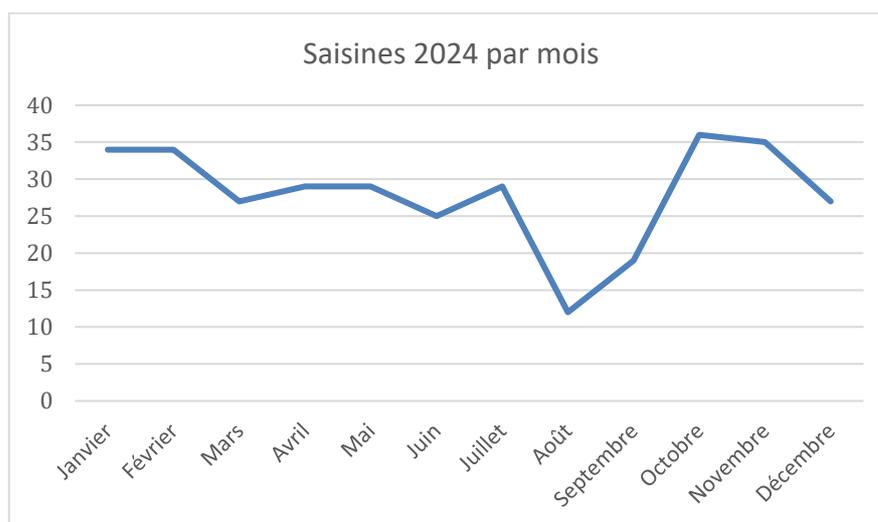
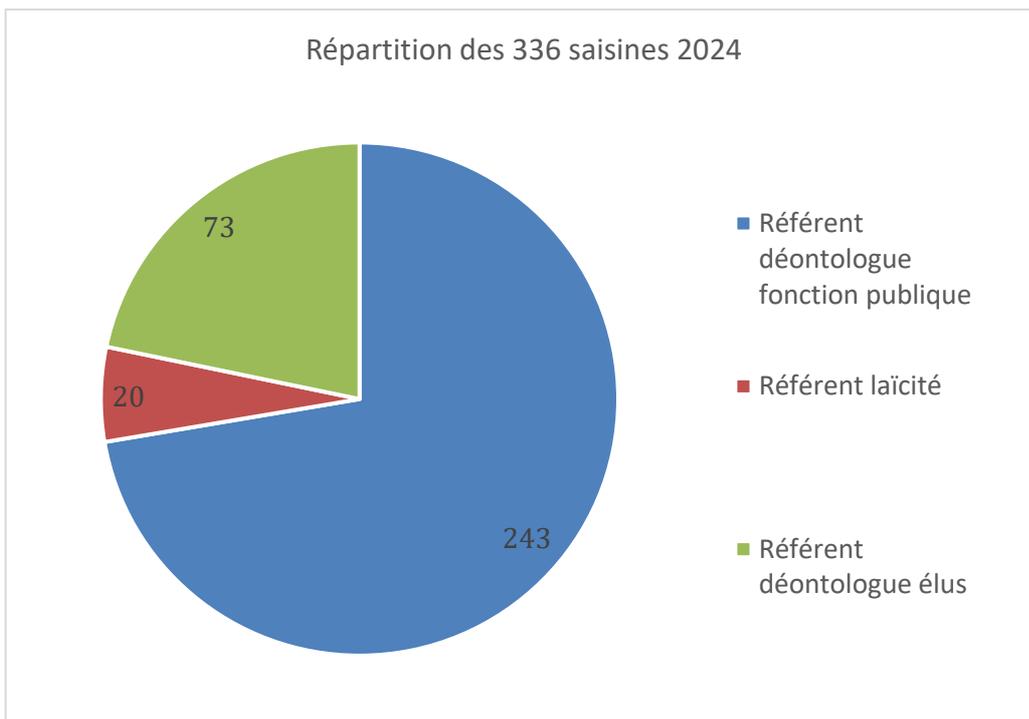
Après un premier bilan global des saisines (I), il sera dressé un bilan spécifique des saisines adressées au référent déontologue pour la fonction publique (II), puis de celles adressées au référent laïcité (III), et enfin au référent déontologue de l' élu local (IV).

I. Bilan global : référent déontologue pour la fonction publique, référent laïcité et référent déontologue de l' élu local

Après avoir précisé le nombre de saisines adressées au référent déontologue pour la fonction publique, au référent laïcité et au référent déontologue de l' élu local (§ 1), il conviendra d' évoquer le temps consacré à leur traitement et la rémunération effectivement perçue par les référents (§ 2).

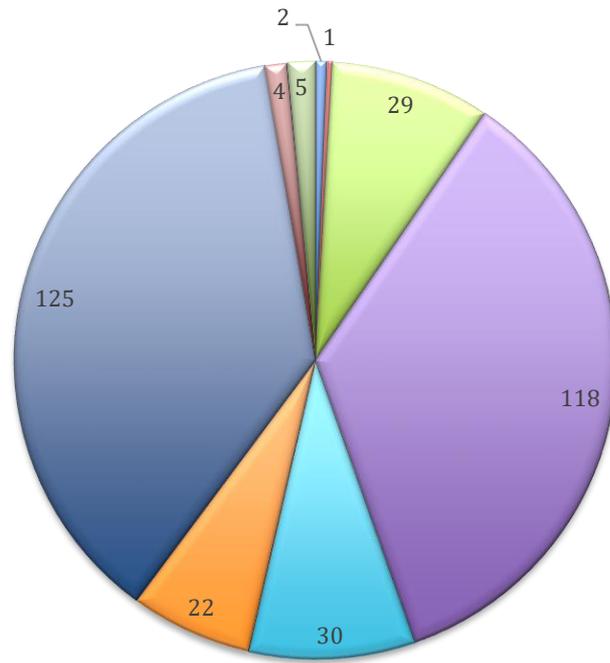
§ 1. Nombre de saisines

Pour l' année 2024, les trois fonctions de référent déontologue pour les agents publics, référent laïcité et référent de l' élu local ont suscité 336 saisines, dont 243 saisines adressées au référent déontologue pour la fonction publique, 20 saisines au référent laïcité et 73 saisines au référent déontologue de l' élu local.



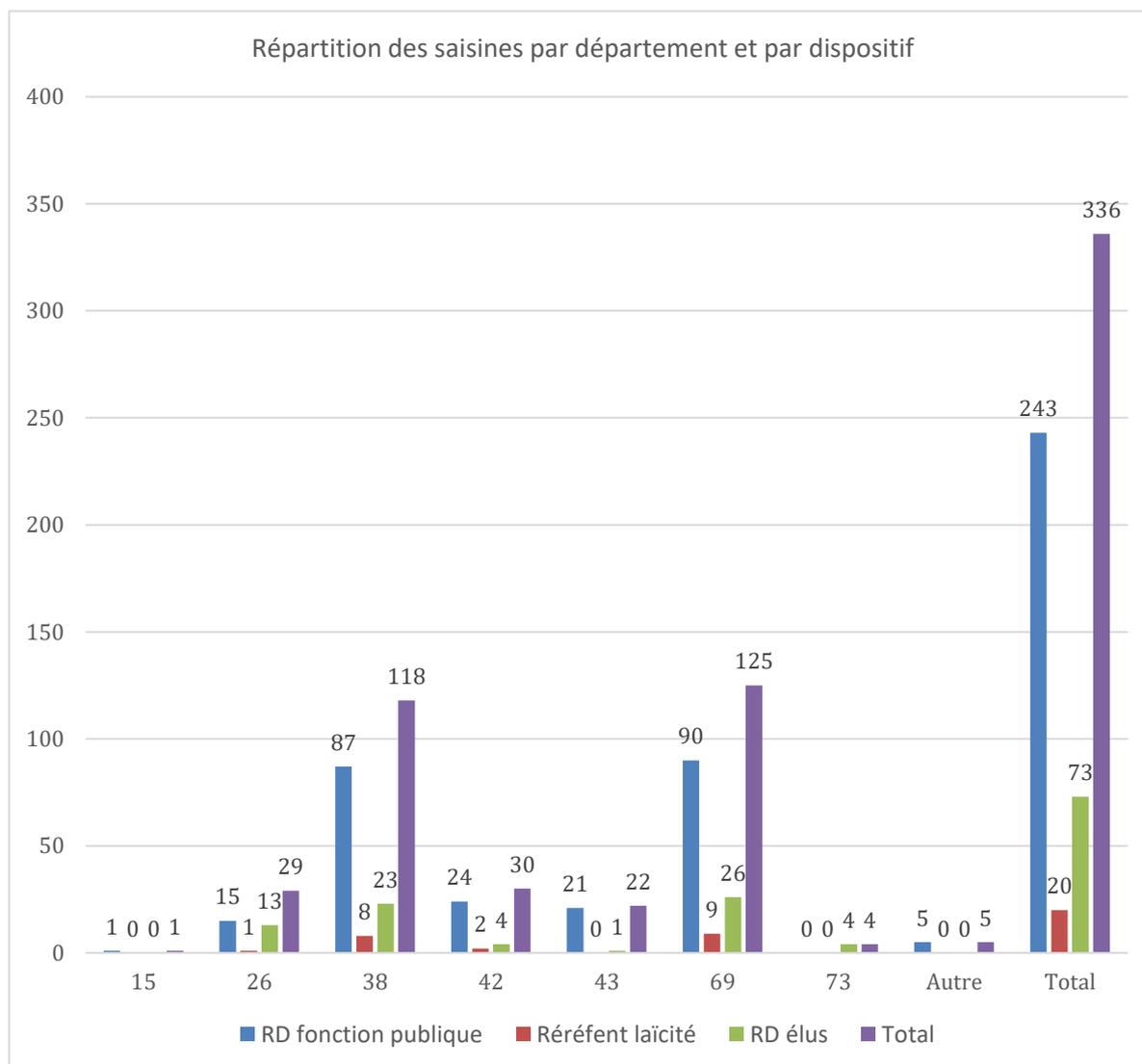
Ces 336 saisines émanent majoritairement collectivités localisées dans les départements du Rhône (125 saisines) et de l'Isère (118 saisines). On compte également 30 saisines de la Loire, 29 saisines de la Drôme, 22 saisines de la Haute-Loire, 1 saisines du Cantal. En outre, 4 saisines émanent de la Savoie et 2 saisines de l'Allier, deux départements dont les centres de gestion ont mutualisé en 2023 la fonction de référent déontologue de l' élu local avec le CDG 69. Enfin, on compte 5 saisines émanant d'autres territoires pour lesquelles les référents déontologues ont décliné leur compétence.

Répartition des 336 saisines pour 2024 par département



■ 03 ■ 15 ■ 26 ■ 38 ■ 42 ■ 43 ■ 69 ■ 73 ■ Autre

Pour chaque département, les saisines se répartissent de la façon suivante de la façon suivante.

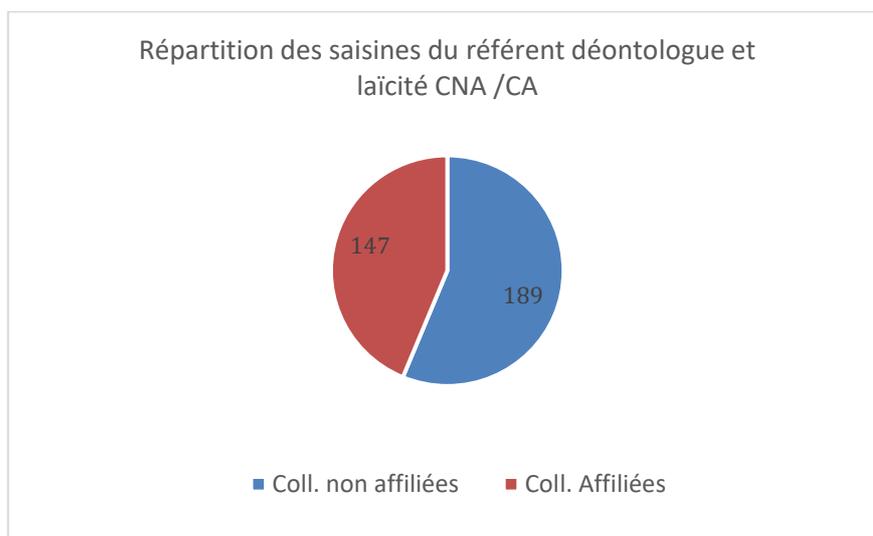


| 2024 | RD fonction publique | Réréfent laïcité | RD élus | Total |
|--------------|----------------------|------------------|-----------|------------|
| 03 | X | X | 2 | 2 |
| 15 | 1 | 0 | X | 1 |
| 26 | 15 | 1 | 13 | 29 |
| 38 | 87 | 8 | 23 | 118 |
| 42 | 24 | 2 | 4 | 30 |
| 43 | 21 | 0 | 1 | 22 |
| 69 | 90 | 9 | 26 | 125 |
| 73 | X | X | 4 | 4 |
| Autre | 5 | 0 | 0 | 5 |
| Total | 243 | 20 | 73 | 336 |

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

| | | | | | | | | |
|------------------------------|-------|-----|---------|-----------|-----------|----------|-----------|-----------|
| CNA 69 | RD FP | RL | RD élus | RD agents | RD AT | RL | RD élus | Total |
| Bron | NON | NON | NON | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Caluire-et-Cuire | OUI | OUI | NON | 2 | 0 | 0 | 0 | 2 |
| Décines-Charpieu | OUI | NON | OUI | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Département du Rhône | NON | NON | OUI | 0 | 0 | 0 | 2 | 2 |
| Ville de Lyon | OUI | NON | NON | 22 | 4 | 1 | 0 | 27 |
| Métropole de Lyon | OUI | OUI | NON | 11 | 3 | 1 | 0 | 15 |
| Région AuRA | OUI | OUI | OUI | 15 | 2 | 0 | 6 | 23 |
| Rillieux-la-Pape | OUI | OUI | NON | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 |
| Saint-Priest | NON | NON | NON | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| SDMIS | OUI | OUI | X | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 |
| Vaulx-en-Velin | OUI | OUI | OUI | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| Vénissieux | OUI | OUI | OUI | 2 | 0 | 0 | 0 | 2 |
| Villeurbanne | NON | NON | OUI | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Total | | | | 53 | 10 | 3 | 8 | 74 |
| CNA 03 | RD FP | RL | RD élus | RD agents | RD AT | RL | RD élus | Total |
| Département de l'Allier | X | X | OUI | | | | 0 | 0 |
| Vichy | X | X | OUI | | | | 0 | 0 |
| Com agglo de Vichy Val | X | X | OUI | | | | 0 | 0 |
| Montluçon | X | X | NON | | | | 0 | 1 |
| Total | | | | | | | 0 | 1 |
| CNA 26 | RD FP | RL | RD élus | RD agents | RD AT | RL | RD élus | Total |
| Département de la Drôme | OUI | OUI | NON | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| Ville de Valence + CCAS | OUI | OUI | OUI | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Ville de Romans-sur-Isère | OUI | OUI | OUI | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| CDE Romans-sur-Isère | OUI | OUI | OUI | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| SDIS 26 | OUI | OUI | OUI | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| Valence Romans Agglo | OUI | OUI | OUI | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Total | | | | 3 | 0 | 0 | 0 | 2 |
| CNA 38 | RD FP | RL | RD élus | RD agents | RD AT | RL | RD élus | Total |
| Grenoble Alpes Métropole | OUI | OUI | OUI | 43 | 1 | 2 | 13 | 59 |
| Ville de Grenoble et CCAS | OUI | OUI | OUI | 12 | 0 | 5 | 3 | 20 |
| Ville et CCAS de Bourgoin- | NON | NON | NON | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Ville et CCAS d'Echirolles | NON | NON | NON | 2 | 0 | 0 | 0 | 2 |
| Ville et CCAS de Saint-Marti | NON | NON | NON | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Ville et CCAS de Vienne | NON | NON | NON | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Département de l'Isère | NON | NON | NON | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Total | | | | 57 | 1 | 7 | 16 | 81 |
| CNA 42 | RD FP | RL | RD élus | RD agents | RD AT | RL | RD élus | Total |
| Saint-Etienne | OUI | OUI | NON | 2 | 0 | 1 | 0 | 3 |
| Roannais Agglomération | OUI | OUI | OUI | 2 | 2 | 0 | 0 | 0 |
| Roanne | OUI | OUI | OUI | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 |
| St Chamond | OUI | OUI | NON | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| St Etienne Métropole | OUI | OUI | NON | 6 | 2 | 1 | 0 | 9 |
| Département 42 | NON | NON | OUI | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| SDIS 42 | OUI | OUI | OUI | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Total | | | | 10 | 5 | 2 | 0 | 12 |
| CNA 43 | RD FP | RL | RD élus | RD agents | RD AT | RL | RD élus | Total |
| Le-Puy-en-Velay et CCAS | OUI | OUI | NON | 2 | 0 | 0 | 1 | 3 |
| CA du Puy-en-Velay | OUI | OUI | NON | 6 | 1 | 0 | 0 | 7 |
| Département Haute-Loire | OUI | OUI | NON | 9 | 0 | 0 | 0 | 9 |
| Total | | | | 17 | 1 | 0 | 1 | 19 |
| CNA 73 | RD FP | RL | RD élus | RD agents | RD AT | RL | RD élus | Total |
| Aix-les-Bains et CCAS | X | X | OUI | | | | 0 | 0 |
| Chambéry et CCAS | X | X | NON | | | | 0 | 0 |
| CA Gd Chambéry | X | X | OUI | | | | 0 | 0 |
| Dpt Savoie | X | X | OUI | | | | 0 | 0 |
| Total | | | | | | | 0 | 0 |

Au total, les saisines émanant des collectivités non affiliées représentent 189 saisines sur 336. 147 saisines émanent des collectivités affiliées.



§ 2. Temps consacré aux saisines et rémunération afférente

Pour chaque réponse apportée à un agent, le référent déontologue crée un « ticket » sur l’outil GRC en précisant notamment le temps passé pour formuler la réponse. Ce système permet de calculer la rémunération du référent. Celle-ci prend la forme de vacations horaires pour les fonctions de référent déontologue pour la fonction publique et référent laïcité (61 euros brut / heure ; 65 euros à compter du 3^e trimestre 2024), auxquelles s’ajoutent les vacations par dossier pour le référent déontologue de l’élu local (80 euros par dossier, conformément à l’arrêté du 6 décembre 2022 pris en application du décret n° 2022-1520 susmentionné). Ces vacations sont payées tous les trimestres.

Ces heures de vacations correspondent, pour l’essentiel au temps passé pour le traitement des saisines, auquel s’ajoute le temps consacré à diverses réunions, notamment les réunions de travail mensuelles avec le CDG 69 et avec les autres référents des CDG de la région Auvergne-Rhône-Alpes. La référente déontologue Élise Untermaier-Kerléo est également rémunérée par le CDG 69 pour le temps qu’elle consacre à l’animation du réseau national des référents déontologues des centres de gestion.

Le temps passé par saisine varie de 10 à 15 minutes (pour les demandes irrecevables ou pour lesquelles le référent déontologue est incompetent) à 3, voire exceptionnellement 4 heures pour les saisines émanant d’une autorité territoriale, en fonction de la complexité ou du caractère inédit de la question posée par l’agent.

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

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

Au total, l'exercice des fonctions de référent déontologue pour la fonction publique, référent laïcité et référent déontologue de l'élu local a donné lieu à une rémunération nette s'élevant à 12 230 euros pour Élise Untermaier-Kerléo pour l'année 2024. L'exercice des fonctions de référent déontologue pour la fonction publique et référent laïcité, pour le second semestre 2024, a donné lieu à une rémunération nette s'élevant à 2162, 62 euros pour Cédric Meurant.

Élise Untermaier-Kerléo

| 2024 | RD fonction publique et RL (heures) | RD élu (dossiers) | Net à payer avant impôt sur le revenu |
|--------------|--|--------------------------|--|
| Janv.-mars | 48,93 | 24 | 4437,3 |
| Avril-juin | 48 | 19 | 4024,1 |
| Juil.-sept. | 27,77 | 12 | 2501,54 |
| Oct.-déc. | 53,58 | 18 | 3769,07 |
| total | 178,28 | 73 | 12230,47 |

Cédric Meurant

| 2024 | RD fonction publique et RL (heures) | Net à payer avant impôt sur le revenu |
|--------------|--|--|
| Janv.-mars | / | / |
| Avril-juin | / | / |
| Juil.-sept. | 10,40 | 676,26 |
| Oct.-déc. | 22,86 | 1486,36 |
| total | 33,26 | 2162,62 |

RD fonction publique et référent laïcité :
61 euros par heure,
65 euros à compter du 3^e trimestre 2024
RD élu : 80 euros par dossier

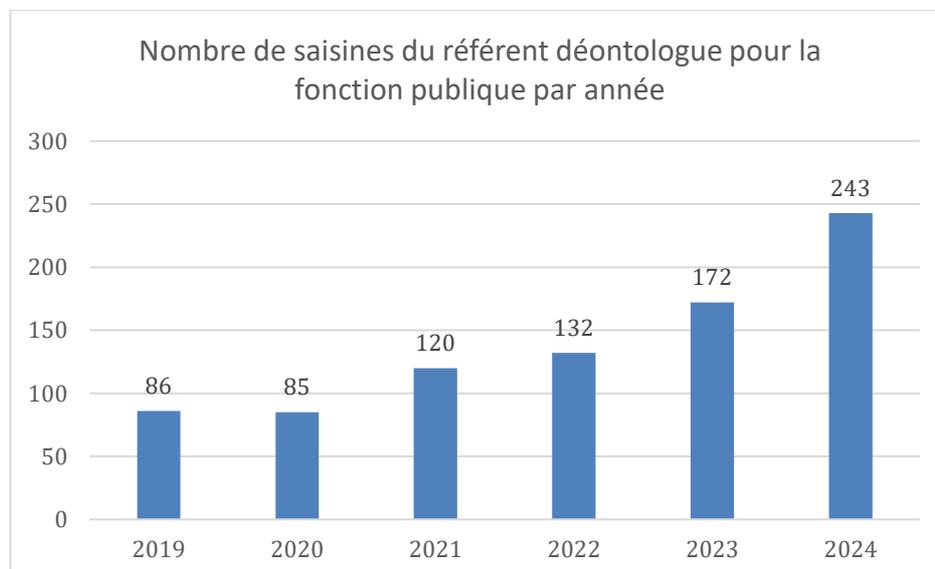
II. Bilan des saisines de l'année 2024 adressées aux référents déontologiques pour la fonction publique

Il convient de dresser un bilan tant quantitatif (§ 1) que qualitatif (§ 2) des réponses apportées par le référent déontologue aux agents et aux autorités territoriales.

§ 1. Bilan quantitatif des saisines

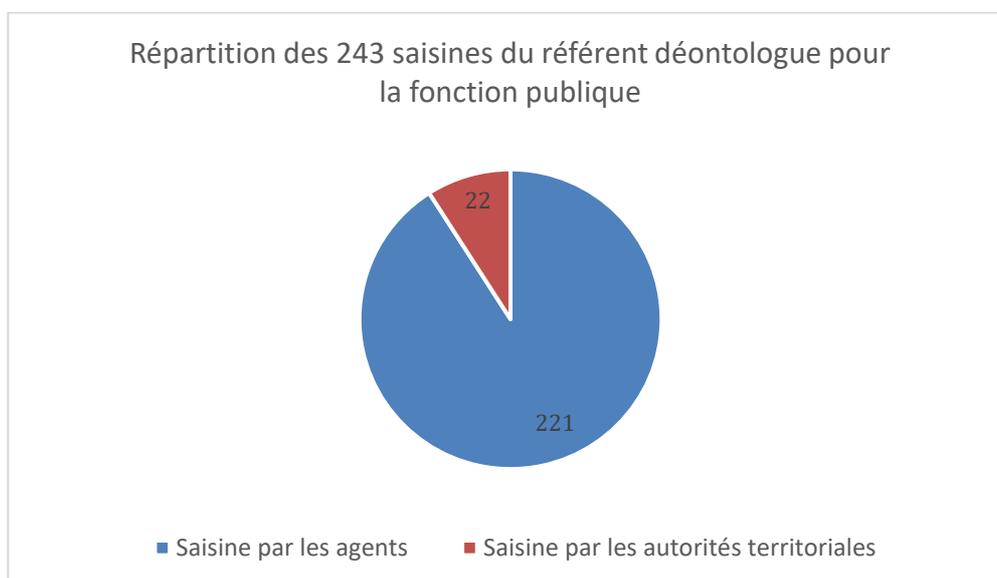
A. Nombre de saisines par les agents ou les autorités territoriales

Le nombre de saisines du référent déontologue pour la fonction publique continue de croître, avec **243 saisines en 2024**, contre 172 demandes en 2023, contre 132 demandes en 2022, 120 demandes en 2021, 85 en 2020 et 86 en 2019. Cette augmentation conséquente démontre que le référent déontologue est bien mieux connu des agents, désormais plus nombreux à avoir le réflexe de le saisir lorsqu'ils s'interrogent sur le respect de leurs obligations professionnelles. Les efforts de communication auprès des agents fournis par les collectivités traduisent systématiquement une multiplication des saisines.

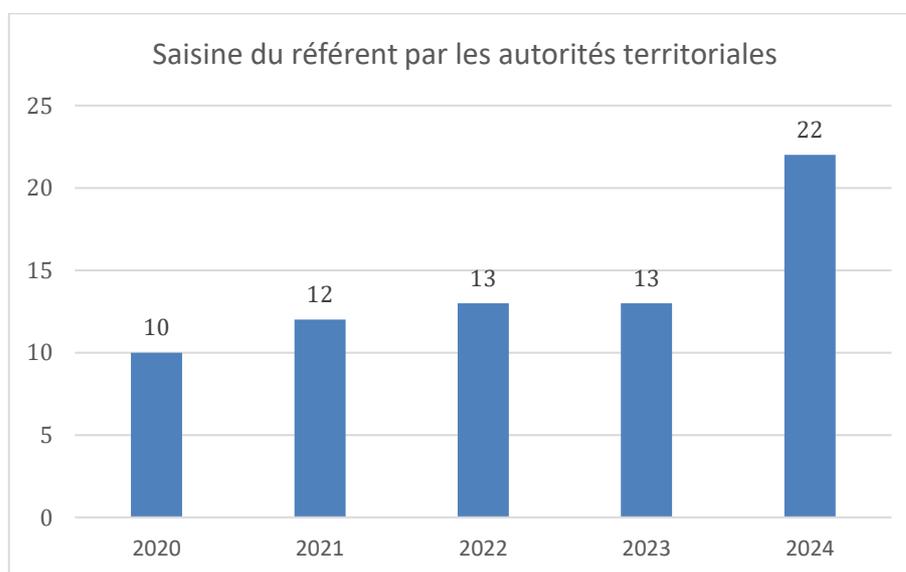


Sur ces 243 saisines, 22 émanent des autorités territoriales qui ont saisi le référent déontologue sur le fondement des dispositions issues de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, dans le cadre des contrôles déontologiques dans la fonction publique, c'est-à-dire en raison d'un doute sérieux sur la compatibilité du projet de

création d'entreprise ou de départ vers le secteur privé d'un agent avec les fonctions publiques exercées depuis trois ans ou encore de la nomination à certains emplois de personnes issues du secteur privé.



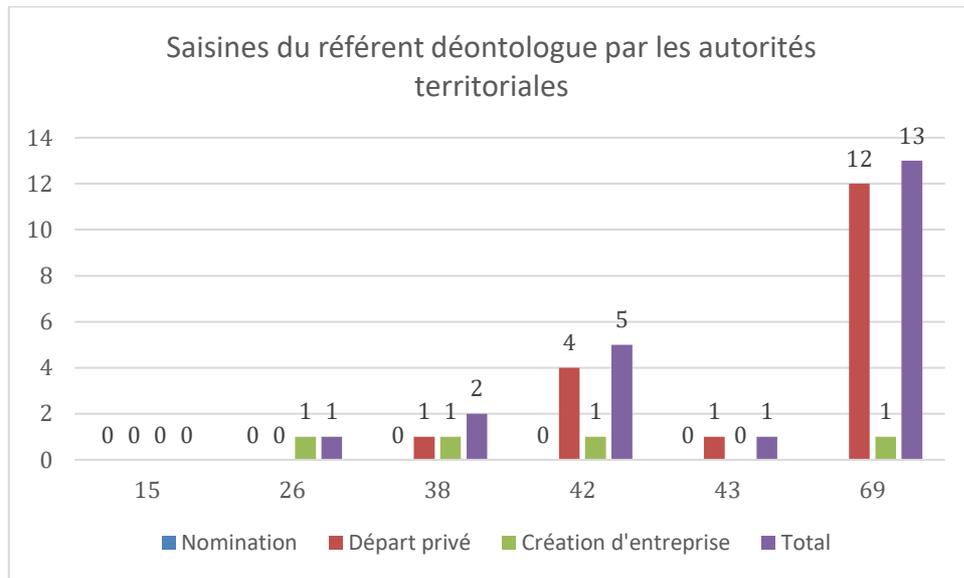
Le nombre de saisines émanant des autorités territoriales sur le fondement des dispositions issues de la loi TFP a donc considérablement augmenté en 2024 (13 saisines en 2023, 13 saisines également en 2022, 12 saisines en 2021 et 10 en 2020).



Sur ces 22 saisines émanant des autorités territoriales,

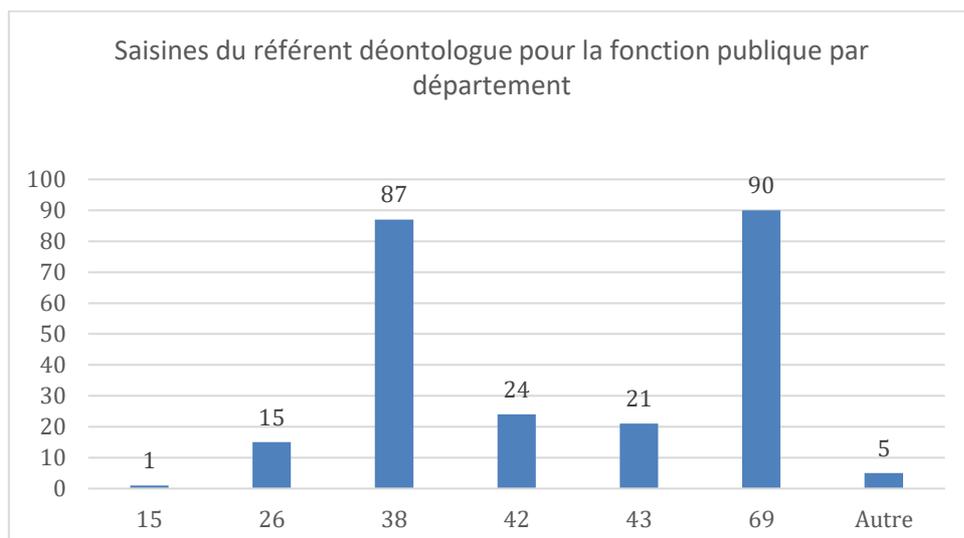
- La majorité des saisines (18) concernent des projets de départ vers le secteur privé ; 4 saisines sont relatives à des projets de création d'entreprise en cumul avec les fonctions publiques. Il n'y a donc eu aucune saisine dans le cadre du contrôle préalable à la nomination d'une personne privée à certains emplois de direction.

- 13 émanent des autorités territoriales du Rhône, 5 saisines émanent de la Loire ; 2 de l'Isère, une saisine de la Drôme et une autre de la Haute-Loire.



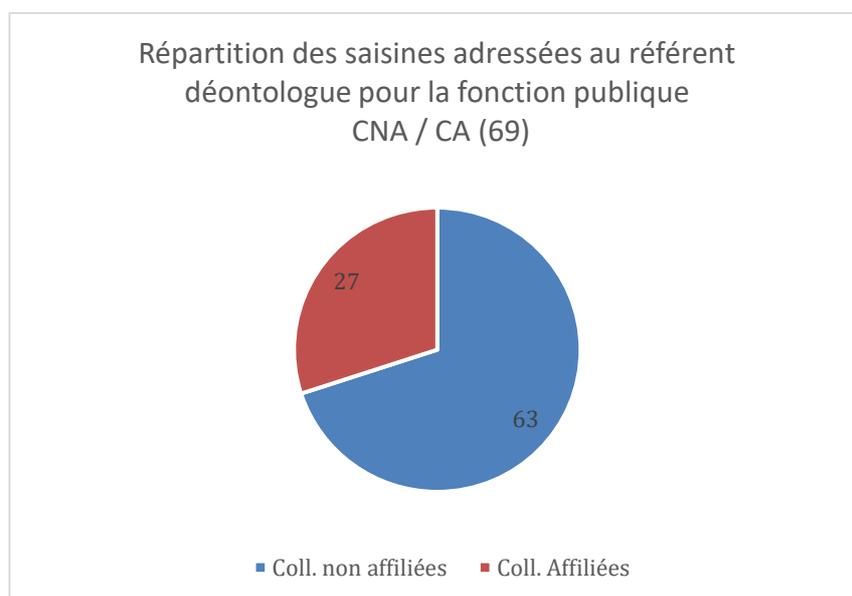
B. Collectivités concernées

Sur les 243 saisines enregistrées, 90 saisines émanent de collectivités du Rhône (69) ; 87 saisines émanent de l'Isère, 24 saisines de la Loire, 21 de la Haute-Loire, 15 de la Drôme et 1 du Cantal. 5 saisines émanent d'agents de collectivités ou de la fonction publique d'État ne relevant pas du champ de compétence du référent déontologue du CDG 69.



Le nombre de saisines est globalement proportionnel au nombre d'agents territoriaux de chaque département. On en compte 54 100 dans le Rhône et 36 000 en Isère, 18 300 dans la Loire, 13 000 dans la Drôme et seulement 5 800 en Haute-Loire et 4 800 dans le Cantal²⁵.

S'agissant du département du Rhône, **une bonne part des saisines adressées au référent déontologue pour la fonction publique (63 sur 90) émanent des collectivités non affiliées (CNA)** qui ont choisi de confier les fonctions de référent déontologue au référent désigné par le CDG 69. Cette proportion importante s'explique logiquement par le poids des douze collectivités non affiliées du Rhône qui représentent environ 39 400 agents sur les 54 100 agents territoriaux du Rhône.

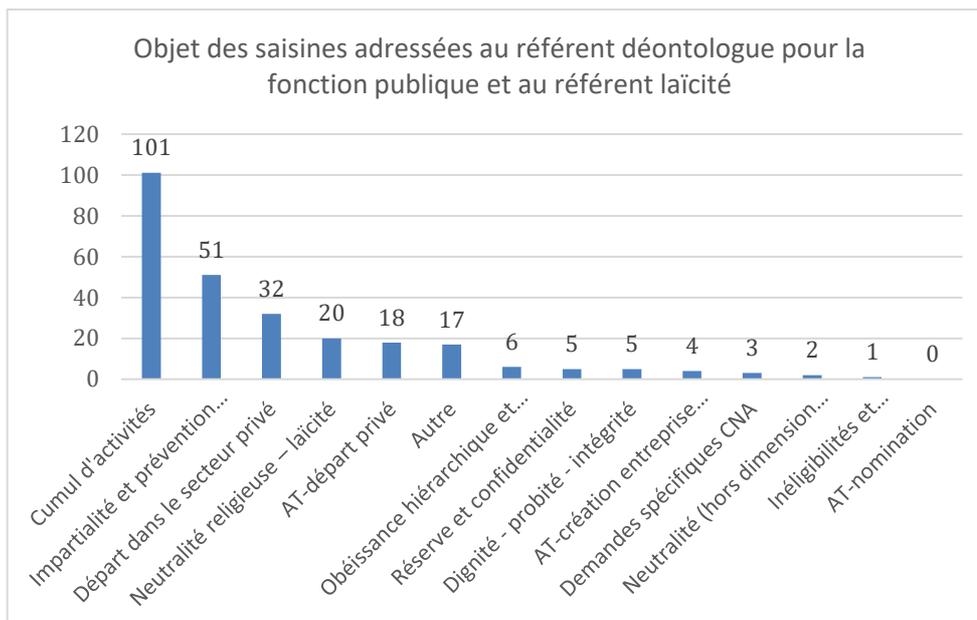


Le nombre de saisines émanant, pour chaque CDG, des collectivités non affiliées (CNA) figure dans le tableau reproduit ci-dessus dans le bilan global (*v. supra*, I).

§ 2. Bilan qualitatif des saisines

Il s'agit d'analyser les 221 saisines effectuées en 2024 par les agents, sur le fondement de l'article L. 124-2 du code général de la fonction publique, qui correspondent à la compétence originelle du référent déontologue (A) puis les 22 saisines émanant des autorités territoriales sur le fondement des dispositions issues de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique (B).

²⁵ Effectifs de la fonction publique territoriale au 31 décembre 2021 : comparaisons départementales. Données INSEE : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2012784#titre-bloc-1>



| Thématique | Saisines 2024 |
|---|---------------|
| Cumul d'activités | 101 |
| Impartialité et lutte contre les conflits d'intérêts (hors départ secteur privé, cumul d'activités, etc.) | 51 |
| Départ dans le secteur privé | 32 |
| Neutralité religieuse – laïcité | 20 |
| AT-départ privé* | 18 |
| Autre | 17 |
| Obéissance hiérarchique et loyauté | 6 |
| Réserve et confidentialité | 5 |
| Dignité - probité - intégrité | 5 |
| AT-crédation entreprise cumulé* | 4 |
| Demandes spécifiques CNA | 3 |
| Neutralité (hors dimension religieuse) | 2 |
| Inéligibilités et incompatibilités | 1 |
| AT-nomination* | 0 |
| Total saisines | 265 |

* AT : autorité territoriale

A. Les saisines par les agents

La grande majorité des saisines traitées par la référente déontologue pour la fonction publique émane des agents : 221 saisines sur 243 au total, auxquelles s'ajoutent les 20 saisines adressées au référent laïcité. 22 saisines seulement émanent des autorités territoriales.

