

La fonction de « référent déontologue », consacrée par la loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires<sup>1</sup>, a fortement évolué lors des deux dernières années d'activité. Le décret du 10 avril 2017 relatif au référent déontologue<sup>2</sup> précise les conditions de désignation et les missions du référent, qui s'attachait à l'origine à apporter un conseil dans le domaine des obligations déontologiques uniquement aux agents publics. Suite à la loi du 6 août 2019 relative à la transformation de la fonction publique<sup>6</sup> et au décret du 30 janvier 2020 relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique<sup>7</sup>, la fonction de référent déontologue a été sensiblement réformée. Désormais, le référent déontologue peut également être saisi par les autorités hiérarchiques des collectivités, lorsqu'elles ont un doute sérieux dans trois hypothèses : lorsqu'un agent souhaite créer ou reprendre une entreprise, lorsqu'un agent souhaite mettre fin à ses fonctions publiques (provisoirement ou définitivement) et rejoindre le secteur privé, ou lorsque la collectivité envisage de nommer à l'un des emplois énumérés par l'article 2 du décret du 30 janvier 2020<sup>8</sup> une personne qui exerce ou a exercé dans les trois dernières années une activité privée lucrative.

Il convient de rappeler que la référente déontologue, conformément à l'article 7 du décret du 10 avril 2017, est tenue au secret et à la discrétion professionnels. Elle garantit une analyse indépendante et impartiale des situations des fonctionnaires et agents des collectivités et établissements publics. Les avis rendus par la référente déontologue ne sont pas portés à la connaissance de l'autorité lorsque la saisine émane d'un agent, sauf demande ou accord de ce dernier. Ils ont un caractère purement consultatif et ne s'imposent ni à la

---

<sup>1</sup>JORF n° 0094 du 21 avril 2016.

<sup>2</sup>JORF n° 0087 du 12 avril 2017.

<sup>6</sup>JORF n° 0182 du 7 août 2019.

<sup>7</sup>Décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020 relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique, JORF n° 0026 du 31 janvier 2020.

<sup>8</sup> Soit les emplois soumis à une déclaration d'intérêt en vertu du 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.

collectivité/établissement ni à l'agent. Le conseil émis par la référente déontologue ne portant pas grief, en conséquence il ne peut faire l'objet d'un recours contentieux devant le Tribunal administratif.

L'objet du présent rapport annuel sera de faire un compte rendu de l'action de la référente déontologue du Centre de gestion de La Réunion entre le 1<sup>er</sup> juin 2020 et le 31 décembre 2021. Il a été décidé de procéder par année civile à compter de l'année 2021 pour une meilleure lisibilité de l'action de la référente. A noter qu'il sera fait référence dans le présent rapport aux dispositions de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires consacrant le statut des fonctionnaires et agents malgré son abrogation par l'ordonnance n° 2021-1574 du 24 novembre 2021, dans la mesure où le Code général de la fonction publique n'est entré en vigueur que le 1<sup>er</sup> mars 2022, soit postérieurement à la période couverte par ce rapport.

Sera tout d'abord exposée dans ce rapport la mission de la référente déontologue (I). Ensuite des tableaux quantitatifs (II) et analytiques (III) des saisines seront présentés. Enfin, le rapport proposera une évaluation de ses missions (IV).

## SOMMAIRE

<b>I. LA MISSION DE RÉFÉRENT DÉONTOLOGUE</b> .....	3
<b>A. Présentation de la référente déontologue du Centre de gestion de la fonction publique territoriale de La Réunion</b> .....	3
<b>B. Présentation du champ d'intervention de la référente déontologue</b> .....	4
<b>II. LE TABLEAU QUANTITATIF DES SAISINES</b> .....	5
<b>A. Les collectivités et établissements ayant adhéré à la mission de référent déontologue proposée par le CDG</b> .....	5
<b>B. Le nombre de saisines</b> .....	6
<b>III. LE TABLEAU ANALYTIQUE DES SAISINES</b> .....	9
<b>A. Présentation des types de saisines</b> .....	9
<b>B. Étude des saisines</b> .....	11
<b>1. Le champ des saisines</b> .....	11

2. Cas de saisines pour la période concernée.....	13
C. Difficultés particulières rencontrées .....	20
IV. L'ÉVALUATION DES MISSIONS.....	24
A. Une fonction transformée .....	24
B. Une fonction en voie de structuration .....	26
C. Une fonction en voie d'évolution .....	27
1. Les améliorations envisageables .....	27
2. Les perspectives d'évolution des fonctions.....	29

## I. LA MISSION DE RÉFÉRENT DÉONTOLOGUE

Le Centre de gestion de La Réunion a désigné une référente déontologue qu'il convient de présenter (A), pour ensuite expliquer son champ d'intervention (B).

### A. Présentation de la référente déontologue du Centre de gestion de la fonction publique territoriale de La Réunion

**Désignation par le Centre de gestion.** La référente déontologue a été désignée à compter du 1<sup>er</sup> juin 2019 par le Président du Centre de Gestion de La Réunion<sup>9</sup>, pour une durée de 3 ans, renouvelable. Les collectivités de La Réunion n'avaient pas encore procédé à la désignation de référent déontologue, à l'exception de la Commune de Saint-Paul qui n'était pas affiliée au Centre de gestion pour cette mission.

**Désignation d'une personne extérieure à la fonction publique territoriale.** Le choix du Centre de gestion s'est porté sur une mission exercée par une seule personne, là où plusieurs centres de gestion ou collectivités ont fait le choix de structures collégiales. Cette solution a l'avantage de la simplicité, notamment en termes d'organisation et de proximité avec les agents. Par ailleurs, c'est une personnalité extérieure au Centre de gestion mais aussi aux collectivités territoriales et établissements qui a été choisie, ce qui correspond aux

<sup>9</sup> Arrêté n° 064/2019/CDG portant désignation de la référente déontologue du Centre de Gestion de la fonction publique territoriale de La Réunion.

préconisations de la doctrine<sup>10</sup> mais aussi de la Haute Autorité de la Transparence de la Vie publique<sup>11</sup>. Cela permet à la référente déontologue de maintenir une certaine distance avec les difficultés d'ordre déontologique rencontrées par l'agent au sein de sa collectivité ou de son établissement<sup>12</sup>.

**Désignation d'une universitaire.** Enfin, le choix du Centre de gestion s'est porté sur la référente déontologue en raison de ses compétences en matière juridique du fait de ses fonctions de maître de conférences en droit public à l'Université de La Réunion, de ses interventions au sein du Centre national de la fonction publique territoriale mais aussi de sa participation à des jurys de concours de la fonction publique territoriale. Nombreux sont les collectivités et centres de gestion en métropole qui font appel à des enseignants-chercheurs pour exercer cette fonction de référent déontologue. Cela permet de garantir encore une fois une certaine indépendance et cela répond également à l'exigence du décret du 10 avril 2017 relatif au référent déontologue qui prévoit en son article 4 que « *le référent déontologue est désigné à un niveau permettant l'exercice effectif de ses missions* ». Si cette mention est assez vague, il semble évident que les collectivités et centres de gestion ont intérêt à désigner des personnes dont les compétences en matière juridique sont avérées afin d'asseoir la crédibilité de l'institution tout autant que sa légitimité.

## **B. Présentation du champ d'intervention de la référente déontologue**

**L'accompagnement des agents publics.** Lors de la création de la fonction de référent déontologue en 2016, sa mission était d'accompagner uniquement les agents publics dans le cadre de leurs questionnements en matière de déontologie. La saisine par les agents est envisagée par l'article 28 bis du statut : « *Tout fonctionnaire a le droit de consulter un référent déontologue, chargé de lui apporter tout conseil utile au respect des obligations et des principes*

---

<sup>10</sup> En ce sens S. Dyens, « Le référent déontologue dans les collectivités territoriales », *AJCT*, 2017, p. 379, ou P. Villeneuve, « Le référent déontologue, une nouvelle figure pour la fonction publique », *JCP A*, n° 24, juin 2017, p. 1.

<sup>11</sup> HATVP, « Guide déontologique. Manuel à l'usage des responsables publics et des référents déontologues », accessible sur le site de l'institution en version numérique.

<sup>12</sup> En ce sens « Guide déontologique. Manuel à l'usage des responsables publics et des référents déontologues », précité, p. 50.

déontologiques mentionnés aux articles 25 à 28. Cette fonction de conseil s'exerce sans préjudice de la responsabilité et des prérogatives du chef de service ».

