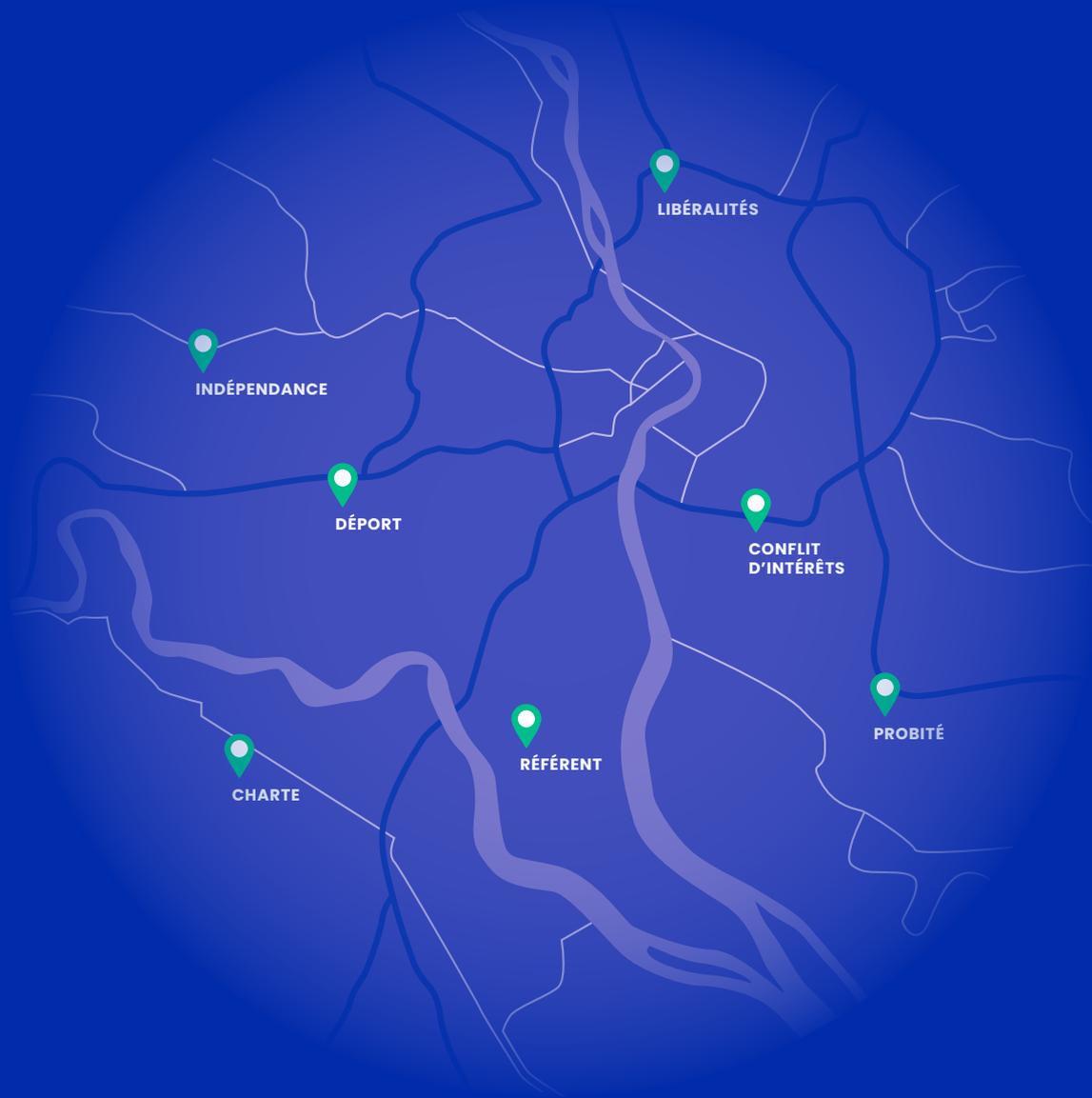




Haute Autorité
pour la transparence
de la vie publique



Guide déontologique

Manuel à l'usage des responsables publics
et des référents déontologues

« Si la morale doit continuer à être déontologique, comme nous le pensons, n'est-il pas évident qu'il faut connaître nos devoirs avant de les pratiquer? » **Paul Janet¹**

La déontologie est une exigence ancienne pour l'ensemble de la sphère publique mais elle connaît depuis une dizaine d'années un renouveau particulier. Boussole de l'action publique, elle aiguille les fonctionnaires et les élus dans l'exercice de leurs missions quotidiennes. Source de légitimité, elle est un rempart face à la défiance grandissante des citoyens envers leurs institutions et leurs responsables publics. Face à l'appropriation parfois difficile des principes déontologiques dans la pratique, un travail de sensibilisation et d'apprentissage doit être mené.