Comme les années précédentes, **la majorité des saisines concerne le cumul d'activités. Le nombre de saisines reste stable : on compte 101 saisines** (contre 97 en 2023) par des agents, auxquelles s'ajoutent 4 saisines émanant d'autorités territoriales dans le cadre du contrôle déontologique préalable à la création d'entreprise en cumul avec les fonctions publiques.

La hausse des demandes concernant le principe d'impartialité et la prévention des conflits d'intérêts, constatée en 2023, se confirme nettement : 51 saisines (contre 21 en 2023, et 10 en 2022). Cette thématique arrive donc en deuxième position.

Les saisines des agents relatives au départ vers le secteur privé, arrivent en troisième position, comme en 2023, mais le nombre de saisines a augmenté : 32 saisines (contre 17 saisines en 2023 contre 19 en 2022). On compte également **18 saisines des autorités territoriales** dans le cadre des contrôles déontologiques (12 en 2023).

En dehors de ces trois thématiques principales - cumul d'activités, prévention des conflits d'intérêts et départ vers le secteur privé –, les saisines des agents se rattachent notamment aux thématiques suivantes : obéissance hiérarchique (6 saisines) ; réserve et confidentialité (5 saisines) ; probité, intégrité et dignité (5 saisines), neutralité – hors dimension religieuse – (2 saisines) ; inéligibilités et incompatibilités (1 saisine).

Les « demandes spécifiques CNA²⁶ » correspondent à des saisines du référent déontologue particulières, complémentaires de sa mission de conseil individuel, telles qu'une demande de présentation par le référent déontologue de son rapport d'activité devant le comité social territorial ou la participation à une séance d'une instance déontologique collégiale mise en place au sein d'une collectivité.

La thématique « autres » regroupe des saisines pour lesquelles le référent déontologue n'est en principe pas compétent, relatives à l'exercice de droits statutaires et non au respect des obligations déontologiques.

Pour un certain nombre de demandes (42 saisines sur 221), les référents déontologues n'ont pas répondu sur le fond, soit que la saisine émanait du service des ressources humaines ou juridique d'une collectivité ou bien d'un agent d'une collectivité extérieur au champ de compétence territoriale du référent, soit que la saisine invitait uniquement le référent à prendre position sur un droit statutaire ou le déroulement de la carrière de l'agent.

²⁶ CNA : collectivités non affiliées.

Plus précisément, sur ces 42 demandes :

- 20 demandes émanaient de chefs de service, responsables ou gestionnaires RH. Dans ce cas de figure, le référent déontologue suggère à l'auteur de la saisine de l'inviter l'agent personnellement concerné à formuler lui-même sa demande. Il lui rappelle également qu'en tant que gestionnaire ou responsable RH, il peut interroger le service carrières – conseil statutaire du centre de gestion concerné.
- 1 demande émanait d'une organisation syndicale.
- 4 demandes émanaient d'un agent de la fonction publique d'État, ou d'agents territoriaux relevant d'un département extérieur au champ de compétence territoriale des référents déontologues désignés par le CDG 69.
- 17 demandes émanaient d'agents questionnant le référent déontologue sur l'étendue de leurs droits statutaires (droit à certaines indemnités, renouvellement congé parental, réintégration suite à une disponibilité, paiement heures supplémentaires, possibilité de rupture conventionnelle, etc.). Dans ce cas de figure, le référent déontologue ne répond jamais sèchement à l'agent mais prend soin de l'orienter dans ses recherches de réponse.

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

Une part substantielle des saisines adressées au référent déontologue par les agents porte sur le cumul d'activités (101 saisines en 2024, 97 saisines en 2023), qu'il s'agisse de l'exercice d'une activité dite « accessoire » ou de la création ou reprise d'une entreprise (a) ou bien d'activités qui peuvent être exercées sans autorisation, telles que la production d'œuvres de l'esprit ou d'activités relevant de la gestion du patrimoine familial et personnel (b). Qu'elles soient soumises à autorisation ou susceptibles d'être exercées librement, ces activités doivent être compatibles avec l'exercice des fonctions publiques (c).

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

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

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

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

Création d'une micro-entreprise.- La confusion entre les deux régimes d'autorisation (activité accessoire/temps partiel pour création d'entreprise) est d'autant plus fréquente que l'exercice d'une activité accessoire peut donner lieu à la création d'une micro-entreprise, comme le précise l'article L. 123-7 du code général de la fonction publique, en renvoyant à l'article L. 613-7 du code de la sécurité sociale. L'article R. 123-8 du code général de la fonction publique précise que les activités accessoires mentionnées aux 1° à 9° peuvent être exercées sous le régime de la micro-entreprise, tandis que pour les activités mentionnées aux 10° et 11° (services à la personne ; vente de biens produits personnellement par l'agent), la création d'une micro-entreprise est obligatoire.

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

Qualification d'activité accessoire.- L'agent public peut être autorisé par son autorité hiérarchique à exercer à titre accessoire une activité professionnelle auprès d'une personne ou d'un organisme public ou privé à condition que celle-ci relève de l'une des catégories limitativement visées par les dispositions de l'article R. 123-8 du code général de la fonction publique, issues de l'article 11 du décret du 30 janvier 2020 relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique (qui a repris à l'identique la liste qui figurait déjà à l'article 6 du décret de 2017). Aux termes de cet article, « *les activités exercées à titre accessoire susceptibles d'être autorisées sont les suivantes :*

1° Expertise et consultation ;

2° Enseignement et formation ;

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

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

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

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

7° Travaux de faible importance réalisés chez des particuliers ;

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

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

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

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

Parmi les questions les plus fréquemment posées en 2024, figure donc, comme les années précédentes, celle de savoir si un agent relève du régime des activités accessoires, susceptibles d'être exercées en cumul avec les fonctions publiques à temps complet et à temps plein et sans limitation dans le temps (même si l'administration employeur peut exiger un renouvellement régulier des demandes d'autorisation de cumul, tous les 1 ou 2 ans), ou bien du régime de la création d'entreprise, qui nécessite d'obtenir une autorisation d'exercer ses

fonctions publiques à temps partiel, pendant une durée de 3 ans maximum, renouvelable 1 an. Une grande partie des réponses de la référente déontologue consiste à indiquer si telle activité – coach professionnel, barreur de feu, formateur en prothésie ongulaire, surveillant de collège ou lycée, professeur de yoga, graphothérapeute, secrétaire administratif, etc.– constitue ou non une activité accessoire au sens de l'article R. 123-8 du code général de la fonction publique (*voir tableau ci-dessous récapitulant les activités au sujet desquelles les référents déontologues désignés par le CDG 69 ont été consultés ou celles qui ont été évoquées par d'autres référents déontologues de CDG dans le cadre du réseau national des référents déontologues des CDG*).

Consultation et expertise.- Le référent déontologue est régulièrement amené à préciser que l'activité de « consultation » visée au 1° de de l'article R. 123-8 du code général de la fonction publique, vise uniquement une mission ponctuelle pour le compte d'une personne déterminée. Il en va de même pour les activités accessoires d'expertise, régies par les mêmes dispositions. Elle ne permet pas d'exercer une activité régulière de conseil. Autrement dit, l'agent doit solliciter une autorisation de cumul sur le fondement de l'activité L. 123-7 du code général de la fonction publique, pour chaque mission de consultation ou expertise. S'il souhaite être autorisé de manière générale, à effectuer des consultations pour des clients dont l'identité n'est pas déjà déterminée, il doit solliciter une autorisation de temps partiel pour création d'entreprise, dont la durée de validité est limitée à 3 ans, renouvelable 1 an, sur le fondement de l'article L. 123-8 du code général de la fonction publique. En effet, selon la doctrine classique de l'ancienne Commission de déontologie de la fonction publique, les activités accessoires de consultation sont effectuées 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 l'activité est compatible avec l'exercice des fonctions publiques (v. notamment rapport d'activité pour 2019, pp. 114-115).

Activités à caractère sportif ou culturel.- Dans la liste des activités dites accessoires, énoncée à l'article R. 123-8 du code général de la fonction publique, figure, au 3°, toute « *activité à caractère sportif ou culturel, y compris encadrement et animation dans les domaines sportif, culturel ou de l'éducation populaire* ». L'ancienne Commission de déontologie de la fonction publique considérait que les activités à caractère sportif ou culturel correspondent traditionnellement à des activités d'entraîneur sportif, professeur de danse, guide touristique, guide de randonnée, animateur de centres aérés ou colonies de vacances, etc. En revanche, la commission estimait que les activités suivantes relèvent du domaine sportif ou culturel mais ne constituent pas pour autant des activités accessoires : technicien lumière/son

(par ex. dans un théâtre), projectionniste de cinéma, stadier dans une enceinte sportive, artificier, vigile, animateur de soirées (DJ, etc.). Selon une jurisprudence constante de la Commission de déontologie, ces activités ne sont pas, en elles-mêmes, des activités sportives ou culturelles mais relèvent principalement de la filière technique, de la sécurité, de l'évènementiel, etc. (voir la [FAQ](#) en ligne).

Cette interprétation paraît assez restrictive. On comprend que l'activité de vigile ne soit pas englobée dans la notion d'activité à caractère sportif ou culturel dès lors que cette activité est susceptible d'être exercée dans des lieux qui n'ont rien à voir avec le secteur culturel ou sportif, comme un tribunal par exemple. En revanche, **les activités qui sont consubstantiellement liées au secteur culturel ou sportif, comme celles de projectionniste de cinéma, DJ ou encore perchiste de remontées mécaniques, méritent d'être regardées comme des activités à caractère culturel ou sportif.**

TABLEAU : Activités accessoires

| Objet de l'activité | Activité accessoire ? | Observations |
|---|-----------------------|--|
| Accompagnement (coaching) de particuliers sur la sobriété énergétique au sein de leurs choix de vie | Non | Activité régulière de conseil nécessitant une autorisation de temps partiel pour création d'entreprise |
| Animateur de centres aérés ou colonies de vacances | Oui | CGFP, art. R. 123-8 : « 3° <i>Activité à caractère sportif ou culturel, y compris encadrement et animation dans les domaines sportif, culturel ou de l'éducation populaire</i> » |
| Ateliers de massages bébé | Oui/Non | Oui, cette activité peut relever de l'art. R. 123-8 du CGFP : « 2° <i>Enseignement et formation</i> », dès lors qu'il s'agit de former les parents et que la formatrice effectue les gestes sur un mannequin. |
| Brocante | Non/Oui | La brocante, c'est-à-dire la vente d'objets d'occasion, le plus souvent de faible valeur, ne fait pas partie de la liste des activités accessoires susceptibles d'être autorisées, sauf à considérer que les objets vendus, même d'occasion, ont été à l'origine fabriqués personnellement par l'agent ou sensiblement modifiés, dans leur apparence et leur destination, par cet agent : il en irait ainsi par exemple de petits meubles transformés, de bijoux et colifichets confectionnés par l'agent à partir d'éléments de récupération etc. (réponse ministérielle) |

| | | |
|--|-----|---|
| | | 23/11/2010, https://questions.assemblee-nationale.fr/q13/13-57541QE.htm) |
| Coaching professionnel | Non | V. rapport annuel 2017 de la Commission de déontologie, p. 48: « <i>s'il n'appartient qu'à l'administration dont relève l'agent, sans avis préalable de la Commission, de l'autoriser à exercer une activité privée de formation à la gestion du stress, au management et à la conduite du changement, dès lors qu'elle est au nombre des activités accessoires mentionnées au b) du 1° de l'article 6 du décret du 27 janvier 2017, en revanche la Commission est compétente pour se prononcer sur l'activité de coaching professionnel que le même agent souhaite exercer en cumul, dès lors que cette activité n'est pas accessoire au sens des dispositions du même article</i> » (avis n°17T3690, 12 oct. 2017). |
| Coach sportif | Oui | CGFP, art. R. 123-8 : « <i>3° Activité à caractère sportif ou culturel</i> » |
| Co-gérant SARL dirigé par un membre de la famille | Non | |
| Conseil dans la gestion du patrimoine, la rénovation énergétique de l'habitat, etc. | Non | L'activité de conseil ne peut être considérée comme une activité d'« <i>expertise et consultation</i> », au sens du 1° de l'art. R. 123-8 du CGFP. Les activités d'expertise ou de consultation, au sens de l'article 11, 1° du décret du 30 janv. 2020, correspondent à des activités nécessairement ponctuelles et doivent être distinguées de la fourniture de prestation de services (v. par ex, avis n° 17T5417 du 11 janv. 2018 de la Commission de déontologie de la fonction publique, cité <i>in</i> rapport d'activité 2018, p. 52). |
| Conseiller en produits naturels (produits de phytothérapie, d'aromathérapie, cosmétiques naturels ou des compléments alimentaires) | Non | |
| Cours de yoga, de cuisine, etc. | Oui | CGFP, art. R. 123-8 : « <i>2° Enseignement et formation</i> ». <u>Remarque</u> : les enseignement et formations peuvent être dispensés sans qu'ils présentent nécessairement un lien avec les compétences mises en œuvre au titre de l'activité principale, comme c'était le cas sous l'empire de la réglementation antérieure à la loi du 2 févr. 2007 de modernisation de la fonction publique. |

| | | |
|---|---------|--|
| Création de jeux de société | Oui/Non | La vente de jeux de société fabriqués artisanalement par l'agent constitue une activité accessoire au sens de l'article R. 123-8 du CGFP : « 11° <i>Vente de biens produits personnellement par l'agent</i> ». S'il s'agit de commercialiser des jeux qui ne sont pas fabriqués personnellement par l'agent, l'activité peut être considérée comme la production d'une œuvre de l'esprit (susceptible d'être exercée librement). Dans ce cas, le conditionnement du jeu doit résulter d'un effort créatif certain, être empreinte de la personnalité de son créateur. Si tel n'est pas le cas, l'activité nécessite une autorisation d'exercer ses fonctions publiques à temps partiel pour création d'entreprise. |
| Création d'un espace de détente intergénérationnel avec animations | Non | |
| DJ, animateur de soirées | Non | V. FAQ mise en ligne par la DGAFP : Selon une jurisprudence constante de la Commission de déontologie, ces activités ne sont pas, en elles-mêmes, des activités sportives ou culturelles mais relèvent principalement de l'évènementiel. |
| Extras dans la restauration | Non | |
| Formation à la prothésie ongulaire | Oui | CGFP, art. R. 123-8 : « 2° <i>Enseignement et formation</i> ». <u>Remarque</u> : les enseignement et formations peuvent être dispensés sans qu'ils présentent nécessairement un lien avec les compétences mises en œuvre au titre de l'activité principale, comme c'était le cas sous l'empire de la réglementation antérieure à la loi du 2 févr. 2007 de modernisation de la fonction publique. En revanche, l'activité même de prothésiste ongulaire ne fait pas partie de la liste des activités accessoires. |
| Formatrice petite enfance | Oui | CGFP, art. R. 123-8 : « 2° <i>Enseignement et formation</i> ». |
| Gestion d'un gîte | Non | |
| Graphothérapie (activité de rééducation de l'écriture qui s'adresse aux enfants et adolescents qui ont des difficultés à écrire - pour qui l'écriture est lente/douloureuse ou illisible-, et de ce fait, | Non | |

| | | |
|--|-----|--|
| entravent leurs apprentissages scolaires). | | |
| Guérisseur | Non | |
| Guide touristique | Oui | CGFP, art. R. 123-8 : « 3° <i>Activité à caractère sportif ou culturel, y compris encadrement et animation dans les domaines sportif, culturel ou de l'éducation populaire</i> » V. FAQ mise en ligne par la DGAFP |
| Hôte de caisse | Non | |
| Kinésiologue | Non | |
| Médiation en gestion de conflits | Non | Non, sauf mission ponctuelle pour le compte d'une personne publique ou d'une association : dans ce cas, l'activité peut relever du 8° de l'article R. 123-8 du CGFP : " <i>Activité d'intérêt général exercée auprès d'une personne publique ou auprès d'une personne privée à but non lucratif</i> ". |
| Missions via l'application ROAMLER (courtes missions, consistant, par exemple, à vérifier la disponibilité de certains articles présents en libre service dans les magasins) | Non | |
| <i>Petsitting</i> : garde et promenade d'animaux domestiques | Oui | CGFP, art. R. 123-8 : « 7° <i>Travaux de faible importance réalisés chez des particuliers</i> » V. aussi la circulaire FP n° 2157 du 11 mars 2008 relative au cumul d'activités |
| Photographie sociale (mariages, baptêmes, etc.) | Non | Si les photographies présentent une dimension artistique, alors l'activité de photographe peut être exercée librement. Les agents peuvent librement exercer une activité consistant en la production d'œuvres de l'esprit. L'agent est alors considéré comme « <i>photographe auteur</i> » : ses photos sont réalisées en exemplaire unique ou bien en nombre limité mais numérotées ; elles sont signées. |
| Porteur de cercueils | Non | |
| Praticienne méthode PEC (psycho-émotionnelle, énergétique et corporelle) | Non | |
| Projectionniste de cinéma, technicien son/lumière (par ex. dans un théâtre) | Oui | Activité à caractère culturel Contra. FAQ mise en ligne par la DGAFP : Selon une jurisprudence constante de la Commission de déontologie, ces activités ne sont pas, en elles-mêmes, des activités sportives ou culturelles mais relèvent principalement de la filière technique. |

| | | |
|---|-----|---|
| Rédacteur web | Non | |
| Secrétariat administratif dans une entreprise | Non | |
| Serveur dans un bar | Non | |
| Sophrologue, psychologue, etc. | Non | L'activité de conseil ne peut être considérée comme une activité d'« <i>expertise et consultation</i> », au sens du 1° de l'art. R. 123-8 du CGFP. Le terme de consultation ne couvre pas la consultation médicale ou paramédicale exercée à titre libérale. V. FAQ mise en ligne par la DGAFP : « <i>une psychologue scolaire ne peut pas donner des consultations en dehors de ses heures de service dans le cadre du régime de l'activité accessoire</i> ». |
| Tatoueur | Non | |
| Taxi | Non | |
| Thérapeute de couples | Non | L'activité de conseil ne peut être considérée comme une activité d'« <i>expertise et consultation</i> », au sens du 1° de l'article R. 124-8 du CGFP. Les activités d'expertise ou de consultation, au sens du 1° de l'article R. 124-8 du CGFP, correspondent à des activités nécessairement ponctuelles et doivent être distinguées de la fourniture de prestation de services. Ainsi l'activité de thérapeute de couples ou de familles s'adressant aux particuliers ne constitue une activité de consultation, laquelle doit être effectuée à la demande d'une personne ou d'un organisme public ou privé dont l'identité doit être mentionnée dans la demande d'autorisation (avis n° 17R0010 du 14 déc. 2017, cité in rapport public 2017 de la Commission p. 48-49). |
| Travaux de jardinage chez des particuliers | Oui | CGFP, art. R. 124-8 : « 7° <i>Travaux de faible importance réalisés chez des particuliers</i> ». |

| | | |
|--|-----|--|
| Vente de miel sur les marchés locaux par un agent qui possède ses propres ruches | Oui | CGFP, art. R. 124-8 : « 4° <i>Activité agricole</i> » La vente des produits tirés d'un patrimoine agricole de dimension modeste constitue bien une activité agricole susceptible d'être exercée en cumul avec les fonctions publiques à temps plein. V. la circulaire FP n° 2157 du 11 mars 2008 relative au cumul d'activités V. aussi question écrite n° 22623 du sénateur Jean Louis Masson |
| Vigile | Non | V. FAQ mise en ligne par la DGAFP : Selon une jurisprudence constante de la Commission de déontologie, ces activités ne sont pas, en elles-mêmes, des activités sportives ou culturelles mais relèvent principalement de la filière de la sécurité. |

Si l'activité que l'agent envisage d'exercer en cumul avec son emploi public ne correspond pas à l'une des catégories visées par l'article R. 124-8 du code général de la fonction publique, l'agent n'a pas d'autre choix que de demander l'autorisation d'exercer ses fonctions à temps partiel pour créer ou reprendre une entreprise. Cette exigence est lourde pour des agents qui souhaitent, afin de compléter leur rémunération, faire simplement quelques heures, en dehors de leur service, au cours du week-end ou pendant leurs congés : tâches administratives dans une entreprise dirigée par une connaissance, hôte de caisse dans un commerce, veilleur de nuit dans un hôtel ou cuisinier dans une colonie de vacances pendant les congés d'été, vente à domicile, etc.

La liste des activités accessoires qui figure à l'article R. 124-8 du code général de la fonction publique apparaît plus contraignante pour les agents de catégorie C qui souhaitent, afin de compléter leur rémunération, faire simplement quelques heures, en dehors de leur service, au cours du week-end ou pendant leurs congés. Les activités de consultation, expertise, enseignement et formation, qui figurent dans la liste concernant davantage les agents de catégorie A, voire B.

⇒ Il serait souhaitable de faire évoluer le régime des activités accessoires. Plutôt que de lister les catégories d'activités accessoires, dont l'exercice en cumul avec des fonctions publiques à temps complet, peut être autorisé par l'autorité hiérarchique, il faudrait plutôt limiter l'exercice d'une activité accessoire en fixant un double plafond : un nombre maximum d'heures par mois ou par année pendant lesquelles l'activité accessoire est exercée ; un montant maximum de rémunération (proportionnel à la rémunération perçue par l'agent au titre de ses activités administratives) auquel l'activité accessoire peut donner lieu. En ce sens, le rapport rédigé en février 2017 dans le cadre du

think tank Terra Nova par Joël Moret-Bailly, Hélène Ruiz-Fabri et Laurence Scialom estime « sans doute souhaitable d'établir des pourcentages de temps d'activité et des plafonds »²⁷.

Le décret-loi du 29 octobre 1936, avait instauré un plafonnement des rémunérations publiques perçues par un agent, fixé à la rémunération principale, augmentée de 30%. Ce plafond avait été abaissé par le décret n° 55-957 du 11 juillet 1955, portant aménagement de la réglementation des cumuls de retraites, de rémunérations et de fonctions, à 100 % du traitement indiciaire de l'intéressé²⁸. Après s'être interrogé sur la nécessité de laisser les rémunérations privées hors de tout plafond de cumul de rémunération, le Conseil d'État a finalement proposé de ne pas soumettre les rémunérations privées à un plafonnement qui risquerait d'être à la source de nombreuses fraudes et donc inefficace²⁹.

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

²⁷ Moret-Bailly J., Ruiz-Fabri H., Scialom L., *Les conflits d'intérêts nouvelle frontière de la démocratie*, Terra Nova, 3 févr. 2017, proposition n° 10, p. 5.

²⁸ Art. 9 du décret-loi de 1936, modifié par le décret de 1935 : « La rémunération effectivement perçue par un fonctionnaire, agent ou ouvrier des collectivités ou services susvisés à l'article 1^{er} ne pourra dépasser, à titre de cumul de rémunérations, le montant du traitement principal perçu par l'intéressé majoré de 100 p. 100, ce traitement étant constitué par la rémunération la plus élevée soumise à retenues pour pensions dans le cas des personnels titulaires on qui serait soumise à retenues pour pension si l'emploi conduisait à pension au titre du régime applicable aux personnels titulaires de la collectivité considérée. »

²⁹ Conseil d'État, Section du rapport et des études, *Le cumul d'activités et de rémunération des agents publics*, 30 nov. 1998, p. 56.

Proposition n° 7

Supprimer ou rendre indicative et non plus limitative la liste des catégories d'activités accessoires, dont l'exercice en cumul avec des fonctions publiques à temps plein, peut être autorisé par l'autorité hiérarchique

- Limiter l'exercice d'une activité accessoire en fixant un double plafond : un nombre maximum d'heures par mois ou par année pendant lesquelles l'activité accessoire est exercée ; un montant maximum de rémunération (proportionnel à la rémunération perçue par l'agent au titre de ses activités administratives) que l'activité accessoire peut procurer.

- À défaut d'instituer un plafond chiffré, une formule plus générale, susceptible d'être appliquée comme un standard, énonçant que la rémunération des activités accessoires ne saurait être excessive et porte atteinte à l'exercice des fonctions publiques, pourrait au moins être intégrée dans les textes.

b) Les activités privées susceptibles d'être exercées librement

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

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

³⁰ *Ibid.*

activité privée impliquant la création d'entreprise a été interprétée comme étant circonscrite à l'hypothèse dans laquelle cette entreprise est le support d'une activité professionnelle³¹.

Par ailleurs, comme le précise l'article R. 123-7 du code général de la fonction publique, « *l'exercice d'une activité bénévole au profit de personnes publiques ou privées sans but lucratif est libre* ». Cette disposition ne s'étend pas aux activités bénévoles pour le compte de personnes privées à but lucratif. Le 1° de l'article L. 123-1 du code général de la fonction publique interdit aux agents publics « *de participer aux organes de direction de sociétés ou d'associations à but lucratif* ». Le fait que l'activité de dirigeant soit bénévole ne permet pas de contourner cette interdiction qui vise toute société à but lucratif. Dans le même sens, la Haute Autorité a estimé qu'une activité professionnelle exercée pour le compte d'une entreprise privée constitue par nature une activité privée lucrative, quand bien même elle ne donne pas lieu à rémunération. Une telle activité doit, dès lors, faire l'objet d'une autorisation préalable au titre de ces dispositions. À ce titre, une activité de consultant senior pour le compte d'un cabinet de conseil aux entreprises constitue par nature une activité privée lucrative devant faire l'objet d'un contrôle préalable, et ce même si l'activité n'est pas rémunérée³².

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

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

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

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

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

3° Les œuvres dramatiques ou dramatico-musicales ;

³¹ Rapport d'activité 2017, p. 49.

³² Délibération n° 2021-191 du 19 oct. 2021 (résumé en ligne sur le site de la HATVP).

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

5° *Les compositions musicales avec ou sans paroles ;*

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

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

8° *Les œuvres graphiques et typographiques ;*

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

10° *Les œuvres des arts appliqués ;*

11° *Les illustrations, les cartes géographiques ;*

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

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

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

Cette liste est indicative : des productions qui ne figurent pas expressément dans cette liste peuvent néanmoins être qualifiées d'œuvres de l'esprit. Conformément à la jurisprudence de l'ancienne Commission de déontologie³³, la production d'œuvres de l'esprit correspond à des activités essentiellement artistiques (un photographe qui photographie les montagnes, un illustrateur qui expose dans des galeries d'art, etc.). En revanche, les activités qui, par leur dimension essentiellement commerciale (les agents concernés répondent à une commande précise), ne peuvent être considérées comme des œuvres de l'esprit : photographe de mariage,

³³ V. la FAQ rassemblant les questions récurrentes posées au secrétariat de la Commission de déontologie de la fonction publique, qui n'est hélas plus en ligne sur le portail de la fonction publique mais que l'on trouve sur le site du SAFPT : <http://www.safpt.org/SAFPT-2020/FAQ%20Cumul%20activite.pdf>

rédacteur local de presse, illustrateur dans l'édition, etc. Dans cette seconde hypothèse, l'agent peut solliciter à bénéficier d'un cumul pour création ou reprise d'entreprise.

Un agent peut-il librement publier un roman qu'il a écrit en dehors de ses heures de service ? S'agissant de la production d'œuvres de l'esprit, l'agent n'a pas besoin d'autorisation de cumul pour écrire et publier un livre. Toutefois, dans un souci de dialogue avec son employeur, l'agent peut informer son supérieur hiérarchique de la publication du livre avant sa parution : il vaut mieux qu'il l'apprenne par lui plutôt qu'il ne le découvre par hasard. Par ailleurs, l'agent doit respecter les obligations de secret et de discrétion professionnels énoncés dans le statut général de la fonction publique, ainsi que le devoir de réserve, consacré par la jurisprudence. Autrement dit, l'agent ne doit pas révéler dans son livre, des faits, informations ou documents dont il a eu connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions (discrétion), ni des informations relatives à des usagers du service (secret). L'agent doit éviter d'évoquer le fonctionnement interne de son administration, d'autant plus s'il s'agit de le critiquer (réserve). En outre, conformément au devoir de réserve, l'agent, même sous couvert de l'anonymat, ne doit pas critiquer le fonctionnement de son administration, ni se moquer de ses collègues, même en remplaçant leurs noms par des noms imaginaires. S'il critique publiquement une politique publique, il doit à tout le moins éviter de le faire en sa qualité d'agent public.

⇒ La réalisation de tatouages relève-t-elle de la production des œuvres de l'esprit ?

L'activité de tatoueur ne fait pas partie des activités accessoires limitativement énumérées par l'article R. 123-8 du code général de la fonction publique. Elle nécessite donc en principe une autorisation de temps partiel pour création d'entreprise sur le fondement de l'article L. 123-8 du CGFP, autorisation limitée dans le temps à 3 ans renouvelable 1 an.

La question s'est posée de savoir si l'activité de tatoueur pouvait s'analyser comme relevant de la « production d'œuvres de l'esprit », dans la mesure où l'agent envisage de dessiner des dessins originaux et uniques, ce qui lui permettrait d'exercer cette activité librement, sans autorisation et donc sans devoir passer à temps partiel pour création d'entreprise.

Or, si le dessin original, portant l'empreinte de la personnalité de l'auteur peut être qualifié d'œuvre de l'esprit comme l'a reconnu la cour d'appel de Paris en 1998 à propos du tatouage représentant une tête d'aigle ornant le bras de Johnny Hallyday, l'activité du tatoueur consistant à reproduire ce dessin sur la peau d'une personne est une prestation de service non artistique. Ainsi, dans une décision du 5 décembre 2022, n°467864, le Conseil d'État a refusé d'inclure les tatoueurs dans la catégorie des artistes pouvant être exonérés de CFE, en

considérant que les tatoueurs, « *qui réalisent non des objets cessibles, eu égard au principe de non-patrimonialité du corps humain inscrit à l'article 16-1 du code civil, mais une prestation de service, ne sauraient être regardés comme vendant le produit de leur art au sens des dispositions contestées* ».

⇒ L'activité de tatoueur ne peut donc être exercée librement par un agent public au titre de la production des œuvres de l'esprit. Elle nécessite une autorisation de temps partiel pour création d'entreprise au titre de l'article L. 123-8 du code général de la fonction publique.

Gestion du patrimoine personnel et familial.- Même si la loi ne l'énonce plus expressément depuis l'entrée en vigueur de la loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, les agents publics demeurent libres de gérer leur patrimoine personnel et familial, comme l'a confirmé la Commission de déontologie de la fonction publique³⁴. Selon cette dernière, l'interdiction faite aux agents de cumuler leurs fonctions administratives avec une activité privée impliquant la création d'entreprise a été interprétée comme étant circonscrite à l'hypothèse dans laquelle cette entreprise est le support d'une véritable activité professionnelle³⁵. Le caractère professionnel est apprécié en tenant compte de différents indices tels que la forme juridique de l'entreprise, la nature et l'ampleur de l'activité, les moyens matériels et intellectuels mis en œuvre ou encore, le cas échéant, la répartition du capital (avis n°16T1850 du 7 juillet 2016).

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

³⁴ V. par exemple rapport d'activité 2017, p. 49.

³⁵ V. rapport d'activité 2017, p. 49.

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

Le référent déontologue a été saisi à plusieurs par des agents demandant s'il était possible d'être gérant de sociétés familiales. Un agent l'a interrogé plus précisément sur la possibilité de reprendre l'exploitation agricole de son conjoint qui devait partir à la retraite, en cumul avec ses fonctions publiques. Selon les dispositions de l'article R. 123-8 du code général de la fonction publique, parmi les activités accessoires susceptibles d'être autorisées en cumul avec les fonctions publiques exercées à temps complet et à temps plein, figure la catégorie suivante : « 4° *Activité agricole au sens du premier alinéa de l'article L. 311-1 du code rural et de la pêche maritime dans des exploitations agricoles constituées ou non sous forme sociale* ». En pratique, l'activité agricole « *accessoire* » correspond à celle d'un agent public qui possède un patrimoine modeste (cultures de petite taille, cultures vivrières, etc.) et qui souhaite entretenir ce patrimoine au moyen de la vente des produits qu'il en retire, ou bien profiter de ses loisirs pour se constituer des ressources financières accessoires, sans que cette activité le conduise à créer une société civile ou commerciale (circulaire n° 2157 du 11 mars 2008 relative au cumul d'activités).

Si une activité agricole accessoire peut donner lieu à la création d'une micro-entreprise, en revanche, elle ne peut donner lieu à la création ou la reprise d'une société civile ou commerciale. Toutefois, là encore, il existe une certaine tolérance (mais qui n'est pas prévue ni dans la loi, ni dans le décret), au titre de la liberté de gestion du patrimoine personnel et familial. La circulaire n° 2157 du 11 mars 2008 relative au cumul d'activités³⁶ énonçait que l'agent public peut reprendre une société pour exploiter une activité agricole « *afin de protéger la transmission des biens familiaux, dans le cas par exemple où l'agent se retrouve le conjoint survivant d'un exploitant agricole, ou bien l'héritier d'une exploitation de ce type* ».

³⁶ V. la circulaire p. 10 : http://circulaire.legifrance.gouv.fr/pdf/2009/05/cir_26274.pdf

Proposition n° 8

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

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

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

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

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

Absence de conflit d'intérêts.- L'obligation de désintéressement, consacrée dans les statuts successifs de la fonction publique, interdit au fonctionnaire « *d'avoir, par lui-même ou par personne interposée et sous quelque dénomination que ce soit, dans une entreprise soumise au contrôle de son administration ou service, ou en relation avec son administration ou service, des intérêts de nature à compromettre son indépendance* »³⁷.

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

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

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

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

³⁷ Art. 8 du statut de 1946 ; art. 8-2 du statut de 1959 ; art. 25 du statut de 1983 ; art. L. 123-1 du CGFP.

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

Si le risque pénal est limité s'agissant de la création d'une entreprise, il peut exister si l'agent est amené, dans l'exercice de ses fonctions administratives, à surveiller l'entreprise qu'il entend créer. En outre, l'agent doit faire preuve d'une grande prudence dans le choix de ses futurs clients : il ne doit pas avoir pour clients des personnes dont il a la charge d'assurer la surveillance, l'administration, la liquidation ou le paiement dans le cadre de ses fonctions publiques. Ainsi la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique ne s'est-elle pas opposée à ce que la directrice du cabinet et de la communication d'un maire d'une commune de plus de 20 000 habitants crée, en cumul avec ses fonctions publiques, une microentreprise pour entreprendre une activité de conseil en communication politique, en lui imposant de s'abstenir de prendre pour cliente, dans le cadre de son activité privée, toute entreprise dont elle a, en tout ou partie, la charge d'assurer la surveillance, l'administration, la liquidation ou le paiement au sens des dispositions de l'article 432-12 du code pénal, dans le cadre de ses fonctions actuelles³⁸.

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

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

³⁸ Délibération n° 2021-15 du 2 févr. 2021 (résumé en ligne sur le site de la HATVP).

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

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

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

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

⇒ L'activité de magnétiseur est-elle compatible avec l'exigence de dignité des fonctions publiques ?

L'activité de magnétiseur ne fait pas partie des activités accessoires susceptibles d'être autorisées par la collectivité en cumul avec les fonctions à temps complet ou à temps non complet dès lors que la durée du travail est supérieure à 70 % de la durée légale ou réglementaire du travail (= 24h30 par semaine). Elle nécessite une autorisation de temps partiel pour création d'entreprise, qui peut être accordée par la collectivité pour une durée de 3 ans maximum et est renouvelable 1 an.

En outre, se pose la question de la compatibilité de l'activité de magnétiseur avec l'exercice des fonctions publiques. Comme le rappelle notamment l'article L. 124-12 du Code général de la fonction publique, l'autorité territoriale qui accorde l'autorisation examine si l'activité exercée par l'agent public risque de compromettre ou de mettre en cause le fonctionnement normal, l'indépendance ou la neutralité du service, de méconnaître tout principe déontologique mentionné aux articles L. 121-1 et L. 121-2 ou de placer l'intéressé en situation de commettre les infractions prévues aux articles 432-12 ou 432-13 du code pénal.

Or, certaines pratiques de soins non conventionnelles peuvent être considérées comme contraires à l'exigence de dignité des fonctions publiques, notamment pour les personnels éducatif, médical, médico-social et policier et avec les fonctions des magistrats administratifs. Pour les agents concernés, ces activités sont donc interdites en cumul. Ces activités sont également susceptibles de porter atteinte à la dignité attachée à l'exercice des fonctions s'agissant des fonctionnaires d'un niveau hiérarchique supérieur.

Ainsi, saisie par un chef de service de police municipale ayant demandé à être placé à temps partiel en vue d'exercer à titre lucratif, dans le cadre d'une entreprise individuelle, une activité de magnétiseur, qui relève des pratiques de soins non conventionnelles, l'ancienne commission de déontologie de la fonction publique (à laquelle a succédé la Haute Autorité pour

la transparence de la vie publique) a estimé qu'eu égard à l'autorité qui s'attache aux fonctions de policier, un tel cumul est incompatible avec les principes déontologiques énoncés dans le statut général de la fonction publique. Sont sans incidence à cet égard la circonstance que le service dirigé soit un service de police municipale et que la pratique de soins non conventionnelle soit exercée au domicile de l'intéressé, à quelque 40 km de son lieu de travail. (avis n°18T5854 du 17 janvier 2019, in *Rapport d'activité 2019*, p. 53). Dans le même sens, la pratique d'activités de médium ne saurait être cumulée avec l'exercice des fonctions administratives d'un agent sans porter atteinte à la dignité de ces fonctions. Par suite, l'activité de médium est incompatible avec l'exercice de fonctions dans l'administration (Avis n° 19T6259 du 17 octobre 2019).

