

RÉFÉRENT DÉONTOLOGUE

RAPPORT 2019



Le présent rapport est remis à Monsieur Pierre IZARD, Président du Centre de gestion de la fonction publique territoriale de la HAUTE GARONNE (CDG31), conformément à la lettre de mission qu'il a adressée au référent déontologue du CDG31.

Le référent déontologue du CDG31 étant entré en fonction en Avril 2019 (première saisine), les pages qui suivent constituent donc son premier rapport annuel d'activité.

Il apparaît utile de préciser que dans ce rapport ne seront présentées que les missions liées au référent déontologue. En effet, pour l'année écoulée les saisines ont été principalement sur cette mission. Les autres missions Laïcité et Alerte éthique, missions à part entière n'ayant pas été questionnées. Il est évident que pour les années à venir si des saisines intéressent ces thématiques, un rapport dédié sera présenté.

Pendant ces premiers mois, rythmés par la mise en place de ce nouveau service, le Référent déontologue a été saisi 13 fois et a rendu 12 avis.

Les demandes d'avis correspondent à des thématiques liées pour l'essentiel à des cumuls d'activités, ou création d'entreprise.

Conformément à sa lettre de mission, le référent déontologue rédige un rapport annuel d'activité dans lequel il peut formuler des propositions et des préconisations.

SOMMAIRE

ÉDITO

I- LE RÉFÉRENT DÉONTOLOGIE 5

I-1.1 La mise en place et le rôle du référent déontologue 5

I-1.1.1) La création de la mission de référent déontologue dans la fonction publique territoriale 5

I-1.1.2) La mise en place du Référent déontologue du CDG 31, et sa mutualisation. 5

I-1.1.3) Les obligations du référent déontologue 5

I-1.1.4) Les missions du référent déontologue 5

I-1.1.5) La saisine du référent déontologue du CDG31 5

II - LE BILAN DES SAISINES DU DEONTOLOGUE CDG 31 5


III-PROPOSITIONS ET RECOMMANDATIONS DU REFERENT DEONTOLOGUE 5

- Recommandation 1 : Régulariser les situations de cumuls antérieures a loi de 2016 5
- Recommandation 2 : Développer les échanges d'information entre référents déontologues 5
- Recommandation 3 : Analyser l'incidence des nouvelles dispositions de la loi 2019-828 du 6 août 2019 au regard de la réforme du cadre déontologique 5

Au cours de l'année 2019, le référent déontologue du CDG31 a rendu un avis sur 13 demandes. Même si ce chiffre reste modeste il convient avec l'appui de l'expérience des autres saisines auprès des CDG de la région, de poser quelques constatations issues de la mission :

- La majorité des cas soumis à l'avis du déontologue, concerne des agents désirant exercer une activité salariée (accessoire ou non) ou de création d'une entreprise. 1 dossier n'a pas été instruit car la demande ne relevait pas des compétences du déontologue. Toutefois pour ce dossier une orientation vers un service pouvant traiter la demande a été donnée. Aucun dossier n'est resté sans réponse.
- En lien avec une remarque formulée par d'autres référents déontologues relative aux textes applicables aux activités accessoires possibles. Ces dernières sont presque toutes du ressort des prestations intellectuelles, culturelles ou sportives, les activités relevant du commerce et de l'industrie apparaissent peu.
- Les cas que nous avons eu à connaître concernent très majoritairement des agents de catégorie C, recherchant un complément de salaire.
- L'ensemble des dossiers traités a démontré l'efficacité de la formule retenue par le CDG31, d'externaliser cette fonction, garantissant ainsi : confidentialité, impartialité, et transparence. Les agents concernés ont été très sensibles à ces notions, et les échanges ont été facilités par cette marque de confiance.
- L'expérience de cette année démontre que l'information le plus large possible tant auprès des employeurs publics que des agents, ainsi que la confidentialité sont les facteurs fondamentaux pour la réussite de cette noble mission.
- Enfin les divers contacts téléphoniques échangés dans le cadre des dossiers à instruire montrent que les agents plébiscitent le fait de pouvoir parler de leurs problèmes, qui bien souvent dépassent le cadre professionnel. Il apparaît, des informations transmises au déontologue que les agents se retrouvent seuls au sein de leur collectivité, face à leur demande. Ainsi, les organisations qui pourraient les aider seraient absentes de leur attente, quant aux services RH ils sembleraient totalement occupés par d'autres tâches. On pourrait donc noter ici un vide de dialogue social que le déontologue ne saurait combler.