La nomination obligatoire de référents déontologues permet, depuis la loi du 20 avril 2016, aux élus et aux agents d'exercer progressivement leur nouveau droit, celui de solliciter des conseils déontologiques personnalisés. Les déontologues ancrent, dans le quotidien des élus et des agents des administrations, des établissements de santé et des collectivités territoriales, des dispositifs et des pratiques nouvelles. Ils sont les relais privilégiés pour diffuser, au cœur des services, les exigences d'intégrité, de probité et d'impartialité. Les réflexes déontologiques ne sont pas innés et il faut, pour les imposer durablement, fournir un effort supplémentaire de pédagogie, de conseil et de formation, le tout dans un même objectif : susciter des questionnements, développer une réflexion et enraciner un nouvel état d'esprit.

C'est là l'ambition de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, que j'ai l'honneur de présider depuis cinq ans. Cette jeune institution a développé une expertise aujourd'hui reconnue en matière déontologique. La Haute Autorité souhaite désormais transmettre ce savoir en étant aux côtés des responsables publics et des référents déontologues, qui se retrouvent parfois isolés et démunis dans l'exercice de cette nouvelle et exigeante mission : la modernisation de leurs outils déontologiques. Ce soutien dans la mise en œuvre

1. « La Science sociale et la Philosophie anglaise », *Revue des Deux-Mondes*, 3^e période, tome 6, 1874, p105.

volontariste d'une gestion éthique de leurs institutions est le prolongement naturel des missions qui nous sont dévolues. Bien sûr, cette démarche répond à un impératif, celui de la mobilisation de l'ensemble des acteurs de l'intégrité. Mais elle émane par-dessus tout d'une volonté sincère de répondre à un besoin d'accompagnement des acteurs publics. C'est la vocation même de cette publication qui, loin de vouloir imposer un modèle uniforme, distille recommandations et bonnes pratiques pour faciliter l'instauration de dispositifs déontologiques adaptés. Puisse-t-elle devenir pour les déontologues, les élus et les chefs de service, un document de référence, qui les aide au quotidien dans cette tâche parfois complexe mais toujours passionnante.

Je tiens à réitérer ici ma gratitude à Madame la Garde des Sceaux, pour son intervention ayant permis l'implication sans réserve des magistrats de liaison à l'étranger, qui se sont révélés, par leur expertise juridique, de précieux contributeurs à ce guide. Cette publication n'aurait également pas été la même sans l'apport des membres du Réseau pour l'Intégrité qui ont fait bénéficier la Haute Autorité de leur regard international.

Je souhaite également saluer l'engagement personnel des nombreux référents déontologues d'administration centrale et de collectivités territoriales qui, par le partage de leurs expériences respectives, ont profondément nourri et étayé la réflexion de la Haute Autorité. Leur contribution était essentielle car, en témoignant de leurs pratiques mais aussi de leurs difficultés, ils ont été les premiers artisans des propositions et recommandations contenues dans ce guide. Enfin, je souhaite remercier les universitaires qui ont apporté, grâce à leur regard différent, le recul nécessaire sur ce nouveau champ d'études très prometteur.

Je lance donc un appel aux référents déontologues, aux élus, aux chefs de service. Saisissez l'opportunité de cette publication pour continuer à œuvrer avec énergie, compétence et conviction à la diffusion d'une culture de l'intégrité dans la sphère publique. Pour réaliser cet objectif ambitieux, la responsabilité ne peut être que collective, partagée par l'ensemble de la sphère publique, et entretenue au travers d'un dialogue régulier entre tous ses acteurs.

Jean-Louis Nadal

Introduction **9**

PREMIÈRE PARTIE : INSTAURER DES PROCÉDURES DÉONTOLOGIQUES ADAPTÉES À SON ORGANISATION

1. Cartographier les risques

Fiche 1	Les objectifs de la cartographie des risques	17
Fiche 2	Proposition de méthode de cartographie des risques	19

2. Élaborer une charte de déontologie

Fiche 3	Pourquoi se doter d'une charte de déontologie ?	25
Fiche 4	Comment se doter d'une charte de déontologie ?	27
Fiche 5	Structurer le contenu de la charte de déontologie	31
Fiche 6	Bien communiquer autour de la charte de déontologie	35