À l'inverse, l'agent assistant socio-éducatif principal peut exercer en cumul les activités d'éducatrice spécialisée et de sophrologue, sous réserve qu'il s'abstienne de prendre en charge des personnes rencontrées dans le cadre de l'exercice de ses fonctions administratives, de tout démarchage sur le lieu d'exercice de ses fonctions ainsi que de faire état de sa qualité de fonctionnaire dans l'exercice de son activité privée (Avis n°18H6211 du 17 janvier 2019).

⇒ L'activité de magnétiseur n'est pas compatible avec les fonctions publiques exercées par un adjoint technique (cat. C), dans la mesure où celui-ci est responsable de la cantine et de la garderie périscolaire. En revanche, l'exercice de cette activité pourrait être envisagée dans le cadre d'un départ (éventuellement temporaire : disponibilité) de la fonction publique.

2. Départ vers le secteur privé

Indépendamment des saisines émanant des autorités territoriales (v. *infra*), le référent déontologue pour la fonction publique a traité, en 2024, 32 saisines émanant d'agents, concernant un projet de départ vers le secteur privé. Le nombre de demandes a donc considérablement augmenté (17 saisines en 2023, 19 saisines en 2022). Comme les années précédentes, le référent déontologue a été saisi de cas délicats dans la mesure où ils portaient sur une possibilité de recrutement par une entreprise prestataire de la collectivité de l'agent. Il a également été saisi à plusieurs reprises par des agents qui souhaitent quitter la fonction publique pour créer une entreprise de conseil et proposer des prestations à des collectivités publiques. Le référent déontologue leur explique que, pour éviter toute confusion entre leurs anciennes fonctions publiques et leur activité privée, ils devront en principe, pendant un délai de trois ans suivant la cessation de leurs fonctions publiques, s'abstenir de toute relation professionnelle avec leur ancienne collectivité.

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

- a été chargé d'assurer la surveillance ou le contrôle de cette entreprise ;
- a été chargé de conclure des contrats de toute nature avec cette entreprise ;
- a été chargé de formuler un avis sur des contrats de toute nature conclus avec cette entreprise ;
- a été chargé de proposer directement à l'autorité compétente des décisions relatives à des opérations réalisées par cette entreprise ;
- a été chargé de formuler un avis sur des décisions relatives à des opérations réalisées par cette entreprise.

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

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

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

- *Avez-vous été chargé de réaliser l'analyse des offres ?*
- *Avez-vous été chargé de rédiger ou de participer à la rédaction du cahier des clauses techniques particulières (CCTP) ?*
- *Avez-vous, au sein de votre équipe, un rôle de proposition pour passer les bons de commande ?*
- *Avez-vous émis des avis sur la réalisation, par l'entreprise, des prestations commandées ?*
- *Avez-vous été chargé de réceptionner des prestations et d'attester de la conformité des factures émises aux commandes en vue de leur règlement ?*
- *Avez-vous été chargé de constater l'existence d'un service fait, ou de proposer directement à l'autorité compétente des décisions relatives à des prestations proposées par cette entreprise ?*

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

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

Risque d'atteinte aux fonctions précédemment exercées ou à une obligation déontologique.- Il convient également de s'assurer que l'activité que l'agent envisage d'exercer ne risque pas de compromettre ou de mettre en cause le fonctionnement normal, l'indépendance ou la neutralité du service, ou de méconnaître tout principe déontologique. Il s'agit de garantir la neutralité mais aussi l'apparence de neutralité de l'administration, ainsi que l'impartialité et l'apparence d'impartialité de l'agent et donc d'éviter le maintien ou la constitution d'une situation de conflit d'intérêts. L'agent quittant la fonction publique ne doit pas avoir utilisé ou paraître avoir utilisé ses fonctions publiques pour préparer sa reconversion professionnelle. Il convient aussi de s'assurer que l'activité envisagée n'est pas susceptible de remettre en cause le fonctionnement indépendant, impartial et objectif de l'administration où le fonctionnaire a exercé ses fonctions, c'est-à-dire qu'elle ne risque pas de placer les agents de cette administration eux-mêmes en situation de conflit d'intérêts à l'avenir. Lorsque le départ est autorisé, il doit généralement être imposé à l'agent de s'abstenir de toute démarche auprès de l'ancienne administration, de conduire des actions de représentation d'intérêts auprès d'elle, ou d'utiliser son ancien titre. Il doit également lui être rappelé qu'il ne doit pas faire usage de documents ou d'informations confidentiels dont il aurait eu connaissance du fait de ses anciennes fonctions.

⇒ **Un agent peut-il proposer des prestations dans le cadre de sa nouvelle activité privée à son ancienne collectivité employeur ?**

En principe, lorsqu'un agent exerce une activité privée, que ce soit en cumul avec ses fonctions publiques ou à l'issue de celles-ci, la collectivité ou l'établissement employeur doit veiller à la compatibilité de cette activité avec les fonctions publiques exercées. De manière générale, il est demandé à l'agent de bien veiller à ce qu'il n'y ait aucune interférence entre son activité privée et ses fonctions publiques.

Ainsi, selon le *Guide déontologique II. Contrôle et prévention des conflits d'intérêts* (p. 39), la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), lorsqu'elle émet un avis de compatibilité sur un projet de départ vers le secteur privé, impose en règle générale à l'agent de respecter des réserves dites usuelles, notamment :

- s'abstenir de réaliser des prestations, de quelque nature que ce soit, pour ses anciens services ou tout autre organisme sur lequel l'intéressé avait autorité
- ne pas intervenir auprès de ses anciens services pour le compte de sa société ou de ses clients, par exemple en appui à une demande de subvention / d'agrément / d'autorisation.

Or, l'interdiction de toute relation professionnelle avec l'ancienne collectivité employeur, pendant un délai de 3 ans, entre en conflit avec le principe d'égal accès à la commande publique.

Ancien agent sollicité par la collectivité.- Il arrive que ce soient les collectivités employeurs qui sollicitent leur ancien agent au titre de sa nouvelle activité privée. Il convient de rappeler que, selon la jurisprudence administrative, une collectivité ne peut pas, pour faire face au départ d'un agent, faire appel à une société privée par le biais d'un marché public car en principe, les emplois permanents des collectivités sont occupés par des fonctionnaires (art. L. 311-1 du Code général de la fonction publique). Ces emplois permanents peuvent éventuellement être occupés par des agents contractuels pour faire face à une vacance temporaire d'emploi dans l'attente du recrutement d'un fonctionnaire, conformément aux dispositions des articles L. 333-8 et suivants (CAA Nantes, 29 oct. 2021, n° 20NT02088).

Cas particulier : compétences rares.- Cependant, l'ancienne Commission de déontologie de la fonction publique avait pris en compte l'intérêt général qui s'attache à ce que l'administration puisse bénéficier des prestations rendues par l'agent dans des hypothèses exceptionnelles où ce dernier dispose de compétences rares. Il en va ainsi pour un ancien fonctionnaire de sécurité de l'Institut national de la santé et de la recherche médicale qui est l'un des rares spécialistes des risques liés à la sûreté biologique et à la mise en place de programmes de recherche duale (avis n°16E2506 du 6 octobre 2016).

⇒ Il est donc risqué, pour la collectivité, de proposer à son ancien agent, avant l'expiration d'un délai de 3 ans suivant son départ, d'effectuer des prestations de service pour son compte. Si elle le fait, il faudrait au minimum qu'elle respecte les principes fondamentaux de la commande publique, en veillant au respect des exigences minimales de publicité et mise en concurrence.

Candidature de l'agent à une procédure de passation lancée par son ancienne collectivité employeur.- En principe, l'agent ne peut pas, au titre de son activité privée, candidater à l'attribution d'un contrat avec sa propre collectivité.

Selon un arrêt de la Cour administrative d'appel (CAA) de Bordeaux, 6^e chambre, du 4 octobre 2022, 20BX02326, « aucune disposition du code des marchés publics n'interdit à un fonctionnaire ou agent public de candidater à une procédure de mise en concurrence ». Il s'agissait d'un marché de collecte des déchets ménagers sur la commune de Papaïchton, attribué par la communauté de communes de l'ouest guyanais, à un agent public de la commune de Papaïchton. Toutefois, dans cet arrêt, le contrat avait été attribué par la communauté de

communes de l'ouest guyanais, établissement public de coopération intercommunale, qui est une personne morale distincte de la commune de Papaïchton, employeur de l'agent. En outre, aucun élément du dossier ne permettait d'estimer que sa qualité de fonctionnaire ou les fonctions d'agent territorial qu'il exerçait auraient placé l'agent dans une situation privilégiée de nature à l'avantager. Par suite, le moyen tiré de ce que le principe d'égalité de traitement entre les candidats n'aurait pas été respecté a été écarté. Pour écarter l'offre présentée par un ancien agent public, il faut donc démontrer qu'en l'espèce, notamment en raison des fonctions qu'a exercées l'agent au sein de la collectivité, ce dernier a pu avoir accès à des informations privilégiées concernant l'attribution des contrats auquel l'entreprise privée qui l'emploie a candidaté.

⇒ La référente déontologue recommande à l'agent de ne pas à une procédure de passation ouverte par son ancienne collectivité ou, s'il s'agit d'une commune, par une commune membre du même EPCI, pendant un délai de trois ans à compter de son départ vers le secteur privé.

3. Impartialité et prévention des conflits d'intérêts

En 2024, les demandes concernant le principe d'impartialité et la prévention des conflits d'intérêts sont en nette augmentation (51 saisines, contre 21 saisines en 2023, 10 saisines en 2022) et arrivent en deuxième position, ce qui traduit certainement une prise de conscience plus grande, de la part des agents, de l'obligation qui leur incombe de prévenir ou faire cesser les situations de conflits d'intérêts dans lesquels ils se trouvent ou pourraient se trouver.

Cadre.- L'agent doit être impartial. Il doit également « paraître » impartial, aux yeux des tiers, usagers du service ou collègues. Depuis la loi du 20 avril 2016, le statut de la fonction publique rappelle que l'agent exerce ses fonctions avec impartialité (CGFP, art. L. 121-1) et précise que « *l'agent public veille à prévenir ou à faire cesser immédiatement les situations de conflit d'intérêts défini à l'article L. 121-5 dans lesquelles il se trouve ou pourrait se trouver* » (art. L. 121-4). Le conflit d'intérêts, selon l'article L. 121-5, est défini comme « *toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif des fonctions de l'agent public* ». L'article L. 122-1 précise enfin que « *l'agent qui estime se trouver dans une situation de conflit d'intérêts (...) saisit son supérieur hiérarchique ; ce dernier, à la suite de la saisine ou de sa propre initiative, confie, le cas échéant, le traitement du dossier ou l'élaboration de la décision à une autre personne* ».

Ainsi, le fait pour un agent public d'être en situation de conflits d'intérêts et de ne prendre aucune mesure pour y remédier, l'expose à des **poursuites disciplinaires** au sein de sa collectivité. En outre, la situation de conflit d'intérêts dans laquelle un agent public se trouve peut l'exposer au risque d'être **poursuivi pénalement pour prise illégale d'intérêts**. Ce délit est sanctionné par l'article 432-12 du code pénal aux termes duquel: « *le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public ou par une personne investie d'un mandat électif public, de prendre, recevoir ou conserver, directement ou indirectement, un intérêt quelconque dans une entreprise ou dans une opération dont elle a, au moment de l'acte, en tout ou partie, la charge d'assurer la surveillance, l'administration, la liquidation ou le paiement, est puni de cinq ans d'emprisonnement et d'une amende de 500 000 €, dont le montant peut être porté au double du produit tiré de l'infraction* ». Le délit de prise illégale d'intérêts est consommé dès que le prévenu a pris, reçu ou conservé, directement ou indirectement, un intérêt dans une affaire dont il avait l'administration ou la surveillance, celles-ci se réduiraient-elles à de simples pouvoirs de préparation ou de propositions de décisions prises par d'autres (Cour de cassation, crim., 14 juin 2000, n° 99-84.054 P). Peu importe que l'agent n'ait pas de pouvoir de décision.

Les saisines portant sur des situations potentiellement constitutives de conflits d'intérêts concernent notamment la passation des contrats publics, la gestion des ressources humaines, ou encore l'attribution des subventions. Ces conflits d'intérêts sont souvent liés à des liens familiaux (a), à l'exercice d'une activité professionnelle privée qu'elle soit exercée en cumul avec les fonctions publiques ou qu'elle soit antérieure au recrutement de l'agent par la collectivité publique (b), à un engagement associatif de l'agent (c). Même si les questions sont bien moins fréquentes que pour les élus locaux (voir *infra*), surgissent également des situations de conflits entre intérêts publics (d).

a) Liens familiaux

Le lien d'intérêt est parfois familial. Tel était le cas d'un agent s'interrogeant sur les mesures à prendre dans le cadre d'une consultation lancée par la collectivité auprès des établissements bancaires pour l'obtention d'offres de prêts, dans la mesure où son conjoint travaille dans l'un des établissements bancaires susceptibles de participer à la consultation. Dans le même ordre d'idées, la référente déontologue a été saisie par un agent à propos de la passation d'un marché public susceptible d'être attribué à une société dont le commercial était le conjoint d'un agent travaillant au sein de la collectivité.

Relation amoureuse entre un responsable hiérarchique et un agent placé sous son autorité.- En matière de ressources humaines, plusieurs situations ont également été soumises à la référente déontologue. La question a été posée de savoir si un directeur général des services peut avoir une relation amoureuse avec un des agents de la collectivité. Sur le fond, aucune règle n'interdit à un responsable hiérarchique d'avoir une telle relation avec un agent de son équipe. Mais ce lien affectif peut générer une situation de conflit d'intérêts et perturber ainsi le bon fonctionnement du service. Des mesures de déport doivent être mises en place notamment en ce qui concerne les mesures relatives au déroulement de la carrière (mobilité interne, rémunération, évaluation, etc.) : il s'agit d'éviter que le supérieur hiérarchique soit amené à prendre des décisions individuelles ou à intervenir dans le processus décisionnel concernant l'agent avec lequel il a un lien familial, qu'il s'agisse de son conjoint ou d'un parent. Si ce lien affectif perturbe au quotidien le fonctionnement d'une équipe ou d'un service, un changement d'affectation s'avère alors préférable à de simples mesures de déport.

Recrutement d'une personne ayant un lien de parenté avec un autre agent.- Le référent déontologue a également été sollicité par un chef de service à propos du recrutement d'un candidat ayant un lien de parenté avec un agent déjà en poste dans le service. Il s'agissait en l'espèce de recruter la fille de l'agent exerçant des fonctions d'assistant au sein d'une antenne locale.

Une autorité territoriale qui recrute un membre de sa famille s'expose à des poursuites pénales pour prise illégale d'intérêts. Ainsi un maire a-t-il été condamné pour avoir embauché sa sœur en en qualité de directrice générale des services de la commune, alors qu'il avait la surveillance des opérations de nomination, après avoir notamment, d'une part, participé activement à la sélection des candidats, aux entretiens du jury de recrutement et au vote de ce dernier, d'autre part, signé personnellement les arrêtés municipaux de nomination de sa sœur. Pour la Cour de cassation, le fait qu'il « *se soit soumis aux règles de recrutement instaurées par la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et le décret n° 86-68 du 10 janvier 1986, est sans incidence sur la caractérisation de l'infraction dès lors qu'il est, en toute connaissance de cause, intervenu à tous les stades de la procédure ayant abouti au recrutement d'un membre de sa famille, quelles que soient les compétences professionnelles de celui-ci* » (Cass. Crim., 4 mars 2020, n° 19-83.390, publié au bulletin). La sœur a été condamnée pour recel du délit de prise illégale d'intérêts.

Dans le même sens, un maire a été condamné pour avoir recruté son épouse en tant que secrétaire de mairie : l'élément matériel de l'infraction de prise illégale d'intérêts est constitué

par le seul fait que le maire a pris un intérêt direct dans une opération dont il avait la charge de la surveillance ou de l'administration, en l'espèce en prenant l'arrêté de nomination de son épouse à la fonction d'adjoint administratif. Il importe peu par ailleurs que le contrat ait d'abord été conclu par le centre de gestion, dès lors que c'est le maire qui a pris les dispositions pour le renouveler. Peu importe également que l'épouse ait fait un travail effectif et disposait des compétences requises (Cass. Crim., 26 novembre 2019, n° 18-87046).

En outre, en réaction à l'affaire du *Penelope Gate*, le législateur a interdit aux élus locaux de recruter certains membres de leur famille au sein de leur cabinet (v. art. L. 333-2 du code général de la fonction publique). Mais le champ d'application de ces dispositions est limité aux collaborateurs de cabinet.

En dehors de ces cas, aucune règle n'interdit de recruter au sein d'un service ou d'une collectivité deux agents qui font partie de la même famille. Toutefois, un tel recrutement peut être délicat. D'une part, le recrutement, au sein d'une antenne locale composée d'une quinzaine d'agents, de la fille d'une assistante, même si cette assistante n'est pas l'autorité de nomination, est susceptible de faire naître chez les interlocuteurs, publics ou privés, du service, comme d'ailleurs chez ses agents, des interrogations sur de possibles interférences entre des considérations d'ordre privé et l'exercice de ses fonctions par le responsable d'antenne qui procède au recrutement. D'autre part, s'agissant d'un service constitué d'une quinzaine d'agents seulement, l'existence d'un lien familial entre deux d'entre eux peut perturber le fonctionnement du service. Ce risque peut toutefois être écarté dans la mesure où les deux postes ne sont pas en interaction.

En conséquence, dans la mesure où aucun texte n'y fait obstacle, le recrutement de la fille d'une assistante déjà en poste au sein du même service est possible sur le plan déontologique, dès lors que :

- les deux postes ne sont pas en interaction et que le responsable d'antenne veillera à prévenir tout conflit d'intérêts éventuel ;

- la procédure de recrutement est opérée de manière régulière : publicité de la vacance de poste, délai raisonnable préalable au recrutement permettant de recevoir des candidatures, adéquation entre la formation et l'expérience professionnelle de l'agent et l'emploi à pourvoir, et, lorsqu'il s'agit de recruter un agent contractuel, absence de candidature d'un agent titulaire en application de la réglementation.

b) Liens professionnels

La situation de conflit d'intérêts peut résulter d'une activité professionnelle exercée par l'agent antérieurement à ses fonctions publiques ou en cumul avec celles-ci.

La référente déontologue a, par exemple, été sollicitée par le responsable d'un service responsable de la passation d'un marché, découvrant que la seule entreprise ayant soumissionné à l'un des lots du marché, prévoyait de sous-traiter une partie de ses prestations à l'entreprise créée par un agent de la collectivité, en cumul avec ses fonctions publiques. Il appartient à la collectivité qui autorise l'un de ses agents à créer son entreprise, de lui rappeler qu'il lui incombe de respecter certaines réserves, notamment celle de s'abstenir de toute relation professionnelle avec sa collectivité employeur.

La question a également été posée des mesures à prendre lorsqu'un agent participant à la procédure de passation d'un contrat est un ancien salarié de la société qui est susceptible d'être candidate pour l'attribution de ce contrat. Dans le cas d'espèce, l'écoulement d'une durée de près de 5 ans entre le départ de l'agent de cette société et le début du lancement de la procédure de passation, peut permettre d'exclure l'existence d'un conflit d'intérêts : le lien d'intérêt étant passé depuis plusieurs années, il aurait ainsi suffisamment perdu de son intensité pour porter atteinte à l'exercice indépendant, impartial et objectif des fonctions exercées. Toutefois, il convient de s'assurer auprès de l'intéressé qu'il n'a conservé aucun lien d'intérêts (y compris de simples liens d'amitié avant d'anciens collègues) avec cette société pour le compte de laquelle il a travaillé pendant 8 ans. Il faut également prendre en considération les fonctions assurées par l'intéressé au sein de cette société.

c) Engagements associatifs des agents publics

Plusieurs saisines ont porté sur de potentiels conflits d'intérêts découlant d'engagements associatifs de l'agent. Un agent public est libre d'avoir des activités bénévoles au sein d'une association. Comme le précise l'article R. 123-7 du code général de la fonction publique, « *l'exercice d'une activité bénévole au profit de personnes publiques ou privées sans but lucratif est libre* ». Toutefois, le même article précise qu'il « *ne doit pas porter atteinte au fonctionnement normal, à l'indépendance ou à la neutralité du service ni placer l'intéressé en situation de méconnaître l'article 432-12 du code pénal* » (cet article réprimant la prise illégale d'intérêts).

Si un agent public est membre/bénévole voire président ou administrateur d'une association, il doit veiller à ce qu'il n'y ait aucune interférence entre ses fonctions publiques et

ses fonctions associatives. Il doit impérativement s'abstenir de participer au processus décisionnel qui concerne l'association, sans quoi il s'expose à des poursuites pénales au titre de la prise illégale d'intérêts. Il doit donc s'abstenir d'instruire des demandes de subventions. En outre, pour le juge pénal, peu importe que l'agent n'ait pas de pouvoir de décisionnaire.

Concrètement, l'agent doit informer sa hiérarchie de ce lien d'intérêt, en demandant à ne pas avoir à traiter de dossiers en lien avec son association et à ne pas occuper de fonctions qui lui donneraient un accès privilégié à des informations non publiques qui pourraient avantager son association. Il convient de garder une trace écrite de cet échange avec sa hiérarchie.

⇒ **Un agent peut-il être administrateur d'une association qui bénéficie de subventions accordées par sa collectivité employeur ?**

L'agent doit donc veiller à l'absence d'interférences entre ses fonctions publiques et son engagement associatif. Si l'agent exerce des fonctions publiques en lien avec une association, il doit renoncer à exercer des fonctions au sein de cette dernière. Cependant, il n'est pas exclu qu'une association dont un agent est membre ou administrateur puisse obtenir une subvention de la collectivité qui l'emploie à condition de respecter certaines conditions :

- L'agent ne doit participer en aucun cas au processus décisionnel ou intervenir d'une manière ou d'une autre dans le processus décisionnel conduisant à l'attribution de cette subvention à son association.

- L'agent ne doit avoir accès à aucune information concernant l'attribution d'une subvention qui n'aurait pas été rendue publique ou portée à la connaissance des candidats.

- De même, l'agent ne doit pas, dans le cadre de ses fonctions publiques, intervenir dans la procédure de suivi de l'exécution de ces subventions.

- Plus largement, l'agent doit s'abstenir, dans le cadre de ses fonctions publiques, d'exercer de missions en lien avec l'appel à projets auquel répondrait l'association, ou serait susceptible de répondre. Autrement dit, l'agent ne doit pas exercer de missions liées au secteur associatif et au secteur d'activité dans lequel intervient sa propre association.

En conclusion, il convient de mettre le maximum de distance entre l'association dont fait partie l'agent et ses fonctions publiques. La référente déontologue invite les agents à la plus grande prudence car l'article L. 121-4 CGFP exige non seulement que l'agent soit impartial, mais aussi qu'il paraisse impartial, aux yeux des tiers. Il faut donc qu'il n'y ait aucun doute possible sur le fait que vous n'interférez pas dans le processus décisionnel conduisant à l'attribution de subventions à votre association et au suivi de l'exécution de celles-ci. Il ne faut

pas qu'on puisse vous suspecter d'être en mesure de favoriser votre association ou à l'inverse, d'en défavoriser une autre qui pourrait prétendre aux mêmes subventions.

d) Conflits d'intérêts publics

Le référent déontologue a été saisi d'un cas de conflit entre deux intérêts publics, s'agissant du cas d'un agent de direction, qui s'interrogeait sur la possibilité de siéger en tant que personnalité qualifiée au sein du conseil d'administration d'une école d'architecture, qui a le statut d'établissement public administratif, et partenaire de sa collectivité. À la différence des élus locaux désignés pour participer aux organes décisionnels d'une autre personne morale de droit public ou d'une personne morale de droit privé en application de la loi, les agents ne bénéficient pas des dispositions du I l'article L. 1111-6 du CGCT, dans sa version issue de la loi 3DS du 21 février 2022, neutralisant le conflit d'intérêts et la prise illégale d'intérêts. En conséquence, il convient de faire preuve de prudence. Si aucune règle n'interdit à l'agent d'être membre du conseil d'administration de l'école d'architecture, il lui faudra mettre en œuvre son obligation de déport, c'est-à-dire ne pas traiter les dossiers au sein de la collectivité concernant l'école d'architecture, notamment ceux qui impliquent le versement de subventions ou l'attribution d'un contrat. Il faut donc qu'un autre agent se voit confier ces dossiers.

Dans le même ordre d'idées, la question s'est posée de savoir si un agent pouvait être à la fois chargé, au sein de sa collectivité, du contrôle analogue de la régie (constituée sous forme d'établissement public industriel et commercial – EPIC) relevant de sa collectivité employeur tout en étant administrateur et membre de la commission d'appel d'offres (CAO) de la même régie (EPIC). Selon le référent déontologue, le cumul des fonctions de contrôle exercées au sein de la collectivité et de la qualité d'administrateur de la régie soumise audit contrôle constitue un conflit d'intérêts publics : le fait d'être à la fois contrôleur et contrôlé peut nuire à l'exercice impartial et objectif des fonctions. Pour les mêmes raisons, il convient également d'éviter de siéger dans la CAO de la régie dans la mesure où l'agent devra ensuite veiller à la régularité des contrats passés par la régie.

e) Autres types de liens d'intérêts

La question a également été posée, en 2022, de savoir si un agent pouvait participer à une opération de *crowdfunding* afin de contribuer au financement de parcs photovoltaïques en dehors du territoire de la collectivité : le référent déontologue a recommandé à l'agent de s'abstenir de participer à cette opération dans la mesure où il était en lien, dans l'exercice de ses fonctions publiques avec l'une des entreprises à l'origine de l'opération de *crowdfunding*.

4. Obéissance hiérarchique

Obéir à un ordre illégal.- Le référent déontologue a été saisi à plusieurs reprises par des agents s'interrogeant sur l'exécution d'un ordre donné leur hiérarchie leur paraissant illégale. Il a, par exemple, traité une demande émanant d'un agent chargé de la passation d'un contrat entre sa collectivité et une entreprise privée, présentant, selon l'intéressé, des fragilités juridiques. L'agent s'interrogeait notamment sur sa responsabilité pénale personnelle, eu égard au risque de poursuites pénales au titre du délit de favoritisme. L'agent, qui avait alerté sa hiérarchie mais n'avait eu aucun retour, se demandait s'il devait continuer à s'impliquer dans cette mission. Dans le même ordre d'idées, le référent déontologue a été saisi par un agent qui craignait que la mesure qu'on lui demandait de mettre en œuvre soit discriminatoire.

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

S'agissant du risque pénal d'une condamnation au titre du délit de favoritisme. (c. pén., 432-14) ou de discrimination (c. pén., art. 225-1), le référent déontologue a expliqué à l'intéressé que tout agent (même de catégorie C) peut être condamné pénalement s'il apparaît

qu'il a joué un rôle déterminant dans le choix de l'entreprise en méconnaissance des règles du code de la commande publique. Toutefois, l'alinéa 2 de l'article 122-4 du code pénal exonère l'agent public de sa responsabilité pénale si l'agent « *accomplit un acte commandé par l'autorité légitime, sauf si cet acte est manifestement illégal* ». Il faut donc que l'illégalité ne soit pas manifeste pour que le fait justificatif tiré du commandement de l'autorité légitime puisse jouer. Ainsi, le fonctionnaire de la direction départementale de l'Équipement qui, sur instructions téléphoniques du maire, falsifie un document graphique annexé au plan d'occupation des sols de la commune, en violation de la délibération du conseil municipal, n'est pas fondé à invoquer la cause d'irresponsabilité de l'article 122-4, alinéa 2 (Cass. Crim. 25 févr. 1998, n° 97-82.732). Le fait justificatif du commandement de l'autorité légitime n'a pas non plus été retenu dans le cas d'un ordre de destruction dans l'affaire dite des « paillotes corses » dès lors que le prévenu, colonel de gendarmerie, n'a pu se méprendre sur le caractère manifestement illégal de l'ordre donné, y compris dans une situation de crise exceptionnelle, alors que les destructions ordonnées devaient se faire de manière clandestine, en utilisant un moyen dangereux sans requérir la force publique pour assurer la sécurité des personnes et des biens, et en laissant sur les lieux des tracts diffamatoires destinés à égarer les enquêteurs sur l'identité des auteurs des faits (Cass. Crim. 13 oct. 2004, nos 03-81.763, Bull. crim. n° 243). Le commandement de l'autorité légitime ne peut davantage être retenu en faveur d'un officier supérieur de la gendarmerie et de hauts fonctionnaires ayant reçu l'ordre de procéder à des écoutes par la mission de coordination, d'information et d'action contre le terrorisme, dénommée « la cellule élyséenne », afin de protéger la vie privée du chef de l'État, dès lors que cet acte n'émanait pas d'une autorité compétente (Cass. Crim., 30 sept. 2008, n° 07-82.249, Bull. crim. n° 197).

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

Face à ce type de questions, la référente déontologue rappelle que tout agent public est soumis à une obligation d'obéissance hiérarchique. Aux termes de l'article L. 121-10 du code général de la fonction publique, « *il doit se conformer aux instructions de son supérieur hiérarchique* ». Il doit donc accepter les missions qui lui sont confiées, dès lors que celles-ci correspondent à son cadre d'emplois. Les refus d'assumer certaines responsabilités relevant de ses fonctions constituent un manquement au devoir d'obéissance hiérarchique, susceptible de donner lieu à des poursuites disciplinaires (CAA Bordeaux, 15 décembre 2009, n° 09BX01073 ; v. aussi CAA Marseille, 16 juin 2015, n° 14MA01155, par exemple). En tout état de cause, l'agent ne peut s'opposer à l'exécution d'une tâche demandée au motif qu'elle ne figure pas dans sa fiche de poste : c'est une faute susceptible de donner lieu à des poursuites disciplinaires.

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

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

Mais les chances de succès devant le juge administratif sont assez réduites. Le recours formé par un agent public contre la décision lui retirant certaines missions (décision dite de « *changement d'affectation* ») devant le tribunal administratif peut permettre d'obtenir l'annulation de celle-ci, à condition que le recours soit jugé recevable et que la décision soit jugée illégale. Le recours juridictionnel n'est recevable que si la décision de changement d'affectation emporte pour l'agent une perte de responsabilités ou de rémunération ; ou bien porte atteinte aux droits et prérogatives statutaires de l'agent ou à l'exercice de ses droits et libertés fondamentaux ; ou bien encore, traduise une discrimination (v. par exemple, l'arrêt de la cour administrative d'appel de Marseille du 3 nov. 2015, n° 15MA01527, à propos

d'une décision confiant à l'agent de nouvelles missions qui n'entrent pas dans les attributions inhérentes à son cadre d'emplois). À l'inverse, le recours n'est pas recevable contre les mesures qui, tout en modifiant leur affectation ou les tâches qu'ils ont à accomplir, ne portent pas atteinte aux droits et prérogatives que les agents tiennent de leur statut ou à l'exercice de leurs droits et libertés fondamentaux, ni n'emportent perte de responsabilités ou de rémunération (v. par exemple, les arrêts du Conseil d'État, 17 déc. 2008, *Dpt des Ardennes*, n° 294362 et 25 sept. 2015, n° 372624).

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

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

Défense de droits statutaires dans le respect du principe hiérarchique.- Le référé déontologue est souvent saisi de demandes à la limite de sa compétence, concernant des droits

statutaires et la façon de les faire valoir auprès de l'autorité territoriale. Dans ce cas de figure, le référent déontologue indique à l'agent quelle attitude adopter et quelles démarches entreprendre pour faire valoir ses droits, sans prendre position sur le fond. Il explique à l'agent qu'il doit adresser une demande claire et respectueuse à l'autorité territoriale, dont le silence gardé suite à la demande de l'agent fera naître une décision implicite de rejet, susceptible de faire l'objet d'un recours administratif ou juridictionnel. De manière générale, le référent déontologue constate que les agents ont besoin d'un interlocuteur, neutre car extérieur à la collectivité, pour leur apporter des conseils non seulement sur le respect de leurs obligations, mais aussi sur leurs droits statutaires. Certains lui ont dit regretter ne pas pouvoir saisir le service Carrières et expertise statutaire du Centre de gestion, comme peuvent le faire les gestionnaires RH des collectivités.

5. Cadeaux et invitations

Si les saisines sont peu nombreuses, le référent déontologue est régulièrement saisi de questions portant sur la possibilité, pour un agent, d'accepter une invitation.

Cadre.- Aux termes de l'article L. 121-1 du code général de la fonction publique, *"l'agent public exerce ses fonctions avec dignité, impartialité, intégrité et probité"*. Or, la sollicitation ou l'acceptation de cadeaux ou invitations sont porteuses de risques d'atteintes à ces principes fondamentaux. Elles peuvent aussi porter atteinte à l'image de la collectivité.

Par principe, un agent public ne doit ni solliciter, ni accepter de cadeau ou d'invitation dans l'exercice de ses missions. Un respect tout particulier de ce principe est attendu lorsque l'agent concerné intervient dans les procédures d'achat public, d'attribution de subventions, d'autorisations ou agréments, dans des fonctions d'inspection et de contrôle, des fonctions juridictionnelles, de maintien de l'ordre, des activités de guichet, etc.

Des exceptions peuvent être apportées à ce principe. Mais elles doivent être modulées en tenant compte des fonctions exercées, des caractéristiques et des circonstances du cadeau ou de l'invitation et se faire en toute transparence : information de la hiérarchie, obligation éventuelle de déclaration ou d'enregistrement du cadeau ou de l'invitation dans un registre, le cas échéant régime d'autorisation préalable de la hiérarchie ou avis du déontologue.

Le référent déontologue invite l'agent à consulter le guide pratique de l'Agence française anti-corruption, *Agents publics : les risques d'atteintes à la probité concernant les cadeaux et invitation*, notamment la fiche n° 1 qui figure dans ce guide p. 13 qui pose les principes déontologiques suivants en cas de remise d'un cadeau ou d'une invitation :

REFUSER PAR PRINCIPE, ACCEPTER QUAND ON NE PEUT FAIRE AUTREMENT ET TOUJOURS INFORMER SA HIÉRARCHIE

Plus concrètement :

Un agent public peut, exceptionnellement, accepter un cadeau ou une invitation, à certaines conditions :

- La valeur de ce cadeau ou de cette invitation doit rester raisonnable. Il convient de refuser une invitation dans un restaurant étoilé par exemple.
- L'invitation ou le cadeau doivent rester ponctuelle.
- L'invitation doit présenter un intérêt pour les fonctions publiques exercées. Ainsi, il convient de refuser une invitation à un évènement sportif si les fonctions exercées n'ont rien à voir avec le sport.
- L'invitation doit être faite par une personne qui n'est pas ou qui n'est plus en attente d'une décision ou d'une intervention de la part de l'agent (ou de l'élu), en sa faveur. Cela signifie qu'il faut refuser toute invitation au cours de certaines périodes à risque, par exemple en phase de consultation d'un marché.

L'agent qui sollicite ou agrée un cadeau ou une invitation, est susceptible d'être poursuivi, respectivement, pour délit de corruption passive ou de trafic d'influence passif, dès lors qu'il accepte le cadeau ou l'invitation en contrepartie d'un acte de sa fonction ou en s'engageant à user de son influence, réelle ou supposée sur une autorité pour qu'elle prenne une décision.

Plus généralement, il est important de s'assurer que la participation à l'évènement ne favorise pas ou ne paraît pas favoriser une entreprise avec laquelle la collectivité a conclu un contrat, au détriment d'autres entreprises. Pour éviter tout risque pénal de

favoritisme, il ne faut surtout pas communiquer des informations particulières à un fournisseur, et ce faisant le privilégier au détriment des autres.

- La hiérarchie doit être informée et doit avoir donné son consentement à ce que l'agent participe à l'évènement. S'agissant de la communication (notamment sur les réseaux sociaux avec photos, vidéo, logo de la collectivité, identification du compte LinkedIn de la collectivité et de celui de l'agent, mention des noms des fournisseurs / sous-traitants présents à l'évènement), il faut l'aval de la hiérarchie. Sans celui-ci, l'agent doit indiquer clairement à l'organisateur de l'évènement qu'il ne peut pas utiliser le logo de la collectivité ni identifier son compte LinkedIn).
- L'agent qui accepte de participer à un évènement auquel il a été invité, doit veiller au respect de ses obligations de secret et de discrétion professionnels. Il ne doit pas révéler d'informations concernant la vie privée de personnes (usagers, partenaires, collègues) dont il aurait eu connaissance dans l'exercice de ses fonctions ou le fonctionnement du service. Il peut être délié de son obligation de discrétion par décision expresse de l'autorité dont il dépend (art. L. 121-7 du code général de la fonction publique).