**L'accompagnement des autorités hiérarchiques.** La loi de transformation de la fonction publique, précisée par le décret du 30 janvier 2020 relatif aux contrôles déontologiques<sup>13</sup> a opté pour un renforcement des missions des référents déontologiques. Désormais, les employeurs territoriaux peuvent également le saisir dans 3 hypothèses, qui sont envisagées distinctement dans le statut de la fonction publique (articles 25 septies et 25 octies)<sup>14</sup>.

## II. LE TABLEAU QUANTITATIF DES SAISINES

Seront présentés ici à tout d'abord les collectivités et établissements qui confient au Centre de gestion de La Réunion la mission de référent déontologue (A). Ensuite, le nombre de saisines pour la période couverte par le présent rapport sera exposé (B).

### **A. Les collectivités et établissements ayant adhéré à la mission de référent déontologue proposée par le CDG**

Lorsque la référente déontologue a été nommée le 1<sup>er</sup> juin 2019, 42 collectivités et établissements avaient confié au Centre de gestion de la fonction publique territoriale la mission de référent déontologue, soit en tant qu'affiliés volontaires ou obligatoires, soit en tant qu'adhérents au socle commun par le biais des missions constituant un appui technique indivisible à la gestion des ressources humaines. Il s'agissait de :

- toutes les Communes de l'Ile, à l'exception des Communes de Saint-Paul et de Saint-Denis ;
- tous les établissements publics de coopération intercommunale ;
- le Centre intercommunal d'action sociale de Saint-Pierre ;
- des établissements publics locaux : le Service départemental d'incendie et de secours (SDIS) et l'office de l'eau ;

---

<sup>13</sup> Décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020 relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique, préc.

<sup>14</sup> Voir *supra*.

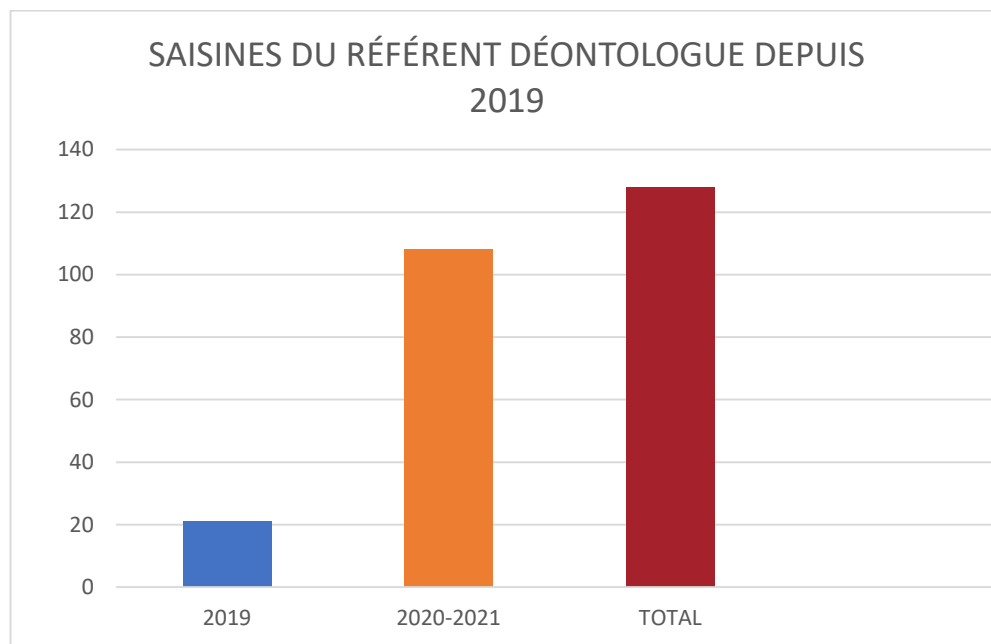
- des syndicats intercommunaux : le Syndicat Intercommunal d'Électricité du Département de La Réunion (SIDELEC), le Syndicat Intercommunal d'Exploitation d'Eau Océanique (SIDEO) ;
- des syndicats mixtes : le Syndicat Mixte du Parc Routier de La Réunion (SMPPR), le Syndicat mixte de Pierrefonds, le Syndicat Mixte de transport de La Réunion (SMTR), le Syndicat Mixte de Traitement des Déchets des microrégions Nord et Est de La Réunion (SYNDNE), le Syndicat Mixte de Traitement des Déchets – ILEVA ;
- un établissement public d'enseignement supérieur : l'École Supérieure d'Art de La Réunion (ÉSA) ;
- des régies : la Régie d'Enseignements Artistiques du TCO, la Régie de la Réserve Naturelle Nationale de l'Etang Saint-Paul, la Régie de l'Espace Culturel Leconte de Lisle ;
- du Centre de gestion.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2020, ont adhéré la Commune de Saint-Paul, ainsi que les collectivités régionale et départementale. En 2021, la Commune de Saint-Denis a également adhéré au socle commun. Désormais ce sont donc toutes les collectivités de l'île et tous les établissements publics de coopération intercommunale qui reconnaissent la mission de référent déontologue assurée par le Centre de gestion.

A noter que les centres communaux d'action sociale, les caisses des écoles et les régies des eaux relèvent automatiquement du Centre de gestion dès lors que la Commune à laquelle ils sont rattachés est affiliée ou adhérente au Centre de gestion.

## **B. Le nombre de saisines**

Le nombre de saisines a augmenté de manière notable entre le 1<sup>er</sup> septembre 2019 et le 31 décembre 2021. En 2019, la référente déontologue avait été saisie 21 fois. Entre le 1<sup>er</sup> juin 2020 et le 31 décembre 2021, la référente déontologue a fait l'objet de 108 saisines.



L'année 2019 a été celle de la mise en place du référent déontologue, ce qui explique le faible nombre de saisines. Le temps nécessaire à la diffusion de l'information sur la création de la fonction de référent déontologue, ainsi que le temps d'appropriation par les collectivités, établissements et leurs agents ont été des facteurs qui ont pesé sur le nombre effectif de saisines sur la première année d'activité. L'année 2020 a quant à elle été marquée par la crise sanitaire de la Covid 19 et n'a pas permis de faire évoluer cette fonction dans les proportions escomptées. Toutefois, l'élargissement du champ d'intervention des référents déontologues et la possibilité encadrée pour les autorités hiérarchique de les saisir a contribué à augmenter le nombre de saisines. Le retour à une forme de normalité dans le rythme de travail en 2021 a nettement relancé l'activité de la référente déontologue.

22 demandes étaient irrecevables, soit parce que la collectivité n'était pas affiliée au Centre de gestion (deux demandes d'agents du Centre hospitalier universitaire), soit que le domaine de saisine ne correspondait pas au champ d'action matériel ou personnel de la référente déontologue (*voir supra*, III, B). Une des demandes n'a pu être traitée non plus parce que l'agent n'a pas souhaité préciser quelle était sa collectivité d'exercice.

Sur les 86 demandes effectivement traitées, 37 demandes ont émané de Communes (L'Entre-Deux, Saint-Denis, Saint-Joseph, Petite-Ile, Saint-Benoît, Sainte-Marie, La Plaine des Palmistes, Saint-Paul, Saint-André, Saint-Pierre, Etang-Salé, Le port, La Possession), 21 de communautés d'agglomération (CASUD, CINOR, CIREST, CIVIS et TCO), 11 du Département, 11

d'établissements publics (CDG, Office de l'eau, Syndicat mixte de Pierrefonds, SDIS, CCAS de Le Port, Office du Tourisme du TCO), et 6 de la Région.

Le constat fait pour la première année d'activité peut être réitéré : le nombre de saisines reste quantitativement assez faible si l'on rapporte au nombre d'entités et d'agents qui peuvent faire appel au conseil de la référente déontologue. C'est encore plus évident maintenant que la référente déontologue peut être saisie par les autorités hiérarchiques. Cela s'explique toujours par une méconnaissance du rôle du référent déontologue et de sa désignation au Centre de gestion. Lors des formations sur la déontologie assurées par la référente déontologue auprès de plusieurs collectivités, ou de questions posées dans le cadre de jurys de concours de la fonction publique territoriale, il a pu être constaté que les agents n'ayant pas été informés de sa nomination sont encore nombreux, même au mois de décembre 2021, soit cinq ans après l'adoption de la « loi déontologie ». En complément des actions de sensibilisation déjà réalisées, il reste important de renforcer l'information qui pourrait être transmise aux agents des collectivités et établissements affiliés au Centre de gestion ainsi qu'aux directions qui pourraient être concernées par des questionnements (direction des ressources humaines, de la commande publique, des affaires juridiques...), que l'affiliation repose sur une démarche volontaire ou corresponde à l'application de la réglementation.