DEUXIÈME PARTIE : INSTITUER UN RÉFÉRENT DÉONTOLOGUE

Fiche 7	Les missions du référent déontologue	41
Fiche 8	Désignation, positionnement et forme du référent déontologue	47
Fiche 9	Moyens et formation du référent déontologue	57
Fiche 10	Articuler la déontologie des élus et la déontologie des agents	63
Fiche 11	Articuler la mission du référent déontologue et le dispositif de recueil de l'alerte	65

TROISIÈME PARTIE : PRÉVENIR LES CONFLITS D'INTÉRÊTS ET ASSURER UNE GESTION ÉTHIQUE DE SON ORGANISATION

Fiche 12	Détecter les liens d'intérêts pertinents	71
Fiche 13	Prévenir le conflit d'intérêts	77
Fiche 14	Encadrer les libéralités : cadeaux et invitations	83
Fiche 15	Encadrer l'utilisation des moyens octroyés	89

QUATRIÈME PARTIE : OUTILS PRATIQUES

Fiche 16 Récapitulatif de la démarche déontologique 93

1. Cartographier les risques

Fiche 17 Étapes de la cartographie des risques 95

2. Rédiger sa charte de déontologie

Fiche 18 Les principes déontologiques 97

Fiche 19 Le référent déontologue 99

Fiche 20 Les mécanismes déontologiques et la mise en œuvre de la charte 101

3. Modèles

Fiche 21 Modèle de saisine du référent déontologue 103

Fiche 22 Modèle de déclaration des cadeaux,
invitations et autres avantages 107

Fiche 23 Modèle de déclaration complémentaire d'intérêts 109

Fiche 24 Exemple de procédure de recueil
des signalements émis par les lanceurs d'alerte 111

4. Les acteurs de la déontologie : qui fait quoi ?

Fiche 25 La Haute Autorité pour la transparence de la vie publique 115

Fiche 26 La Commission de déontologie de la fonction publique 119

Fiche 27 Le Défenseur des droits 123

ANNEXE : 125
RÉFÉRENCES JURIDIQUES

Introduction

La déontologie recouvre l'ensemble des règles relatives à ce qu'il faut faire et ne pas faire, à ce qui nous oblige tous, en particulier dans le cadre de nos pratiques professionnelles.

Depuis la loi du 20 avril 2016, les fonctionnaires et agents publics bénéficient d'un nouveau droit, celui de consulter un référent déontologue, afin notamment de solliciter un conseil déontologique. La création de ce droit est l'aboutissement d'une série de textes et de dispositions qui ont progressivement développé la prise en compte de la déontologie dans la sphère publique. La déontologie est parfois perçue par les agents publics uniquement comme un ensemble d'obligations supplémentaires. Le pendant de ces obligations est un droit à bénéficier d'un accompagnement et d'un soutien personnalisé dans le domaine déontologique.

Le foisonnement des normes relatives à la déontologie, à la prévention des conflits d'intérêts, à la transparence, et la souplesse laissée par les textes quant à leurs modalités d'application peuvent être source de difficultés pour les administrations ou collectivités qui doivent les mettre en pratique, comme pour les élus et agents qui y sont soumis.

Depuis sa création, la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique élabore une doctrine et affine son expertise déontologique dans le cadre des missions confiées par la loi, notamment par l'examen des déclarations d'intérêts de plus de 15 000 hauts responsables publics, l'accompagnement des collectivités et institutions publiques dans l'élaboration de chartes de déontologie, et des avis rendus, à titre de conseil, aux responsables publics. C'est pourquoi la Haute Autorité souhaite aujourd'hui mettre à disposition cette expertise en diffusant largement, par le présent guide, des recommandations et bonnes pratiques relatives à la mise en œuvre de politiques déontologiques.

Par ailleurs, la nomination obligatoire de référents déontologues est l'occasion, pour les structures publiques, de se saisir pleinement du champ déontologique. La Haute Autorité a notamment pour objectif de guider et nourrir ce mouvement, en répondant aux besoins exprimés par les référents déontologues et les différents acteurs. Le présent guide s'inscrit dans cette démarche et a pour ambition de fournir aux responsables publics des conseils sur la mise en œuvre d'une gestion éthique et vertueuse de leurs institutions face aux risques de nature déontologique et pénale.