B. Les saisines par les autorités territoriales (contrôles déontologiques)

Depuis le 1^{er} février 2020, en application des dispositions issues de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique (TFP), le référent déontologue peut être saisi par l'autorité territoriale, dans le cadre du contrôle déontologique des projets des agents publics de départ vers le secteur privé et de création d'entreprise, ainsi que du contrôle préalable à la nomination de personnes issues du secteur privé à certains emplois de direction au sein de la fonction publique. En cas de doute sérieux sur la compatibilité du projet de l'agent ou du projet de nomination, l'autorité territoriale saisit le référent déontologue. Si l'avis émis par le référent déontologue « *ne permet pas de lever ce doute* », l'autorité hiérarchique saisit la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.

Le rythme des saisines émanant des autorités territoriales sur le fondement des dispositions issues de la loi TFP, a augmenté en 2024, avec 22 saisines (contre 13 saisines en 2023 comme en 2022, 12 saisines en 2021 et 10 en 2020). La grande majorité des saisines (18) portent sur des projets de départ vers le secteur privé. 4 saisines concernaient des projets de création d'entreprise en cumul avec les fonctions publiques. Le référent déontologue n'a été

saisi d'aucune saisine préalable à la nomination d'une personne issue du secteur privé à certains emplois de direction.

| Saisine par l'autorité territoriale (AT) 2024 | | | | |
|---|------------|--------------|-----------------------|-----------|
| | Nomination | Départ privé | Création d'entreprise | Total |
| 15 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 26 | 0 | 0 | 1 | 1 |
| 38 | 0 | 1 | 1 | 2 |
| 42 | 0 | 4 | 1 | 5 |
| 43 | 0 | 1 | 0 | 1 |
| 69 | 0 | 12 | 1 | 13 |
| Total | 0 | 18 | 4 | 22 |

Sur ces 22 saisines émanant d'une autorité territoriale, 3 n'ont pas donné lieu à un avis sur le fond :

- l'une concernait un agent relevant de la saisine obligatoire de la Haute Autorité s'agissant du départ vers le secteur privé d'un directeur général d'une communauté d'agglomération de plus de 40 000 habitants.
- Pour les 2 autres saisines, l'autorité territoriale a saisi le référent déontologue, en l'absence de doute sérieux, en pensant à tort que la saisine était systématique (comme c'était le cas, avant la loi de transformation de la fonction publique : tous les projets de départ vers le secteur privé devaient être soumis à la Commission de déontologie de la fonction publique)

Deux saisines seulement ont donné un lieu à un avis d'incompatibilité. 9 saisines ont conduit à un avis de compatibilité assorti de réserves. Pour 7 dossiers, le référent déontologue a recommandé la saisine de la HATVP. Pour un dossier, aucun avis n'a été rendu, faute d'éléments fournis par la collectivité permettant au référent déontologue de prendre position.

| Types d'avis AT rendus en 2024 | | | | | | |
|--------------------------------|----------|----------|----------|----------|----------|------------|
| | IRR | FAV | DEF | RES | DS | Abs d'avis |
| Création d'entreprise | 2 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 |
| Départ privé | 1 | 0 | 1 | 8 | 7 | 1 |
| Nomination | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Total | 3 | 0 | 2 | 9 | 7 | 1 |

IRR = irrecevabilité ou incompétence

FAV= favorable

DEF = défavorable

RES = réservé

DS = doute sérieux (saisine HATVP recommandée)

Abs d'avis = dossier non clos, absence d'éléments

La loi n'ayant (hélas) pas imposé de tenir les référents déontologues informés de la suite donnée à leurs avis par les autorités hiérarchiques, il est impossible de préciser dans le présent rapport combien d'avis défavorables ont effectivement conduit à un refus d'autorisation de départ vers le secteur privé ou à une saisine de la HATVP. Il appartient aux autorités territoriales de bien vouloir transmettre au référent déontologue l'avis qui leur a été notifié par la Haute Autorité. En 2024, 4 avis de la HATVP rendus à la suite de la saisine du référent déontologue du CDG 60, ont été transmis à ce dernier par la collectivité. Ce n'est parfois que fortuitement, généralement par le biais des agents concernés qui reviennent vers elle une fois l'avis de la Haute Autorité rendu, que le référent déontologue peut prendre connaissance de ce dernier³⁹.

1. Procédure

a) Recevabilité

Les demandes irrecevables sont liées au fait que les autorités territoriales pensent à tort que la saisine du référent déontologue est systématique. En effet, avant la réforme des contrôles déontologiques opérées par la loi de transformation de la fonction publique en 2019, la Commission de déontologie était saisie de tous les projets de départ vers le secteur privé et de création d'entreprise. Désormais, il revient à l'autorité territoriale d'opérer un premier examen : ce n'est qu'en cas de « *doute sérieux* » qu'il lui appartient de recueillir l'avis du référent déontologue. Ce dernier n'a donc pas à être systématiquement saisi.

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

³⁹ En 2020, un avis faisant état d'un doute sérieux avait donné lieu à la saisine de la Haute Autorité, qui a à son tour émis un avis défavorable, dont la référente déontologue avait eu connaissance fortuitement : l'agent, mécontent, avait de nouveau saisi la référente pour l'informer et l'interroger sur les issues possibles de la procédure. En 2021, de la même façon, c'est uniquement grâce à l'agent concerné que la référente déontologue a pris connaissance de l'avis (favorable assorti de réserves) rendu par la HATVP, saisie par une autorité territoriale, à la suite de son avis faisant état d'un doute sérieux. En 2023, c'est la collectivité concernée qui a transmis l'avis de la HATVP à la référente déontologue.

b) Saisine de la HATVP

Lorsque l'avis rendu par le référent déontologue n'a pas permis de lever le doute sur la compatibilité du projet de l'agent avec les fonctions publiques qu'il exerce depuis 3 ans, « l'autorité hiérarchique saisit la Haute Autorité »⁴⁰. L'interprétation de ces dispositions soulève plusieurs questions, notamment celle de savoir si l'autorité hiérarchique est en situation de compétence liée pour saisir la Haute Autorité :

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

c) Suites de la procédure

Le système de contrôle déconcentré mis en place par la loi de transformation de la fonction publique présente incontestablement un risque important, à savoir que des autorités hiérarchiques complaisantes décident de ne saisir ni le référent déontologue, ni la HATVP. Certains y voient « un contrôle allégé » et « promettent « un retour au pénal (...) douloureux »⁴¹. Toutefois, le double filtrage opéré par l'autorité hiérarchique et le référent déontologue permet une analyse plus systématique et approfondie des situations individuelles, alors que l'ancienne Commission de déontologie de la fonction publique, débordée par le nombre de saisines, rendait bien souvent un avis de compatibilité tacite (par exemple, en 2018, sur 7695 saisines, la Commission avait rendu 3196 avis exprès, et donc 4499 avis tacites).

Cependant, afin de renforcer l'efficacité du système de contrôle et inciter les autorités hiérarchiques à saisir la Haute Autorité, **le référent déontologue devrait être plus étroitement associé à la procédure**. La loi prévoit seulement que le référent déontologue de

⁴⁰ Loi du 13 juil. 1983, art. 25 septies III et art. 25 octies III et V ; repris dans le CGFP, art. L. 123-8, L. 124-4 ; L. 124-7.

⁴¹ D. Jean-Pierre, « Pantouflage et déontologie dans la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique », *JCP A* 2019, 2275.

l'administration dont relève l'intéressé pourra assister aux séances de la Haute Autorité sans voix délibérative⁴². L'avis rendu par le référent déontologue est joint à la saisine de la Haute Autorité (CGFP, art. R. 124-37). En revanche, une fois que le référent déontologue a rendu son avis à l'autorité hiérarchique, il ignore totalement quelles seront les suites données à cet avis. L'autorité hiérarchique peut l'informer de l'issue de la procédure, par courtoisie, mais elle n'en a pas juridiquement l'obligation. **Il faudrait modifier les dispositions réglementaires issues du décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020 relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique pour imposer à l'autorité hiérarchique d'accuser réception de l'avis rendu par le référent déontologue et de l'informer des suites qu'elle entend donner à cet avis.**

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

d) Notification des avis de la HATVP au référent déontologue

La loi prévoit que les avis de la Haute Autorité « sont notifiés à l'administration, à l'agent et à l'entreprise ou à l'organisme de droit privé d'accueil de l'agent »⁴³. **Il faudrait également que ces avis soient notifiés au référent déontologue.** Cela lui permettrait d'abord de savoir si son avis a été suivi ou non par la Haute Autorité et donc d'adapter ses avis futurs à la jurisprudence de la Haute Autorité. En outre, le référent déontologue pourrait rendre compte, dans son rapport d'activité annuel, des statistiques relatives au suivi de ses avis par les autorités hiérarchiques. Il serait donc opportun de compléter l'article L. 124-15 du code général de la fonction publique pour **prévoir que les avis de la Haute Autorité sont notifiés**, non seulement

⁴² II de l'art. 19 de la loi n° 2013-907 du 11 oct. 2013 relative à la transparence de la vie publique.

⁴³ CGFP, art. L. 124-15.

à l'administration, à l'agent et à l'entreprise ou à l'organisme de droit privé d'accueil de l'agent, mais également **au référent déontologue**. En attendant la modification de la loi, la Haute Autorité pourrait prendre l'initiative de notifier spontanément les avis qu'elle rend au référent déontologue concerné.

e) Respect du contradictoire

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

Par un arrêt du 4 novembre 2020, concernant le départ vers le secteur privé de l'ambassadeur *Maurice Gourdault-Montagne*⁴⁶, le Conseil d'État s'est pour la première fois prononcé sur la légalité d'un avis de la HATVP, rendu dans le cadre de sa mission de contrôle des départs vers le secteur privé (pantouflage) de certains agents publics qui lui a été confiée par la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique. Contrairement aux conclusions de Mme Karin Ciavaldini, la Haute juridiction a estimé que l'avis par lequel la

⁴⁴ CGFP, art. L. 124-13.

⁴⁵ CGFP, art. L. 124-17.

⁴⁶ CE, 8^e et 3^e ch. réunies, 4 nov. 2020, *Maurice Gourdault-Montagne*, n° 440963, publié au *Lebon* ; AJDA 2021, p. 571, note A. Mangiavillano.

Haute Autorité s'est prononcée sur la compatibilité d'un projet d'activité privée lucrative avec les fonctions exercées précédemment par un fonctionnaire a le caractère d'une décision susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir. Ce faisant, cet arrêt va à rebours de la jurisprudence traditionnelle selon laquelle les avis conformes constituent des actes préparatoires à la décision pour la prise de laquelle ils sont sollicités et ne sont pas susceptibles de recours⁴⁷. Cette solution témoigne de la volonté du Conseil d'État de connaître en premier et dernier ressort des avis rendus par la HATVP, sur le fondement de l'article R. 311-1 4° du CJA prévoyant que le Conseil d'État est compétent pour connaître, en premier et dernier ressort, des recours dirigés contre les décisions prises par les organes d'un certain nombre d'autorités, au titre de leur mission de contrôle ou de régulation, dont la HATVP. Il fallait donc reconnaître à « l'avis » de la HATVP, le caractère d'une décision. Si l'avis n'avait pas été regardé comme une décision susceptible de recours, le litige formé contre la décision finale prise par le ministre au vu de l'avis rendu par la HATVP aurait dû être porté devant le tribunal administratif de Paris, l'article R. 311-1 du CJA prévoyant que le Conseil d'État connaît en premier et dernier ressort du uniquement « 3° des litiges concernant le recrutement et la discipline des agents publics nommés par décret du Président de la République ».

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

⁴⁷ Leur illégalité peut être soulevée par la voie de l'exception à l'appui du recours formé contre la décision finale prise au vu de l'avis. V. not. la décision d'Assemblée du 26 oct. 2001, n° 216471, *M. et Mme Eisenchteter* (au *Lebon* p. 495).

⁴⁸ CGFP, art. L. 124-15.

Proposition n° 9

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

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

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

Proposition n° 10

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

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

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

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

f) Besoin de doctrine

Pour rendre leurs avis et justifier les positions qu'ils adoptent, les référents déontologues se réfèrent à la jurisprudence pénale mais aussi et surtout aux rapports d'activités publiés par la Commission de déontologie de la fonction publique... alors que cette dernière a disparu avec la loi de transformation de la fonction publique en 2019. Puisque cette Commission a été supprimée, il y a lieu de s'interroger sur la continuité de sa jurisprudence : dans quelle mesure la Haute Autorité reprend-elle les solutions retenues par l'ancienne Commission ? Les rapports d'activité de la Haute Autorité sont hélas beaucoup moins précis que ceux de l'ancienne Commission. Il est urgent que la Haute Autorité transmette aux référents déontologues pour la fonction publique des informations beaucoup plus précises concernant les avis qu'elle rend dans le cadre des contrôles déontologiques dans la fonction publique. **La publication annuelle d'un rapport d'activité aussi précis que ceux de l'ancienne Commission de déontologie serait appréciée par les référents déontologues** (voir *supra* proposition n° 2). Il est également essentiel que les avis rendus par la Haute Autorité soient publiés, et de préférence *in extenso*

plutôt que sous forme de résumés (v. *supra*). L'idéal serait la création d'une base de données dotée d'un moteur de recherche permettant de retrouver des avis à l'aide de mots-clefs.

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

En 2024, comme en 2023, les référents déontologues n'ont pas traité de saisines de l'autorité territoriale dans le cadre du contrôle préalable à la nomination d'une personne privée. En effet, le contrôle déontologique préalable à la nomination d'un candidat issu du secteur privé porte sur un champ très restreint : il ne concerne que certains emplois « *dont le niveau hiérarchique ou la nature des fonctions le justifient* », listés par un décret en Conseil d'État (v. art. R. 124-39 du code général de la fonction publique, renvoyant à l'article R. 124-29 du même code). Ces emplois sont ceux qui sont soumis à l'obligation préalable de transmission d'une déclaration d'intérêts et/ou de situation patrimoniale, à savoir, dans les collectivités territoriales : les emplois de directeur général des services, directeur général adjoint des services et directeur général des services techniques des régions, des départements et des communes et EPCI à fiscalité propre de plus de 40.000 habitants.

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

Le champ des emplois pour lesquels doit être effectué un contrôle déontologique préalable à la nomination d'une personne venant du secteur privé mériterait donc d'être sensiblement élargi. En effet, le recrutement de personnes issues du secteur privé peut être problématique sur le plan déontologique, quel que soit le poste occupé au sein de la collectivité, dès lors que l'agent a pu nouer des liens d'intérêts dans le cadre de ses activités professionnelles privées, susceptibles de porter atteinte à l'exercice indépendant, objectif et impartial de ses fonctions. La référente déontologue est régulièrement saisie, en dehors du champ des contrôles déontologiques, par un chef de service qui s'interroge sur le recrutement d'une personne du secteur privé, en raison des liens d'intérêts qu'elle détient avec des entreprises prestataires ou partenaires de la collectivité.

Proposition n° 11

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

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

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

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

Aux termes de l'article L. 124-4 du code général de la fonction publique,

« L'agent public cessant ou ayant cessé ses fonctions depuis moins de trois ans, définitivement ou temporairement, saisit à titre préalable l'autorité hiérarchique dont il relève ou a relevé dans son dernier emploi afin d'apprécier la compatibilité de toute activité lucrative, salariée ou non, dans une entreprise privée ou un organisme de droit privé ou de toute activité libérale avec les fonctions exercées au cours des trois années précédant le début de cette activité.

Tout organisme ou toute entreprise exerçant son activité dans un secteur concurrentiel conformément aux règles du droit privé est assimilé à une entreprise privée pour l'application du premier alinéa.

Lorsque l'autorité hiérarchique a un doute sérieux sur la compatibilité de l'activité envisagée avec les fonctions exercées par l'agent public au cours des trois années précédant le début de cette activité, elle saisit pour avis, préalablement à sa décision, le référent déontologue. Lorsque l'avis de ce dernier ne permet pas de lever ce doute, l'autorité hiérarchique saisit la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique. »

Conformément à l'article R. 124-35 du code général de la fonction publique, l'autorité hiérarchique examine si l'activité privée que l'agent envisage d'exercer, risque de compromettre ou de mettre en cause le fonctionnement normal, l'indépendance ou la neutralité

du service, de méconnaître tout principe déontologique ou de placer l'intéressé dans la situation de commettre l'infraction prévue à l'article 432-13 du code pénal.

Selon l'article R. 124-37 du code général de la fonction publique, « *lorsque l'autorité hiérarchique a un doute sérieux sur la compatibilité de l'activité envisagée avec les fonctions exercées par le fonctionnaire au cours des trois dernières années, elle saisit sans délai le référent déontologue pour avis. (...) Lorsque l'avis du référent déontologue ne permet pas de lever le doute, l'autorité hiérarchique saisit sans délai la Haute Autorité selon les modalités prévues à l'article 20. La saisine est accompagnée de l'avis du référent déontologue* ».

L'article R. 124-36 du code général de la fonction publique prévoit d'ailleurs expressément que « *la décision de l'autorité dont relève l'agent peut comporter des réserves visant à assurer le respect des obligations déontologiques mentionnées au premier alinéa et le fonctionnement normal du service* ».

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

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

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

49 CE, 4 nov. 2020, n° 440963, préc.

son site internet, ainsi que de ses rapports d'activité et des guides déontologiques qu'elle publie⁵⁰.

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

- a été chargé d'assurer la surveillance ou le contrôle de cette entreprise ;
- a été chargé de conclure des contrats de toute nature avec cette entreprise ;
- a été chargé de formuler un avis sur des contrats de toute nature conclus avec cette entreprise ;
- a été chargé de proposer directement à l'autorité compétente des décisions relatives à des opérations réalisées par cette entreprise ;
- a été chargé de formuler un avis sur des décisions relatives à des opérations réalisées par cette entreprise.

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

- **Notion d'entreprise privée**

Il est indiqué à l'alinéa 3 de l'article 432-13 que, pour l'application de ces dispositions, est assimilée à une entreprise privée toute entreprise publique exerçant son activité dans un secteur concurrentiel et conformément aux règles du droit privé. La référente déontologue est régulièrement conduite à s'interroger sur le champ d'application de l'article 432-13 du code pénal. Le risque pénal peut en effet être écarté lorsque l'agent n'envisage pas de rejoindre une entreprise privée au sens des dispositions de l'article 432-13 du code pénal.

De manière générale, lorsque l'intéressé envisage, non pas de rejoindre une entité existante mais de créer son entreprise ou son propre cabinet de conseil, le risque pénal est limité mais il n'est pas inexistant. L'agent doit faire preuve d'une grande prudence dans le choix de

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

ses futurs clients : il ne doit pas avoir pour clientes des entreprises avec lesquels il a eu l'un des liens visés par l'article 432-13 du code pénal.

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

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

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

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

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

Le contrôle déontologique doit notamment permettre de garantir la neutralité mais aussi l'apparence de neutralité de l'administration, ainsi que l'impartialité et l'apparence d'impartialité de l'agent. Il vise donc à éviter le maintien ou la constitution d'une situation de conflit d'intérêts. Selon la présentation retenue par la Haute Autorité dans son *Guide*

*déontologique II*⁵¹, **il convient de distinguer deux situations, selon que le conflit d'intérêts est déjà constitué au moment où l'agent envisage de rejoindre le secteur privé ou qu'il pourrait survenir à la suite du départ de l'agent.**

Le premier cas correspond à la situation d'un agent qui utilise ou peut paraître utiliser ses fonctions publiques pour préparer sa reconversion professionnelle. Si l'interférence entre les anciennes fonctions publiques et l'activité nouvelle envisagée est trop forte, un doute raisonnable sur l'impartialité avec laquelle la personne a exercé sa fonction publique peut naître. Autrement dit, il s'agit d'éviter que, voyant l'agent public rejoindre son activité privée, les tiers ne viennent à penser qu'il aurait agi partialement pour obtenir son poste. Dans l'affaire *Gourdault-Montagne* déjà évoquée, le Conseil d'État a ainsi donné raison à la Haute Autorité⁵². Par une délibération du 31 mars 2020⁵³, la Haute Autorité avait considéré que la présidence de ce salon n'était pas compatible avec les fonctions antérieures de l'intéressé, en raison, non seulement d'un risque de prise illégale d'intérêts, mais aussi « *des risques déontologiques importants au regard des doutes légitimes qui pourraient naître quant aux conditions dans lesquelles Monsieur Gourdault-Montagne a exercé les pouvoirs d'administrateur représentant les intérêts de l'État actionnaire qui lui ont été confiés à raison de ses fonctions publiques* ».

Dans le second cas, il s'agit de s'assurer que l'activité envisagée n'est pas susceptible de remettre en cause le fonctionnement indépendant, impartial et objectif de l'administration où le fonctionnaire a exercé ses fonctions, c'est-à-dire qu'elle ne risque pas de placer les agents de cette administration eux-mêmes en situation de conflit d'intérêts à l'avenir. Lorsque le départ est autorisé, il doit généralement être imposé à l'agent de s'abstenir de toute démarche auprès de l'ancienne administration, de conduire des actions de représentation d'intérêts auprès d'elle, ou d'utiliser son ancien titre. Il doit également lui être rappelé qu'il ne doit pas faire usage de documents ou d'informations confidentiels dont il aurait eu connaissance du fait de ses anciennes fonctions. La question du contrôle du suivi des réserves est essentielle et nécessite, comme on l'a dit plus haut, de renforcer les prérogatives et les moyens du référent déontologue et de l'autorité hiérarchique dès lors que la HATVP n'a pas été saisie.

⁵¹ HATVP, *Guide déontologique II*, p. 36-38.

⁵² CE, 4 nov. 2020, n° 440963.

⁵³ Délibération n° 2020-49 du 31 mars 2020 (reproduite *in extenso* sur le site de la HATVP).

Étendue des réserves imposées à l'agent : l'interdiction d'entrer en relation avec la collectivité employeur peut être limitée à certains services avec lesquels l'agent entretenait des relations régulières

L'autorisation accordée à l'agent peut être assortie de réserves, qui sont adaptées à chaque catégorie d'agents, selon la nature des fonctions exercées et qui s'imposeront pendant un délai de trois ans à compter de la cessation des fonctions publiques. L'exercice de l'activité nouvelle peut ainsi être encadré pour ne pas altérer le fonctionnement normal ou l'indépendance et la neutralité du service. Conformément à la doctrine de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (v. *Guide déontologique II*, p. 37, en ligne sur le site de la Haute Autorité), certaines réserves sont prononcées presque systématiquement en cas d'exercice d'une activité privée par un responsable ou agent cessant ses fonctions publiques. Le plus souvent, ces réserves consistent à interdire à l'intéressé de mener des démarches auprès de son ancienne administration dans le cadre de sa nouvelle activité. Cette interdiction vise notamment à prévenir l'exercice d'activités de représentations d'intérêts qui, compte tenu des anciennes fonctions de l'intéressé et, parfois, de son positionnement hiérarchique, pourraient se faire au détriment du bon fonctionnement de l'administration.

Comme le précise la Haute Autorité dans son rapport d'activité 2023 (p. 96), le contrôle déontologique s'inscrit dans une démarche préventive qui vise à sécuriser l'action publique et le projet de l'agent lui-même, au regard de plusieurs risques. Cette démarche préventive n'a pour objet ni d'empêcher une personne d'acquérir de l'expérience dans le secteur privé ni, à l'inverse, d'empêcher une personne issue du secteur privé de faire bénéficier l'administration de ses compétences.

La Haute Autorité s'attache à analyser *in concreto* les situations qui lui sont soumises et à ne poser des limites aux projets de mobilité que lorsqu'elles sont strictement nécessaires au regard des risques identifiés. Ceci se traduit notamment par des réserves circonstanciées qui s'adaptent aux situations rencontrées. Le périmètre de la réserve peut être modulé à raison des fonctions publiques exercées et de la nature du poste occupé.

> Lorsqu'un membre de cabinet ministériel quitte ses fonctions pour rejoindre le secteur privé et que ce projet comporte un risque déontologique, la Haute Autorité demande à l'intéressé de s'abstenir de toute démarche, y compris de représentation d'intérêts, auprès de son ancien ministre et de ses anciens collègues du cabinet, tant que ceux-ci exercent encore, respectivement, des fonctions gouvernementales ou publiques. Ces réserves, dites « à raison de la personne », permettent d'éviter des restrictions à caractère trop général, qui viseraient le

cabinet ministériel en lui-même. Néanmoins, lorsque le conseiller ministériel a entretenu des liens d'une particulière intensité avec certains services de l'État, la réserve précitée peut cibler l'ensemble des services (HATVP, délibération n° 2023-253 du 7 nov. 2023).

> Pour les agents publics relevant des administrations centrales ou de certaines grandes collectivités territoriales, la doctrine du collège de la Haute Autorité est de retenir le niveau immédiatement supérieur à l'organigramme. Ainsi, pour un agent travaillant comme chef de bureau A, de la direction B qui relève du pôle C, la réserve portera en principe sur l'ensemble des services de la direction B. Si toutefois, dans le cadre de ses fonctions, l'agent aura été en relations étroites et suivies avec les autres directions du pôle C, alors la réserve pourra être étendue à tout le pôle.

Mise à disposition d'une SPL dont la collectivité employeur est actionnaire

En 2024, les référents déontologues désignés par le CDG 69 ont été amenés à traiter cinq saisines par les autorités territoriales concernant des départs d'agents publics vers des satellites de leur collectivité employeur, et plus particulièrement des projets de mise à disposition vers une société publique locale (SPL) dont la collectivité employeur est actionnaire.

Les sociétés publiques locales (SPL) permettent aux collectivités territoriales et à leurs groupements de s'associer, pour réaliser des opérations d'aménagement, de construction ou pour exploiter des services publics à caractère industriel ou commercial ou toutes autres activités d'intérêt général. Dans une SPL, la totalité du capital et des sièges au conseil d'administration est détenue par des personnes publiques, les collectivités ou groupements de collectivités actionnaires, à la différence des SEM. Contrairement aux SEM, les SPL ne peuvent pas intervenir pour le compte d'autres acteurs que leurs actionnaires, pas plus qu'elles ne peuvent agir en dehors du territoire de leurs collectivités membres.

Une SPL peut répondre aux besoins de ses collectivités ou groupements de collectivités actionnaires par des prestations spécifiques. Dans cette hypothèse, l'intervention de la SPL s'inscrit dans un cadre contractuel qui peut prendre la forme d'un marché public, d'une concession d'aménagement, d'une délégation de service public, ou encore d'un bail de longue durée (bail d'habitation ou BEA). L'intérêt principal de la SPL réside dans la possibilité de

bénéficiaire du régime des relations *in house* (ou quasi-régie) : elle peut, sous réserve de remplir les conditions propres à l'application de ce régime, ne pas être mise en concurrence.

> **La SPL n'est *a priori* pas une entreprise privée au sens de l'article 432-13 du code pénal.**

S'agissant du risque pénal, celui-ci peut être partiellement écarté dans la mesure où une société publique locale (SPL) ne constitue pas, *a priori*, une entreprise privée au sens de l'article 432-13 du code pénal.

La Commission de déontologie de la fonction publique avait déjà pris position en ce sens, estimant que, eu égard à ses statuts et à ses missions, une société publique locale (SPL) exploitant deux aéroports régionaux, ne constituait pas une entreprise privée au sens de l'article 432-13 du code pénal, dès lors que, d'une part, son capital est exclusivement détenu par des personnes publiques qui exercent sur elle un contrôle analogue à celui qu'elles exercent sur leurs propres services, et, d'autre part, que l'activité de la société est, conformément à l'article L. 1531-1 du CGCT, exclusivement réalisée pour le compte de ses actionnaires et sur le territoire de la collectivité et du groupement de collectivités qui en sont membres (Commission de déontologie de la fonction publique, avis n° 19T7584, 12 déc. 2019, *in* rapport d'activité pour 2019, p. 33).

Cette position a été confirmée par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique. Par une délibération n° 2024-346 du 17 décembre 2024 (transmise par la collectivité employeur au référent déontologue), la Haute Autorité relève que « la SPL a pour objet d'intervenir dans les projets et actions en lien avec le développement économique dans tous les domaines d'activités exclusivement pour le compte de ses actionnaires et sur leur territoire géographique. Compte tenu de ces éléments, ainsi que de la relation de quasi-régie existant entre la société et ses actionnaires, elle ne saurait être regardée comme une entreprise privée au sens de l'article 432-13. Le risque pénal de prise illégale d'intérêts à l'égard de la [SPL] peut donc être écarté, sous réserve de l'appréciation souveraine du juge pénal.

> **Absence de réserve imposant à l'agent de s'abstenir de toute relation professionnelle avec sa collectivité employeur pendant trois ans**

En l'absence de risque pénal, l'agent peut rejoindre une structure privée telle qu'une SPL. Toutefois, traditionnellement, pour éviter les conflits d'intérêts, il est systématiquement demandé à l'agent de s'abstenir de toute relation professionnelle ou de représentation d'intérêt avec son ancienne collectivité pendant un délai de 3 ans à compter de son départ. Or, si la

collectivité actionnaire est actionnaire de la SPL, une telle réserve est impossible à mettre en œuvre.

Dans la délibération précitée, la Haute Autorité a considéré qu'« *au regard des modalités de fonctionnement de la [SPL] et des missions d'intérêt général qu'elle poursuit sur le territoire de la [communauté de communes], les intérêts de cette société et de la communauté de communes sont largement convergents* ». En l'absence de risque d'atteinte au fonctionnement normal, à l'indépendance et à la neutralité des anciens services de l'agent, il n'est donc pas nécessaire de lui imposer une réserve lui interdisant toute relation professionnelle avec ses anciens services pendant une durée de trois ans à compter de son départ.

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

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

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

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

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

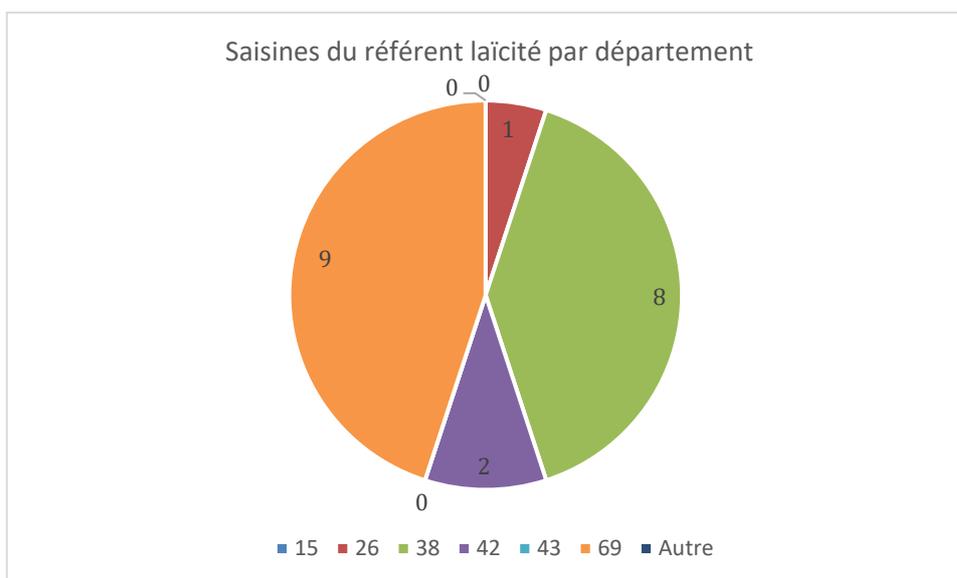
- s'abstenir de prendre pour clientes des entreprises dont il aurait la charge d'assurer la surveillance, l'administration, la liquidation ou le paiement dans le cadre de ses fonctions publiques ; et plus largement s'abstenir d'avoir pour clientes des personnes avec lesquelles il est en contact dans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

- se déporter de toute décision ou discussion portant sur l'entreprise créée ou reprise ;
- s'abstenir de fournir toute prestation, de quelque nature que ce soit, directement ou indirectement, au profit de sa collectivité ;
- s'abstenir de toute démarche commerciale sur les lieux de ses fonctions publiques ;
- s'abstenir dans le cadre de son activité privée, de faire état de sa qualité d'agent public, et plus généralement ne pas se servir de ses fonctions publiques pour favoriser ou assurer la promotion de ses activités privées ;
- ne pas faire usage de documents ou d'informations non publics dont l'intéressé a connaissance du fait de ses fonctions ;
- ne pas utiliser les moyens mis à sa disposition par la personne publique, pour l'exercice de son activité privée.

III. Bilan des saisines de l'année 2024 adressées aux référents laïcité

La consécration par la loi confortant le respect des principes de la République du référent laïcité semble avoir encouragé les saisines, notamment par les chefs de service : **20 saisines portant sur le respect du principe de laïcité ont été adressées à la référente laïcité en 2024 par des chefs de service (17 en 2023 et 5 en 2022). Certaines questions s'avèrent délicates car elles portent sur des zones grises, c'est-à-dire des cas dans lesquels les textes ne fournissent pas de réponse évidente.**

La majorité des saisines émanent du Rhône (9 saisines) et de l'Ière (8 saisines). On compte également 2 saisines pour la Loire et 1 saisine pour la Drôme.



Hormis deux questions posées par des agents, la grande majorité des saisines émanent de chefs de services (18 saisines), qui interrogent le référent laïcité sur les règles que doivent respecter les agents placés sous leur responsabilité.

La plupart des saisines concerne l'obligation de neutralité et plus précisément l'interdiction, pour les agents publics, de porter des signes religieux dans l'exercice de leurs fonctions, consacrée à l'article L. 121-2 du code général de la fonction publique : les questions portent notamment sur le champ de cette obligation (§ 1), ainsi que sur la qualification de signe religieux (§ 2). D'autres questions concernent non pas les agents mais les usagers (§ 3) ou portent sur des problématiques diverses comme les autorisations spéciales d'absences pour motif religieux (§ 4).

§ 1. Champ d'application du devoir de neutralité

L'obligation de neutralité interdit à tout agent public de manifester ses convictions religieuses dans l'exercice de ses fonctions.

Il appartient à tout chef de service de veiller au respect de ce principe par les agents des services placés sous son autorité. Tout manquement à l'obligation de neutralité ou au respect du principe de laïcité peut justifier

le prononcé d'une sanction disciplinaire. Il convient cependant de privilégier, en cas de difficultés, le dialogue et la pédagogie, qui permettent dans la majorité des cas de régler les situations problématiques, avant d'envisager des suites disciplinaires. Le chef de service doit donc prendre le temps de parler avec l'agent, de lui expliquer les règles, en lui disant que ce n'est pas contre lui mais pour le service public, pour les usagers, qui doivent pouvoir avoir le sentiment que leurs demandes seront traitées impartialement, par des agents dont ils ignorent les convictions religieuses (ou politiques ou philosophiques). Le chef de service peut également inviter l'agent à saisir personnellement le référent laïcité, en le rassurant sur le fait que les échanges seront confidentiels.

Les chefs de service interrogent eux-mêmes régulièrement le référent laïcité au sujet du champ d'application du devoir de neutralité, pour savoir exactement quelles sont les personnes qui y sont assujetties (A) et dans quel cadre elles le sont (B).

A. Agents soumis au devoir de neutralité

Agents titulaires et contractuels.- La question a été posée au référent laïcité de savoir si cette obligation s'appliquait aussi bien aux agents titulaires qu'aux agents publics contractuels et quelles que soient les fonctions exercées. Il a été répondu que le devoir de neutralité s'impose à l'ensemble des agents publics, quel que soit leur statut (fonctionnaire mais aussi agent public contractuel ou stagiaire⁵⁴), que les fonctions exercées mettent l'agent au contact du public ou non. La question a été posée à propos d'un agent de nettoyage des

Article L. 121-2 du code général de la fonction publique

« Dans l'exercice de ses fonctions, l'agent public est tenu à l'obligation de neutralité.

Il exerce ses fonctions dans le respect du principe de laïcité. À ce titre, il s'abstient notamment de manifester ses opinions religieuses. Il est formé à ce principe.

L'agent public traite de façon égale toutes les personnes et respecte leur liberté de conscience et leur dignité ».

⁵⁴ CE, 28 juill. 2017, n° 390740, *Mme C...*, T. Lebon.

bâtiments communaux : peu importe que l'agent soit recruté contractuellement ou qu'il exerce des fonctions de catégorie C, il est soumis au devoir de neutralité dans l'exercice de ses fonctions.

Prestataires extérieurs.- La question a été posée à plusieurs reprises de savoir si le devoir de neutralité s'impose, non seulement aux agents recrutés par la collectivité, mais aussi aux personnes salariées par des entreprises prestataires. L'obligation de neutralité s'applique aussi aux salariés de droit privé travaillant pour le compte de services publics délégués à des personnes de droit privé, comme l'avait affirmé la Cour de cassation dans un arrêt de 2013 concernant l'employée d'une caisse primaire d'assurance maladie (CPAM) (Cour de cassation, chambre sociale, 19 mars 2013, 12-11.690).

En ce sens, l'article 1^{er} de la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République énonce que l'organisme de droit public ou de droit privé qui se voit confier par la loi ou le règlement l'exécution d'un service public, de même que le titulaire d'un contrat de la commande publique qui pour objet, en tout ou partie, l'exécution d'un service public, sont tenus « *de veiller au respect des principes de laïcité et de neutralité du service public* » et de prendre « *les mesures nécessaires à cet effet* », en particulier en veillant « *à ce que ses salariés ou les personnes sur lesquelles il exerce une autorité hiérarchique ou un pouvoir de direction, lorsqu'ils participent à l'exécution du service public, s'abstiennent notamment de manifester leurs opinions politiques ou religieuses, traitent de façon égale toutes les personnes et respectent leur liberté de conscience et leur dignité* ». Les clauses du contrat rappellent ces obligations et précisent les modalités de contrôle et de sanction du cocontractant lorsque celui-ci n'a pas pris les mesures adaptées pour les mettre en œuvre et faire cesser les manquements constatés.