Pour conclure, le déontologue du CDG31 tient à faire savoir que l'indépendance de son action a été totale, et qu'aucune intervention de quelque nature n'est venue contrarier sa liberté d'action dans son travail au cours de cette année.


Claude BEAUFILS,
Référént déontologue, laïcité et alerte éthique

I- LE REFERENT DEONTOLOGUE

Monsieur Claude BEAUFILS, fonctionnaire territorial à la retraite, Administrateur Général, ancien Magistrat de la Cour des Comptes en poste à la Chambre Régionale des comptes de Midi Pyrénées à Toulouse, et de celle d'Occitanie à Montpellier, a été nommé référent déontologue, par Arrêté de Monsieur le Président du CDG31, du 28 MARS 2019, conformément aux textes applicables (cf. Article 3 – décret du 10 avril 2017) : « À l'exception des personnalités qualifiées extérieures à la fonction publique, les référents déontologues mentionnés à l'article 2 sont choisis parmi les magistrats et fonctionnaires, en activité ou retraités, ou parmi les agents contractuels bénéficiant d'un contrat à durée indéterminée. »

I-1.1 La mise en place et le rôle du référent déontologue

Depuis la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016, la fonction de référent déontologue est une nouvelle mission au service des agents publics en général et des territoriaux en particulier. Cette compétence relève de la responsabilité des Centres de Gestion de la fonction publique territoriale (CDG). Ils ont souhaité mettre en place rapidement cette nouvelle offre de service pour les agents territoriaux. Ce fut l'option du CDG31 qui, dans le cadre de son rôle de référent régional sur cette question a rapidement adhéré à la mutualisation d'un poste de référent déontologue au profit de l'ensemble des structures gestionnaires.

I-1.1.1) La création de la mission de référent déontologue dans la fonction publique territoriale

Après les lois relatives à la transparence de la vie publique du 11 octobre 2013 qui ont imposé de nouveaux mécanismes et obligations déontologiques aux acteurs de la vie politique, la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 a consacré la place de la déontologie dans le statut des fonctionnaires et introduit solennellement à l'article 25 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 la mention des valeurs et principes essentiels à la fonction publique : l'impartialité, la neutralité, la laïcité, la probité, l'intégrité et la dignité des fonctionnaires.

Dans ce nouveau contexte déontologique, l'article 28 bis modifié de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 créé par la loi dite de déontologie prévoit que « Tout fonctionnaire a le droit de consulter un référent déontologue, chargé de lui apporter tout conseil utile au respect des obligations et des principes déontologiques (...). Cette fonction de conseil s'exerce sans préjudice de la responsabilité et des prérogatives du chef de service ».

Le décret n° 2017-519 du 10 avril 2017 relatif au référent déontologue dans la fonction publique détermine les modalités de désignation des référents déontologues et donne ainsi consistance à un droit au conseil déontologique désormais reconnu aux agents. En outre, en ce qui concerne la fonction publique territoriale, la fonction de référent déontologue constitue une mission obligatoire des Centres de Gestion.

Il est à noter que ce décret a été abrogé par le décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020 relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique.

I-1.1.2) La mise en place du Référent déontologue du CDG 31, et sa mutualisation.

Les Centres de gestion de l'Ariège, du Lot, du Tarn, de la Haute Garonne, de la Lozère et du Tarn et Garonne (en cours), ont fait le choix de mutualiser la fonction de référent déontologue.

Ils ont également fait le choix d'un référent déontologue extérieur à toute structure de gestion, connaissant parfaitement la fonction publique territoriale. Un choix en parfaite adéquation avec les principes d'impartialité, d'indépendance et de confidentialité dont doit faire preuve un référent déontologue. Cette extériorité affirme son indépendance et son impartialité. Ainsi le référent déontologue ne connaît pas les agents qui le saisissent, pas plus que leurs supérieurs hiérarchiques. Il apparaît donc comme un tiers neutre pour les demandeurs comme pour les collectivités, il peut formuler une réponse juridique et déontologique sans parti pris.

Les textes relatifs à cette mission précisent que les Présidentes et Présidents des Centres de gestion fournissent aux référents déontologues qu'ils désignent, les moyens matériels, notamment informatiques, permettant l'exercice effectif de leurs missions.

En Haute Garonne, le référent déontologue du CDG31 assure l'ensemble des missions : l'instruction, la rédaction des avis, l'envoi, l'organisation et la coordination de la fonction. Il travaille en étroite relation avec la directrice générale des services du CDG31, Mme Colette CLAMENS, et avec Mr Denis PAYET DGA Directeur Adjoint - Pôles Recrutement-Concours / Administration Générale / Diffusion Communication.