La référente déontologue a organisé des entretiens dans des bureaux du Centre de gestion à seulement deux reprises, les demandes de rencontre en présentiel étant difficiles à honorer dans un contexte de crise sanitaire. Elle a eu des échanges téléphoniques pour la plupart des demandes. Ces entretiens en présentiel et par téléphone ont été nécessaires pour préciser les demandes des agents et affiner les réponses à leur apporter. Dans le cadre de doutes sérieux sur des demandes sensibles, la référente a été amenée à consulter cinq fois la Haute autorité de la transparence de la vie publique qui lui a apporté des réponses écrites ou lui a proposé des entretiens téléphoniques.

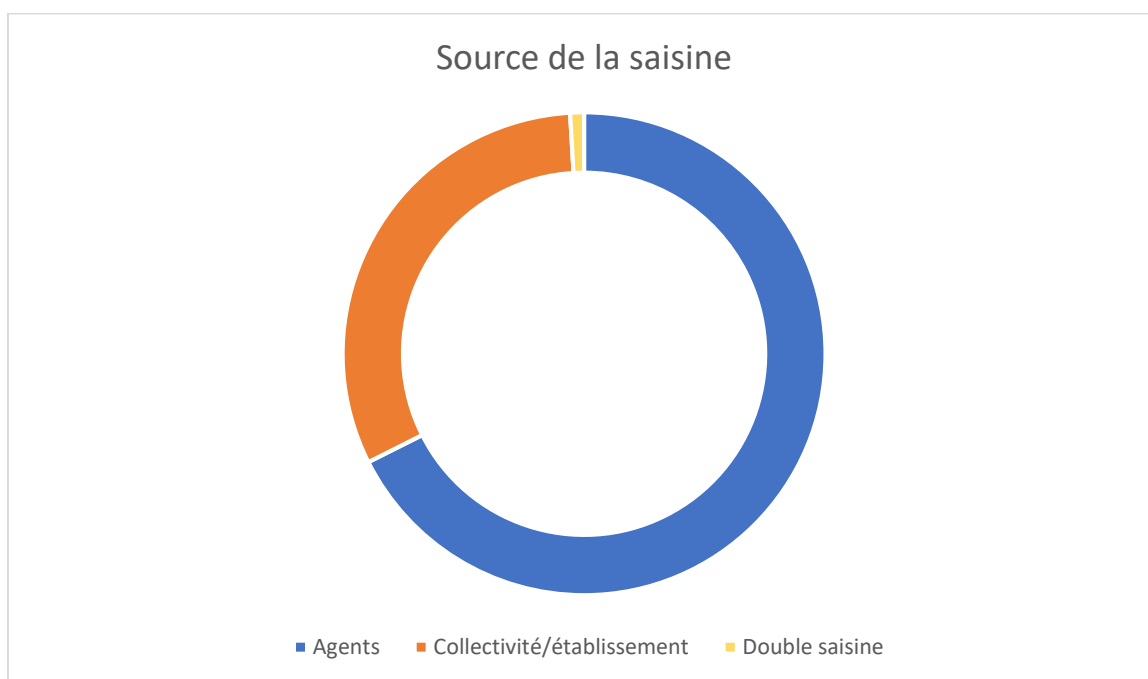


### III. LE TABLEAU ANALYTIQUE DES SAISINES

Ce bilan permettra dans un premier temps de présenter plus précisément les saisines de la référente en 2020-2021 (A) pour dans un deuxième temps s'attarder l'analyse de ces saisines (B). Dans un troisième temps quelques difficultés rencontrées seront décrites (C).

#### A. Présentation des types de saisines

**Sources de la saisine.** Le champ de compétence du référent déontologue est circonscrit. Son *champ de compétence personnel* est double. Il peut être saisi à la fois par les agents et par les autorités territoriales et des différents établissements.

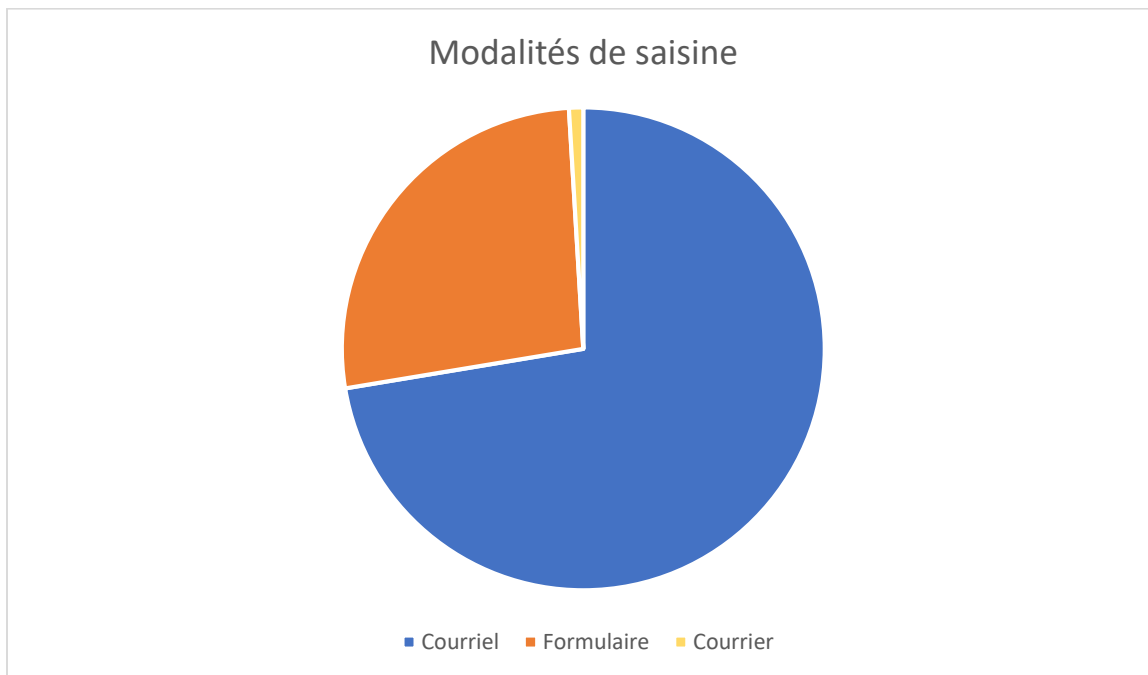


Les agents de manière prévisible ont été les plus nombreux à saisir la référente déontologue. Ils sont 73 à avoir adressé une demande pour la période couverte, dont 58 ont été déclarées recevables. Quant aux employeurs territoriaux, ils ont saisi la référente déontologue 34 fois, dont 28 ont été déclarées recevables, ce qui démontre qu'ils n'hésitent pas à se saisir de cette nouvelle faculté qui leur est offerte. On peut également noter une double saisine, de l'agent et de sa collectivité, sur un même dossier.

**Modalités de saisines de la référente déontologue.** La référente déontologue peut être saisie selon trois alternatives :

- ❖ Par courrier, sous double enveloppe : une enveloppe extérieure envoyée au Centre de gestion (Centre de gestion de la fonction publique territoriale de La Réunion, 5 allée de la Piscine - BP 374 - 97455 St-Pierre Cedex), et une enveloppe intérieure fermée, à l'attention de la référente déontologue.
- ❖ Par courriel à l'adresse [deontologue@cdgreunion.fr](mailto:deontologue@cdgreunion.fr).
- ❖ Par formulaire, avec un accès pour les saisines des agents (<https://www.cdgreunion.fr/deontologue-signalements/formulaire-de-saisine-agents>) et un accès pour les saisines des employeurs (<https://www.cdgreunion.fr/deontologue-signalements/formulaire-de-saisine-employeurs>).

C'est la saisine par courriel qui rencontre le plus de succès pour cette période d'activité : 77 saisines pour 28 *via* le formulaire et une seule saisine par voie postale. Les saisines par courriel et par formulaire ont l'avantage de la simplicité et de la rapidité. L'inconvénient du courrier est qu'il doit ensuite être retransmis par voie postale à la référente déontologue, ce qui allonge les délais. Le formulaire est le mode de saisine qui bien que n'étant pas favorisé, est le plus à même de garantir la recevabilité et la pertinence des demandes. Dans la mesure où le demandeur doit cocher la situation dans laquelle il se trouve (agent/employeur, sujet de la saisine), cela permet de lui faire prendre conscience des éventuelles impossibilités de saisines et le conduire à prendre connaissance des modalités de saisine admises. Cela met le demandeur en position de se demander si sa saisine entre dans le champ de compétence de la référente.