Le devoir de neutralité s'applique donc aux salariés de droit privé dès lors qu'ils exécutent une mission de service public. Comme le précise bien l'étude d'impact du projet de loi qui a conduit à l'adoption de la loi susmentionnée du 24 août 2021 (p. 34-35), il n'est pas question d'imposer un devoir de neutralité religieuse aux prestataires extérieurs s'agissant des « *personnes qui ne participent pas directement à l'exercice de la mission de service public, comme les agents d'entretien ou les personnes chargées de fonctions dites « support » lorsque leur mission est éloignée de la mission de service public* ». Dans le même sens, il n'est pas question d'interdire le port de signes religieux à un prestataire extérieur intervenant pour une réparation ou un dépannage technique. Il en est également de même de prestataires informatiques gérant des serveurs et assurant leur maintenance, à l'exception bien sûr de ceux

opérant directement pour assurer un service public en ligne dans le cadre de la numérisation de l'administration.

Entretien de recrutement.- Le candidat reçu en entretien d'embauche n'est pas encore soumis au principe de neutralité. Il est donc libre de manifester ses convictions religieuses. En outre, il est pénalement interdit de refuser d'embaucher une personne en raison de sa religion. Ce qui peut poser problème n'est pas qu'il manifeste sa religion le jour de l'entretien, mais qu'il envisage de ne pas appliquer le principe de neutralité une fois recruté. Le recruteur peut demander à l'agent s'il est prêt à respecter durant ses fonctions, les exigences du principe de neutralité qui imposent qu'il ne manifeste aucune conviction religieuse sur son lieu de travail. Si le candidat déclare vouloir continuer à manifester ses convictions religieuses après son recrutement, le recruteur peut lui dire que cela est incompatible avec le devoir de neutralité des fonctions publiques. Le code pénal prévoit qu'il n'y a pas de discrimination lorsque le refus de recrutement est motivé par « une exigence professionnelle essentielle et déterminante et pour autant que l'objectif est légitime et l'exigence proportionnée (article 225-3 du code pénal). Dans un arrêt du 28 novembre 2017 (n° 15LY02801), la Cour administrative d'appel de Lyon a jugé qu'une collectivité ne commet pas d'illégalité en refusant de recruter un agent au motif que celui-ci a fait état de sa volonté de mettre à profit les temps de pause incluses dans le temps de travail pour se livrer à la prière.

Élèves ou étudiants en stage.- La question a également été posée de savoir si un lycéen en stage au sein d'une collectivité était assujéti au devoir de neutralité religieuse. Le devoir de neutralité s'impose aussi aux étudiants en stage dans une structure publique (v. l'arrêt du Conseil d'État, 28 juill. 2017, n° 390740, *Mme C...*, T. *Lebon*, concernant les élèves infirmiers : lorsqu'ils effectuent un stage dans un établissement de santé chargé d'une mission de service public, les élèves infirmiers doivent respecter les obligations qui s'imposent aux agents du service public hospitalier). De manière générale, pendant une période de formation professionnelle en entreprise ou de séquence d'observation en milieu professionnel, l'élève stagiaire doit se soumettre aux règles applicables à l'ensemble des personnels, qu'il s'agisse de celles découlant du statut général de la fonction publique ou du règlement intérieur s'il est en stage dans une entreprise privée (article D. 124-4 du Code de l'éducation).

Jeune bénévole bénéficiant d'une bourse au permis de conduire.- Le dispositif de bourse au permis de conduire consiste dans la prise en charge par la commune d'une partie du coût du permis de conduire en échange d'une activité bénévole d'intérêt collectif effectuée par des jeunes âgés de 18 à 25 ans et dépourvus de ressources personnelles ou familiales. Contrairement aux usagers du service public qui sont libres de manifester leurs convictions religieuses, les agents publics sont soumis à un devoir de neutralité, qui leur interdit, dans l'exercice de leurs fonctions, de manifester leurs opinions religieuses. Selon la jurisprudence administrative, le devoir de neutralité des agents publics s'impose également aux étudiants qui effectuent un stage dans une collectivité ou un établissement public (CE, 28 juillet 2017, n° 390740, à propos des élèves infirmiers). Dans le même sens, par un arrêt du 23 juillet 2019 (n°17LY04351), la cour administrative d'appel de Lyon a fait la distinction entre les parents accompagnateurs, non soumis au principe de neutralité, et les parents intervenant dans les classes qui, eux, doivent arborer une tenue neutre. Le respect du principe de laïcité impose que, quelle que soit la qualité en laquelle elles interviennent, les personnes qui, à l'intérieur des locaux scolaires, participent à des activités assimilables à celles des personnels enseignants, soient astreintes aux mêmes exigences de neutralité. L'exigence de neutralité imposée aux parents d'élèves ne trouve à s'appliquer que lorsque ces derniers participent à des activités qui se déroulent à l'intérieur des classes et dans le cadre desquelles ils exercent des fonctions similaires à celles des enseignants. Par analogie, dès lors qu'un jeune bénéficiaire d'une bourse au permis effectue des tâches au sein de la collectivité et exerce de ce fait, des missions similaires à celles d'un agent public, il est soumis à l'exigence de neutralité.

⇒ Le devoir de neutralité s'impose au stagiaire et, par extension, au bénévole, dès lors que celui-ci exerce ses missions dans le cadre du service public. Par conséquent, si le bénéficiaire de la bourse exerce une activité bénévole pour le compte d'une collectivité territoriale (ou d'un établissement public), il se trouve soumis au devoir de neutralité dans l'exercice de cette activité. Il peut également être soumis à ce devoir de neutralité lorsqu'il exerce son activité bénévole pour le compte d'une association, dès lors qu'il participe à l'exécution d'une mission de service public qui aurait été confiée à cette dernière.

Port de signes religieux par un jeune recruté dans un chantier éducatif.- La référente laïcité a été saisie (en 2022) de la question de savoir si les jeunes (16-18 ans) recrutés dans des chantiers éducatifs sont assujettis à l'obligation de neutralité, alors qu'ils vont assurer des tâches de peinture et rénovation, tantôt dans des lieux appartenant à la commune (comme une bibliothèque municipale), tantôt dans des bâtiments privés appartenant à des bailleurs sociaux. Or, l'article 1^{er} de la loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la

République énonce qu'une entité de droit privé, telle qu'une association loi 1901, qui se voit confier par la loi, le règlement ou par un contrat de la commande publique (marché ou concession), l'exécution d'un service public, « *est tenu d'assurer l'égalité des usagers devant le service public et de veiller au respect des principes de laïcité et de neutralité du service public. Il prend les mesures nécessaires à cet effet et, en particulier, il veille à ce que ses salariés ou les personnes sur lesquelles il exerce une autorité hiérarchique ou un pouvoir de direction, lorsqu'ils participent à l'exécution du service public, s'abstiennent notamment de manifester leurs opinions politiques ou religieuses, traitent de façon égale toutes les personnes et respectent leur liberté de conscience et leur dignité* ». Cette formulation n'est pas évidente : est-ce qu'un jeune qui travaille sur un chantier éducatif doit-être considéré comme participant à l'exécution du service public ? D'après l'étude d'impact de la loi du 24 août 2021 (p. 34-35), la volonté du gouvernement était « *de ne pas étendre le champ d'application dégagé par la jurisprudence et en tout état de cause de ne pas introduire de dispositions qui auraient pour effet de rendre ces principes applicables à des personnes qui ne participent pas directement à l'exercice de la mission de service public, comme les agents d'entretien ou les personnes chargées de fonctions dites « support » lorsque leur mission est éloignée de la mission de service public* ». Dans le cas d'espèce, la référente laïcité a saisi le Comité interministériel de la laïcité mais n'a pas obtenu de réponse. Elle a finalement indiqué à l'auteur de la saisine que si la convention conclue entre la commune de X et l'association Y pour l'organisation des chantiers éducatifs porte sur l'exécution d'un service public, les jeunes recrutés dans ces chantiers ne participent pas eux-mêmes à l'exécution du service public dans la mesure où ils effectuent des tâches de peinture/rénovation. À ce titre, ils ne sont pas soumis à l'obligation de neutralité religieuse. De manière pragmatique, elle a également suggéré à la collectivité d'affecter les jeunes recrutés souhaitant porter des signes religieux dans des chantiers sur des bâtiments privés des bailleurs sociaux, plutôt que dans des lieux, tels que la bibliothèque municipale, où ils seraient au contact des usagers du service public ou des agents publics.

B. Notion d'exercice des fonctions

Temps de pause.- Un agent a sollicité le référent laïcité pour savoir s'il pouvait faire sa prière, dans son bureau, pendant sa pause méridienne. La réponse est négative. L'obligation de neutralité du service public fait obstacle à la manifestation, durant l'exercice de ses fonctions, de toute croyance et donc à la pratique d'un rituel religieux. Comme le précise le [Guide de la laïcité dans la fonction publique](#) (pp. 38-39), l'agent public ne peut donc pas effectuer de prière,

y compris durant les temps de pause dès lors qu'il se trouve dans les locaux de l'employeur. Il ne peut davantage porter de signes religieux lorsqu'il choisit de déjeuner dans un restaurant administratif. En ce sens, dans un arrêt du 28 novembre 2017 (n° 15LY02801), la cour administrative d'appel de Lyon a jugé que « *la pratique de la prière lors des pauses de vingt minutes, y compris dans un lieu isolé lorsque les circonstances s'y prêtent, ne peut être regardée comme compatible avec l'obligation de neutralité et de laïcité qui s'impose aux agents publics* ».

Port de signes religieux pour sortir des locaux, après avoir badgé.- Le devoir de neutralité s'impose à l'agent dans l'exercice de ses fonctions. La question s'est posée de savoir si l'agent y est soumis après avoir badgé sur son ordinateur : une femme peut-elle alors remettre son voile, alors qu'elle a terminé son temps de travail mais se trouve encore dans les locaux de la collectivité ? La réponse est négative. L'exigence de neutralité qui s'impose aux agents et leur interdit de porter des signes religieux dans l'exercice des fonctions a pour but d'assurer la neutralité du service public aux yeux des tiers, et notamment des usagers. Il s'agit de faire du service public un lieu neutre, échappant aux clivages sociaux afin que les usagers aient le sentiment qu'ils sont traités de manière impartiale, sans considération de leurs convictions politiques, religieuses ou politiques. Le principe de neutralité vise à protéger les usagers du service de tout risque d'influence ou d'atteinte à leur propre liberté de conscience.

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

Visite médicale obligatoire.- L'agent qui se rend à une visite médicale obligatoire est-il soumis au devoir de neutralité ? Cette question délicate a été adressée à la référente laïcité en 2023. Aux termes de l'article L. 121-2 susmentionné, le devoir de neutralité s'impose « *dans l'exercice des fonctions* ». Cette notion est plus large, plus englobante que celle de « *temps de travail* ». L'expression « *exercice des fonctions* » ne réduit pas non plus à « *l'exécution des tâches ou missions confiées à l'agent* ». La notion d'exercice des fonctions vise toutes les situations où l'individu se présente en tant qu'agent public, par exemple en formation au CNFPT ou encore dans le cadre d'une convocation devant une instance comme le conseil de discipline. Dans le même sens, dans un arrêt du 28 novembre 2017 (n° 15LY02801), la Cour administrative d'appel de Lyon a jugé que « *la pratique de la prière lors des pauses de vingt minutes, y compris dans un lieu isolé lorsque les circonstances s'y prêtent, ne peut être regardée comme compatible avec l'obligation de neutralité et de laïcité qui s'impose aux agents* ».

publics ». Par ailleurs, certaines cours évoquent plus largement le principe de neutralité qui s'appliquent aux agents « *dans le cadre du service public* » (voir par ex. CAA Paris, 4^e chambre, 19 févr. 2019, n° 17PA00273 ; CAA Versailles, 6^e chambre, 30 juin 2016, n°15VE00140).

Dans la mesure où la visite médicale auprès du service de médecine préventive est liée à la qualité d'agent public et qu'elle a lieu, non pas « *en ville* » mais dans un bâtiment public - un service de médecine préventive - affecté à une mission de service public exercée par un établissement public, le principe de neutralité trouve à s'appliquer à l'agent qui effectue une visite médicale obligatoire. En effet, celui-ci se rend au service de médecine préventive en tant qu'agent public et non à titre privé. Il se trouve donc bien « *dans l'exercice de ses fonctions* ».

Dans le prolongement de cette question, deux autres ont été soumises à la référente laïcité :

a) Les professionnels de santé (médecins et infirmiers) qui interviennent au titre d'une mission de médecine préventive sont-ils en droit d'exiger qu'un agent enlève son voile en invoquant le devoir de neutralité religieuse (donc au-delà d'une raison médicale pour palpation par exemple ou audiogramme) ?

b) Peut-on fixer un règlement des consultations qui prévoit que les agents ne peuvent pas porter de signes ostentatoires ? Quelle serait sa valeur légale ?

a) Le professionnel de santé peut rappeler à l'agent qu'il est soumis, dans le cadre d'une visite médicale qu'il effectue en qualité d'agent public, au devoir de neutralité. Mais si l'agent refuse d'enlever son signe religieux, le professionnel ne doit pas aller plus loin car il s'expose, surtout s'il est seul dans son cabinet, à un risque d'agression au moins verbale. Comme le rappelle l'article L. 124-3 du code général de la fonction publique, c'est d'abord au chef de service, qu'il incombe de veiller au respect du principe de laïcité par les agents placés sous sa responsabilité. Or, le professionnel de santé n'est pas le supérieur hiérarchique de l'agent.

Le professionnel de santé peut néanmoins pratiquer les soins même si l'agent porte un signe ou une tenue religieuse, dès lors que ce signe ou cette tenue ne nuit pas à la bonne exécution de l'examen médical. Il peut aussi refuser de faire la visite, surtout si le signe ou la tenue nuit à la bonne exécution de l'examen médical, en invitant l'agent à prendre contact avec sa hiérarchie et à solliciter son référent laïcité.

Le professionnel de santé peut également vous signaler à l'autorité hiérarchique qu'un agent a refusé d'enlever un signe ou une tenue religieuse. *In fine*, il appartient à la collectivité employeur de rappeler à l'agent ses obligations et, en cas de refus réitéré de la part de ce dernier de s'y conformer, initier des poursuites disciplinaires.

b) Il est possible de préciser dans le règlement des consultations que les agents ne peuvent pas porter de signes religieux. Selon la jurisprudence administrative (Conseil d'État, 1936, *Jamart*), tout « *chef de service* » dispose du pouvoir d'édicter les règles générales relatives à l'organisation de son service. Un tel règlement s'analyse comme un acte administratif réglementaire qui doit bien sûr être conforme aux normes de valeur supérieure (loi et décret notamment). Il est possible également, au moins dans un premier temps, d'afficher tout simplement la Charte de la laïcité des services publics, dans les différents cabinets de médecine préventive, afin de montrer aux agents qui s'y rendent, que le principe de neutralité s'applique (<https://www.gouvernement.fr/la-nouvelle-charte-de-la-laicite-dans-les-services-publics>).

§ 2. Qualification de signe religieux

Le référent laïcité est régulièrement interrogé sur la qualification même de signe religieux.

Signes religieux par destination.- La qualification de signe religieux n'est pas évidente. Le juge administratif distingue les signes religieux « *par nature* » (un crucifix, une kippa, un voile islamique, un turban sikh) et les signes religieux « *par destination* ». Les signes ou tenues « *par destination* » ne sont pas, par nature, des signes d'appartenance religieuse, mais peuvent le devenir indirectement et manifestement compte tenu de la volonté de l'agent de leur faire produire cette signification. Le devoir de neutralité n'interdit pas aux agents de porter des couvre-chefs pour se protéger du soleil ou du froid ou encore pour des raisons d'hygiène ou de sécurité. Le port d'un couvre-chef est possible dès lors qu'il peut être justifié par des raisons objectives : il n'est pas interdit à un agent qui travaille dehors de porter un chapeau pour se protéger du soleil, ou un bonnet pour se protéger du froid. De même, un agent peut porter un couvre-chef pour cacher le fait qu'il a perdu ses cheveux suite à un traitement médical. Lorsque le port se fait systématiquement et que le refus de l'ôter n'est pas justifié par des circonstances objectives (le soleil ou, à l'inverse, le froid, etc.), il peut être alors un moyen de contourner l'obligation de neutralité religieuse qui incombe à tout agent public. C'est alors le comportement de l'agent, sa persistance à ne pas vouloir y renoncer et ce que l'agent en dit qui permettent de considérer un couvre-chef comme un signe religieux et donc un manquement à l'obligation de neutralité religieuse.

Quelle attitude adopter ? Il faut privilégier le dialogue, plutôt que de donner des instructions, des ordres, sans explication. Il est important de discuter avec l'agent concerné pour

lui expliquer le cadre juridique : lui expliquer qu'il/elle exerce des fonctions publiques, qu'il/elle travaille dans un service public et qu'à ce titre, il/elle est soumise à un devoir de neutralité qui est imposé par la loi à tous les agents publics. Le supérieur hiérarchique peut également expliquer à l'agent que ce devoir de neutralité est imposé aux agents pour assurer l'impartialité et la neutralité du service public, et *in fine*, garantir la liberté religieuse des usagers. Il s'agit de rassurer les usagers du service public qui ne doivent pas penser qu'ils pourraient être traités différemment en fonction de leurs convictions religieuses. Le supérieur hiérarchique peut également montrer à l'agent la Charte de la laïcité dans les services publics⁵⁵.

Si aucune raison objective ne justifie le port d'un couvre-chef (soleil, règles sanitaires...) et que l'agent persiste à refuser de l'enlever en invoquant sa liberté religieuse, un rappel à la règle clair doit être fait. Si l'agent s'obstine néanmoins, le supérieur hiérarchique doit envisager des mesures plus contraignantes et solliciter l'ouverture d'une procédure disciplinaire.

Abaya.- En 2023, le référent laïcité a été sollicité par un chef de service au sujet du port de l'abaya par un agent d'une crèche municipale, notamment pour savoir si l'interdiction ne concernait que les établissements scolaires.

Dès lors que la crèche correspond bien à une activité de service public (= une activité d'intérêt général prise en charge par une personne publique telle qu'une commune) et non à une activité privée, les agents travaillant dans cette crèche sont soumis au devoir de neutralité religieuse, qui leur interdit de manifester leurs opinions religieuses dans l'exercice de leurs fonctions. Le devoir de neutralité interdit aux agents des services publics de porter un couvre-chef ou une tenue par lequel il manifesterait ses convictions religieuses, dans l'exercice de ses fonctions.

Par dérogation au principe de liberté religieuse dont bénéficient les usagers des services publics, la loi du 15 mars 2004 a interdit le port de signes religieux ostensibles dans les établissements scolaires publics (article L. 141-5-1 du code de l'éducation). Le ministre de l'éducation nationale, Gabriel Attal, a publié le 31 août 2023 une note de service visant à interdire le port de l'abaya au sein des établissements scolaires. Cette note précise : « *Dans certains établissements, la montée en puissance du port de tenues de type abaya ou qamis a fait naître un grand nombre de questions sur la conduite à tenir. Ces questionnements appellent une réponse claire et unifiée de l'institution scolaire sur l'ensemble du territoire. En vertu de l'article L. 141-5-1 du code de l'éducation, qui reprend la loi du 15 mars 2004, le port de telles*

⁵⁵<https://www.fonction-publique.gouv.fr/toutes-les-actualites/la-fonction-publique-poursuit-ses-engagements-en-faveur-de-la-laicite>

*tenues [abaya ou quamis], qui manifeste ostensiblement en milieu scolaire une appartenance religieuse, ne peut y être toléré. En application de cet article, à l'issue d'un dialogue avec l'élève, si ce dernier refuse d'y renoncer au sein de l'établissement scolaire ou durant les activités scolaires, une procédure disciplinaire devra être engagée »*⁵⁶. Cette note a fait l'objet de recours en référé qui ont été rejetés par le Conseil d'État⁵⁷.

La note ministérielle ne concerne que les élèves des écoles, collèges et lycées publics. Elle vient expliciter l'interdiction du port de signes ou tenues manifestant ostensiblement une appartenance religieuse issue de la loi du 15 mars 2004. Toutefois, comme dit ci-dessus, le devoir de neutralité s'impose à tous les agents des services publics dans l'exercice de leurs fonctions, qu'ils soient au contact du public ou non. Il interdit même les signes religieux discrets (une petite médaille par exemple) alors que les signes discrets sont autorisés pour les élèves des écoles, collèges et lycées publics. Dans la mesure où le port d'une abaya manifeste une appartenance religieuse (comme l'a confirmé le Conseil d'État), il est interdit aux agents publics d'exercer leurs fonctions en portant cette tenue.

Tatouages au henné.- La question a également été posée de savoir si le fait de venir travailler avec des dessins au henné sur les mains à la vue des administrés était contraire au devoir de neutralité.

Les tatouages visibles qui manifestent une appartenance « à une organisation politique, syndicale, confessionnelle ou associative » peuvent être interdits dans la mesure où ils contreviennent à l'obligation de neutralité et de réserve des fonctionnaires et agents publics. Selon une instruction de la Direction générale de la Police Nationale du 12 janvier 2018 relative au port des tatouages, barbes et moustaches, bijoux ou accessoires de mode par les personnels affectés dans les services de la police nationale (NOR: INTC1801913J), « *les tatouages, qu'ils soient permanents ou provisoires, ne sauraient être admis dès lors qu'ils constituent un signe manifeste d'appartenance à une organisation politique, syndicale, confessionnelle ou associative ou s'ils portent atteinte aux valeurs fondamentales de la Nation. Il en est de même s'agissant de tout élément, signe ou insigne ostentatoire de même nature qui serait porté par la personne. Les tatouages visibles du public, qui n'entrent pas dans la catégorie précédente, ne doivent pas dénaturer ou compromettre la relation du policier avec les usagers. Le cas*

⁵⁶ <https://www.education.gouv.fr/bo/2023/Hebdo32/MENG2323654N>

⁵⁷ CE, réf. lib., 7 sept. 2023, n° 487891

<https://www.conseil-etat.fr/actualites/laicite-le-conseil-d-etat-rejette-le-refere-contre-l-interdiction-du-port-de-l-abaya-a-l-ecole>

échéant, ce tatouage sera masqué quelle que soit sa tenue, lorsque le policier est en contact avec le public ou lorsqu'il est en tenue d'uniforme ».

Encore faut-il établir que le tatouage manifeste bien une appartenance religieuse. Le dialogue avec l'agent s'impose : c'est le comportement de l'agent, sa persistance à ne pas vouloir renoncer au port de ses tatouages, ce que l'agent en dit, qui permettent de considérer un signe comme manifestant une appartenance religieuse et donc un manquement à l'obligation de neutralité religieuse.

⇒ La notion de signe religieux par destination dans la jurisprudence administrative

Bandana.- Dans un arrêt du 5 décembre 2007, *Ghazal*, n° 295671, concernant le port d'un bandana par une élève, le Conseil d'État distingue bien d'une part, « *les signes ou tenues, tels notamment un voile ou un foulard islamique, une kippa ou une grande croix, dont le port, par lui-même, manifeste ostensiblement une appartenance religieuse* » et « *d'autre part, ceux dont le port ne manifeste ostensiblement une appartenance religieuse qu'en raison du comportement de l'élève* ». Dans cette affaire, la Haute juridiction a admis qu'une élève pouvait être définitivement exclue du lycée parce qu'elle portait un bandana couvrant sa chevelure en permanence et qu'elle-même et sa famille avaient persisté avec intransigeance dans leur refus d'y renoncer⁵⁸.

Sous-turban.- Selon un arrêt du même jour (n° 285394) concernant encore un élève, un sous-turban sikh, a été considéré par le Conseil d'État comme un signe par lequel l'individu qui le porte manifeste ostensiblement son appartenance à la religion sikhe, alors que le sous-turban n'est pas un signe religieux en lui-même (c'est le port des cheveux longs qui l'est). Il s'agit en effet d'un signe manifeste d'appartenance à la religion sikhe dès lors que seuls les hommes pratiquant cette religion le portent.

Coiffe.- Dans le même sens, la cour administrative d'appel de Versailles, 21 mars 2013, n° 11VE00853⁵⁹, a jugé légale la sanction d'exclusion définitive du service dans la mesure où

⁵⁸ V. aussi CAA Versailles, 6 octobre 2011, n° 09VE02048, jugeant légal le licenciement d'une assistante maternelle qui avait refusé d'ôter un bandana porté en substitution d'un voile.

⁵⁹ La Cour relève que « *si la requérante soutient que sa tenue vestimentaire n'exprime en aucun cas son appartenance à une religion, elle a elle-même reconnu dans sa réponse écrite au compte-rendu de l'entretien du 21 juin 2006 qu'elle portait une coiffe par simple coquetterie et pour des raisons religieuses* ». Dans ces conditions, elle a commis une faute « *sans qu'elle puisse utilement faire valoir qu'une collègue portant également une coiffe n'a fait l'objet d'aucune sanction* ».

malgré plusieurs mises en garde orales et écrites et une exclusion temporaire de quinze jours, l'agent avait continué à porter, sur son lieu de travail, une coiffe masquant ses cheveux.

Port de la barbe.- À titre de comparaison, la question s'est posée au sujet du port de la barbe, concernant la résiliation d'une convention de stage d'un médecin hospitalier qui refusait de tailler sa barbe et n'avait pas nié que son apparence physique pouvait être perçue comme un signe d'appartenance religieuse. Le Conseil d'État a affirmé, dans un arrêt du 12 février 2020 (n° 418299) que ces seuls éléments étaient par eux-mêmes insuffisants pour caractériser la manifestation de convictions religieuses dans le cadre du service public, en l'absence d'autre circonstance susceptible d'établir que l'intéressé aurait manifesté de telles convictions dans l'exercice de ses fonctions.

⇒ Le seul port de la barbe par un agent public, y compris lorsque celui-ci est informé de la perception religieuse qui peut en être faite, ne méconnaît pas le principe de laïcité et le devoir de neutralité.

§ 3. Liberté religieuse des usagers

Port d'un masque dissimulant le visage.- L'utilisateur du service public n'est pas, en principe, soumis à l'exigence de neutralité, sauf dispositions législatives contraires, telles que celles interdisant aux élèves le port de signes ou tenues manifestant ostensiblement une appartenance religieuse dans les écoles, collèges et lycées publics (C. éduc., art. L. 145-5-1, issu de la loi n° 2004-228 du 15 mars 2004). L'utilisateur est donc libre de porter des signes religieux sur l'espace public, y compris dans les lieux du service public tels qu'un hôtel de ville.

Certes, la loi du 11 octobre 2010 interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public interdit aux personnes de dissimuler leur visage dans l'espace public (art. 1^{er}). Toutefois, le port d'un vêtement cachant en partie le visage pour des raisons de santé, comme des bandages ou un masque médical, fait partie des exceptions prévues par la loi. Plus précisément, aux termes de l'article 2 de cette loi, l'interdiction de porter, dans l'espace public, une tenue destinée à dissimuler son visage, « *ne s'applique pas si la tenue est prescrite ou autorisée par des dispositions législatives ou réglementaires, si elle est justifiée par des raisons de santé ou des motifs professionnels, ou si elle s'inscrit dans le cadre de pratiques sportives, de fêtes ou de manifestations artistiques ou traditionnelles* ».

Il est donc *a priori* illégal de refuser de servir un usager qui porte un masque parce qu'on soupçonne qu'il cherche simplement à contourner l'interdiction posée par la loi de 2010. Il n'est

en effet pas possible de se contenter de simples soupçons : il faut des éléments circonstanciés vous permettant d'établir avec certitude que la personne porte un masque, non pas pour des raisons de santé, mais pour contourner l'interdiction posée par la loi de 2010. Tel serait le cas si l'usager qui arrive avec son masque, affirmerait expressément qu'il ne le porte pas pour raisons de santé...

Prière pratiquée par les joueurs d'un club de foot sur un stade municipal.- Les joueurs amateurs ne sont pas des agents du service public, soumis à un devoir de neutralité dans l'exercice de leurs fonctions (CGFP, art. L. 121-2) mais des usagers du service public. Comme le rappelle la Charte de la laïcité dans les services publics, les usagers du service public restent libres de manifester leurs convictions religieuses même lorsqu'ils se trouvent dans l'enceinte d'un service public. Par conséquent, ils peuvent porter des signes ou tenues religieuses : seule la dissimulation du visage (par un voile intégral, un casque, une cagoule, etc.) est interdite, pour des raisons de sécurité et d'interaction sociale (loi du 11 octobre 2010).

Toutefois, les usagers ne peuvent pas utiliser les lieux du service public à des fins religieuses. Comme le rappelle encore la Charte de la laïcité susmentionnée, seuls les usagers accueillis à temps complet dans un service public (un hôpital ou un établissement médico-social par exemple, ou encore un établissement pénitentiaire) ont droit d'exercer leur culte dans l'enceinte du service public, sous réserve des contraintes découlant des nécessités du bon fonctionnement du service. La loi du 9 décembre 1905 de séparation des Églises et de l'État autorise ainsi des dépenses publiques « *relatives à des services d'aumônerie et destinées à assurer le libre exercice des cultes dans les établissements publics tels que lycées, collèges, écoles, hospices, asiles et prisons* » (art. 2). En dehors de ces services publics dans lesquels les usagers sont captifs, il n'est pas possible de pratiquer son culte dans l'enceinte du service public.

Les joueurs ne peuvent pas pratiquer leur culte à l'intérieur des équipements sportifs communaux. Les équipements sportifs sont affectés à la pratique sportive et non à la pratique d'un culte. Or, comme l'a rappelé le Conseil d'État dans l'affaire des burkinis de Grenoble, les dispositions de l'article 1^{er} de la Constitution (« *La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances.* ») interdisent à quiconque de se prévaloir de ses croyances religieuses pour s'affranchir des règles communes régissant les relations entre collectivités publiques et particuliers (CE, ord., 21 juin 2022, n° 464648).

§ 4. Autres problématiques

Autorisations d'absence pour rupture du jeûne du ramadan en période d'élections.- Une saisine adressée en 2022 à la référente laïcité portait sur les autorisations d'absence susceptibles d'être accordées aux agents pour la pratique de leur religion. La collectivité était confrontée à plusieurs demandes d'agents de faire une « pause » pour la rupture du jeûne du ramadan lors du démontage des bureaux de vote lors des deux tours des élections présidentielles. Les agents devaient commencer à démonter les bureaux de vote à partir de 20h00 alors que le coucher du soleil qui marque la rupture du jeûne était prévu vers 20h15 / 20h30.

Les agents publics peuvent bénéficier d'autorisations d'absence pour motif religieux, en particulier en vue de la participation à des cérémonies religieuses. La circulaire du 10 février 2012 (ministère de la fonction publique, MFPP1202144) – qui reprend les termes d'une précédente circulaire du 23 septembre 1967 – rappelle que « *les chefs de service peuvent accorder aux agents qui désirent participer aux cérémonies célébrées à l'occasion des principales fêtes propres à leur confession, les autorisations d'absence nécessaires* ». Cette circulaire du 10 février 2012 précise en annexe, à titre d'information, une liste des cérémonies des principales confessions et pour lesquelles une autorisation d'absence peut être accordée, sous réserve, que cette absence soit « *compatible avec le fonctionnement normal du service* ». Cette position a été confirmée par la jurisprudence et notamment le Conseil d'État dans son arrêt *Mlle Henry* du 12 février 1997 (n° 125893), aux termes duquel « *l'institution par la loi de fêtes légales ne fait pas, par elle-même, obstacle à ce que, sous réserve des nécessités du fonctionnement normal du service, des autorisations soient accordées à des agents publics pour participer à d'autres fêtes religieuses correspondant à leur confession* ».

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

appartient d'apprécier si l'octroi d'une autorisation d'absence est ou non compatible avec les nécessités de fonctionnement normal du service.

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

⇒ Sur le plan juridique, l'autorité hiérarchique peut donc accorder des autorisations d'absence pour motif religieux ou les refuser aux agents qui en font la demande (il convient de ne pas prendre de mesure d'interdiction générale), au motif qu'elles ne sont pas compatibles avec le bon fonctionnement du service.

⇒ La demande de l'agent doit être adressée dans des conditions et des délais qui permettent à l'encadrant d'anticiper et de décider si, au regard des contraintes et du service, il peut y faire droit, notamment dans l'hypothèse où plusieurs demandes lui seraient adressées pour le même jour.

⇒ L'autorisation d'absence permet au demandeur de bénéficier de jours d'absence non décomptés de son quota annuel. Il s'agit de jours de congé supplémentaires (comme lorsque l'on se marie, par exemple). Les autorisations d'absence pour motifs religieux permettent à l'agent de s'absenter de son service sans pour autant subir une perte de rémunération.

Guide de la laïcité dans la fonction publique, p. 46

<https://www.fonction-publique.gouv.fr/toutes-les-publications/guide-de-la-laicite-dans-la-fonction-publique>

Propos discriminatoires.- Le référent laïcité a également été saisi par un agent faisant état de tensions dans un service de restauration scolaire, liées à des propos du responsable de ce service, qui aurait dit, à propos des desserts chocolatés contenant de la gélatine animale, et ne pouvant être servis aux enfants « sans viande » lesquels, en substitution, ont un yaourt nature : « *ce sont les parents qui frustrent leurs enfants en leur interdisant de manger de la viande* ». Un agent reprochait également à ce responsable d'avoir dit, à propos d'une nouvelle famille arrivée dans l'école dont la maman portait un voile-robe, couvrant les bras et les jambes : « *on dirait Belphégor ! voilà Belphégor qui arrive ! Elle n'a rien à faire en France,*

qu'elle retourne dans son pays ! », avec des intonations agressives dans la voix. Mais le responsable n'ait avoir tenu de tels propos. Il importe de bien rappeler aux agents publics que les usagers des services publics sont libres de manifester leurs convictions par le port de signes ou tenues religieuses et qu'il leur incombe de respecter toutes les personnes, quelles que soient leurs croyances. S'il est établi, par des témoignages concordants, qu'un agent public a tenu des propos discriminatoires à l'égard de certains usagers en raison de leur religion, des poursuites disciplinaires s'imposent.

En 2024, le référent laïcité a de nouveau été saisi par un chef de service au sujet d'un agent placé sous sa responsabilité, ayant prononcé « *mort aux juifs* », à deux reprises sur son lieu de travail.

⇒ Dans ce cas de figure, au niveau de la collectivité, plusieurs réponses sont possibles et peuvent se cumuler :

- convocation de l'agent ;
- suspension de l'agent pour faute grave ;
- procédure disciplinaire à l'encontre de l'agent ;
- signalement au procureur de la République des faits commis, sur le fondement de l'article 40 du code de procédure pénale.

⇒ S'agissant d'une collectivité de grande taille, le chef de service doit immédiatement solliciter le service Ressources humaines de sa collectivité.

1) Si les faits sont plausibles (= les propos sont rapportés par des collègues qui ne sont pas en conflit ouvert avec l'agent qui les aurait prononcés), alors une suspension est envisageable pour faute grave (eu égard à la gravité des propos prononcés). C'est en principe au service RH de prendre en charge cette procédure. Il est important de maintenir le dialogue avec l'agent concerné et de le convoquer à un entretien, en présence du chef du service concerné, pour lui expliquer qu'il va être suspendu et pourquoi il va l'être.

2) Une enquête doit être réalisée pour établir la matérialité des faits. Si cette matérialité est établie, une procédure disciplinaire doit être engagée.

Par ailleurs, un signalement doit être effectué auprès du Procureur de la République sur le fondement de l'article 40 alinéa 2 du code de procédure pénale.

Sur le plan pénal, plusieurs qualifications pénales sont envisageables, notamment celle de provocation publique à la discrimination, à la haine ou à la violence nationale, raciale ou religieuse (Loi 1881 : art. 23 et 24 al. 8) : emprisonnement de 1 an au plus, amende de 45.000 €

/ Privation de droits civiques pendant 5 ans au plus, affichage ou diffusion de la décision prononcée).

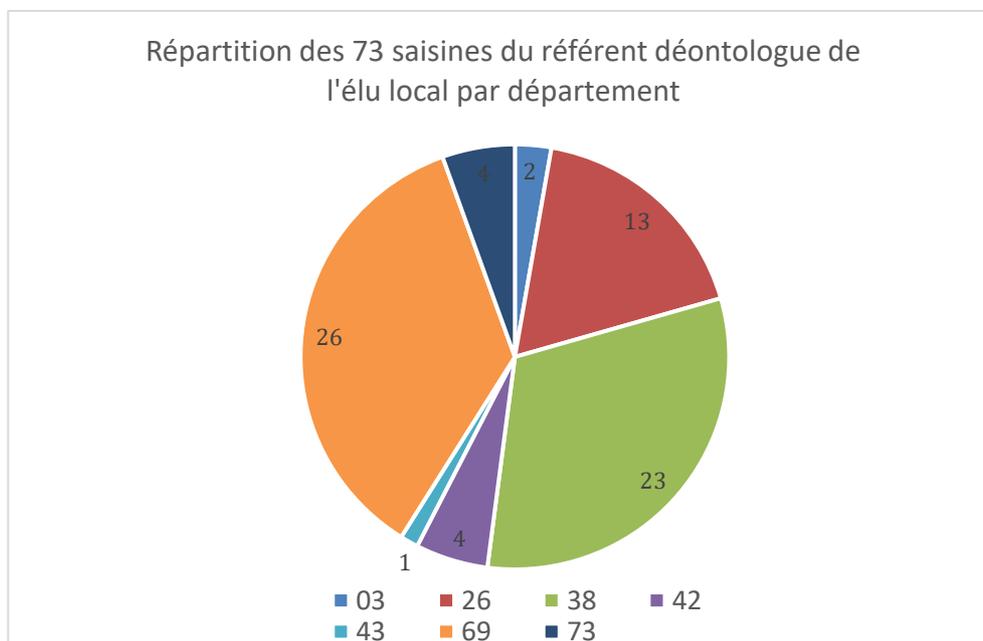
IV. Bilan des saisines de l'année 2024 adressées à la référente déontologue de l' élu local

Créé par la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration, dite loi 3 DS, le dispositif du référent déontologue de l' élu local est entré en vigueur le 1^{er} juin 2023.