Le référent déontologue dispose donc des outils informatiques et téléphoniques nécessaires à sa mission, ainsi qu'un accès aux locaux du CDG en cas de besoin.

De plus, lors de la mise en place de la fonction, des outils de communication (brochures, schémas, chartes, formulaires de saisine, guide de déontologie, mode d'emploi etc.) ont été mis à disposition des collectivités en lien avec le CDG31. En effet, chaque autorité territoriale a un devoir d'information auprès de ses agents sur ce qu'est un référent déontologue et sur les modalités de saisine de celui-ci. En ce sens, le référent déontologue a participé avec l'équipe de direction du CDG 31 à diverses réunions afin de présenter sa mission.

Toutes ces informations, ainsi que la procédure de saisine se trouvent sur le site internet du CDG31.

Le référent déontologue est compétent pour recevoir les demandes des agents des collectivités suivantes :

- Les collectivités affiliées (à titre obligatoire ou volontaire),
- Les collectivités adhérentes au socle article 23 IV de la loi n° 84-53 (dit socle Sauvadet)
- Les collectivités ni affiliées, ni adhérentes au socle article 23 IV de la loi n° 84-53, mais adhérentes à la mission référent déontologue, et/ou laïcité et/ou alerte éthique. Pour ces dernières, aucune convention n'est passée : elles prennent une délibération pour adhérer aux conditions fixées par le CDG31 dans le cadre de la délibération qu'il a lui-même prise en novembre 2018.

I-1.1.3) Les obligations du référent déontologue

Le référent déontologue a lui aussi des devoirs. Il est soumis à l'obligation de secret professionnel et doit faire preuve de discrétion.

Il assure de manière indépendante et impartiale le traitement des saisines. Il respecte les obligations déontologiques du statut général de la fonction publique.

Il est important de retenir que l'autorité territoriale de l'agent n'est pas informée de sa saisine. Elle ne l'est que si l'agent décide de le faire de lui-même. Toutes les questions et réponses apportées, ainsi que les différents échanges avec l'agent sont confidentiels et sont détruits ou rendus anonymes deux mois après la fin de la saisine (deux mois après l'envoi de l'avis).

Le référent déontologue a déposé une déclaration d'intérêts avant sa prise de fonction, conformément au Décret n° 2016-1967 du 28 décembre 2016 relatif à l'obligation de transmission d'une déclaration d'intérêts prévue à l'article 25 ter de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

I-1.1.4) Les missions du référent déontologue

Le référent déontologue est chargé d'apporter tout conseil utile aux agents de la fonction publique territoriale, à l'exclusion des élus, conformément à l'article 28 bis de la loi du 13 juillet 1983. Il exerce ses missions pour toutes les collectivités affiliées du CDG31 et les collectivités adhérentes au socle article 23 IV de la loi n° 84-53. Des collectivités non affiliées ni adhérentes à ce socle peuvent adhérer afin de bénéficier des services du déontologue.

- **La mission de référent déontologue**

La fonction de référent déontologue est une fonction de conseil. Ces conseils ne font pas grief et ne sont pas susceptibles de recours, ils n'ont pas de caractère obligatoire pour leurs destinataires et ne confèrent aucun droit. Le référent déontologue est compétent pour toute question liée aux devoirs et obligations déontologiques des agents publics. Il est chargé de leurs apporter tous conseils utiles au respect des obligations et des principes déontologiques mentionnés aux articles 25 à 28 de la loi du 13 juillet 1983.

Le référent déontologue intervient en matière de prévention des conflits d'intérêts mais également d'impartialité, de neutralité, d'intégrité et de dignité dans l'exercice des fonctions.

Il donne tous conseils utiles en matière de laïcité, de secret et discrétion professionnels, à propos du devoir de réserve et de la liberté d'expression, ainsi que de l'obéissance ou la désobéissance hiérarchique ou encore dans le cadre des cumuls d'activités.

Ainsi, un référent déontologue a pour mission de mettre fin aux situations de risque déontologique. Pour cela il rend des avis motivés et documentés et informe les acteurs de la fonction publique territoriale afin de les sensibiliser à la prévention des conflits d'intérêts.