## B. Étude des saisines

Seront présentés le champ des saisines (1) puis les cas prédominants de saisines pour la période concernée (2).

### 1. Le champ des saisines

Le *champ de compétence matériel* du référent déontologue est délimité. Il peut être amené à conseiller les agents mais aussi les autorités hiérarchiques.

**Saisine par les agents.** Conformément à l'article 28 bis du statut, le référent déontologue apporte son conseil à tout fonctionnaire ou agent au sujet des obligations déontologiques auxquelles il est soumis. Le référent déontologue n'intervient que dans le cadre de questionnements d'ordre déontologique, mais n'est pas habilité à intervenir pour interpréter d'une manière générale les droits et obligations des agents des collectivités et de leurs établissements publics. En cas de demande irrecevable, le référent déontologue invite l'agent à se rapprocher de son employeur ou de toute autre personne compétente.

Les obligations qui peuvent faire l'objet de la saisine du référent déontologue sont envisagées par les articles 25 à 28 du statut. Il peut ainsi être interrogé sur les questions suivantes :

- le respect des principes de dignité, probité, intégrité, impartialité, neutralité et laïcité (*Article 25*) ;
- la prévention des conflits d'intérêt (*Article 25 bis*) ;
- la déclaration d'intérêt (*Article 25 ter*) ;
- le mandat de gestion des instruments financiers (*Article 25 quater*) ;
- la déclaration de patrimoine (*Article 25 quinquies*) ;
- le cumul d'activités (*Article 25 septies*) ;
- les indemnités de cessation de fonction en cas de détachement, disponibilité ou hors cadre (*Article 25 decies*) ;
- le secret professionnel et la discrétion professionnelle (*Article 26*) ;
- l'obligation d'information du public (*Article 27*) ;
- l'obligation d'obéissance hiérarchique (*Article 28*).

**Saisine par les autorités hiérarchiques.** Trois hypothèses peuvent conduire les autorités à solliciter l'avis du référent déontologue :

- conformément à *l'article 25 septies du statut*, si un agent a demandé à la collectivité l'autorisation d'exercer un temps partiel pour créer ou reprendre une entreprise, la collectivité peut consulter le référent lorsqu'elle a un doute sérieux sur la compatibilité du projet avec les fonctions exercées par l'agent au cours des trois années précédant la demande d'autorisation. Dans les cas où l'agent souhaiterait créer une micro-entreprise, le référent déontologue n'est compétent que si cette demande ne concerne pas une activité susceptible de faire l'objet d'une autorisation de cumul d'activités. Dans le cas contraire, c'est à l'autorité hiérarchique d'évaluer la possibilité de cumuler les fonctions principales avec des fonctions accessoires, en étant au besoin appuyé par les services du Centre de gestion ;
- en vertu de *l'article 25 octies III du statut*, si un agent veut cesser définitivement ou provisoirement ses fonctions et exercer une activité dans le secteur privé, il doit demander à l'autorité hiérarchique si cette activité est compatible avec les fonctions exercées par l'agent

au cours des trois années précédant le début de l'activité. La collectivité peut saisir le référent déontologue si elle a un doute sérieux sur la compatibilité des fonctions à venir avec les activités passées.

- enfin, l'article 25 octies IV du statut, prévoit une saisine par l'autorité hiérarchique du référent déontologue lorsqu'elle envisage de nommer à l'un des emplois énumérés par l'article 2 du décret du 30 janvier 2020<sup>20</sup> une personne qui exerce ou a exercé dans les trois dernières années une activité privée lucrative.

## 2. Cas de saisines pour la période concernée

**Alerte éthique.** Quatre demandes ont constitué des alertes éthiques soumises à la référente déontologue. Deux ont pu être traitées, tandis que les deux autres ont été déclarées irrecevables. En vertu de l'article 6 ter A de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, les agents peuvent saisir le référent déontologue pour lui témoigner des faits de conflits d'intérêts. Dans ces premiers cas, la référente déontologue a pu conseiller les agents sur les démarches à entreprendre notamment auprès de leur hiérarchie, le conflit d'intérêts concernant d'autres agents. En revanche, tel n'est pas le cas des alertes éthiques envisagées par l'article 6 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), qui permet aux agents publics de signaler un crime ou un délit, ou la violation de la loi ou du règlement<sup>21</sup>. Dans cette seconde hypothèse, lorsque la question ne vise pas un conflit d'intérêts, le référent déontologue ne sera habilité à traiter l'alerte que s'il exerce également les fonctions de référent alerte éthique, ce qui n'est pas le cas de la référente déontologue de Centre de gestion pour la période couverte par le rapport. Dans ces deux cas, la référente déontologue s'est contentée de présenter aux agents les contours et la procédure de l'alerte éthique, qu'il s'agisse de l'alerte de la loi Sapin 2 ou du signalement des crimes et

---

<sup>20</sup> A savoir les emplois soumis à une déclaration d'intérêt en vertu du Décret du 28 décembre 2016-1967.

<sup>21</sup> A noter que cette disposition a été modifiée par l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2022-401 du 21 mars 2022 visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte, JORF n°0068 du 22 mars 2022.

délits dont un agent a connaissance auprès du Procureur de la République. Elle n'a en revanche pas traité la situation précise visée par l'alerte.

**Conflit d'intérêts.** Sept saisines ont porté sur des conflits d'intérêts, trois provenant des autorités et cinq d'agents publics. Les questionnements visaient des conflits d'intérêts pouvant concerner les agents en propre. La référente déontologue a rappelé la définition du conflit d'intérêts : en vertu de l'article 2 de la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, « *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 paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction* ». Dans la mesure où une situation de conflit d'intérêts est identifiée pour un agent, il convient de mettre en œuvre l'article 25 bis du statut, à savoir être déporté du dossier par son supérieur pour un agent en position hiérarchique, s'abstenir d'user d'une délégation de signature pour l'agent qui en a reçu une, s'abstenir de siéger ou de délibérer pour un agent qui appartient à une instance collégiale, être suppléé pour un agent qui exerce des fonctions juridictionnelles ou être suppléé par un délégué pour un agent qui détient des compétences en propre. Les collectivités ont été mises en garde sur les mesures de précaution à mettre en place notamment lorsqu'elles envisagent de recruter une personne provenant du secteur privé, même lorsqu'il s'agit d'un agent public placé en disponibilité ayant exercé pendant cette période une activité dans le secteur privé.

**Cumul d'activités.** Cinquante-sept demandes ont visé l'exercice d'une activité accessoire. Comme l'année précédente, il s'agit du questionnement principal des agents et collectivités ou établissements. Les agents s'interrogent sur la possibilité de cumuler leurs fonctions principales avec des activités accessoires. Il leur a été rappelé que la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires et agents, telle que modifiée par la loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires et agents pose la règle de l'interdiction pour un agent public d'exercer à titre professionnel une activité privée lucrative dans la mesure où il doit consacrer l'intégralité de son activité professionnelle aux tâches qui lui sont confiées (article 25 septies I). Il lui est en particulier interdit de « *créer ou de reprendre une entreprise lorsque celle-ci donne lieu à immatriculation au registre du commerce et des sociétés ou au répertoire des métiers* » (article 25 septies I, 1°). Il doit être

souligné que seuls les agents à temps complet ou supérieur ou égal à 70% de la durée légale du travail doivent obtenir l'autorisation de leur employeur pour exercer des activités accessoires<sup>22</sup>. Les agents qui occupent un poste à un temps non complet de moins de 70 % de la durée légale du travail sont simplement soumis à une déclaration à leur employeur<sup>23</sup>. Par exception, le décret n° 2020-169 du 30 janvier 2020 prévoit les hypothèses dans lesquelles un agent peut être autorisé à cumuler son activité avec une activité accessoire (article 10 du décret)<sup>24</sup>. En vertu de son article 11, les fonctions susceptibles d'être exercées sont les suivantes :

*1° Expertise et consultation ;*

*2° Enseignement et formation ;*

*3° Activité à caractère sportif ou culturel ;*

*4° Activité agricole au sens du premier alinéa de l'article L. 311-1 du code rural et de la pêche maritime ;*

*5° Activité de conjoint collaborateur au sein d'une entreprise artisanale, commerciale ou libérale ;*

*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.*

Les activités accessoires pour lesquelles la référente déontologue a donné un avis favorable sont les suivantes : expertise (étant entendu que l'expertise doit pouvoir être

---

<sup>22</sup> Article 25 septies II, 2° du statut.