Rappelons que le CDG 69 mutualise le dispositif référent déontologue de l' élu local avec les CDG 03, 26, 38, 42, 43 et 73. D'après les listes transmises par les centres de gestion et relevées le 15 janvier 2025, **1 277 collectivités ou établissements ont délibéré pour confier la mission de référent déontologue de l' élu local à la référente proposé par le CDG 69** (v. *supra*, I. bilan global).

Entre le 1^{er} juin 2023 et le 31 décembre 2023, 42 saisines avaient été adressées à la référente déontologue de l' élu local désignée par le CDG 69.

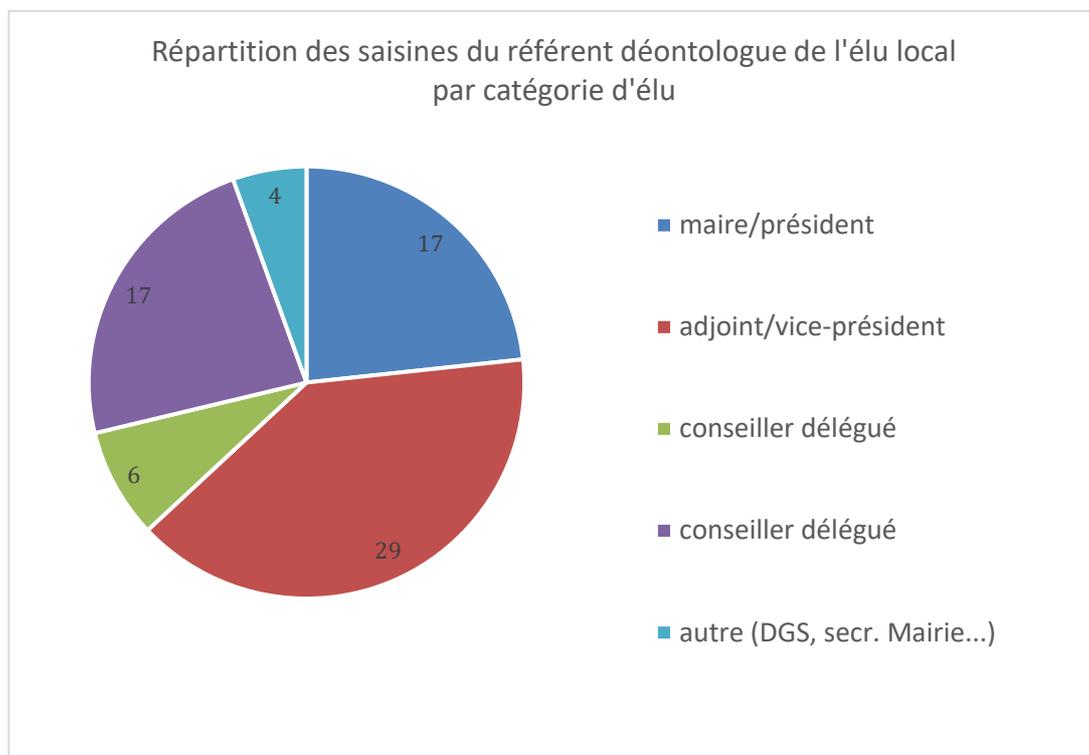
En 2024, 73 saisines lui ont été adressées : 2 saisines émanant de l' Allier ; 13 saisines de la Drôme, 23 saisines de l' Isère, 4 saisines de la Loire, 1 saisine de la Loire, 26 saisines du Rhône, 4 saisines de la Savoie.



Sur ces 73 saisines, 25 saisines émanent de collectivités non affiliées (voir tableau, *supra*, dans le bilan global). **La majorité des saisines (48 saisines) émanent donc de collectivités affiliées au centre de gestion, donc des collectivités de plus petite taille.** Cela

peut s'expliquer par le fait que dans les grandes collectivités, un certain nombre de questions que se posent les élus sont réglées en interne, notamment par le service des assemblées ou de la vie institutionnelle, qui gère les questions de déport des élus se trouvant en situation de conflit d'intérêts, lors des séances de l'assemblée délibérante.

Sur ces 73 saisines, **17 saisines émanent des chefs de l'exécutif (maires ou présidents), 29 saisines d'adjoints ou vice-présidents, 6 saisines de conseillers délégués, 17 saisines de conseillers sans délégation.** On compte également 4 saisines émanant de personnes non élues (directeur général des services, secrétaire de mairie...) pour lesquelles la référente déontologue s'est déclarée incompétente.



La très grande majorité des saisines (56 saisines sur 73) porte sur la prévention des conflits d'intérêts et la mise en œuvre de l'obligation de déport. On compte également :

- 2 saisines relatives à la probité, et plus précisément sur la possibilité de bénéficier, en tant qu' élu, d'un avantage quelconque.
- 6 saisines portant sur des inéligibilités et incompatibilités,
- 9 saisines portant sur des questions hors champ de la déontologie des élus locaux, sur des sujets divers.

Après avoir évoqué les règles de compétence et de recevabilité (§ 1), il sera fait état des saisines relatives à la prévention des conflits d'intérêts et à la mise en œuvre du déport (§ 2),

puis des saisines concernant la probité (§ 3) et enfin des saisines portant sur des thématiques diverses (§ 4).

§ 1. Compétence et recevabilité

Sur ces 73 saisines, 12 saisines n'ont pas été traitées sur le fond, soit qu'elles ne relevaient pas de la compétence du référent déontologue de l' élu local, soit qu'elles étaient irrecevables.

A. Cas d'incompétence du référent déontologue de l' élu local

Signalement de dysfonctionnements.- La référente déontologue de l' élu local a décliné sa compétence pour des saisines émanant d' élus souhaitant signaler des dysfonctionnements au sein de leur collectivité. Il s' agit essentiellement d' élus faisant part de tensions au sein de l' assemblée délibérante, de relations dégradées avec le chef de l' exécutif. Certains élus souhaitent également porter à la connaissance du référent déontologue de l' élu local certaines pratiques au sein de leur collectivité dont la légalité leur paraît douteuse. Mais le référent déontologue n' est pas un référent alerte : son rôle n' est pas d' accompagner les élus auteurs de signalement. Tout au plus peut-il leur indiquer si tel ou tel comportement peut s' analyser comme un manquement déontologique et les inviter à solliciter l' adjointe au Défenseur des droits en charge des lanceurs d' alerte.

Questions de légalité hors champ de la déontologie.- La référente déontologue de l' élu local décline également sa compétence pour les saisines portant sur une question de légalité en dehors du champ de la déontologie des élus locaux. Le référent déontologue n' est pas un conseiller juridique ; il n' a pas vocation à répondre à des questions qui ne portent pas sur le respect par un élu, des obligations consacrées dans la Charte de l' élu local.

B. Saisines irrecevables

Questions posées par des personnes non élues.- Sont irrecevables les saisines émanant non pas d' un élu mais d' un agent de direction (directeur général des services, directeur général adjoint, etc.), du directeur de cabinet ou de la secrétaire de mairie. En accord avec le CDG 69, il a été indiqué aux auteurs de ces saisines qu' il appartenait à l' élu concerné de saisir le référent déontologue par le biais du formulaire idoine. Il est important de responsabiliser les élus qui ne

doivent pas se décharger des questions déontologiques qui les concernent sur leurs proches collaborateurs.

Questions concernant un autre élu.- La question s'est posée de savoir si les élus peuvent poser au référent déontologue des questions au-delà de leur situation personnelle. Selon l'article L. 1111-1-1 du CGCT, « *Tout élu local peut consulter un référent déontologue chargé de lui apporter tout conseil utile au respect des principes déontologiques consacrés dans la présente charte* ». Ces dispositions ne précisent donc pas que l'élu local doit poser à son référent des questions qui le concernent à titre personnel. Toutefois, selon une réponse à la question écrite posée par un parlementaire ([Question écrite n° 10580 : Consultation du référent déontologue local, 23 avril 2024](#)), un élu local ne peut pas saisir le référent déontologue que pour une question qui le concerne personnellement. Le rôle du référent déontologue est d'éclairer les élus qui sont personnellement confrontés à des questions déontologiques dans l'exercice de leur mandat, non de faire office de contrôle de la légalité et encore moins de juge ou de procureur. En outre, le référent déontologue a un rôle préventif : il a vocation à intervenir en amont de tout litige. Son rôle est de protéger les élus, notamment du risque de poursuites pénales pour prise illégale d'intérêts, en les invitant si nécessaire à prendre des mesures de déport.

Toutefois, le référent déontologue de l'élu local peut être saisi par le chef de l'exécutif sur des questions concernant d'autres membres de l'assemblée délibérantes. En effet, il lui appartient, en tant que chef de l'exécutif, et à ce titre, « seul chargé de l'administration » de la collectivité⁶⁰, de veiller au respect de la déontologie par l'ensemble des élus de la collectivité, et notamment à l'absence de situation de conflit d'intérêts. Le chef de l'exécutif est donc personnellement concerné par la situation des autres élus. De la même façon, l'élu titulaire d'une délégation peut poser une question au référent déontologue concernant un autre élu dès lors que le comportement de cet élu peut impacter les processus décisionnels relevant de son champ de délégation.

§ 2. Prévention des conflits d'intérêts et obligation de déport

Il convient de rappeler le cadre juridique applicable à la prévention des conflits d'intérêts (A), avant d'évoquer les cas concrets dont a été saisie la référente déontologue (B).

⁶⁰ CGCT, art. L. 2122-18 (maire), L. 3221-3 (président du conseil départemental), L. 4231-3 (président du conseil régional).

A. Le cadre juridique applicable

En cas de manquement à leurs obligations d'impartialité et de prévention des conflits d'intérêts (1), les élus locaux s'exposent à des sanctions pénales (2). La participation d'un élu en situation de conflit d'intérêts au processus décisionnel expose également la décision prise (délibération, contrat) à un risque d'annulation par le juge administratif (3). Pour éviter ces risques juridiques, l'élu doit mettre en œuvre son obligation de déport, en se retirant totalement du processus décisionnel auquel il est intéressé (4).

1. Obligations

Comme l'énonce l'article 1^{er} de la loi du 11 octobre 2013, « *les personnes titulaires d'un mandat électif local ainsi que celles chargées d'une mission de service public exercent leurs fonctions avec dignité, probité et intégrité et veillent à prévenir ou à faire cesser immédiatement tout conflit d'intérêts* ». Au sens de la présente loi, « *constitue un conflit d'intérêts toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction* » (art. 2).

Il suffit que l'interférence puisse faire naître un doute raisonnable sur l'exercice indépendant, impartial et objectif de la fonction pour qu'un risque de conflit d'intérêts soit identifié. Autrement dit, l'appréciation subjective que le responsable public porte sur ses intérêts et sur ses capacités à exercer sa fonction de manière adéquate ne rentre pas en ligne de compte pour écarter une situation de conflit d'intérêts. Par exemple, le fait qu'une commune attribue un marché public à une entreprise par une délibération à laquelle prend part un conseiller municipal, lequel participe, dans le cadre de ses fonctions privées, aux organes dirigeants de cette entreprise, suffit à caractériser le conflit d'intérêts. Il est indifférent que ce conseiller n'ait pas, en l'espèce, cherché à favoriser l'entreprise dans laquelle il détient un intérêt.

Dans le même sens, la Charte de l'élu local (art. L. 1111-1-1 du code général des collectivités territoriales) rappelle les principes suivants :

« 1. L'élu local exerce ses fonctions avec impartialité, diligence, dignité, probité et intégrité.

2. Dans l'exercice de son mandat, l'élu local poursuit le seul intérêt général, à l'exclusion de tout intérêt qui lui soit personnel, directement ou indirectement, ou de tout autre intérêt particulier.

3. L'élu local veille à prévenir ou à faire cesser immédiatement tout conflit d'intérêts. Lorsque ses intérêts personnels sont en cause dans les affaires soumises à l'organe délibérant dont il est membre, l'élu local s'engage à les faire connaître avant le débat et le vote.

4. L'élu local s'engage à ne pas utiliser les ressources et les moyens mis à sa disposition pour l'exercice de son mandat ou de ses fonctions à d'autres fins. »

2. Sanctions pénales

Prise illégale d'intérêts.- L'article 432-12 du code pénal, qui réprime le délit de prise illégale d'intérêts, punit de cinq ans d'emprisonnement et d'une amende de 500 000 €, dont le montant peut être porté au double du produit tiré de l'infraction, « *le fait (...) par une personne investie d'un mandat électif public, de prendre, recevoir ou conserver, directement ou indirectement, un intérêt de nature à compromettre son impartialité, son indépendance ou son objectivité dans une entreprise ou dans une opération dont elle a, au moment de l'acte, en tout ou partie, la charge d'assurer la surveillance, l'administration, la liquidation ou le paiement* ».

Le délit de prise illégale d'intérêts peut résulter de la participation d'un élu au processus décisionnel, lorsque la décision porte sur une affaire dans laquelle il a un intérêt.

Selon la jurisprudence pénale, le fait, pour un élu, de prendre une décision ou de participer à l'élaboration ou l'adoption d'une délibération relative à une association au sein de laquelle il exerce à raison de son mandat des fonctions de président ou de membre du conseil d'administration est susceptible de caractériser le délit de prise illégale d'intérêts (Cass. Crim., 22 octobre 2008, *Ville de Bagnaux*, n° 08-82.068). Dans une telle situation, la Cour de cassation considère que le délit peut être constitué même si l'élu ne retire de l'opération aucun bénéfice et si la collectivité ne souffre d'aucun préjudice. Dans le même sens, le fait de participer à une décision attribuant un contrat à une entreprise dont l'élu ou l'un de ses proches est dirigeant expose l'élu à des poursuites pénales au titre de la prise illégale d'intérêts.

De la même façon, le délit de prise illégale d'intérêts est caractérisé en cas de lien d'intérêt, direct ou indirect, avec une entreprise, par exemple lorsqu'un maire a participé à la délibération accordant des travaux à une société, laquelle a sous-traité une partie de ces travaux à une entreprise dont il était le gérant (Cass. Crim., 4 juin 1996, n° 94-84.405). Le délit de prise

illégal d'intérêts est caractérisé en raison d'une relation amicale d'un élu avec l'attributaire d'un marché public, dès lors que l'élu participe aux travaux et décisions du conseil municipal relatifs à ce marché (Cass. Crim, 5 avril 2018, n° 17-81912).

Pour l'application de l'article 432-12 du code pénal, le juge pénal retient une définition très large de la notion de « surveillance » et d'« administration » : il n'exige pas que l'élu ait pu exercer une influence effective sur la décision. Du simple fait qu'il siège au conseil municipal ou communautaire, tout élu peut être considéré comme chargé d'assurer la surveillance, l'administration, la liquidation ou le paiement d'une affaire traitée par la commune. Il n'est pas nécessaire que l'intéressé ait eu une responsabilité particulière dans le traitement de l'affaire litigieuse. De manière générale, « *la participation d'un conseiller d'une collectivité territoriale à un organe délibérant de celle-ci, lorsque la délibération porte sur une affaire dans laquelle il a un intérêt, vaut surveillance ou administration de l'opération au sens de l'article 432-12 du code pénal* » (Cass. Crim., 19 mai 1999, n° 98-80.726 : condamnation pour prise illégale d'intérêts d'un vice-président de département pour avoir participé au vote de la commission permanente du conseil général décidant d'attribuer une subvention à une association dirigée par son fils). Peu importe que l'élu n'ait pas pris part à la discussion précédant ce vote ou que celui-ci n'ait été que formel (Cass. Crim. 21 nov. 2001, n° 00-87.532). Ainsi un président de conseil général a-t-il été condamné pour avoir présidé les commissions d'appel d'offres ayant attribué un marché à une société cogérée par ses enfants, même si par ailleurs il n'avait pas participé au vote et avait eu une attitude de retrait. Le même arrêt précise qu'une simple délégation de signature accordée à un fonctionnaire ne suffit pas à considérer que le délégant n'exerce pas l'administration ou la surveillance de l'affaire (Cass. Crim., 9 févr. 2005, n° 03-85.697).

Le délit de prise illégale d'intérêts ne sanctionne pas les élus vénaux mais les élus intéressés. Le délit de prise illégale d'intérêts « *est caractérisé par la prise d'un intérêt matériel ou moral, direct ou indirect, et se consomme par le seul abus de la fonction indépendamment de la recherche d'un gain ou de tout autre avantage personnel* » (Cass. Crim., 21 juin 2000, n° 99-86.871).

De plus, le code pénal n'exige pas que l'intérêt pris par le prévenu soit en contradiction avec l'intérêt communal (Cass. Crim., 19 mars 2008, n° 07-84.288 ; Cass. Crim, 22 octobre 2008, *Ville de Bagnaux*, n° 08-82.068). Le délit peut être constitué même si l'élu ne retire de l'opération aucun bénéfice et si la collectivité ne souffre d'aucun préjudice financier.

En outre, l'infraction de prise illégale d'intérêts n'implique pas que son auteur ait eu une volonté frauduleuse, l'intention coupable étant caractérisée « *du seul fait que l'auteur a*

accompli sciemment l'acte constituant l'élément matériel du délit » (Cass. Crim., 27 novembre 2002, n° 02-81581).

Dispositions spécifiques pour les communes de moins de 3 500 habitants.- Les dispositions de l'article 432-12 du code pénal font interdiction aux élus exerçant des fonctions exécutives de contracter avec la collectivité qu'ils administrent, sous réserve de dérogations limitées pour les communes de moins de 3500 habitants. Dans la commune, sont concernés d'une part, le maire, qui, en vertu de l'article L. 2122-18 du code général des collectivités territoriales « *est seul chargé de l'administration* », et d'autre part les adjoints et les conseillers municipaux délégués ou agissant en remplacement du maire. Dans un EPCI, sont concernés le président, les vice-présidents et les conseillers délégués. Il en résulte, par exemple, que le maire (ou le président), d'une part, les adjoints (ou les vice-présidents) et les conseillers municipaux délégués dans la gestion du patrimoine communal, d'autre part, ne peuvent conclure durant leur mandat des baux de location des terres communales. (v. <https://questions.assemblee-nationale.fr/q11/11-10329QE.htm>). *A contrario*, les adjoints ou les conseillers n'ayant pas reçu délégation dans le domaine dans lequel est conclu le contrat et, a fortiori, les conseillers non délégués par le maire, ne sont pas visés par les dispositions de l'article 432-12. Il importe toutefois qu'ils ne participent pas à la délibération qui les intéresse : c'est l'obligation de dépôt.

Favoritisme.- En outre, le code pénal (art. 432-14) réprime le délit de favoritisme (ou octroi d'un avantage injustifié): « *est puni de deux ans d'emprisonnement et d'une amende de 200 000 €, dont le montant peut être porté au double du produit tiré de l'infraction, le fait par une personne [...] investie d'un mandat électif public [...] de procurer ou de tenter de procurer à autrui un avantage injustifié par un acte contraire aux dispositions législatives ou réglementaires ayant pour objet de garantir la liberté d'accès et l'égalité des candidats dans les marchés publics et les contrats de concession* ». Ainsi, par exemple, un élu qui transmet des informations privilégiées ayant permis à une entreprise candidate de remporter un marché, se rend coupable du délit de favoritisme (Cass. Crim., 15 déc. 2004, n° 03-83.474). Tous les marchés sont concernés, même ceux passés de gré à gré. Le délit de favoritisme s'applique dès le premier euro dépensé (Cass. Crim., 14 février 2007, n° 06-81924 ; confirmation pour d'autres contrats passés sans procédure formalisée : Cass. Crim., 4 mars 2020, n° 19-83.446, n° 19-83446, publié au bulletin).

3. Contentieux administratif

La participation d'un élu en situation de conflit d'intérêts au processus décisionnel expose la décision prise (délibération, contrat) à un risque d'annulation par le juge administratif qui pourrait être saisi notamment par un concurrent évincé ou un conseiller (de l'opposition a priori) ou encore le préfet. Aux termes de l'article L. 2131-11 du code général des collectivités territoriales (CGCT) « *sont illégales les délibérations auxquelles ont pris part un ou plusieurs membres du conseil intéressés à l'affaire qui en fait l'objet, soit en leur nom personnel, soit comme mandataires* ». La décision de l'assemblée délibérante peut ainsi être annulée par le juge administratif au motif qu'elle a directement méconnu une disposition du code pénal en exposant le bénéficiaire de la décision à une situation constitutive d'une prise illégale d'intérêts (CE, sect., 25 janvier 1957, *Sté Cracco, Leb.* p. 56 ; CE, 9 novembre 1984, n° 49123 ; CE, 7 avril 1999, n° 149208 ; CE, 27 septembre 2010, n° 320905).

Le juge administratif peut également annuler la procédure de passation du contrat (CE, 14 oct. 2015, *Sté Applicam*, n° 390968, T. *Leb.* p. 540), voire le contrat lui-même, pour non-respect du principe d'impartialité, lorsqu'un élu (ou un agent) en situation de conflit d'intérêts participe à la procédure de passation (CE, 25 nov. 2021, *Collectivité de Corse*, n° 454466, *Leb.* : le technicien en charge du dossier au sein de la collectivité occupait quelques mois avant un poste à responsabilité au sein de la société déclarée attributaire du contrat).

4. Déport

Il appartient à l'élu en situation de conflit d'intérêts, de se déporter, au cas par cas, des processus décisionnels pour lesquels un conflit d'intérêt a été identifié. Le déport implique, conformément à la jurisprudence du juge pénal susmentionnée, de s'abstenir de participer, lors des séances de l'assemblée délibérante, non seulement au vote de la délibération mais également aux débats préalables à ce vote, et de s'abstenir de participer à toute réunion, discussions ou travaux préparatoires. Le retrait du processus décisionnel doit être total pour permettre à l'élu d'échapper à la condamnation pour prise illégale d'intérêts.

Une publicité des mesures de déport est également nécessaire pour garantir que la personne concernée ne sera pas informée des éléments relatifs à la décision ou à toute discussion dans le périmètre de son déport, ni participer aux réunions préparatoires ou tout autre réunion. Le contenu de la procédure de déport doit être diffusé auprès des personnes concernées (HATVP, *Guide déontologique II*, p. 61).

Les procès-verbaux des séances de l'organe délibérant et d'éventuelles réunions préparatoires doivent faire mention des déports et du fait que l'élu concerné a quitté la salle (HATVP, [Délibération n° 2022-150 du 3 mai 2022](#)).

En outre, pour anticiper les déports à venir, un arrêté de déport « permanent » peut être adopté par l'autorité territoriale. Les collectivités (et notamment les services des assemblées) sont ainsi invitées à tenir à jour un registre des déports, leur permettant ensuite d'inviter les élus concernés à se déporter de tel ou tel processus décisionnel. Cet arrêté de déport doit mentionner précisément la teneur des questions pour lesquelles l'élu intéressé estime ne pas devoir exercer ses compétences. L'organisation du déport implique l'identification précise des dossiers sur lesquels se déporter, selon leur objet ou leur matière.

L'arrêté de déport, pour les membres de l'exécutif (maire/adjoints, président/vice-présidents, conseillers délégués) désigne un suppléant, auquel l'élu en situation de conflit d'intérêts ne pourra donner aucune consigne.

V. par exemple les [arrêtés de déport des élus de la commune de Mérignac](#)

[Guide de déport des élus municipaux de la ville de Clamart](#)

B. Illustrations

1. Conflits d'intérêts liés à l'activité professionnelle

Un élu local a le droit d'exercer, en cumul avec ses fonctions électives, une activité professionnelle, y compris une activité professionnelle qui le met en relation avec des collectivités et établissements publics. Toutefois, il faut veiller à ce qu'il n'y ait pas d'interférence entre les fonctions électives et les fonctions professionnelles. Le cumul d'une activité professionnelle et d'un mandat d'élu local délégué est particulièrement propice aux conflits d'intérêts, notamment si l'activité professionnelle et la délégation portent sur le même secteur d'activité. Il ne faut pas que les tiers (concurrents, habitants) puissent penser que l'élu profite ou a profité de ses fonctions d'élu et des moyens de la collectivité pour développer son entreprise privée.

⇒ Un élu municipal délégué à la transition écologique et à la préservation de la biodiversité, ayant constaté les carences des services actuellement proposés et ayant une expérience professionnelle dans le milieu informatique, a eu l'idée de concevoir un service digital améliorant le dispositif proposé aux communes. Il doit abstenir, pour éviter tout risque

de poursuites pénales au titre de l'article 432-12 du code pénal (prise illégale d'intérêts), de conclure un contrat avec la commune dont il est élu. Il est également recommandé d'éviter de nouer des relations contractuelles avec l'EPCI auquel appartient la commune, ainsi qu'avec les communes membres du même EPCI, afin d'éviter qu'on puisse penser que l'élu profite de son mandat pour développer l'activité de son entreprise privée. Cependant, l'élu municipal peut exercer son activité professionnelle et conclure des contrats avec des collectivités, en dehors du ressort territorial de l'EPCI auquel appartient sa commune.

2. Conflits d'intérêts liés à un engagement associatif

La participation d'un élu en situation de conflit d'intérêts au processus décisionnel expose ce dernier à un risque de poursuites pénales pour prise illégale d'intérêts. La participation d'un élu aux instances d'une association, que ce soit à titre personnel ou sur désignation de la collectivité, même sans rémunération associée, nécessite ainsi, en principe, la mise en œuvre d'un déport de toute délibération concernant l'association, afin d'éviter des poursuites pénales au titre de la prise illégale d'intérêts et d'exposer la décision publique à un risque d'annulation par le juge administratif.

Les règles de déport impliquent pour les élus lorsqu'ils participent aux séances de l'assemblée délibérante de leur collectivité, non seulement du vote de la délibération mais également des débats préalables à ce vote, et de s'abstenir de participer à toute réunion, discussions ou travaux préparatoires. Les procès-verbaux des séances de l'organe délibérant et d'éventuelles réunions préparatoires doivent faire mention des déports et du fait que l'élu concerné a quitté la salle.

⇒ Il n'est pas interdit à un conseiller municipal de présider une association qui reçoit des subventions de la collectivité dont il est élu. Toutefois, l'élu concerné devra anticiper tout risque de conflit d'intérêts en mettant en œuvre son obligation de déport : il doit s'abstenir de participer à tout processus décisionnel concernant l'association qu'il préside, tout particulièrement en ce qui concerne l'attribution de subventions à cette association.

⇒ Le déport s'impose même si l'élu préside l'association ou siège dans le conseil d'administration *ès qualités*, en tant qu'élu municipal. Selon la jurisprudence du juge pénal, le fait, pour un élu, de prendre une décision ou de participer à l'élaboration ou l'adoption d'une délibération relative à une association au sein de laquelle il exerce à raison de son mandat des fonctions de président ou de membre du conseil d'administration est susceptible de caractériser le délit de prise illégale d'intérêts (Cass. Crim., 22 octobre 2008, *Ville de Bagneux*, n° 08-

82.068). Dans une telle situation, la Cour de cassation considère que le délit peut être constitué même si l'élu ne retire de l'opération aucun bénéfice et si la collectivité ne souffre d'aucun préjudice. C'est seulement si l'élu siège dans l'association « *en application de la loi* » qu'il bénéficiera des dispositions de l'article L. 1111-6 du code général des collectivités territoriales qui ont partiellement neutralisé les situations de conflits d'intérêts.

3. Conflits d'intérêts liés à un lien familial (recrutement d'un proche)

L'article L. 333-2 du code général de la fonction publique⁶¹ interdit à toute autorité territoriale de recruter parmi les membres de son cabinet :

- son conjoint, partenaire lié par un pacte civil de solidarité (PACS) ou concubin,
- ses parents ou les parents de son conjoint, partenaire lié par un pacte civil de solidarité (PACS) ou concubin,
- ses enfants ou les enfants de son conjoint, partenaire lié par un pacte civil de solidarité (PACS) ou concubin.

En dehors du champ de ses dispositions, aucune règle n'interdit expressément de recruter les membres de la famille d'un élu au sein de la collectivité. Mais le recrutement d'une personne ayant un lien de parenté avec un élu de la collectivité est porteur de risques juridiques.

Risque pénal.- Outre le risque de poursuites pour détournement de biens publics en cas d'emploi fictif, le juge pénal peut condamner le chef de l'exécutif pour prise illégale d'intérêts pour avoir recruté son fils ou sa fille comme agent non titulaires de la collectivité: il a ainsi pris un intérêt moral dans l'attribution de ces deux postes, alors qu'il avait la surveillance de ces opérations et en assurait le paiement. La circonstance qu'un tel recrutement constituerait une pratique courante dans les collectivités territoriales n'exonère pas l'élu du respect de la loi (Cass. Crim. 8 mars 2006, n° 05-85276). Dans le cas de recrutement par un maire de son épouse, le juge pénal a considéré que le respect des règles de recrutement instaurées par la loi était sans incidence sur la caractérisation du délit de prise illégale d'intérêt dès lors le maire était intervenu à tous les stades de la procédure ayant abouti au recrutement, et ce quelles que soient les compétences professionnelles de l'intéressé (Cass. Crim., 4 mars 2020, n° 19-83.390 ; 26 novembre 2019, n° 18-87.046).

⁶¹ Ces dispositions sont issues de la loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique.

Dans une réponse ministérielle, il a été précisé que le fait pour un nouveau maire de renouveler le CDD de sa fille recrutée par l'ancienne municipalité comme femme de ménage pouvait caractériser le délit de prise illégale d'intérêts. Et ce même si le renouvellement du contrat se faisait aux mêmes conditions. Un intérêt moral suffit en effet à caractériser l'infraction et il n'est pas nécessaire de prouver que l'élu en ait tiré profit personnellement. Il est également indifférent pour la caractérisation de l'infraction que le travail fourni par le proche de l'élu soit effectif et que le proche de l'élu ait toutes les compétences requises pour occuper le poste ([Question n° 66515 de M. Jacquat Denis du 21 février 2002](#)). Une autre réponse à une question parlementaire précise, s'agissant du recrutement d'un parent d'un adjoint au maire, que la voie contractuelle et celle du recrutement direct sans concours sont indissociables d'un risque pénal résultant de l'intérêt moral qu'aurait cet élu à recruter un membre de sa famille ([Réponse du 2 mars 2017 à la question n° 24511 de M. Jean-Louis Masson](#)).

Contentieux administratif.- Par ailleurs, le juge administratif peut être amené à prendre en compte le droit pénal, non pour dire si une infraction a été commise ni pour prononcer une condamnation, mais pour déterminer si un acte administratif a respecté les prescriptions établies par ce droit (CE Ass., 6 décembre 1996, n° 67502, *Sté Lambda*). Ainsi, par un arrêt du 27 juillet 2005 (n° 263714), le Conseil d'État a annulé les actes par lequel le maire d'une commune a recruté par contrat en qualité d'agents communaux permanents les fils de deux de ses adjoints sans qu'aucune publicité ait été donnée aux postes à pourvoir ni qu'aucune procédure d'examen des candidats ait été organisée, ainsi que l'arrêté du même jour par lequel l'un de ces adjoints recrutait en cette même qualité le fils du maire. Selon la Haute juridiction administrative, « *ces actes, compte tenu des conditions de leur intervention, étaient de nature à exposer ces élus à l'application des dispositions de l'article 432-12 du code pénal et étaient de ce fait entachés d'illégalité* ».

En outre, les dispositions du code général des collectivités territoriales⁶² exigent, dans le cadre du contrôle de légalité, la transmission obligatoire au représentant de l'État dans le département, de toutes les décisions individuelles relatives au recrutement de titulaires ou non-titulaires, à l'exception de celles prises dans le cadre d'un besoin saisonnier ou occasionnel. Par ailleurs, en vertu des 1 et 3 de ce même article, demeurent également soumises à l'obligation de transmission au préfet certaines délibérations, dont celles créant un emploi et prévoyant qu'il peut être occupé par un agent non titulaire ou celles autorisant le maire à signer le contrat d'engagement d'un agent non titulaire. Le préfet peut donc, s'il estime que les actes ainsi

⁶² V. not. le 5° de l'article L. 2131-2 du CGCT pour les communes.

transmis sont contraires à la légalité, saisir le tribunal administratif dans le cadre d'un déferé préfectoral.

En pratique.- S'il s'agit de recruter une personne qui a un lien avec le maire ou l' élu titulaire de la délégation RH, par la voie contractuelle ou par la voie d'un recrutement direct sans concours, le risque de poursuites pénales au titre du délit de prise illégale d'intérêts est particulièrement fort, même si le proche exerce effectivement ses fonctions (et qu'il n'est donc pas question d'emploi fictif) et dispose des compétences requises pour occuper le poste, et même si la procédure de recrutement est régulière.

S'agissant du recrutement d'une personne qui a un lien avec un autre élu, le risque de poursuites pénales pour prise illégale d'intérêts est moins fort dans la mesure où l' élu n'est pas chargé du recrutement au sein de la collectivité, mais il reste présent. En tout état de cause, il convient de respecter certaines conditions.

D'abord, il ne faut pas que l' élu concerné soit intervenu ou intervienne, même de manière informelle, dans le processus décisionnel conduisant à ce recrutement. Il ne doit avoir accès à aucune information susceptible de privilégier le membre de sa famille candidat au recrutement. Une fois le recrutement effectué, il ne devra pas avoir de lien, dans le cadre de ses fonctions électives, avec l'apprenti.

En outre, la collectivité doit être en mesure d'établir, en cas de contestation, qu'elle a bien respecté la procédure de recrutement, en procédant notamment à la déclaration de vacance du poste, en fixant un délai suffisant pour que des candidats se présentent et en démontrant que la candidature de la personne ayant un lien de parenté avec un élu était la meilleure au regard des compétences requises pour ce poste.

Si la collectivité n'est pas en mesure de démontrer qu'elle a respecté toutes ces conditions, il est plus prudent de renoncer à ce recrutement.

Indépendamment du risque pénal et administratif, les élus doivent être conscients que les médias et l'opinion publique sont prompts à dénoncer le recrutement par la collectivité d'un proche d'un élu.

4. Élus désignés pour représenter leur collectivité dans des organismes extérieurs

La loi n° 2022-217 du 21 février 2022, dite loi « 3DS », a créé, à l'article L. 1111-6 du code général des collectivités territoriales (CGCT), un régime juridique général en matière d'appréciation des risques de nature pénale, déontologique et administrative, lorsqu'un élu

représente, en application de la loi, sa collectivité au sein d'une personne morale de droit public ou de droit privé. Des règles équivalentes ont été introduites aux alinéas 11 et 12 de l'article L. 1524-5 du CGCT pour le cas particulier des sociétés d'économie mixte locales et des sociétés publiques locales.

Dans sa rédaction issue de la loi 3DS, le I de l'article L. 1111-6 du code général des collectivités territoriales dispose que « *[les] représentants d'une collectivité territoriale ou d'un groupement de collectivités territoriales désignés pour participer aux organes décisionnels d'une autre personne morale de droit public ou d'une personne morale de droit privé en application de la loi ne sont pas considérés, du seul fait de cette désignation, comme ayant un intérêt, au sens de l'article L. 2131-11 du présent code, de l'article 432-12 du code pénal ou du I de l'article 2 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, lorsque la collectivité ou le groupement délibère sur une affaire intéressant la personne morale concernée ou lorsque l'organe décisionnel de la personne morale concernée se prononce sur une affaire intéressant la collectivité territoriale ou le groupement représenté* ».

Le II de ce même article dispose que les élus se trouvant dans la situation visée au I doivent néanmoins se déporter de certains actes : « *à l'exception des délibérations portant sur une dépense obligatoire au sens de l'article L. 1612-15 du présent code et sur le vote du budget* », ils « *ne participent pas aux décisions de la collectivité territoriale ou du groupement attribuant à la personne morale concernée un contrat de la commande publique, une garantie d'emprunt ou une aide revêtant l'une des formes prévues au deuxième alinéa du I de l'article L. 1511-2 et au deuxième alinéa de l'article L. 1511-3, ni aux commissions d'appel d'offres ou à la commission prévue à l'article L. 1411-5 lorsque la personne morale concernée est candidate, ni aux délibérations portant sur leur désignation ou leur rémunération au sein de la personne morale concernée* ».

En application du III de l'article L. 1111-6, les exceptions prévues au II imposant le déport des élus de certaines délibérations ne s'appliquent pas aux relations entre les collectivités et leurs groupements, ni entre les collectivités et groupements et leurs caisses des écoles, CCAS ou CIAS.

⇒ Pas de déport pour les élus représentant leur collectivité dans les organismes extérieurs suivants :

- SEML, SPL, SEMOP
- EPIC lorsque la désignation intervient en application de la loi, comme un OPH

- Organismes privés d'HLM ; SAFER ; agences d'urbanisme ; conseils d'architecture, d'urbanisme et d'environnement.