- **La mission de référent laïcité**

La circulaire ministérielle du 15 mars 2017 relative au respect du principe de la laïcité dans la fonction publique prévoit également que les référents déontologues peuvent assurer la fonction de «référé laïcité» afin d'accompagner les agents publics et les encadrants dans l'exercice de leurs

- **La mission de référent alerte éthique**

Le décret n° 2017-564 du 19 avril 2017 pris en application de l'article 8 III de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 (Sapin 2) précise les modalités selon lesquelles sont établies les procédures de recueil des signalements que doivent établir les communes de plus de 10 000 habitants, les personnes morales de droit public d'au moins 50 agents, les départements, les régions et les EPCI à fiscalité propre regroupant au moins une commune de 10 000 habitants, à l'attention des membres de leur personnel ou des collaborateurs extérieurs et occasionnels qui souhaitent procéder à une alerte éthique.

Schématiquement et exception faite du cas de danger grave et imminent ou d'un risque de dommages irréversibles, la loi fixe la procédure de lancement d'une alerte en trois étapes.

Chacune des étapes n'a vocation à intervenir qu'en l'absence de traitement du signalement lors de la phase précédente.

Le Référé déontologue du CDG31, assure la mission de référent alerte éthique.

I-1.1.5) La saisine du référent déontologue du CDG31.

Tout agent public, qu'il soit titulaire ou contractuel, sans obligation d'en informer sa hiérarchie, peut saisir le référent déontologue. La saisine du référent déontologue est gratuite pour l'agent.

La saisine du référent déontologue doit obligatoirement être faite par un écrit.

L'écrit peut être un courrier ou un courriel à l'adresse du référent déontologue. (À noter que le CDG 31 a mis à disposition du référent déontologue-Laïcité- alerte éthique, une adresse individualisée pour chacune de ces missions) ;

Cet écrit se fait par l'envoi d'un formulaire de saisine téléchargeable sur le site internet du CDG. C'est par voie électronique que, dans la plupart des cas, le référent est saisi. C'est par ce support qu'il procède à l'instruction, et à la transmission de ses avis.

Dès réception d'une demande, son instruction est prise en charge pour son instruction par le référent déontologue qui accuse réception des saisines dans un délai maximum de deux semaines.

Le référent déontologue, peut apprécier la recevabilité de la demande de l'agent lui ayant demandé conseil. Il peut déclarer irrecevable cette demande. La réponse doit alors indiquer les motifs à l'agent de cette irrecevabilité. Le cas échéant, la réponse peut également conseiller sur l'autorité susceptible de pouvoir répondre à la

question. C'est la position pratiquée par le référent déontologue du CDG 31. Le plus souvent, la demande, éventuellement accompagnée de pièces, comporte par elle-même tous les éléments d'appréciation nécessaires. Dans le cas contraire, des précisions ou indications complémentaires sont demandées à l'auteur de la demande, par écrit ou oralement par le référent déontologue. Le cas échéant, il pourrait être procédé à l'audition, par le référent déontologue rapporteur de la saisine, de l'auteur de la demande ; mais jusqu'à présent cette possibilité n'a pas été mise en œuvre.

Très attaché au caractère confidentiel de sa saisine, le déontologue s'interdit évidemment toute demande d'information auprès d'un tiers. Il est astreint à une obligation de confidentialité, d'indépendance et de neutralité. L'employeur de l'agent ne sera pas informé de la saisine. Le référent déontologue ne peut ni solliciter ni recevoir d'injonction des services du CDG31 ou de l'autorité investie du pouvoir de nomination.

Une fois l'instruction achevée, un avis est adressé au demandeur, avis dans lequel le déontologue expose un raisonnement, sous la forme suivante :

- reformulation de la demande
- exposé des considérants motivant la décision
- avis et recommandations du référent déontologue
- liste des références juridiques soutenant l'avis
- Rappel de la portée de l'avis rendu

Le référent déontologue, selon les risques de conflits d'intérêts, rend son avis, dans un délai d'un mois à compter de la transmission de la réponse sur la recevabilité pour les affaires les plus simples et d'un mois supplémentaire (soit un maximum de deux mois à compter de la réponse sur la recevabilité) pour les affaires les plus complexes. De fait à ce jour les affaires ont été traitées dans des délais beaucoup plus courts (24 à 72h).

II - LE BILAN DES SAISINES DU DEONTOLOGUE CDG 31

Depuis les premières sollicitations en avril 2019, le référent déontologue, a reçu sur la période considérée 13 saisines, il s'est prononcé sur 12 demandes d'avis recevables.

Le déontologue rappelle que l'analyse ci-après, porte sur un nombre restreint de dossiers. Toutefois les informations présentées pourront être appuyées par les chiffres des saisines originaires des autres CDG.