<sup>23</sup> En vertu de l'article 9 du décret du 30 janvier 2020.

<sup>24</sup> Décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020 relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique, préc.

appréciée objectivement au vu des qualifications professionnelles, des diplômes ou des expériences des agents), vente de biens fabriqués personnellement par l'agent (objets d'artisanat), activité à caractère culturel (cours de peinture, activité de doublage en créole) ou sportif (cours de yoga ou de piscine), activité de conjoint collaborateur ou encore activité agricole. Dans l'hypothèse du conjoint collaborateur, la référente déontologue a retenu une acception large des dispositions, et après échange avec la Haute autorité pour la transparence de la vie publique, a considéré que rien ne justifie qu'un agent ne puisse être assimilé à un conjoint collaborateur dans le cadre d'une entreprise agricole<sup>25</sup>, d'autant que l'activité agricole est elle-même consacrée par le décret du 30 janvier 2020<sup>26</sup>. N'ont en revanche pas été considérées comme pouvant être autorisées les activités de massage, de coaching, d'évènementiel, de client mystère, de psychologue dans le secteur libéral, d'accompagnement en thérapie brève ou d'accompagnement psychologique et énergétique et de thérapie holistique. N'a pas non plus été considérée comme pouvant être autorisée à titre accessoire la gérance ou co-gérance d'une société coopérative d'intérêt collectif. Malgré le caractère d'intérêt général que revêt l'activité, et même si cette activité est exercée en dehors du temps de travail de l'agent, elle ne saurait être autorisée au titre du décret du 30 janvier 2020 en tant qu'activité accessoire. C'est en effet une société à but lucratif, et interdiction est faite à un agent à temps complet de créer, reprendre (article 25 septies I, 1° du statut) ou diriger (article 25 septies I, 2° du statut) une entreprise. Reste à l'agent la faculté de demander l'autorisation à son employeur d'exercer ses fonctions à temps partiel pour le faire (voir *supra*). Le doute est permis pour une activité de vente de barquettes à emporter et de traiteur. Cette activité ne relève pas *ipso facto* de la liste des activités susceptibles d'être autorisées par le décret du 30 janvier 2020. Si l'activité de traiteur pourrait être assimilée à de la vente de bien personnellement produits par l'agent ou à des travaux de faible importance réalisés chez des particuliers, l'activité de vente de repas à emporter ne bénéficie pas nécessairement de la même analyse. En effet, on ne pourrait estimer que cette activité peut être autorisée à titre

---

<sup>25</sup> L'article 11, 5° du décret du 30 janvier 2020 vise uniquement le conjoint collaborateur au sein d'une entreprise artisanale, commerciale ou libérale, sans mentionner l'entreprise agricole.

<sup>26</sup> Article 11, 4° du décret du 30 janvier 2020.



accessoire en tant que vente de biens personnellement produits par l'agent que si et seulement si tous les repas mis en vente sont cuisinés par l'agent lui-même.

La référente déontologue a précisé aux agents que l'exercice d'une activité accessoire n'est jamais de droit et qu'elle est soumise à l'autorisation de l'autorité hiérarchique qui doit statuer dans un délai d'un mois à compter de la demande. L'autorité détermine si l'activité envisagée est compatible avec les fonctions de l'agent et si elle n'affecte pas leur exercice<sup>27</sup>. En cas de doute, elle peut saisir le Centre de gestion pour avis. Une autorité hiérarchique a demandé à la référente déontologue si l'activité accessoire pouvait justifier un aménagement du temps de travail de l'agent ou une modification de ses conditions de travail (notamment les horaires). Il a été souligné qu'en vertu de l'article 10 du décret n° 2020-169, lorsque l'agent est autorisé par son autorité hiérarchique à exercer une activité accessoire, « *cette activité ne doit pas porter atteinte au fonctionnement normal, à l'indépendance ou à la neutralité du service* ». La référente est d'avis qu'un employeur qui accepterait de modifier les conditions de travail pour permettre l'exercice de l'activité accessoire méconnaîtrait les dispositions réglementaires dans la mesure où cela porterait atteinte au fonctionnement normal du service.

En outre, les agents ont tous été sensibilisés au risque de conflit d'intérêts lorsqu'ils exercent une activité accessoire. Même lorsque l'activité accessoire visée est compatible avec leurs fonctions publiques, en particulier lorsqu'elles relèvent d'un domaine tout à fait différent, elle doit demeurer sans lien avec leur administration d'origine. Cela suppose qu'ils ne se servent pas de leurs fonctions publiques pour faire prospérer l'activité privée. Ils ne doivent en particulier pas proposer leurs services ou produits à leurs collègues ou aux usagers avec lesquels ils sont en contact, ou se servir des informations obtenues dans leurs fonctions pour leurs activités accessoires (notamment la création d'une clientèle).

Dans le cadre des activités exercées en dehors de leurs fonctions principales, la référente déontologue a également été interrogée sur la production d'œuvres de l'esprit, qui s'exercent librement, c'est-à-dire sans demande préalable, conformément à l'article 25 septies du statut. Les agents ont été avisés que cette activité devait néanmoins respecter la réglementation relative aux droits d'auteur. Ont été considérées comme relevant de la production d'œuvres de l'esprit au sens de l'article L. 112-2 du Code de la propriété

---

<sup>27</sup> Article 25 septies IV du statut et articles 12 et 13 du décret du 30 janvier 2020.

intellectuelle les activités d'illustrateur ou de graphiste. En revanche, tel n'est pas le cas de l'activité de vidéaste événementiel. En effet, même si les œuvres audiovisuelles sont envisagées par l'article L. 112-2 du Code de la propriété intellectuelle, la notion d'œuvre de l'esprit est entendue strictement tant par le juge administratif que par la Commission de déontologie, laquelle exigeait à la fois un caractère artistique mais aussi une originalité révélant la personnalité de l'auteur<sup>28</sup>. Pour un agent demandant à être vidéaste événementiel, l'activité aura une dimension commerciale et ne pourra donc être qualifiée d'essentiellement artistique.

Enfin, ont également fait l'objet de demandes la possibilité pour un agent d'exercer l'activité de loueur de bien meublé touristique non professionnel ou la détention de parts sociales dans une entreprise. La loi n° 2007-148 du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique envisageait l'hypothèse de la gestion du patrimoine personnel dans l'article 25 septies III du statut, qui prévoyait que « *Les fonctionnaires et agents non titulaires de droit public peuvent librement détenir des parts sociales et percevoir les bénéfices qui s'y attachent. Ils gèrent librement leur patrimoine personnel ou familial* ». Cette mention a toutefois disparu lors de l'entrée en vigueur de la loi du 20 avril 2016, sans qu'il ne puisse en être déduit toutefois de manière certaine que cela remettrait en cause le principe de la libre gestion du patrimoine personnel dès lors qu'il est expressément interdit uniquement d'exercer à titre professionnel une activité privée lucrative. Qu'il s'agisse de mettre en location des biens appartenant à l'agent ou de détenir des parts sociales dans une entreprise, on peut considérer que cela relève de la libre gestion du patrimoine personnel. Toutefois, si cette gestion est libre, elle reste conditionnée. L'activité de loueur de bien non professionnel est une activité qui doit garder un caractère accessoire, à savoir être exercée en dehors du temps de travail et occasionner des revenus qui ne sauraient dépasser 23 000 € annuels. En vertu de l'article 155 du Code général des impôts, l'activité de location directe de locaux d'habitation meublés est exercée à titre professionnel lorsque les recettes tirées de cette activité sont supérieures à 23000 €. Pour rester régi par ce statut de loueur non professionnel, il convient donc de ne pas dépasser le seuil des 23000 € annuels, et il est nécessaire de rester sur une activité qui n'assure pas de manière prépondérante des services de nature hôtelière (petit déjeuner, nettoyage, fourniture du linge de maison, accueil de la clientèle...). Quant à la détention de parts sociales, elle est

---

<sup>28</sup> Voir en ce sens l'avis de la Commission de déontologie n° 13E1982 du 12 décembre 2013.

libre également, à la triple condition que l'agent public n'exerce pas d'activité professionnelle ou ne participe pas aux organes de direction de l'entreprise<sup>29</sup>, c'est-à-dire qu'il se contente d'en percevoir les bénéfices, que sa participation au capital reste minoritaire (sauf à méconnaître l'interdiction pour un agent de créer ou reprendre une entreprise), et enfin que l'entreprise ne soit pas en lien avec ses fonctions publiques, ce qui pourrait le placer dans une situation de conflit d'intérêts voire de prise illégale d'intérêts au sens de l'article 432-12 du Code pénal.