Mais le dépôt reste obligatoire pour les délibérations attribuant à la personne morale concernée un contrat de la commande publique, une garantie d'emprunt ou une aide aux commissions d'appel d'offres ou portant sur leur désignation ou leur rémunération au sein de la personne morale concernée.

À propos des dispositions de l'article L. 1111-6 du CGCT, issues de la loi 3DS :
⇒ [Doctrine de la HATVP](#)
⇒ [FAQ](#) élaborée par la DGCL et la Direction des affaires criminelles et des grâces (mai 2023)

Parc naturel régional (PNR).- L' élu qui représente sa collectivité au sein du comité syndical d'un parc naturel régional est bien désigné pour participer aux organes décisionnels d'une personne morale de droit public « en application de la loi » au sens du I de l'article L. 1111-6 du CGCT. Selon l'article L. 333-3 du code de l'environnement, « *L'aménagement et la gestion des parcs naturels régionaux sont confiés à un syndicat mixte au sens du titre II du livre VII de la cinquième partie du code général des collectivités territoriales* ». Le syndicat mixte est un établissement public (article L. 5721-1 du code général des collectivités territoriales - CGCT). Aux termes de l'article L. 5721-2 du CGCT, « *La répartition des sièges au sein du comité syndical entre les collectivités locales et les établissements publics membres du syndicat mixte est fixée par les statuts* ». L' élu n'est donc pas considéré, du seul fait de sa désignation, comme ayant un intérêt, susceptible de générer un conflit d'intérêt ou de l'exposer à des poursuites pénales pour prise illégale d'intérêt, lorsque la collectivité délibère sur une affaire intéressant la personne morale concernée (le PNR).

En outre, l' élu représentant sa collectivité dans un PNR entre dans le champ d'application des dispositions du III de l'article L. 1111-6, aux termes desquelles « *le II du présent article n'est pas applicable (...) aux représentants des collectivités territoriales ou de leurs groupements qui siègent au sein des organes décisionnels d'un autre groupement de collectivités territoriales* ». Ces dispositions neutralisent totalement le risque de conflit d'intérêts/prise illégale d'intérêt dans les relations entre les collectivités et leurs groupements. Dès lors qu'un élu représente sa collectivité au sein de l'un de ses groupements, il peut participer à toutes les délibérations concernant le groupement, y compris celles visés par le II de l'article L. 1111-6 (celles ayant pour notamment objet d'attribuer au groupement une subvention, un contrat de la commande publique, une garantie d'emprunt ou une aide économique).

Le PNR est un syndicat mixte au sens du titre II du livre VII de la cinquième partie du code général des collectivités territoriales, et donc un groupement de collectivités territoriales

(art. L. 5111-1 du CGCT). Seuls les PNR qui ont le statut de « syndicat mixte ouvert élargi », c'est-à-dire qui comprennent en plus d'autres personnes morales telles que les chambres consulaires ou l'ONF, ne peuvent être considérés comme des groupements de collectivités territoriales (<https://www.senat.fr/questions/base/2011/qSEQ111121041.html>).

⇒ Dès lors que le PNR est constitué sous la forme d'un syndicat mixte, l'élu peut participer à toutes les délibérations concernant le PNR, à l'exception des délibérations pour lesquelles il aurait un intérêt personnel ou professionnel.

Société d'économie mixte (SEM).- L'élu représente sa collectivité au sein d'une SEM dont elle est actionnaire, « *en application de la loi* ». Il entre dans le champ d'application des dispositions de l'article L. 1111-6 du CGCT susmentionné, qui ont neutralisé partiellement les situations de conflit entre deux intérêts publics, lorsque l'élu représente. Le déport ne s'impose donc que pour les délibérations suivantes :

- attribution à la personne morale concernée d'un contrat relevant de la commande publique ;

- attribution d'une garantie d'emprunt ;

- attribution d'une aide revêtant l'une des formes prévues au deuxième alinéa du I de l'article L.1511-2 et au deuxième alinéa de l'article L.1511-3 du CGCT ; -

- réunions des commissions d'appel d'offres ou de la commission prévue à l'article L.1411-5 du CGCT lorsque la personne morale concernée est candidate ;

- délibérations portant sur la désignation ou la rémunération de l'élu au sein de la personne morale concernée.

S'agissant plus spécifiquement des SEM, il convient également de se référer aux dispositions de l'article L. 1524-5 du CGCT (alinéas 11 et 12) issues de l'article 217 de la loi dite 3DS, analogues à celles de l'article L. 1111-6. Ces dispositions autorisent expressément l'élu représentant sa collectivité ou groupement au sein d'une SEM de participer aux délibérations concernant les relations entre la SEM et la collectivité. De même, l'élu peut participer à la délibération de la collectivité ou du groupement portant sur ses relations avec la société d'économie mixte locale. Réciproquement, il peut participer aux délibérations du conseil d'administration ou de surveillance de la société portant sur ses relations avec la collectivité ou le groupement qu'il représente.

Le déport reste cependant obligatoire dans certains cas : lorsque la société d'économie mixte locale est candidate à l'attribution d'un contrat de la commande publique, l'élu ne peut

participer à la commission d'appel d'offres ni à la commission de délégation de service public ; il ne peut participer à la délibération attribuant le contrat. De la même façon, il ne peut participer aux délibérations accordant à cette société une aide ou une garantie d'emprunt. Enfin, il ne peut participer aux délibérations relatives à sa désignation au sein de la SEM ou à sa rémunération.

⇒ Le déport ne s'impose pas pour la présentation du rapport annuel d'activité de la SEM au sein du conseil municipal dès lors que l' élu a été désigné pour participer aux organes décisionnels de la SEM pour représenter la commune actionnaire.

⇒ Les dispositions des I et II de l'article L. 1111-6 du CGCT et de l'article L. 1524-5 ne protègent que l' élu qui représente sa collectivité au sein de la SEM. Par conséquent, lorsque l' élu municipal, également conseiller métropolitain ou communautaire, participe au processus délibératif au sein de l' EPCI dont la commune est membre, il ne bénéficie pas de la neutralisation du conflit d'intérêts opérée par les dispositions de l'article L. 1111-6 et de l'article L. 1524-5. En effet, il ne représente pas l' EPCI au sein de la SEM. Il doit donc se déporter pour l'ensemble des délibérations de la métropole relatives à la SEM.

⇒ Une interprétation stricte de ces dispositions invite à recommander à l' élu de mettre en œuvre son déport pour l'ensemble des délibérations de la ville relatives à la SEM dans laquelle il siège pour représenter l' EPCI.

§ 3. Probité

Les saisines rassemblées sous la thématique « Probité » concernent la possibilité pour un élu de bénéficier d' un avantage accordé par sa collectivité ou de conclure un contrat avec sa propre collectivité d' obtenir un avantage financier en tant qu' élu. Ces saisines concernent donc aussi la prévention des conflits d' intérêts et impliquent la mise en œuvre de mesures de déport (A). Ces saisines portent également sur la question des cadeaux offerts aux élus (B) ou encore la possibilité d' utiliser un véhicule mis à disposition par la collectivité (C).

A. Possibilité pour un élu de bénéficier d' un avantage accordé par sa collectivité ou de conclure un contrat avec sa propre collectivité

1. Attribution d' un logement social à un élu

La référente déontologue a été saisie par un adjoint en charge des affaires sociales au sujet de la possibilité d' attribuer un logement social à un conseiller sans délégation et sans

indemnité. La question de savoir si un élu peut bénéficier d'un logement social est politiquement controversée. C'est pourquoi certaines collectivités ont pris des dispositions particulières concernant leurs élus. Ainsi, la Charte d'éthique de la région Ile-de-France interdit aux élus régionaux d'occuper un logement social régional pendant la durée de leur mandat (engagement n° 3). La ville de Paris a confié à la Commission de déontologie des élus de la ville de Paris la mission d'examiner, à la demande de la Maire de Paris ou de l'élu intéressé, la situation des conseillers de Paris qui considèrent être dans la nécessité de demeurer dans un logement locatif social.

Mais, au niveau national, en dehors de ces collectivités, aucune règle n'interdit expressément aux élus de bénéficier d'un logement social. Il convient donc de se référer à l'article 432-12 du code pénal, qui réprime, de manière générale, le délit de prise illégale d'intérêts : cet article punit de cinq ans d'emprisonnement et d'une amende de 500 000 €, dont le montant peut être porté au double du produit tiré de l'infraction, « *le fait (...) par une personne investie d'un mandat électif public, de prendre, recevoir ou conserver, directement ou indirectement, un intérêt de nature à compromettre son impartialité, son indépendance ou son objectivité dans une entreprise ou dans une opération dont elle a, au moment de l'acte, en tout ou partie, la charge d'assurer la surveillance, l'administration, la liquidation ou le paiement* ».

Ces dispositions font interdiction aux élus exerçant des fonctions exécutives de contracter avec la collectivité qu'ils administrent. Dans la commune, sont concernés le maire, qui, en vertu de l'article L. 2122-18 du code général des collectivités territoriales « *est seul chargé de l'administration* », les adjoints et les conseillers municipaux délégués ou agissant en remplacement du maire. Il en résulte que le maire, d'une part, les adjoints et les conseillers municipaux délégués dans la gestion du patrimoine communal, d'autre part, ne peuvent conclure durant leur mandat des baux avec leur propre collectivité.

A contrario, les élus municipaux n'ayant pas reçu délégation dans le domaine dans lequel est conclu le contrat et, *a fortiori*, les conseillers municipaux non délégués par le maire, ne sont pas visés par les dispositions de l'article 432-12. Il importe toutefois qu'ils ne participent pas au processus décisionnel qui les intéresse. L'élu concerné doit s'abstenir de participer au processus décisionnel conduisant à l'attribution d'un logement social, que ce soit au stade préparatoire de la décision, au moment des débats ou du vote de la délibération. Il ne doit pas être présent dans la salle du conseil au moment où cette dernière est présentée, débattue et votée. Il ne doit pas non plus donner de pouvoir à un autre élu pour voter à sa place.

En outre, comme évoqué ci-dessus, l'attribution d'un logement social à un élu peut, à tort ou à raison, attirer l'attention des médias et susciter des réactions négatives dans l'opinion publique. Il est donc essentiel de respecter de manière très scrupuleuse une procédure transparente et objective. Autrement dit, l'élu concerné ne doit pas bénéficier d'un passe-droit ; il ne doit pas se voir attribuer de logement social s'il ne respecte pas les critères préalablement fixés de manière transparente et précise pour l'obtention d'un logement social.

2. Cession d'un terrain communal à un élu

Les dispositions de l'article 432-12 du code pénal font interdiction aux élus exerçant des fonctions exécutives de contracter avec la collectivité qu'ils administrent, sous réserve de dérogations limitées pour les communes de moins de 3500 habitants. Dans la commune, sont concernés d'une part, le maire, qui, en vertu de l'article L. 2122-18 du code général des collectivités territoriales « *est seul chargé de l'administration* », et d'autre part les adjoints et les conseillers municipaux délégués ou agissant en remplacement du maire. Il en résulte que le maire (ou le président), d'une part, les adjoints (ou les vice-présidents) et les conseillers municipaux délégués dans la gestion du patrimoine communal, d'autre part, ne peuvent conclure durant leur mandat des baux de location des terres communales. (v. <https://questions.assemblee-nationale.fr/q11/11-10329QE.htm>). *A contrario*, les adjoints ou les conseillers n'ayant pas reçu délégation dans le domaine dans lequel est conclu le contrat et, a fortiori, les conseillers non délégués par le maire, ne sont pas visés par les dispositions de l'article 432-12. Il importe toutefois qu'ils ne participent pas à la délibération qui les intéresse : c'est l'obligation de déport.

Dans les communes de moins de 3500 habitants, l'article 432-12 (alinéas 2, 3 et 4) prévoit des dérogations permettant aux maires, adjoints ou conseillers municipaux délégués d'acquérir une parcelle communale, pour y édifier leur habitation personnelle ou développer leur activité professionnelle :

« Toutefois, dans les communes comptant 3 500 habitants au plus, les maires, adjoints ou conseillers municipaux délégués ou agissant en remplacement du maire peuvent chacun traiter avec la commune dont ils sont élus pour le transfert de biens mobiliers ou immobiliers ou la fourniture de services dans la limite d'un montant annuel fixé à 16 000 euros.

En outre, dans ces communes, les maires, adjoints ou conseillers municipaux délégués ou agissant en remplacement du maire peuvent acquérir une parcelle d'un lotissement communal pour y édifier leur habitation personnelle ou conclure des baux d'habitation avec la commune pour leur propre logement. Ces actes doivent être autorisés, après estimation des

biens concernés par le service des domaines, par une délibération motivée du conseil municipal.

Dans les mêmes communes, les mêmes élus peuvent acquérir un bien appartenant à la commune pour la création ou le développement de leur activité professionnelle. Le prix ne peut être inférieur à l'évaluation du service des domaines. L'acte doit être autorisé, quelle que soit la valeur des biens concernés, par une délibération motivée du conseil municipal.

Pour l'application des trois alinéas qui précèdent, la commune est représentée dans les conditions prévues par l'article L. 2122-26 du code général des collectivités territoriales et le maire, l'adjoint ou le conseiller municipal intéressé doit s'abstenir de participer à la délibération du conseil municipal relative à la conclusion ou à l'approbation du contrat. En outre, par dérogation au deuxième alinéa de l'article L. 2121-18 du code général des collectivités territoriales, le conseil municipal ne peut décider de se réunir à huis clos. »

En outre, le délit de prise illégale d'intérêts peut être constitué même si l'élu ne retire de l'opération aucun bénéfice et si la collectivité ne souffre d'aucun préjudice financier. L'élu pénalement condamné pour prise illégale d'intérêts peut également engager sa responsabilité civile et être condamné à verser des dommages et intérêts en réparation (v. CAA Bordeaux, 3^e chambre, 21 déc. 2022, n° 9BX02835 : concernant l'ancien maire condamné à rembourser à sa commune la perte de recette résultant de la vente d'un terrain communal à un prix inférieur à sa valeur à son premier adjoint, sans délibération du conseil municipal).

Il convient de prendre en considération la qualité de l'élu.

1) Si c'est un élu qui est dépourvu de délégation et qui n'exerce donc aucun contrôle sur la gestion des terrains de la commune, il peut se porter acquéreur d'un terrain communal à condition de mettre en œuvre de manière effective son obligation de déport et de s'abstenir de participer à l'intégralité du processus décisionnel conduisant à la cession de terrain.

2) Si c'est un élu qui s'est vu confier la délégation de la gestion du patrimoine communal, il peut uniquement se porter acquéreur d'un bien communal dans le cadre des dérogations visées par le code pénal (al. 2, 3 et 4 de l'art. 432-12 du code pénal susmentionnés), dans la mesure où la commune compte moins de 3500 habitants. Ces dérogations s'interprètent strictement : aucune opération autre que celles expressément mentionnées ne saurait être réalisée sans enfreindre les dispositions de l'article 432-12. Il en résulte que le maire, d'une part, les adjoints et les conseillers municipaux délégués dans la gestion du patrimoine communal, d'autre part, ne peuvent pas, durant leur mandat d'une part, conclure des baux de location des terres communales ou d'autre part, acquérir un terrain dont la valeur est supérieure à 16 000 euros

sauf s'il s'agit d'une parcelle d'un lotissement communal pour y édifier leur habitation personnelle ou si le terrain est acquis par l'élu pour y développer son activité professionnelle. En fin, comme l'exige *in fine* l'article 432-12 du code pénal, pour l'application de ces dérogations, le conseiller municipal intéressé doit s'abstenir de participer à la délibération du conseil municipal relative à la conclusion ou à l'approbation du contrat. En outre, par dérogation au deuxième alinéa de l'article L. 2121-18 du code général des collectivités territoriales, le conseil municipal ne peut décider de se réunir à huis clos.

Par ailleurs, il convient de respecter les règles générales encadrant les cessions de terrains communaux (interdiction de vente des biens du domaine public, avis du service des domaines, etc.). En principe, la cession par une collectivité locale des biens lui appartenant est libre et ne doit faire l'objet d'aucune mise en concurrence. Mais si un élu se porte acquéreur, il serait préférable de respecter des exigences minimales de publicité pour permettre à d'autres acquéreurs potentiels de se faire connaître. La cession d'un terrain à un élu peut effet susciter des réactions médiatiques qu'il faut anticiper.

3. Location de terrains agricoles communaux à des élus

L'article 432-12 du code pénal, qui réprime le délit de prise illégale d'intérêts, punit de cinq ans d'emprisonnement et d'une amende de 500 000 €, dont le montant peut être porté au double du produit tiré de l'infraction, « *le fait (...) par une personne investie d'un mandat électif public, de prendre, recevoir ou conserver, directement ou indirectement, un intérêt de nature à compromettre son impartialité, son indépendance ou son objectivité dans une entreprise ou dans une opération dont elle a, au moment de l'acte, en tout ou partie, la charge d'assurer la surveillance, l'administration, la liquidation ou le paiement* ».

Ces dispositions font interdiction aux élus exerçant des fonctions exécutives de contracter avec la collectivité qu'ils administrent. Dans la commune, sont concernés le maire, qui, en vertu de l'article L. 2122-18 du code général des collectivités territoriales « *est seul chargé de l'administration* », les adjoints et les conseillers municipaux délégués ou agissant en remplacement du maire.

A contrario, les élus municipaux n'ayant pas reçu délégation dans le domaine dans lequel est conclu le contrat et, a fortiori, les conseillers municipaux non délégués par le maire, ne sont pas visés par les dispositions de l'article 432-12. Il importe toutefois qu'ils ne participent pas à la délibération qui les intéresse.

Par ailleurs, la loi a prévu, en faveur des élus exerçant, dans les conditions rappelées ci-dessus, l'administration ou la surveillance des affaires de la commune, des dérogations à l'interdiction de contracter dans les communes comptant 3 500 habitants au plus. Aux termes de l'article 432-12 du code pénal (alinéas 2 à 5) :

« Toutefois, dans les communes comptant 3 500 habitants au plus, les maires, adjoints ou conseillers municipaux délégués ou agissant en remplacement du maire peuvent chacun traiter avec la commune dont ils sont élus pour le transfert de biens mobiliers ou immobiliers ou la fourniture de services dans la limite d'un montant annuel fixé à 16 000 euros.

En outre, dans ces communes, les maires, adjoints ou conseillers municipaux délégués ou agissant en remplacement du maire peuvent acquérir une parcelle d'un lotissement communal pour y édifier leur habitation personnelle ou conclure des baux d'habitation avec la commune pour leur propre logement. Ces actes doivent être autorisés, après estimation des biens concernés par le service des domaines, par une délibération motivée du conseil municipal.

Dans les mêmes communes, les mêmes élus peuvent acquérir un bien appartenant à la commune pour la création ou le développement de leur activité professionnelle. Le prix ne peut être inférieur à l'évaluation du service des domaines. L'acte doit être autorisé, quelle que soit la valeur des biens concernés, par une délibération motivée du conseil municipal.

Pour l'application des trois alinéas qui précèdent, la commune est représentée dans les conditions prévues par l'article L. 2122-26 du code général des collectivités territoriales et le maire, l'adjoint ou le conseiller municipal intéressé doit s'abstenir de participer à la délibération du conseil municipal relative à la conclusion ou à l'approbation du contrat. En outre, par dérogation au deuxième alinéa de l'article L. 2121-18 du code général des collectivités territoriales, le conseil municipal ne peut décider de se réunir à huis clos. »

Ces dérogations visées par le code pénal s'interprètent strictement : aucune opération autre que celles expressément mentionnées ne saurait être réalisée sans enfreindre les dispositions de l'article 432-12. Il en résulte que le maire, d'une part, les adjoints et les conseillers municipaux délégués dans la gestion du patrimoine communal, d'autre part, ne peuvent conclure durant leur mandat des baux de location des terres communales. En revanche, ils peuvent, conformément au premier alinéa de l'article 432-12, conserver jusqu'à expiration de leur durée, les baux conclus antérieurement à leur élection ou à leur délégation de fonctions.

⇒ En résumé, la commune peut louer un terrain qui lui appartient à un élu :

- si celui-ci n'est pas maire, adjoint ou conseiller délégué,

ou

- si celui-ci n'a pas de délégation dans la gestion du patrimoine communal.

Dans les deux cas, l'élu concerné doit s'abstenir de participer au processus décisionnel, que ce soit au stade préparatoire de la décision, au moment des débats ou du vote de la délibération. Il ne doit pas être présent dans la salle du conseil au moment où cette dernière est présentée, débattue et votée. Il ne doit pas non plus donner de pouvoir à un autre élu pour voter à sa place.

Références : réponses ministérielles à des questions parlementaires

<https://questions.assemblee-nationale.fr/q11/11-10329QE.htm>

<https://www.senat.fr/questions/base/1996/qSEQ960213741.html>

B. Cadeaux

La référente déontologie a été sollicitée à trois reprises (2 fois en 2023, une fois en 2024) au sujet des cadeaux susceptibles d'être offerts aux élus.

Obligation.- Comme l'énonce l'article 1^{er} de la loi du 11 octobre 2013, « *les personnes titulaires d'un mandat électif local ainsi que celles chargées d'une mission de service public exercent leurs fonctions avec dignité, probité et intégrité et veillent à prévenir ou à faire cesser immédiatement tout conflit d'intérêts* ». Dans le même sens, la Charte de l'élu local (art. L. 1111-1-1 du Code général des collectivités territoriales) rappelle les principes suivants : « *1. L'élu local exerce ses fonctions avec impartialité, diligence, dignité, probité et intégrité.* ».

Au-delà de ces textes généraux qui imposent aux élus les obligations de probité et d'intégrité, il n'existe pas de règle précise interdisant expressément à un élu local d'accepter un cadeau offert par un particulier. Certaines collectivités de grande taille ont ainsi adopté des chartes ou des guides de déontologie à l'attention de leurs élus pour leur indiquer les bonnes pratiques à suivre en la matière (voir, par exemple, le [Guide de déontologie de la Métropole européenne de Lille](#) ou encore le [Guide de l'Agence française anticorruption sur les risques d'atteinte à la probité concernant les cadeaux et invitations pour les agents publics](#)). Certaines collectivités ont également mis en place, dans le silence de la loi, un système déclaratif en demandant à leurs élus de déclarer les cadeaux et invitations qu'ils reçoivent. C'est le cas, [par exemple](#), de la ville de Paris.

Sanctions.- L'acceptation de certains cadeaux, invitations ou avantages expose l' élu ou l'agent au risque d'être poursuivi au titre des manquements au devoir de probité sanctionnés par le code pénal. En particulier, les délits de corruption passive et de trafic d'influence interdisent à une personne investie d'un mandat électif, dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public « de solliciter ou d'agréer, sans droit, à tout moment, directement ou indirectement, des offres, des promesses, des dons, des présents ou des avantages quelconques pour elle-même ou pour autrui », soit pour accomplir ou s'abstenir d'accomplir un acte de sa fonction, de sa mission ou de son mandat, soit pour abuser de son influence réelle ou supposée en vue de faire obtenir d'une autorité ou d'une administration publique des distinctions, des emplois, des marchés ou toute autre décision favorable (C. pénal, art. 432-11). Le délit de favoritisme prohibe le fait, par un élu ou une personne chargée de fonctions publiques « *de procurer ou de tenter de procurer à autrui un avantage injustifié par un acte contraire aux dispositions législatives ou réglementaires ayant pour objet de garantir la liberté d'accès et l'égalité des candidats dans les marchés publics et les contrats de concession* » (C. pénal, art. 432-14).

Indépendamment du risque pénal, les cadeaux et invitations sont susceptibles de placer leur bénéficiaire dans une situation de conflit d'intérêts : un cadeau, en particulier d'un montant important, constitue un intérêt qui peut interférer avec les fonctions du bénéficiaire, dans certains cas, suffisamment intense pour pouvoir faire naître un doute sur l'exercice indépendant, impartial et objectif de ses fonctions (attribution de contrat, de financement, d'autorisation, etc.). Une délibération ou un contrat est susceptible d'être annulé par le juge administratif, dès lors qu'un élu intéressé a participé au processus décisionnel.

Recommandations.- En l'absence de règles précises, il est recommandé d'appliquer le principe général selon lequel il est interdit, pour les élus comme pour les agents publics, de solliciter ou d'accepter, pour eux-mêmes ou leurs proches, les cadeaux ou autres avantages, de la part de tiers avec lesquels ils sont entrés ou peuvent entrer en relation dans le cadre de leurs fonctions électives ou professionnelles. En effet, leur acceptation peut influencer ou paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif de leurs fonctions.

À titre exceptionnel, il est admis qu'un élu (comme un agent) puisse accepter un cadeau de faible valeur, comme un petit bouquet de fleurs ou une boîte de chocolats. Le cadeau ne peut être accepté que si sa valeur vénale n'excède pas une valeur raisonnable (30-50 euros) et n'émane pas d'un tiers en attente d'une intervention, d'un avis, d'une prise de position ou d'une décision individuelle en sa faveur.

Même en l'absence de contrepartie illégale, un cadeau doit impérativement être refusé et renvoyé poliment à l'expéditeur pendant certaines périodes à risque, par exemple, pendant, l'instruction d'un dossier, la consultation préalable à la passation d'un contrat de la commande publique, l'examen des offres ou une opération de contrôle. Un cadeau offert avant ou peu après la prise de décision doit souffrir d'une présomption d'irrégularité.

La remise d'espèces, même d'un faible montant, doit être systématiquement refusée.

⇒ S'agissant d'un cadeau d'une valeur raisonnable, l' élu peut l'accepter, à condition que la personne qui lui a offert n'est pas (ou n'est plus) en attente d'une intervention ou d'une prise de position en sa faveur de votre part. Sinon il faut lui renvoyer poliment le cadeau.

C. Mise à disposition d'un véhicule par la collectivité

La référente déontologue a été interrogée à deux reprises sur la possibilité pour un élu de bénéficier d'un véhicule mis à disposition par sa collectivité.

De manière générale, un véhicule de fonction permet à son titulaire d'effectuer des trajets aussi bien professionnels que privés. Il constitue un élément de rémunération, qui doit être déclaré comme avantage en nature et au titre duquel, s'agissant d'un salarié, l'employeur verse des charges sociales. *A contrario*, le véhicule de service ne peut être utilisé que pour des trajets professionnels, et non pour des déplacements privés.

⇒ **Une collectivité ne peut mettre à disposition de ses élus un véhicule de fonction** (v. <https://www.senat.fr/questions/base/2021/qSEQ210220817.html>).

Conformément à un principe posé par la loi et régulièrement rappelé par le Conseil d'État, les fonctions d'élu local sont gratuites. Toute dérogation apportée à ce principe, qu'il s'agisse d'indemnités ou d'avantages en nature, doit dès lors être prévue par un texte exprès (Conseil d'État, 27 juillet 2005, n° 259004). Aux termes de l'article 21 de la loi n° 90-1067 relative à la fonction publique territoriale, un logement de fonction et un véhicule de fonction peuvent être attribués par nécessité absolue de service aux agents occupant certains emplois fonctionnels. Cette disposition n'est donc pas applicable aux élus locaux. La loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 a introduit dans le code général des collectivités territoriales (CGCT) des dispositions autorisant les assemblées délibérantes locales à mettre un véhicule à disposition de leurs membres ou des agents de la collectivité lorsque l'exercice de leurs mandats ou de leurs

fonctions le justifie⁶³. Cette disposition ouvre ainsi la possibilité, pour les élus locaux, de bénéficier d'un véhicule. Toutefois, il ne peut s'agir d'un véhicule de fonction, mais uniquement d'un véhicule de service. Le véhicule de fonction permet à son titulaire d'effectuer des trajets aussi bien professionnels que privés. Il constitue un élément de rémunération, qui doit être déclaré comme avantage en nature et au titre duquel, s'agissant d'un salarié, l'employeur verse des charges sociales. *A contrario*, le véhicule de service ne peut être utilisé que pour des trajets professionnels, et en aucun cas pour des déplacements privés. En l'espèce, l'article L. 2123-18-1-1 du code général des collectivités territoriales précise expressément que le véhicule ne peut être attribué à des élus municipaux que « *lorsque l'exercice de leurs mandats le justifie* ». Dès lors, il ne peut s'agir que d'un véhicule de service, et non d'un véhicule de fonction.

Ces dispositions rappellent en outre que l'attribution de ces véhicules de service aux élus doit être prévue par une délibération annuelle, qui en précise les conditions et modalités d'usage justifiées par l'exercice du mandat. Cette délibération peut par exemple autoriser l'élu à conserver le véhicule de la commune à son domicile ; elle ne pourra pas, en revanche, autoriser l'élu à utiliser le véhicule à des fins personnelles. Une attribution irrégulière encourt par conséquent l'annulation par le juge administratif. Cette irrégularité peut en outre être relevée par la chambre régionale des comptes, dans le cadre de ses compétences de contrôle de la qualité et de la régularité de la gestion. En qualité de juge des comptes, cette juridiction peut par ailleurs être amenée à demander le remboursement des avantages indûment perçus.

Enfin, le CGCT a institué un dispositif d'indemnisation des frais de déplacement exposés par les élus locaux dans l'exercice de leurs fonctions, qu'il s'agisse de participer à une réunion de leur collectivité ou pour la représenter. Selon L. 2123-18-1 du CGCT, « *Les membres du conseil municipal peuvent bénéficier du remboursement des frais de transport et de séjour qu'ils ont engagés pour se rendre à des réunions dans des instances ou organismes où ils représentent leur commune à des qualités, lorsque la réunion a lieu hors du territoire de celle-ci* ».

Par ailleurs, les élus qui se voient confier un mandat spécial sont également remboursés des frais nécessités par l'exécution de ce mandat. Le mandat spécial s'entend de toutes les missions accomplies avec l'autorisation de l'assemblée délibérante dans l'intérêt des affaires de la collectivité, à l'exclusion seulement de celles qui lui incombent en vertu d'une obligation

⁶³ V. pour les communes, article L. 2123-18-1-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) : « Selon des conditions fixées par une délibération annuelle, le conseil municipal peut mettre un véhicule à disposition de ses membres ou des agents de la commune lorsque l'exercice de leurs mandats ou de leurs fonctions le justifie ».

expresse (CE, 24 mars 1950, *Sieur Maurice*). Compte tenu de son caractère exceptionnel, le mandat spécial est confié aux élus locaux par une délibération de l'assemblée délibérante.

§ 4. Autres thématiques

Impossibilité pour la commune de proposer un CDD à un élu municipal.- Il n'est pas possible de proposer un emploi communal à un élu de la collectivité, même si celui-ci n'a reçu aucune délégation. Aux termes de l'article L. 231 du code électoral, « *les agents salariés communaux ne peuvent être élus au conseil municipal de la commune qui les emploie* ». L'article L. 236 précise qu'un conseiller municipal qui, pour une cause survenue postérieurement à son élection, se trouve dans la situation d'inéligibilité prévue par l'article L. 231 est immédiatement déclaré démissionnaire par le préfet.

Assiduité aux séances du conseil municipal.- Selon la Charte de l'élu local -CGCT, article L. 1111-1-1), « 6. *L'élu local participe avec assiduité aux réunions de l'organe délibérant et des instances au sein desquelles il a été désigné* ».

En application de l'article L. 2121-5 du code général des collectivités territoriales, « *tout membre d'un conseil municipal qui, sans excuse valable, a refusé de remplir une des fonctions qui lui sont dévolues par les lois, est déclaré démissionnaire par le tribunal administratif* ». Ces dispositions s'appliquent notamment en cas de refus d'un élu de participer à un bureau de vote sur ordre du maire (CE, 26 nov. 2012, n° 349510, *Min. de l'Intérieur c/ Bastide-Tavernier*) ou de participer à la commission d'appel d'offres (CAA Douai, 14 déc. 2012, n° 12DA01359, *Maire de Quiévy*). En revanche, l'absence répétée aux séances du conseil ne peut être considérée comme refus d'exercer une fonction dévolue par la loi (CE, 6 novembre 1985, n° 68842, *Commune de Viry-Châtillon, Leb.* p. 311).

V. notamment cette réponse à une question parlementaire : <https://www.senat.fr/questions/base/2020/qSEQ201219477.html>

Dans les communes de 50 000 habitants et plus, les indemnités des simples conseillers peuvent être réduites - mais pas totalement supprimées - en cas d'absentéisme. L'article L. 2123-24-2 du CGCT, introduit par la loi « engagement et proximité » du 27 décembre 2019, précise que, dans des conditions fixées par leur règlement intérieur, le montant des indemnités de fonction que le conseil municipal des communes de plus de 50 000 habitants alloue à ses membres peut être modulé selon leur participation effective aux séances plénières et aux réunions des commissions dont ils sont membres. Toutefois, la réduction éventuelle de ce montant ne peut dépasser, pour chacun des membres, la moitié de

l'indemnité pouvant lui être allouée. Cet article est directement inspiré de dispositions existant depuis plus longtemps (loi relative à la démocratie de proximité de 2002) pour les conseillers départementaux (article L. 3123-16 du CGCT) et régionaux (article L. 4135-16). Il convient, à chaque séance du conseil municipal, de s'assurer, dans le cas où les conseillers municipaux perçoivent une indemnité de fonction, que le versement de celle-ci est suspendu dès lors que l'exigence légale d'exercice effectif des fonctions, posée notamment par l'article L. 2123-24-1 du CGCT n'est pas remplie. Dans les petites communes, un tel levier n'existe pas. Il faut insister auprès du maire pour qu'il rappelle à ses obligations les élus trop souvent absents.

Annexes

Annexe 1 : arrêté de désignation des référents déontologues et référents laïcité (2024)

Annexe 2 : lettre de mission adressée aux référents déontologues pour la fonction publique et référents laïcité en 2024

Annexe 3 : fiche de présentation du référent déontologue pour la fonction publique

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

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

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

Annexe 7 : lettre de mission adressée en 2023 à la référente déontologue de l'élu local

Annexe 8 : liste des propositions

Annexe 1 : arrêté de désignation des référents déontologues et référents laïcité (2024)



Arrêté

n° 2024-130

Objet : Arrêté portant désignation des référents déontologues et laïcité du centre de gestion de la fonction publique territoriale du Rhône et de la Métropole de Lyon (cdg69)

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

Vu le code général de la fonction publique et notamment ses articles L121-1 à L125-3 et L452-34

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

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

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

Vu la délibération n° 2022-21 du 21 mars 2022 portant installation de la fonction de référent laïcité,

Vu l'arrêté n° 2023-241 du 6 février 2023 portant renouvellement de la désignation de la référente déontologue et laïcité du cdg69,

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

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

Considérant la qualité de fonctionnaire de l'État de Madame Élise UNTERMAIER-KERLEO, maîtresse de conférences HDR de droit public à l'université Jean Moulin Lyon 3 et de Monsieur Cédric MEURANT, maître de conférences de droit public à l'Université Jean Moulin Lyon 3 et considérant que leurs activités d'enseignement et de recherche portent notamment sur les questions de déontologie publique et de respect du principe de laïcité,

Considérant que Madame UNTERMAIER-KERLEO a pleinement exercé les missions de référent déontologue depuis 2018 au bénéfice des agents l'ayant sollicitée et depuis 2020 au bénéfice des autorités territoriales l'ayant saisie et qu'elle a pleinement exercé les missions de référent laïcité depuis le 1^{er} janvier 2022,

Considérant la nécessité de désigner un second référent déontologue et laïcité pour faire face au volume des sollicitations des agents, services et autorités territoriales,

Considérant la déclaration d'intérêts de Madame Élise UNTERMAIER-KERLEO et la déclaration d'intérêts de Monsieur Cédric MEURANT, toutes deux effectuées le 21 mai 2024,

Arrête :

Article 1 : Madame Élise UNTERMAIER-KERLEO est renouvelée dans ses fonctions de référente déontologue et de référente laïcité du cdg69.

Article 2 : Monsieur Cédric MEURANT est également désigné référent déontologue et laïcité du cdg69

Article 3 : Les référents déontologue et laïcité peuvent être saisis par :

| | Collectivités affiliées au cdg69 | Collectivités non affiliées du Rhône et de la Métropole de Lyon | Cdg ayant conventionné avec le cdg69 |
|----------------------|--|--|---|
| Référent déontologue | Tout agent | Tout agent dont la collectivité ou l'EP a désigné le référent déontologue du cdg69 comme référent pour ses agents Ou le(s) référent(s) déontologue(s) de la collectivité ou de l'EP dans le cas contraire | Tout agent relevant de collectivités ou EP sur le territoire d'un cdg avec lequel une convention de mutualisation de cette fonction a été signée* |
| | Toute autorité territoriale d'agents relevant de ces mêmes collectivités et établissements qui ont pour référent celui du cdg69 lorsque ceux-ci auront un doute sérieux sur la compatibilité entre le projet de l'agent et l'exercice de certaines fonctions telles que prévues par les articles L.123-8, L.124-4 et L.124-7 du code général de la fonction publique | | |
| Référent laïcité | Tout agent public ou chef de service | Tout agent public ou chef de service dont la collectivité ou l'EP a désigné le référent laïcité comme référent pour ses agents Ou le(s) référent(s) laïcité de la collectivité ou de l'EP dans le cas contraire | Tout agent public ou chef de service relevant de collectivités ou EP sur le territoire d'un cdg avec lequel une convention de mutualisation de cette fonction a été signée* |

*Liste des cdg précisée dans la lettre de mission

Article 4 : Madame Élise UNTERMAIER-KERLEO et Monsieur Cédric MEURANT exercent leurs fonctions dans le respect des obligations de discrétion et de secret professionnels. Ils accomplissent leur mission avec diligence, exemplarité et en toute indépendance.