Pour information, le référent déontologue des 5 départements pour lesquels il intervient, a été sollicité 40 fois au cours de l'année écoulée. Il a rendu 35 avis, 5 demandes étaient irrecevables soit pour des saisines ne concernant pas les collectivités affiliées, adhérentes au socle article 23 IV de la loi n° 84-53 ou ayant adhéré, soit pour des questionnements relevant du statut général qui ne sont pas de la compétence de référent.

Les 35 avis rendus concernent très majoritairement des demandes relatives au cumul d'activités ou à la création d'entreprise. Les demandeurs étaient de catégorie C, issus principalement des filières administrative et sanitaire... dans la plupart des cas.

Les autres motifs de saisine, concernaient : le devoir d'obéissance, le secret professionnel, les obligations du fonctionnaire, la neutralité...

S'agissant du CDG31, l'examen suivant présentera les 12 dossiers recevables.

Une part importante des saisines portaient sur le cumul d'activités (8 saisines sur 12). Il y a eu 1 saisine relative au devoir d'obéissance, 1 demande sur les obligations de fonctionnaire, 1 demande sur le port d'insigne religieux, et 1 demande sur le secret professionnel.

Les demandes émanaient très majoritairement d'agents de catégorie C (10 saisines sur 12) pour 2 demandes d'agents de catégorie A. Elles furent déposées plutôt par des femmes (11 saisines sur 12).

Les demandeur(e)s au moment du dépôt exerçaient leur activité dans les mairies, en COM/COM...

Enfin il est notable de constater que les dossiers relevaient surtout d'agents de la filière administrative.

III-PROPOSITIONS ET RECOMMANDATIONS DU REFERENT DEONTOLOGUE.

Le déontologue peut conformément aux textes, émettre des recommandations ou propositions.

Voici donc ci-dessous celles du déontologue de CDG 31 :

- **Recommandation 1 : Régulariser les situations de cumuls antérieures a loi de 2016**

L'analyse du bilan des demandes auprès du déontologue a montré l'absence de dossiers de la filière technique. Il semblerait en s'appuyant sur quelques échanges avec les DRH, que les métiers techniques avaient engagé le cumul d'activités bien avant la Loi de 2016, sous la forme des autorisations de l'autorité employant le demandeur comme la procédure de l'époque le permettait.

Toutefois les collectivités, depuis la Loi de 2016 doivent rappeler aux agents occupant un emploi permanent exercé à temps plein et qui auraient créé ou repris une entreprise, y compris lorsque celle-ci donne lieu à immatriculation au registre du commerce ou à affiliation au régime de l'autoentrepreneur, qu'ils disposent de deux ans, à compter du 21 avril 2016, date de la promulgation de la loi du 20 avril 2016, pour se conformer au nouveau régime. Le même délai est prévu pour les agents cumulant les emplois permanents à temps complet. Ceux autorisés à exercer un temps partiel pour créer ou reprendre une entreprise au 21 avril 2016 peuvent continuer à accomplir ce service jusqu'au terme de leur période de temps partiel.

- **Recommandation 2 : Développer les échanges d'information entre référents déontologues**

Proposer au niveau national un réseau des référents déontologues au sein de la fonction publique. Créer une plateforme numérique permettant aux référents déontologues d'échanger sur des questions soulevant des difficultés particulières.

- **Recommandation 3 : Analyser l'incidence des nouvelles dispositions de la loi 2019-828 du 6 août 2019 au regard de la réforme du cadre déontologique**

Faire un point sur l'incidence des nouvelles dispositions de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 au regard de la réforme du cadre déontologique applicables à la Fonction Publique Territoriale. Les employeurs publics étant davantage responsabilisés, et les compétences du référent déontologue étant développées pour aider les décideurs locaux à apprécier les situations individuelles sans prendre de risque.

Ainsi :

- Le contrôle déontologique applicable en cas de réintégration ou recrutement dans la fonction publique après exercice d'une activité privée lucrative au cours de 3 années précédentes (« rétro pantouflage »)
- Le contrôle confié :
- À la HATVP pour les emplois de DGS de régions, départements, communes et EPCI > 40 000 hbts,
- À l'autorité territoriale pour les autres emplois. En cas de doute : saisine du référent déontologue placé auprès du CDG par l'autorité territoriale, si doute non levé par le référent déontologue, saisine de la HATVP.

Ces dispositions nouvelles pourraient entraîner une modification de la lettre de mission du référent déontologue du CDG31.



Centre de Gestion de la Fonction Publique Territoriale de la Haute-Garonne

590, rue Buissonnière - CS 37666 - 31676 LABEGE CEDEX - Téléphone 05 81 91 93 00 - Télécopie 05 62 26 09 39 - Mél contact@cdg31.fr

www.cdg31.fr