**Création d'entreprise.** Neuf demandes ont porté sur la création d'entreprise. Si l'article 25 septies I, 1° du statut interdit à un agent public à temps complet de « *créer ou de reprendre une entreprise lorsque celle-ci donne lieu à immatriculation au registre du commerce et des sociétés ou au répertoire des métiers* », cette même disposition prévoit toutefois que le fonctionnaire peut être autorisé par son autorité hiérarchique à accomplir un service à temps partiel pour créer ou reprendre une entreprise et exercer une activité privée lucrative (article 25 septies, III). Cette autorisation est toutefois conditionnée : le service à temps partiel ne peut être inférieur à un mi-temps, ne peut être accordé que sous réserve des possibilités d'aménagement de l'organisation du travail, et dans la limite temporelle de trois ans, renouvelable un an (une année supplémentaire a été accordée par la loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019). La Commission de déontologie ayant fusionné avec la Haute autorité de la transparence et de la vie publique depuis le 1<sup>er</sup> février 2020, il revient à l'autorité hiérarchique d'apprécier la compatibilité du projet de création ou de reprise d'une entreprise avec les fonctions exercées par l'agent au cours des trois années précédant sa demande d'autorisation. En cas de doute sérieux, cette dernière peut saisir le référent déontologue pour avis. Il a donc été répondu qu'une possibilité de création ou reprise d'entreprise est envisageable à condition d'obtenir l'autorisation d'exercer ses fonctions à temps partiel, dans la limite de trois ans renouvelables un an, et sous réserve d'un avis de compatibilité de l'autorité hiérarchique. Aucune condition de délai n'est plus imposée pour

---

<sup>29</sup> Il est en effet interdit par l'article 25 septies I, 2°) « *De participer aux organes de direction de sociétés ou d'associations à but lucratif* ».

présenter cette demande d'autorisation, il s'agit simplement pour l'agent de demander l'autorisation à son établissement avant le début de l'activité<sup>30</sup>.

S'agissant de la forme d'entreprise, lorsque l'agent demande à passer à temps partiel, la forme d'entreprise est libre. Il a été demandé à la référente déontologue quelle quotité de travail était requise. L'article 25 septies précise qu'il doit s'agir au minimum de 50 % de la durée légale. Cela signifie qu'un plancher est prévu (un agent ne peut pas faire moins de 50 % dans son administration), mais en aucun cas un plafond. Libre à l'administration d'autoriser 70, 80 ou même 90 % de temps de travail en fonction de ses contraintes organisationnelles.

A plusieurs reprises, il a été demandé à la référente déontologue si un agent public pouvait créer une micro-entreprise. La réponse apportée dépendra du champ d'activité de la micro-entreprise. Si l'activité peut être autorisée à l'agent au titre d'une activité accessoire, ce dernier pourra créer une micro-entreprise pour ce faire. C'est d'ailleurs une obligation pour la fabrication de biens produits personnellement par l'agent et pour les services à la personne. En revanche, si l'activité ne relève pas de la liste des activités susceptibles d'être autorisées, l'agent sera contraint de se placer sous le régime de la création d'entreprise, ce qui suppose une demande d'autorisation d'exercer ses fonctions à temps partiel et pour une durée limitée à 4 ans (voir *infra*). En résumé, un agent peut créer une micro-entreprise pour exercer à titre accessoire une activité figurant à l'article 11 du décret du 30 janvier 2020 tout en restant à temps complet, mais devra passer à temps partiel pour une activité qui n'y figure pas. Ce n'est pas tant la forme de l'entreprise qui justifiera la réponse que l'activité envisagée qui relève ou non des activités exercées à titre accessoire.

### C. Difficultés particulières rencontrées

Plusieurs saisines ont fait l'objet de questionnements qui ont nécessité l'éclairage de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique. Cela a permis à la référente déontologue de conforter ou de nuancer certaines prises de position.

**Départ vers le secteur privé.** La référente a été interrogée par une agente qui souhaitait momentanément quitter la fonction publique pour exercer des activités dans le

---

<sup>30</sup> Article 16 du décret du 30 janvier 2020 relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique.

secteur privé. Toutefois l'agente avait pu être en relation du fait de ses fonctions publiques avec la société qu'elle envisageait d'intégrer. Si le conflit d'intérêts peut être identifié, se pose toutefois la question de son étendue en raison du caractère insulaire de La Réunion. En effet, pour les agents qui ont des responsabilités dans les collectivités ou établissements, une appréciation large du conflit d'intérêts rendrait quasiment impossible toute forme de mobilité. La référente déontologue a émis un avis de compatibilité avec réserves (notamment mise en œuvre de mesures de déport systématique) et a rappelé que du fait des fonctions exercées par l'agente, son autorité territoriale devait saisir la HATVP. Cette dernière a opéré une appréciation plus stricte de la position de l'agente et a rendu un avis d'incompatibilité qui a rendu la mobilité impossible.

**Respect de la dignité de l'agent public.** Dans le cadre d'une demande relative à la création d'une entreprise dont l'objet est de proposer des pratiques traditionnelles orientales, la référente déontologue a été amenée à s'interroger sur le respect du principe de dignité de l'agent public<sup>31</sup>. Elle a tout d'abord rendu un avis de compatibilité avec réserve, en se fondant sur plusieurs analyses de la Commission de déontologie de la fonction publiques qui appelait à la vigilance pour les demandes d'exercice de pratiques non conventionnelles à visée thérapeutique<sup>32</sup>. Elle s'appuyait en particulier sur le guide « Santé et dérives sectaires » édité par la Mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires du 10 avril 2012. Plusieurs avis d'incompatibilité avaient été émis par la Commission dès lors qu'elle percevait un risque d'atteinte à la dignité de l'agent public, notamment sur la pratique du massage Tui Na envisagée par la demandeuse<sup>33</sup>. Suite à un entretien avec l'agente, la référente déontologue a interrogé la Haute autorité pour la transparence de la vie publique sur la pertinence du maintien de cette référence aux activités de médecine orientale qui pouvaient entraîner la méconnaissance du principe de dignité. La HATVP a reconnu que la Commission de déontologie avait infléchi ses positions à ce sujet lors de ses derniers rapports annuels et qu'il convenait désormais de se livrer à une analyse casuistique. Au vu de cette réponse, des formations plurielles engagées par la demandeuse, du temps consacré au projet et de

---

<sup>31</sup> Principe posé par l'article 25 du statut.

<sup>32</sup> Voir notamment le rapport annuel 2016 de la Commission, p. 58 et suivantes.

<sup>33</sup> Rapport annuel 2017 de la Commission de déontologie, p. 53.

l'adhésion de la population réunionnaise aux pratiques de médecine traditionnelle, en particulier la médecine orientale, la référente déontologue a infléchi sa position et a admis que l'exercice de pratiques traditionnelles orientales ne portait pas atteinte en tant que tel à la dignité de l'agente.

**Responsabilité de la collectivité pour les activités non autorisées de ses agents.** La référente déontologue a été interrogée sur l'éventuelle responsabilité d'une collectivité qui n'aurait pas fait cesser une activité accessoire non autorisée. La collectivité a pris connaissance par voie de presse d'une activité non autorisée de l'un de ses agents et souhaitait savoir si sa responsabilité pouvait être engagée en cas d'inaction de sa part pour faire cesser cette situation. Rien n'étant envisagé par les textes, il a été décidé de saisir la HATVP pour obtenir son éclairage. Se fondant en partie sur sa réponse, la référente déontologue a présenté la pluralité de risques existant pour la collectivité : le risque pénal (en cas de situation de conflit d'intérêts, voire de prise illégale d'intérêts), le risque politique (l'image de la collectivité pourrait être dégradée si la situation venait à être révélée aux contribuables) et le risque financier (risque de reproches de la Chambre régionale des comptes en cas de contrôle).