Le cdg69 leur fournit les moyens matériels et techniques nécessaires au bon déroulement de leurs fonctions.

Pour l'exercice de leurs missions, Madame Élise UNTERMAIER-KERLEO et Monsieur Cédric MEURANT sont rattachés à la directrice du pôle appui aux collectivités du cdg69. Une lettre de mission détaillant leur champ d'intervention territorial et fonctionnel, les conditions matérielles et techniques à leur disposition ainsi que leurs modalités d'intervention et leurs obligations (fourniture de bilans notamment) leur sera remise par le Président du cdg69 concomitamment à la notification du présent arrêté. Cette lettre de mission reste valable tant qu'elle n'est pas modifiée ou complétée.

Les référents étant désignés conjointement, ils devront se coordonner pour l'exercice de leur activité et déterminer le référent qui sera chargé de traiter chaque saisine.

Article 5 : Madame Élise UNTERMAIER-KERLEO et Monsieur Cédric MEURANT sont rémunérés à la vacation conformément aux délibérations du conseil d'administration susvisée sur la base d'un taux horaire d'un montant brut de 61 euros par heure.

Cette rémunération est versée trimestriellement, après service fait, sur la base d'un état d'heures élaboré au début de chaque trimestre pour chaque référent.

Article 6 : Le Directeur Général est chargé de l'exécution du présent arrêté qui sera

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

Ampliation sera adressée :

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

Notifié le : 06/06/2024

Signature des référents déontologues et laïcité

Affiché le :





Fait à Sainte Foy-lès-Lyon
Le
Le Président,



Philippe LOCATELLI

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



Fait à Sainte Foy-lès-Lyon
Le
Le Président,



Philippe LOCATELLI

Annexe 2 : lettre de mission adressée aux référents déontologues pour la fonction publique et référents laïcité en 2024



Lettre de mission adressée à Madame Élise UNTERMAIER-KERLEO et Monsieur Cédric MEURANT, référents déontologues et référents laïcité du cdg69

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

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

Et à Monsieur Cédric MEURANT, référent déontologue et laïcité du cdg69

Vu le code général de la fonction publique et notamment ses articles L121-1 à L125-3-, L452-11 et L452-34,

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

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

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

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

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

Vu la délibération n°2022-21 du 21 mars 2022 portant installation de la fonction de référent laïcité

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

Vu l'arrêté n° 2024-130 de la 28/05/2024 portant désignation des référents déontologues et laïcité du cdg69,

Article 1 : Objet de la lettre de mission

La présente lettre de mission a pour objet de fixer :

- La durée de la désignation des référents déontologues et laïcité,
- Le champ d'intervention territorial et fonctionnel des référents déontologues et laïcité,
- Les modalités d'accomplissement de leur fonction,

- Les moyens matériels et techniques mis à leur disposition.

La présente lettre de mission prend effet dès sa notification aux référents déontologues et laïcité. Elle sera modifiée en cas de changement dans un des éléments susvisés.

Article 2 : Durée de la désignation des référents déontologues et laïcité

Madame Elise UNTERMAIER-KERLEO et Monsieur Cédric MEURANT sont conjointement désignés référents déontologues et référents laïcité du cdg69.

Les référents déontologues et laïcité exercent leurs fonctions à compter de la notification de l'arrêté susvisé.

En cas d'incapacité ou de manquement à ses obligations, notamment en cas de conflit d'intérêts non signalé, il est mis fin aux fonctions du référent concerné. Il en est de même en cas de démission de ses fonctions d'un des référents déontologues et laïcité.

Article 3 : Champ d'intervention des référents déontologues et laïcité

I. Champ d'intervention territorial

Les référents déontologues du cdg69 interviennent pour les fonctionnaires et contractuels de droit public et de droit privé :

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

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

Le référent déontologue des collectivités et établissements publics non affiliés au cdg69 qui n'ont pas fait le choix de désigner le référent déontologue du cdg69 dans le cadre du socle commun de compétences 2023-2027, pourra solliciter un des référents pour une assistance sur les dossiers les plus complexes, pour lesquels un partage d'expertise lui serait utile. Il interrogera directement un référent déontologue du cdg69 qui lui apportera aide et conseils utiles dans la gestion des dossiers soumis à son avis. Le référent du cdg69 ne sera pas en lien avec les agents concernés par les demandes et sa saisine devra préserver l'anonymat de ces derniers.

Les référents laïcité du cdg69 interviennent pour les agents publics et chefs de service des collectivités et établissements publics listés ci-dessus.

Le référent laïcité des collectivités et établissements publics non affiliés au cdg69 qui n'ont pas fait le choix de désigner le référent laïcité du cdg69 dans le cadre du socle commun de compétences 2023-2027, pourra solliciter un des référents pour une assistance sur les dossiers les plus complexes, pour lesquels un partage d'expertise lui serait utile. Il interrogera directement le référent laïcité du cdg69 qui lui apportera aide et conseils utiles dans la gestion des dossiers soumis à son



avis. Le référent du cdg69 ne sera pas en lien avec les agents concernés par les demandes et sa saisine devra préserver l'anonymat de ces derniers.

La liste des collectivités pour lesquelles les référents déontologues et laïcité peuvent intervenir leur est remise et sera régulièrement actualisée par les services du cdg69.

II. Champ d'intervention fonctionnel

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

➤ Tout conseil utile au respect des obligations et des principes déontologiques

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

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

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

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

➤ **Signalement d'un conflit d'intérêts**

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

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

En revanche, les fonctions de référent déontologue sont distinctes de celles de référent alerte (articles 6 à 8 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, dite Loi Sapin 2).

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

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

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

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

II. 3. Référent laïcité

Le référent laïcité exerce les missions suivantes :

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

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

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

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



Article 4 : Modalités d'intervention des référents déontologues et laïcité

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

Les référents déontologues et laïcité accomplissent leur mission avec diligence, exemplarité et en toute indépendance.

Dans l'accomplissement de leur fonction, les référents déontologues et laïcité doivent respecter les principes déontologiques auxquels sont soumis tous les agents publics, à savoir :

- Principes d'intégrité, d'honorabilité et de probité
- Devoir de réserve
- Devoir de dignité
- Professionnalisme
- Rigueur et disponibilité
- Indépendance, impartialité et déport
- Secret et discrétion professionnels
- Devoir de neutralité

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

- **Modalités de saisine des référents déontologues et laïcité**

La saisine du référent déontologue et du référent laïcité s'effectue par écrit par le biais des formulaires de saisine disponibles sur le site internet dédié aux référents déontologues et aux référents laïcité du cdg69 à l'adresse suivante : www.extranet.cdg69.fr.

Les agents peuvent également leur adresser un courriel sur la messagerie qui leur est dédiée et à laquelle ils sont les seuls à accéder : referent.deontologue.laicite@cdg69.fr, en veillant à joindre une pièce justificative permettant aux référents de vérifier l'identité de l'agent et de la collectivité ou établissement employeur (copie du dernier arrêté de carrière ou du contrat de travail ou d'une fiche de paie).

Ils peuvent également saisir le référent déontologue ou le référent laïcité par courrier postal, sous pli confidentiel, transmis à l'adresse générale du cdg69 à l'attention des référents déontologues du cdg69 ou des référents laïcité du cdg69. Le référent déontologue comme le référent laïcité chargé du dossier peuvent solliciter la production de toutes pièces nécessaires à l'instruction de la demande. L'agent, le chef de service ou l'autorité territoriale devra les transmettre par retour de courriel ou sous pli confidentiel à l'attention du référent déontologue traitant la saisine.

Un entretien par téléphone, et si nécessaire, en présentiel, au sein des locaux du cdg69, peut être proposé par le référent déontologue ou le référent laïcité chargé du dossier.

- **Coordination entre les référents déontologues et laïcité**

Elise UNTERMAIER-KERLEO et Cédric MEURANT, désignés conjointement référent déontologue et référent laïcité, se coordonnent pour l'exercice de leur activité.

Ils s'organisent librement pour déterminer le référent chargé de traiter chaque saisine. Ils peuvent notamment être saisis alternativement en fonction de leur disponibilité. Ils veillent à ce que chaque saisine soit traitée dans des délais raisonnables.

- **Modalités de déport**

Les référents déontologues et laïcité s'engagent à refuser l'instruction d'une demande s'il existe un lien quelconque (personnel ou professionnel) susceptible de nuire à l'objectivité de leur analyse. Ils doivent en toute conscience examiner si des liens présents ou passés peuvent biaiser leur jugement.

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

- **Modalités de réponse des référents déontologues et laïcité**

Les référents déontologues et laïcité apportent une réponse écrite, en principe par courriel, sinon par courrier postal, dans un délai raisonnable.

Les référents déontologues et laïcité émettent des avis qui ne peuvent donner lieu à un recours contentieux.

Article 5 : Moyens mis à la disposition des référents déontologues et laïcité

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

Le cdg69 fournit notamment :

- L'accès à une boîte mail confidentielle sur laquelle les agents pourront les saisir,
- L'accès aux courriers reçus par voie postale et si besoin, l'envoi de ces courriers à l'adresse de leur choix en cas d'impossibilité pour eux de se déplacer au cdg69,
- La mise en place et la maintenance de pages internet dédiées à la fonction de référent déontologue et du référent laïcité du cdg69 et sur laquelle les agents et les collectivités pourront trouver toutes les adresses et informations utiles pour la consulter (formulaire de saisine, plaquettes d'information, adresses utiles...),
- La fourniture des outils de communication et de travail nécessaires à l'accomplissement de leur mission,
- La fourniture d'un bureau dans lequel les référents peuvent, s'ils l'estiment nécessaire, recevoir les agents qui les auront saisis.

Article 6 : Obligations spécifiques des référents déontologues et laïcité

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

La communication sur la fonction de référent déontologue et de référent laïcité est assurée par le cdg69 ainsi que par les collectivités concernées auprès de leurs agents. Les référents déontologues et laïcité du cdg69 peuvent être amenés, ponctuellement, à la demande du cdg69, à participer à des réunions d'information sur la fonction de référent déontologue et laïcité du cdg69.

Ils peuvent également participer à la rédaction de guides ou de chartes, à la diffusion de notes et à l'organisation de réunions d'information. Le cdg69 définit en amont, avec les référents déontologues et laïcité, les outils avec lesquels ces derniers peuvent être amenés à travailler et les modalités de collaboration avec ses services.

Ils sont également chargés d'organiser, en lien avec le cdg69, la journée de la laïcité prévue à l'article L.124-3 du code général de la fonction publique.

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



- **Lien avec le cdg69**

Les référents déontologues et laïcité se rendent au cdg69 ou assistent à une réunion en visioconférence au minimum une fois par mois (réunion de bilan et d'échange avec la directrice de pôle et la chef du service juridique du cdg69) et s'engagent à ne recevoir les agents que dans les locaux du cdg69.

Le cdg69 peut les solliciter pour participer à des réunions associant les référents des autres centres de gestion de la région Auvergne Rhône-Alpes et encourage leur participation au réseau national des référents déontologues et référents laïcité des centres de gestion porté par l'ANDCDG.

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

- **Fournitures de bilans statistiques**

Les référents déontologues et laïcité s'engagent à fournir au cdg69 :

- Référent déontologue :

- Un bilan mensuel des saisines (bilan quantitatif).

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

- Un bilan annuel (quantitatif et qualitatif).

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

- Référent laïcité

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

Fait à Sainte Foy-Lès-Lyon

Le

Le Président,

Philippe LOCATELLI



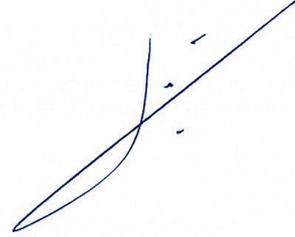
A.....*Ryon*.....
Le.....*6 juin 2024*.....

La référente déontologue et laïcité, Élise UNTERMAIER-KERLEO

A. Lyon.....

Le. 06/06/2024.....

Le référent déontologue et laïcité, Cédric MEURANT



Annexe 3 : fiche de présentation du référent déontologue pour la fonction publique



Référent déontologue

Quel est le rôle du référent déontologue ?

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

Qui est le référent déontologue du cdg69 ?

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

Qui peut saisir le référent déontologue ?

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

Comment saisir le référent déontologue ?

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

Contact

Élise UNTERMAIER-KERLÉO

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

referent.deontologue@cdg69.fr

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

Exemples de questions

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

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

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

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



Référent déontologue Fiche de saisine

Informations

Effacer le formulaire

Impression du formulaire

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

1. Identification de l'agent

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

Adresse :
Code postal :
Ville :
Courriel :
Téléphone :

2. Situation administrative

Situation : Titulaire Stagiaire Contractuel

Catégorie :

Grade :

Emploi / Poste occupé :

Temps de travail : Temps complet

Temps non complet /35h - Nombre d'heures temps non complet

Temps partiel % - Quotité temps partiel

Collectivité :

Position administrative :

3. Saisine

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

Votre question concerne un cumul d'activité

5. Documents à joindre

Merci de bien vouloir joindre à votre saisine

- ↳ Votre dernier arrêté de carrière ou contrat de travail
- ↳ Tout document que vous jugerez utile et propre à éclairer le réfèrent déontologue

L'ensemble des documents et la présente fiche de saisine devront être envoyés

- ↳ par courriel à l'adresse suivante : referent.deontologue@cdg69.fr
- ↳ ou par courrier, sous plis confidentiel, à l'adresse suivante :

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

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

Fait à :

Le :

Signature :

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



Référent déontologue Autorité territoriale

Quel est le rôle du référent déontologue ?

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

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

Qui est le référent déontologue du cdg69 ?

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

Comment saisir le référent déontologue ?

La saisine se fait via un formulaire PDF imprimable disponible sur le site extranet du cdg69.

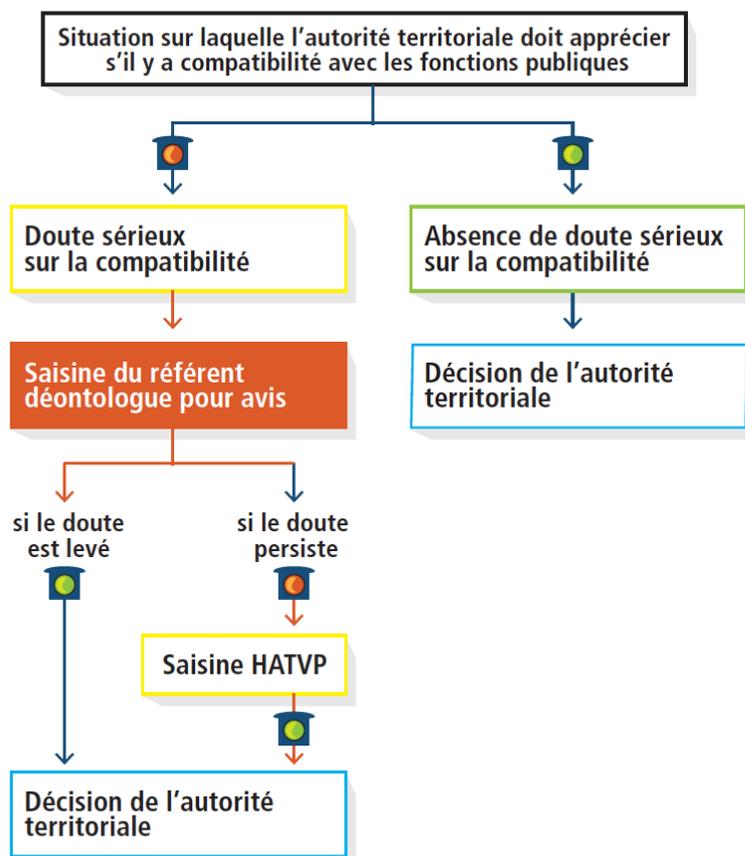
Le document de saisine devra être imprimé, signé de l'autorité territoriale ou de la personne ayant délégation, et envoyé par courriel : referent.deontologue@cdg69.fr

L'avis rendu par le référent déontologue du cdg69 sera transmis, signé, par courriel.

Le référent déontologue doit être saisi en cas de doute sérieux.

Procédure

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



Contact

Élise UNTERMAIER-KERLÉO

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

.....
referent.deontologue@cdg69.fr

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

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

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

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



Référent déontologue ↳ Autorité territoriale

Fiche de saisine

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

Rappel : le service carrières et expertise statutaire est à la disposition des collectivités pour toute question relative à l'application de cette procédure.

Certains emplois listés par décret nécessitent une saisine directe de la HATVP. Pour plus de précision, merci de consulter la plaquette de présentation du référent déontologue - autorité territoriale.

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

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

I. Coordonnées de la collectivité employeur

Collectivité ou établissement :

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

Dossier suivi par

Nom :

Prénom :

Courriel :

Téléphone :

> 1^{er} cas : [Demande de temps partiel pour création d'entreprise](#)

> 2^e cas : [Départ pour exercer une activité privée lucrative](#)

> 3^e cas : [Nomination dans un emploi public d'un candidat issu du secteur](#)

1 Envoyer

2 Imprimer

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

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

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

L'emploi occupé est-il à temps complet ?

Oui Non Si non, indiquez la quotité de temps de travail :

Quotité de temps partiel demandée :

Attention, le temps partiel demandé ne peut être inférieur à 50% d'un temps complet

Informations relatives au projet de création d'entreprise

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

2^e cas : Départ pour exercer une activité privée lucrative

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

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

Informations relatives à l'activité privée envisagée

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

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

Nom : Prénom :

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

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

Informations relatives à l'emploi public à pourvoir

Catégorie : A Grade :

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

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

1 Envoyer

2 Imprimer

Annexe 7 : lettre de mission adressée en 2023 à la référente déontologue de l'élu local



Lettre de mission adressée à Madame Élise UNTERMAIER-KERLEO, référente déontologue de l'élu local du cdg69

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

À Madame Élise UNTERMAIER-KERLEO, référente déontologue de l'élu local du cdg69

Vu le Code général des collectivités territoriales et notamment son article L.1111-1-1

Vu le Code général de la fonction publique

Vu le décret n°2022-1520 du 6 décembre 2022 relatif au référent déontologue de l'élu local

Vu l'arrêté du 6 décembre 2022 pris en application du décret n°2022-1520

Vu la délibération n°2023-21 du 3 avril 2023 portant désignation du référent déontologue de l'élu local du cdg69

Article 1 : Objet de la lettre de mission

La présente lettre de mission a pour objet de déterminer les éléments suivants relatifs à la désignation de la référente déontologue de l'élu local :

- La durée de sa désignation
- Son champ d'intervention territorial et fonctionnel
- Les modalités d'accomplissement de sa fonction
- Les moyens matériels et techniques mis à sa disposition

La présente lettre de mission sera modifiée en cas de changement dans un des éléments susvisés.

Article 2 : Durée de la désignation de la référente déontologue de l'élu local

La référente déontologue de l'élu local exerce ses fonctions à compter du 1^{er} juin 2023.

En cas d'incapacité ou de manquement à ses obligations, notamment en cas de conflit d'intérêts non signalé en amont, il est mis fin aux fonctions de la référente nommée et un autre référent déontologue de l'élu local est désigné. Il en est de même en cas de démission de la référente déontologue de l'élu local.

Article 3 : Champ d'intervention de la référente déontologue de l'élu local

I. Champ d'intervention territorial

La référente déontologue de l'élu local du cdg69 intervient pour les élus :

- des collectivités et établissements publics affiliés au cdg69 qui ont fait le choix de désigner la référente déontologue du cdg69 pour leurs élus ;
- des collectivités et établissements publics non affiliés au cdg69 qui ont fait le choix de désigner le référent déontologue du cdg69 pour leurs élus ;
- des collectivités et établissements publics relevant du territoire de cdg ayant conventionné avec le cdg69 ;

La liste des collectivités pour lesquelles la référente déontologue de l'élu local peut intervenir lui est remise et est régulièrement actualisée par les services du cdg69.

II. Champ d'intervention fonctionnel

L'article L.1111-1-1 du Code général des collectivités territoriales rappelle que les élus locaux sont les membres des conseils élus au suffrage universel pour administrer librement les collectivités territoriales dans les conditions prévues par la loi. Ils exercent leur mandat dans le respect des principes déontologiques consacrés par la charte de l'élu local consacrée par ce même article.

La référente déontologue est chargée d'apporter aux élus qui la sollicitent tout conseil utile au respect des principes déontologiques rappelés par cette charte, aux termes de laquelle :

1. L'élu local exerce ses fonctions avec impartialité, diligence, dignité, probité et intégrité.
2. Dans l'exercice de son mandat, l'élu local poursuit le seul intérêt général, à l'exclusion de tout intérêt qui lui soit personnel, directement ou indirectement, ou de tout autre intérêt particulier.
3. L'élu local veille à prévenir ou à faire cesser immédiatement tout conflit d'intérêts. Lorsque ses intérêts personnels sont en cause dans les affaires soumises à l'organe délibérant dont il est membre, l'élu local s'engage à les faire connaître avant le débat et le vote.
4. L'élu local s'engage à ne pas utiliser les ressources et les moyens mis à sa disposition pour l'exercice de son mandat ou de ses fonctions à d'autres fins.
5. Dans l'exercice de ses fonctions, l'élu local s'abstient de prendre des mesures lui accordant un avantage personnel ou professionnel futur après la cessation de son mandat et de ses fonctions.
6. L'élu local participe avec assiduité aux réunions de l'organe délibérant et des instances au sein desquelles il a été désigné.
7. Issu du suffrage universel, l'élu local est et reste responsable de ses actes pour la durée de son mandat devant l'ensemble des citoyens de la collectivité territoriale, à qui il rend compte des actes et décisions pris dans le cadre de ses fonctions.

Tout élu local d'une collectivité ou d'un établissement qui a fait le choix de désigner la référente déontologue de l'élu local du cdg69 peut la consulter afin qu'elle lui apporte tout conseil utile au respect des obligations déontologiques qui lui incombent.

La saisine de la référente déontologue de l'élu local ne peut s'effectuer que par un élu en cours de mandat auprès d'une collectivité ou d'un établissement ayant fait le choix de la désigner.

Article 4 : Modalités d'intervention de la référente déontologue de l'élu local

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

La référente déontologue de l'élu local accomplit sa mission avec diligence, exemplarité et en toute indépendance.

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

- Principes d'intégrité, d'honorabilité et de probité
- Devoir de réserve
- Devoir de dignité
- Professionnalisme
- Rigueur et disponibilité
- Indépendance, impartialité et déport
- Secret et discrétion professionnels
- Devoir de neutralité

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

- **Modalités de saisine de la référente déontologue de l'élu local**

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

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

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

La référente déontologue de l'élu local peut solliciter la production de toutes les pièces nécessaires à l'instruction de la demande. Le cas échéant, l'élu doit les transmettre par retour de courriel ou sous pli confidentiel à son attention.

Un entretien par téléphone, et si nécessaire, en présentiel peut intervenir à l'initiative de la référente déontologue de l'élu local du cdg69.

- **Modalités de déport**

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

- **Modalités de réponse de la référente déontologue de l'élu local**

La référente déontologue de l'élu local accuse réception de la demande en cas de saisine électronique. Elle apporte une réponse écrite dans un délai raisonnable.

La référente déontologue de l'élu local émet un avis qui ne peut donner lieu à un recours contentieux.

Article 5 : Moyens mis à la disposition de la référente déontologue de l'élu local

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

Le cdg69 fournit notamment :

- L'accès à une boîte mail confidentielle sur laquelle les élus pourront la saisir
- L'accès aux courriers reçus par voie postale et si besoin, l'envoi de ces courriers à l'adresse de son choix en cas d'impossibilité de cette dernière de se déplacer au cdg69
- La mise en place et la maintenance de pages internet dédiées à la fonction de référent déontologue de l'élu local du cdg69 et sur laquelle les élus et les collectivités pourront trouver toutes les adresses et informations utiles pour la consulter (formulaire de saisine, plaquettes d'information, adresses utiles...)
- La fourniture des outils de communication et de travail nécessaires à l'accomplissement de sa mission
- La fourniture d'un bureau dans lequel la référente déontologue de l'élu local pourra, si elle l'estime nécessaire, recevoir les élus qui l'auront saisi.

Article 6 : Obligations spécifiques de la référente de l'élu local

- **Accompagnement du cdg69 dans la promotion de la fonction de référent déontologue de l'élu local et dans la prévention et l'information auprès des élus**

La communication sur la fonction de référent déontologue de l'élu local est assurée par le cdg69 ainsi que par les collectivités concernées auprès de leurs élus.

La référente déontologue de l'élu local du cdg69 peut être amenée, ponctuellement, à la demande du cdg69, à participer à des réunions d'information relatives à la présentation de sa fonction.

Elle peut également participer à la rédaction de guides ou de chartes, de diffusion de notes et de l'organisation de réunions d'information.

Le cas échéant, le cdg69 définit en amont, avec la référente déontologue de l'élu local, les outils sur lesquels cette dernière est amenée à travailler et les modalités de son intervention.

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

- **Lien avec le cdg69**

En tant que référente déontologue agents et laïcité, la référente déontologue de l'élu local se rend déjà au cdg69 ou assiste à une réunion en visioconférence au minimum une fois par mois (réunion de bilan et d'échange avec la Directrice de pôle et la chef du service juridique du cdg69). Il sera évoqué au cours de ces réunions les questions liées à sa mission de référent déontologue élu.

Elle s'engage à ne recevoir les élus que dans les locaux du cdg69.

Le cdg69 peut la solliciter pour participer à des réunions associant les référents des autres centres de gestion Auvergne Rhône-Alpes.

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

- **Fournitures de bilans statistiques**

La référente déontologue de l'élu local s'engage à fournir au cdg69 :

- Un bilan mensuel des saisines (bilan quantitatif).

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



- o Un bilan annuel (quantitatif et qualitatif).
Ce bilan devra faire ressortir, tout en préservant l'anonymat des élus, les types de questions posées et de réponses apportées.

Fait à Sainte Foy-Lès-Lyon

Le 15/06/2023

Le Président,

Philippe LOCATELLI



A Lyon
Le 20 juillet 2023

La référente déontologue de l'élu local,

Élise UNTERMAIER-KERLEO

Annexe 8 : liste des propositions

Proposition n° 1

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

- préciser que le référent déontologue doit disposer de compétences juridiques, nécessaires à l'exercice de ses fonctions ;
- prévoir que les fonctions de référent déontologue sont confiées à une personnalité extérieure à l'administration concernée.

Proposition n° 2

Renforcer le réseau des référents déontologues au sein de la fonction publique sous l'égide de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique :

- Consacrer expressément dans la loi le rôle de pilotage et d'accompagnement des référents déontologues par la Haute Autorité ;
- Créer une ligne d'assistance, avec un formulaire de contact permettant à un référent déontologue d'interroger facilement la Haute Autorité ;
- Fournir des éléments plus précis sur la doctrine de la Haute Autorité aux référents déontologues, notamment sous la forme de rapports d'activités plus techniques.
- Développer l'accès, au moins pour les référents déontologues, aux avis rendus par la HATVP concernant les projets de départ vers le secteur privé ou de création d'entreprise des agents publics ou la nomination de personnes venant du secteur privé, en privilégiant la publication des avis *in extenso*, et non sous forme de résumé.
- Créer un moteur de recherche permettant d'avoir accès aux avis de la HATVP grâce à des mots-clefs.

Proposition n° 3

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

Proposition n° 4

Compléter l'article L. 124-2 du code général de la fonction publique afin d'assujettir expressément le référent déontologue à l'obligation de respect du secret professionnel en précisant d'une part, que « *lorsqu'il est saisi par l'agent public, le référent déontologue ne divulgue aucune information à l'autorité hiérarchique de ce dernier* » et d'autre part, qu'« *il n'est pas tenu de se conformer aux dispositions du second alinéa de l'article 40 du code de procédure pénale* ».

Proposition n° 5

Inscrire expressément dans la loi le dispositif « référent déontologue de l'élu local » parmi les compétences des centres de gestion.

Proposition n° 6

Modifier l'arrêté du 6 décembre 2022 pris en application du décret n° 2022-1520 pour prévoir la possibilité de rémunérer le référent déontologue de l'élu local sous la forme de vacations horaires.

Proposition n° 7

Supprimer ou rendre indicative et non plus limitative la liste des catégories d'activités accessoires, dont l'exercice en cumul avec des fonctions publiques à temps plein, peut être autorisé par l'autorité hiérarchique

- Limiter l'exercice d'une activité accessoire en fixant un double plafond : un nombre maximum d'heures par mois ou par année pendant lesquelles l'activité accessoire est exercée ; un montant maximum de rémunération (proportionnel à la rémunération perçue par l'agent au titre de ses activités administratives) que l'activité accessoire peut procurer.

- À défaut d'instituer un plafond chiffré, une formule plus générale, susceptible d'être appliquée comme un standard, énonçant que la rémunération des activités accessoires ne saurait être excessive et porte atteinte à l'exercice des fonctions publiques, pourrait au moins être intégrée dans les textes.

Proposition n° 8

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

Proposition n° 9

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

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

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

Proposition n° 10

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

- Détailler, éventuellement dans le règlement intérieur de la Haute Autorité, les cas dans lesquels l'agent intéressé peut éventuellement présenter devant elle des observations écrites ou orales ;
- Préciser les cas dans lesquels une seconde délibération peut être obtenue.
- Imposer au niveau législatif le respect du contradictoire dans la procédure devant la Haute Autorité.

Proposition n° 11

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

Table des matières

| | |
|--|-----------|
| Sommaire | 5 |
| Présentation synthétique..... | 6 |
| Première partie : présentation des fonctions de référent déontologue et référent laïcité | 17 |
| I. Les fonctions de référent déontologue pour la fonction publique et référent laïcité.... | 17 |
| § 1. La désignation des référents déontologue et laïcité | 17 |
| A. Des universitaires, maîtres de conférences en droit public | 18 |
| B. Une personne plutôt qu'un collègue | 20 |
| C. L'intégration dans un réseau de référents déontologues | 22 |
| 1. Le réseau régional AuRA | 23 |
| 2. Le réseau national des référents des centres de gestion | 24 |
| 3. Le réseau national de la HATVP..... | 28 |
| § 2. Le champ de compétence des référents déontologues et laïcité..... | 31 |
| A. La compétence territoriale..... | 31 |
| 1. Collectivités affiliées et collectivités non affiliées (CNA) au CDG 69 | 32 |
| 2. Mutualisation avec d'autres départements | 33 |
| B. La compétence matérielle | 35 |
| 1. La saisine par les agents | 36 |
| a) L'exclusion des saisines par les chefs de service | 36 |
| b) Le respect des obligations et principes déontologiques, à l'exclusion des droits statutaires et des questions relatives à l'organisation du service | 38 |
| c) Le respect du principe de laïcité..... | 39 |
| e) Le signalement des conflits d'intérêts..... | 40 |
| 2. La saisine par l'autorité territoriale | 45 |
| § 3. Les moyens des référents déontologues et référents laïcité | 46 |
| A. Les modalités de saisine | 46 |
| 1. La saisine par les agents | 47 |
| a) Une réponse confidentielle..... | 47 |
| b) Une réponse écrite..... | 49 |
| c) Une réponse précise et motivée..... | 49 |
| d) Une réponse dans un délai bref | 50 |
| 2. La saisine par l'autorité territoriale | 50 |
| B. La rémunération..... | 50 |
| C. Les outils informatiques | 51 |
| II. Les fonctions de référent déontologue de l' élu local | 52 |
| § 1. La désignation du référent déontologue de l' élu local par le CDG 69..... | 53 |
| § 2. Le champ de compétence du référent déontologue de l' élu local désigné par le CDG 69 | 55 |
| A. Mutualisation entre les centres de gestion..... | 55 |
| B. La compétence à l' égard de certaines collectivités non affiliées (CNA) | 56 |
| § 3. Les moyens de la référente déontologue de l' élu local | 58 |
| A. Les modalités de saisine | 58 |
| B. La rémunération..... | 58 |
| Deuxième partie : bilan des saisines 2024 | 61 |
| I. Bilan global : référent déontologue pour la fonction publique, référent laïcité et référent déontologue de l' élu local..... | 61 |
| § 1. Nombre de saisines..... | 61 |

| | |
|--|------------|
| § 2. Temps consacré aux saisines et rémunération afférente | 66 |
| II. Bilan des saisines de l'année 2024 adressées aux référents déontologues pour la fonction publique..... | 69 |
| § 1. Bilan quantitatif des saisines | 69 |
| A. Nombre de saisines par les agents ou les autorités territoriales | 69 |
| B. Collectivités concernées | 71 |
| § 2. Bilan qualitatif des saisines | 72 |
| A. Les saisines par les agents | 73 |
| 1. Exercice d'une activité privée en cumul avec un emploi public | 75 |
| a) Les activités soumises à autorisation : activité accessoire ou création d'entreprise, des confusions fréquentes entre les deux régimes..... | 75 |
| TABLEAU : Distinction entre activité accessoire et création ou reprise d'entreprise | 76 |
| TABLEAU : Activités accessoires..... | 79 |
| b) Les activités privées susceptibles d'être exercées librement | 86 |
| c) La compatibilité de l'activité professionnelle exercée en cumul avec les fonctions publiques | 92 |
| 2. Départ vers le secteur privé..... | 97 |
| 3. Impartialité et prévention des conflits d'intérêts | 102 |
| a) Liens familiaux..... | 103 |
| b) Liens professionnels..... | 106 |
| c) Engagements associatifs des agents publics | 106 |
| d) Conflits d'intérêts publics | 108 |
| e) Autres types de liens d'intérêts | 108 |
| 4. Obéissance hiérarchique..... | 109 |
| 5. Cadeaux et invitations | 113 |
| B. Les saisines par les autorités territoriales (contrôles déontologiques)..... | 115 |
| 1. Procédure..... | 117 |
| a) Recevabilité..... | 117 |
| b) Saisine de la HATVP | 118 |
| c) Suites de la procédure | 118 |
| d) Notification des avis de la HATVP au référent déontologue..... | 119 |
| e) Respect du contradictoire | 120 |
| f) Besoin de doctrine | 122 |
| 2. Le contrôle préalable à la nomination d'une personne issue du secteur privé | 123 |
| 3. Le contrôle préalable à un départ vers le secteur privé | 124 |
| a) Le risque pénal (prise illégale d'intérêts suivant l'exercice des fonctions, c. pénal, art. 432-13) | 125 |
| - Notion d'entreprise privée..... | 126 |
| - L'existence de liens faisant obstacle au départ de l'agent | 127 |
| b) Le risque d'atteinte au fonctionnement normal, à l'indépendance et à la neutralité du service, ainsi qu'aux principes déontologiques qui incombent aux agents publics | 127 |
| 4. Le contrôle préalable à une création d'entreprise en cumul avec les fonctions publiques | 132 |
| III. Bilan des saisines de l'année 2024 adressées aux référents laïcité | 135 |
| § 1. Champ d'application du devoir de neutralité | 136 |
| A. Agents soumis au devoir de neutralité | 136 |
| B. Notion d'exercice des fonctions | 140 |
| § 2. Qualification de signe religieux | 143 |

| | |
|--|------------|
| § 3. Liberté religieuse des usagers | 147 |
| § 4. Autres problématiques..... | 149 |
| IV. Bilan des saisines de l'année 2024 adressées à la référente déontologue de l' élu local | 153 |
| | |
| § 1. Compétence et recevabilité | 155 |
| A. Cas d'incompétence du référent déontologue de l' élu local | 155 |
| B. Saisines irrecevables | 155 |
| § 2. Prévention des conflits d'intérêts et obligation de déport | 156 |
| A. Le cadre juridique applicable | 157 |
| 1. Obligations | 157 |
| 2. Sanctions pénales | 158 |
| 3. Contentieux administratif | 161 |
| 4. Déport..... | 161 |
| B. Illustrations | 162 |
| 1. Conflits d'intérêts liés à l'activité professionnelle | 162 |
| 2. Conflits d'intérêts liés à un engagement associatif | 163 |
| 3. Conflits d'intérêts liés à un lien familial (recrutement d'un proche) | 164 |
| 4. Élus désignés pour représenter leur collectivité dans des organismes extérieurs .. | 166 |
| § 3. Probité | 170 |
| A. Possibilité pour un élu de bénéficier d'un avantage accordé par sa collectivité ou de conclure un contrat avec sa propre collectivité | 170 |
| 1. Attribution d'un logement social à un élu | 170 |
| 2. Cession d'un terrain communal à un élu | 172 |
| 3. Location de terrains agricoles communaux à des élus | 174 |
| B. Cadeaux | 176 |
| C. Mise à disposition d'un véhicule par la collectivité | 178 |
| § 4. Autres thématiques | 180 |
| Annexes | 183 |
| Annexe 1 : arrêté de désignation des référents déontologues et référents laïcité (2024) ... | 184 |
| Annexe 2 : lettre de mission adressée aux référents déontologues pour la fonction publique et référents laïcité en 2024 | 188 |
| Annexe 3 : fiche de présentation du référent déontologue pour la fonction publique | 196 |
| Annexe 4 : formulaire de saisine du référent déontologue pour les agents..... | 197 |
| Annexe 5 : fiche de présentation du référent déontologue pour les autorités territoriales. | 200 |
| Annexe 6 : formulaire de saisine du référent déontologue réservé aux autorités territoriales | 202 |
| Annexe 7 : lettre de mission adressée en 2023 à la référente déontologue de l' élu local .. | 205 |
| Annexe 8 : liste des propositions..... | 210 |
| Table des matières | 213 |