**Mise en œuvre de sanctions par la collectivité en cas d'activité accessoire non autorisée.** Une collectivité qui se trouve face à un agent qui exerce une activité en plus de ses fonctions publiques principales sans y avoir été autorisé peut mettre en œuvre certaines sanctions en vertu de l'article 25 septies IV du statut. La première des sanctions est de nature disciplinaire : dans la mesure où l'agent a méconnu l'interdiction d'exercer une activité accessoire sans y avoir été autorisé par sa hiérarchie, l'autorité est fondée à enclencher une procédure disciplinaire. Ensuite, le statut envisage une sanction de nature financière : lorsqu'un agent a exercé une activité sans y être autorisé (comme activité accessoire ou comme activité dans le cadre d'une création ou reprise d'entreprise), il peut être procédé au reversement des sommes perçues au titre des activités interdites, par voie de retenue sur le traitement. Il est donc tout d'abord loisible à l'autorité de procéder au recouvrement des sommes perçues irrégulièrement en se fondant sur les documents fournis par l'agent ou à défaut en se tournant vers l'administration fiscale pour obtenir ces renseignements. C'est le sens de la réponse adressée à la collectivité. La collectivité a ensuite été placée dans une situation délicate car la direction générale des finances publiques a refusé de procéder au-dit

recouvrement suite à une divergence d'interprétation avec la référente déontologue. La référente soutenait que dès lors que l'activité n'avait pas été autorisée, elle était *de facto* interdite, tandis que la DGFIP estimait que l'activité n'était pas interdite dans la mesure où elle figurait parmi les activités susceptibles d'être autorisées. Suite à ce refus, la référente déontologue a saisi la HATVP afin de savoir si la DGFIP était fondée à refuser de procéder au recouvrement, ou si elle se trouvait en situation de compétence liée, thèse défendue par la référente déontologue. Malheureusement la HATVP s'est déclarée incompétence pour procéder à l'interprétation du statut, ce qui a laissé la collectivité sans réponse pour faire face à cette difficulté.

**Autorité compétente pour procéder au contrôle déontologique.** La dernière difficulté qui a été soumise à l'avis de la HATVP concerne la détermination de l'autorité compétence pour procéder au contrôle de compatibilité des fonctions exercées dans les trois dernières années pour une agente qui a demandé à exercer provisoirement ses fonctions dans le secteur privé (associatif). Dans le cas d'espèce, une agente a été placée en position de détachement pendant deux ans auprès d'une autre administration, et à l'issue de ce détachement a demandé à bénéficier d'une disponibilité pour exercer des fonctions au sein d'une association. La collectivité qui exerce la responsabilité hiérarchique de l'agente n'a émis aucune réserve sur la disponibilité et sur l'exercice de l'activité professionnelle. Elle a toutefois été saisie par l'administration qui a accueilli l'agente pendant son détachement qui l'a informée qu'elle suspectait une situation de conflit d'intérêts qui rendait incompatible avec ses fonctions précédentes la nouvelle prise de fonction. La référente déontologue a été interrogée sur la question de savoir quelle était l'autorité qui devait procéder au contrôle déontologique avant le départ vers le secteur privé : l'autorité de rattachement d'origine et/ou l'autorité d'accueil lors du détachement de l'agente. Face au doute relatif à une situation inédite, la référente déontologue a requis l'expertise de la HATVP. Cette dernière a considéré que toutes les autorités ayant exercé une responsabilité hiérarchique envers l'agente dans les trois dernières années sont appelées à exercer le contrôle de compatibilité. On ne saurait admettre que seul l'employeur d'origine puisse exercer ce contrôle alors que l'agente a été en poste dans une autre administration. C'est le concours des deux autorités hiérarchiques qui doit mener à la



vérification de la compatibilité des fonctions pour les agents qui envisagent un passage, même temporaire, dans le secteur privé.

#### IV. L'ÉVALUATION DES MISSIONS

Si après 30 mois d'exercice des missions, il peut être constaté que la fonction de référent déontologue a été transformée (A), elle a depuis été structurée (B) mais elle est sujette à de nouvelles perspectives d'évolution (B).

##### A. Une fonction transformée

**Évolution des missions dévolues à l'origine.** Tandis que le référent déontologue a été pendant les trois premières années une figure de conseil et d'accompagnement des agents, avec la loi de transformation de la fonction une mutation de cette fonction peut être observée. Désormais, le référent déontologue peut également être sollicité par les autorités hiérarchiques des agents, sur des questionnements d'ordre déontologiques très circonscrits. Cette nouvelle compétence a pour objet de répondre à la responsabilisation des autorités hiérarchiques dans le contrôle déontologique des agents publics. Lors de la fusion de la Commission de déontologie et de la Haute Autorité de la transparence de la vie publique, le rôle de cette dernière a été redessiné pour ne se concentrer que sur le contrôle de certains agents publics et sur certains questionnements déontologiques. Il est à présent attendu des administrations qu'elles procèdent elles-mêmes à l'essentiel des contrôles déontologiques des agents placés sous leur responsabilité. Le référent déontologue a été désigné pour les accompagner ponctuellement dans ce rôle afin de rendre ce virage plus acceptable, en « filtrant » les demandes faites au référent déontologue dans la mesure où les employeurs ne saisissent le référent déontologue qu'en présence d'un « doute sérieux » sur les sujets concernés. Il peut être constaté que dans les faits le « doute sérieux » est interprété très largement par certaines collectivités/établissements qui interrogent presque systématiquement la référente, remettant en cause le doute réel qui les assaille. *A contrario*, il est des employeurs qui ne saisissent jamais la référente déontologue, n'ayant jamais un tel



doute sérieux, et faisant de ce fait application de la théorie de l'acte clair en matière déontologique.

**Les écueils liés à cette transformation.** Ce changement de perspective n'est pas sans poser de difficultés. Le premier élément de complexité est la perte de lisibilité qui peut résulter de ce double visage du référent déontologue, conseil des agents et des autorités. Pour les agents, cela peut occasionner une perte de confiance envers le référent qui peut également être interrogé par les autorités. Pour les autorités, la compréhension des missions n'est pas aisée. Si le référent peut répondre à toute question relative à un questionnement éthique si la demande émane d'un agent, tel n'est pas le cas pour les autorités qui ne peuvent l'interroger que dans trois cas très précis. Or il arrive très régulièrement que la référente déontologue soit sollicitée par les autorités hiérarchiques pour des interrogations sur les activités qui peuvent être exercées à titre accessoire. Or sur cet aspect le référent est compétent pour répondre aux agents mais pas aux autorités hiérarchiques. Si on peut regretter que tel ne soit pas le cas, il faut s'interroger sur la pertinence d'apporter une réponse malgré tout à ces questions. Le risque d'avoir deux entités différentes qui rendent des avis sur le même sujet est l'incohérence, voire les contradictions qui pourraient en résulter entre les réponses apportées par les services du centre de gestion et le référent déontologue. Ce risque de contradiction est encore plus préjudiciable lorsque le référent a été désigné par le Centre de gestion car du même établissement peuvent émaner deux positions potentiellement contraires sur le même dossier en fonction de l'entité saisie. Dans la mesure où les saisines sont confidentielles, le référent ne peut pas échanger sur les cas avec les agents du Centre de gestion et inversement. Il serait peut-être préférable dans certains cas, que l'autorité qui s'interroge sur une possibilité de cumul puisse directement échanger avec le référent déontologue du CDG. On peut se demander toutefois si les pôles statut/carrière des CDG verraient d'un bon œil le retrait de cette compétence... Pour éviter ce désagrément, l'autorité qui demande un conseil en matière de cumul d'activités est renvoyée par la référente déontologue vers les services du centre de gestion de la fonction publique territoriale qui sont compétents pour orienter les collectivités/établissements. Un échange informel est toutefois souvent proposé à la collectivité ou l'établissement afin de l'éclairer, tout en lui rappelant que cela ne relève pas

réglementairement parlant de sa compétence, et que si elle/il souhaite connaître la position du référent déontologue, elle/il peut conseiller à l'agent de saisir ce dernier.

**Les bienfaits de cette transformation.** Si l'on peut craindre une perte de lisibilité quant aux missions du référent déontologue, sa double casquette peut en faire un atout au service du dialogue entre les collectivités, leurs groupements et les agents. Il est parfois plus facile pour une autorité de faire accepter une décision lorsqu'elle a été fondée sur les recommandations du référent déontologue, *a fortiori* lorsqu'il officie en dehors de son administration. Les agents peuvent se sentir rassurés de savoir qu'une entité distincte va être appelée à rendre un avis sur leur situation, le référent déontologue n'étant pas « intéressé » à l'affaire. Lorsque l'agent et son autorité s'entendent pour une saisine commune ou tout du moins un échange mutuel des informations avec le référent déontologue, cela permet de donner un avis plus éclairé. En effet, l'une des difficultés majeures des saisines des référents déontologues est qu'en l'absence de « trilogue » instauré entre référent/agent/administration, le référent déontologue a souvent un aperçu partiel de la situation, qui peut le conduire à rendre un avis qui ne correspond pas à la réalité vécue par chacune des parties prenantes. En outre, lorsque le référent déontologue est désigné au sein d'un CDG, cela permet également une forme d'harmonisation des positions des différentes autorités territoriales qui le saisissent du même sujet. Cela permet de dessiner une culture déontologique commune sur un territoire donné.

## **B. Une fonction en voie de structuration**

Cette structuration a été permise par la mise en place de deux réseaux, extérieurs au territoire de La Réunion, auxquels participe la référente déontologue du CDG.

**La rencontre annuelle des référents déontologues.** La création de ce premier réseau en 2018 a été initiée par la Haute autorité pour la transparence de la vie publique pour répondre à un besoin de structuration mais également pour permettre aux référents déontologues d'échanger sur leurs préoccupations communes. La troisième rencontre s'est déroulée au Sénat, le 14 octobre 2021 et a pu confirmer la volonté des référents déontologues de se réunir pour débattre sur les difficultés et cas pratiques rencontrés. Cette rencontre a la particularité

de concerner la sphère publique dans son ensemble, et permet aux référents déontologues des différentes fonctions publiques de comparer leurs champs d'intervention. Elle devrait être renouvelée en 2022, le Président de la Haute autorité ayant par ailleurs annoncé qu'il souhaitait organiser des rencontres plus fréquentes et délocalisées sur l'ensemble du territoire. La référente déontologue du CDG a participé à cette rencontre, ce qui lui a permis de sortir de son isolement, étant la seule à intervenir au sein de la fonction publique territoriale à La Réunion.

**Le réseau des référents de CDG.** Un autre réseau des référents déontologues placés auprès d'un CDG a également été mis en place en 2021. Ce réseau est une plateforme de discussion entre les référents déontologues qui permet en toute confidentialité de partager ses interrogations et de dialoguer avec ses homologues. Il comprend une trentaine de membres, et la référente déontologue du CDG de La Réunion l'a intégré en 2021 suite à la rencontre annuelle organisée par la HATVP. Des séances d'échanges thématiques sont organisées en distanciel pour évoquer des sujets d'importance : le premier thème en 2021 était le cumul d'activités et les activités accessoires, qui figure en première place des interrogations auprès de la plupart des référents déontologues. La seconde séance collective d'échange de 2021 portait sur les dispositifs d'alerte et de signalement et visait à faire un état des lieux des référents déontologues ayant ces fonctions en plus.

### **C. Une fonction en voie d'évolution**

Les évolutions concernent des pistes d'amélioration (1) ainsi que des perspectives d'élargissement des fonctions (2).

#### **1. Les améliorations envisageables**

**Une communication renforcée.** Le faible nombre, voire l'inexistence de certaines saisines d'agents de collectivités est un indicateur, si ce n'est de l'absence de questionnements déontologiques, tout du moins d'une insuffisance de communication à destination des agents des collectivités et établissements adhérant à cette mission. Il est notable que dans certaines

collectivités de moyenne ou grande taille ou dans leurs groupements, aucune demande n'ait été formulée par des agents ou des autorités ayant en charge les différents contrôles déontologiques. Lors d'interventions auprès d'agents territoriaux, ou lors d'interrogations dans le cadre de jurys de concours de la fonction publique territoriale, cette intuition d'une absence de diffusion de l'information d'une possible saisine de la référente déontologue et d'explication de ses missions a pu largement être confirmée.

#### **La mise en commun de questions/réponses avec les services du Centre de gestion.**

Pour éviter tout risque d'incohérence des réponses, qu'elles soient formulées dans le cadre de l'accompagnement statutaire par les services du CDG ou dans le cadre d'une saisine du référent déontologue, il conviendra de mettre en place des rencontres afin d'échanger de manière anonyme et générique sur les questions posées afin d'adopter autant que possible des positions concordantes. Il pourra utilement être établi des fiches communes afin de travailler sur des supports identiques. Si rien n'empêche la référente déontologue et les services du CDG d'avoir des positions distinctes, il serait opportun d'éviter autant que possible les avis contradictoires. Évidemment, ce partage se fera en dehors de toute référence aux saisines faites de part et d'autre et sera uniquement dédiée à la mise en place d'une réflexion commune sur les sujets partagés.

**La mise en place d'un réseau sur le territoire réunionnais.** Si des réseaux ont permis de structurer des échanges sur le territoire national, il conviendrait de dupliquer l'initiative sur le territoire local. A l'image du réseau des directeurs de ressources humaines qui a été formé par le CDG de La Réunion et la délégation Réunion du Centre national de la fonction publique territoriale, un réseau « déontologie » pourrait être établi à destination des agents et services intéressés (direction des ressources humaines, direction des affaires juridiques, contrôle de la conformité) dans les collectivités et établissements publics de La Réunion. Il permettrait un partage d'expériences et des réflexions communes qui auraient pour effet de diffuser les bonnes pratiques déontologiques au sein des entités rattachées au CDG. Un référentiel commun d'outils déontologiques (formulaires, Chartes, cartographie des risques), pourrait opportunément servir aux autorités qui pourraient adapter les outils à leurs besoins.

## 2. Les perspectives d'évolution des fonctions

La référente déontologue a exercé en 2019, 2020 et 2021 uniquement cette fonction. Une réflexion a été amorcée dès 2020 et a été poursuivie en 2021 pour élargir les missions à deux niveaux. Il est envisagé tout d'abord de proposer aux collectivités que la référente exerce également la fonction de **référente laïcité**. Concernant la fonction de référent laïcité, elle a été généralisée lorsque la loi de déontologie du 20 avril 2016 a inscrit à l'article 25 du statut le principe de laïcité parmi les valeurs déontologiques dont le respect doit être assuré. La circulaire du 15 mars 2017 relative au respect du principe de laïcité dans la fonction publique recommandait la mise en place d'un référent laïcité et étudiait la possibilité que ce rôle soit confié au référent déontologue<sup>36</sup>. Avec la loi du 24 août 2021<sup>37</sup>, il est désormais obligatoire de désigner au sein des administrations un référent laïcité<sup>38</sup>. Le décret relatif au référent laïcité<sup>39</sup> précise les conditions de désignation, ainsi que ses missions. Le Centre de gestion de La Réunion proposera en 2022 aux collectivités et établissements affiliés ou ayant choisi de lui confier la fonction de référent déontologue que le référent déontologue endosse également le rôle de référent laïcité. Si les questionnements relatifs à l'application du principe de laïcité sont inexistantes depuis le début de l'activité de la référente déontologue, en raison de la spécificité d'appréhension de ces questions sur le territoire, les employeurs territoriaux seront contraints de créer cette fonction en leur sein ou de la confier à une personnalité ou à un collègue en dehors de l'administration.

Quant à la fonction de **référente alerte éthique**, elle correspond aux exigences de la loi du 9 décembre 2016, dite « Loi Sapin 2 »<sup>40</sup>. Rappelons qu'un dispositif de recueil des alertes

---

<sup>36</sup> Circulaire du 15 mars 2017 relative au respect du principe de laïcité dans la fonction publique, NOR : RDFS1708728C, p. 9. Dans le même sens le « Guide déontologique. Manuel à l'usage des responsables publics et des référents déontologues », précité, p. 47. Cette option est pertinente dès lors que référent déontologue peut lui-même être interrogé sur le respect de ce principe par les agents publics.

<sup>37</sup> Loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République, JORF n° 0197 du 25 août 2021, article 3.

<sup>38</sup> Cette obligation figure à l'article 28 ter du statut : « *Les administrations de l'Etat, les collectivités territoriales et les établissements publics (...) désignent un référent laïcité* ».

<sup>39</sup> Décret n° 2021-1802 du 23 décembre 2021 relatif au référent laïcité dans la fonction publique, JORF n°0300 du 26 décembre 2021.

<sup>40</sup> Pour la présentation de l'historique, consulter le premier rapport annuel de la référente déontologue pour l'année 2019.

doit être opérationnel dans les administrations depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018. La possibilité de confier le rôle de « référent alerte éthique » aux référents déontologues figure dans le décret<sup>43</sup>. Il a pu être soulevé dans le premier rapport annuel d'activités les difficultés de confier la fonction de référent alerte éthique à la référente déontologue : problèmes de temps nécessaire, de confusion entre les rôles, confusion aggravée par la mise en place d'un autre dispositif de signalement par la loi de transformation de la fonction publique<sup>44</sup>. Ce dispositif distinct sera également proposé par le CDG dans le courant de l'année 2022.

---

<sup>43</sup> Article 4, III. Pour les arguments en faveur de cette mise en commun des fonctions, voir le premier rapport annuel de la référente déontologue pour l'année 2019.

<sup>44</sup> Pour la présentation de l'historique, consulter le premier rapport annuel de la référente déontologue pour l'année 2019.