Le choix du mot « guide » n'est pas indifférent. Le présent document se veut pratique, concret, d'un usage quotidien pour les responsables publics et les référents déontologues. Il synthétise des recommandations, propose des bonnes pratiques, signale quelques écueils. La principale source des propositions se trouve chez les acteurs de la déontologie eux-mêmes. La Haute Autorité a ainsi organisé de nombreuses rencontres avec des référents déontologues, universitaires, élus, avocats, lesquels ont fait preuve d'une remarquable implication en fournissant des documents et en témoignant avec lucidité de leurs pratiques et de leurs difficultés dans l'appréhension de cette exigence sociale renouvelée. Une autre source est bien évidemment la doctrine élaborée par le collège de la Haute Autorité, au fil des cas de conflit d'intérêts potentiels ou avérés qu'elle a examinés, ou bien encore des questions déontologiques diverses qui lui sont soumises. Enfin, la doctrine juridique et la jurisprudence sont venues compléter et affiner la façon dont ce guide appréhende les différents enjeux traités.

Ce guide s'adresse aussi bien aux membres d'exécutifs locaux qui souhaitent mettre en place une charte de déontologie, qu'aux chefs de service devant désigner un référent déontologue, ou encore aux référents déontologues expérimentés ou plus récemment nommés.

Les sujets abordés par ce guide recourent les différentes thématiques déontologiques que la Haute Autorité traite régulièrement et pour lesquelles son apport est utile. C'est pourquoi tout un pan de la déontologie des fonctionnaires n'est délibérément pas traité : la neutralité et la laïcité, le devoir de réserve et le devoir de loyauté, par exemple. Les première et deuxième parties de ce guide exposent les procédures structurantes pour tout organisme public souhaitant renouveler ou créer son dispositif déontologique : établir une cartographie des risques, élaborer une charte de déontologie, instituer la fonction de référent déontologue. La troisième partie s'attache davantage au contenu et aux procédures plus spécifiques et sectorielles, comme celles de traitement des conflits d'intérêts, d'encadrement des cadeaux et invitations ou bien encore d'usage des moyens octroyés aux élus et aux agents.

Chacune de ces thématiques peut être abordée séparément, bien qu'elles soient toutes complémentaires. Au sein des trois premières parties, chaque thème est traité selon trois axes : pourquoi faut-il s'intéresser à ce sujet ; quel est le cadre applicable ; quels conseils tirer des différents retours d'expérience ? L'objectif est de fournir des instruments aux praticiens de la déontologie, qu'ils soient novices ou confirmés. En ce sens, un certain nombre d'outils pratiques sont proposés en quatrième partie du guide, mais également sur le site internet de la Haute Autorité. Ils pourront être enrichis et complétés. La Haute Autorité sera à l'écoute de toutes suggestions ou remarques.

Afin de faciliter la lecture, les références juridiques précises ne sont pas répétées tout au long du guide. Elles sont toutes disponibles dans l'annexe dédiée. Chacun est évidemment invité à s'emparer de ces outils et à les adapter à ses besoins spécifiques. Car si la déontologie implique nécessairement le respect de principes généraux et transversaux, elle suppose tout autant une déclinaison et une adaptation de ces principes au contexte institutionnel et aux objectifs poursuivis par chaque organisation.

La Haute Autorité fait le vœu que ce guide vous soit utile et participe à la mise en œuvre de procédures déontologiques fructueuses dans votre organisation. Nous vous souhaitons une bonne lecture.

Pourquoi mettre la déontologie au cœur de sa structure ?

Prévenir la commission, par les élus et les agents, de délit et de manquement à leurs obligations déontologiques passe par la diffusion d'un réflexe déontologique à tous les niveaux d'une organisation.

Atteindre cet objectif est l'un des nombreux résultats positifs qu'une organisation peut espérer en mettant en œuvre des politiques déontologiques. Une telle entreprise favorise tout d'abord la réaffirmation des valeurs communes à la structure, le rappel du sens qui est derrière toute activité professionnelle, et particulièrement dans le secteur public, sens qui peut parfois être oublié dans la quotidienneté des tâches. C'est une occasion de souder les équipes autour de ces valeurs et de favoriser un climat de confiance.

Le succès dans la mise en œuvre d'une cartographie des risques et de nouvelles obligations déontologiques passe également par d'importants moments d'échanges, à la fois entre les élus et chefs de service, et les agents ou employés. Les différentes étapes de ces procédures peuvent être mises à profit pour échanger sur la façon dont les personnes considèrent leur travail d'un point de vue déontologique, si elles sont à l'aise avec les consignes et les procédures, afin bien sûr de les améliorer, d'expliquer la légitimité des consignes et de permettre leur appropriation. Le lancement d'une nouvelle politique déontologique peut ainsi être conçu comme un moment de dialogue et de concertation, ce sujet touchant le cœur de la pratique.

De plus, dès lors que les risques sont identifiés, et limités par des consignes claires, s'ouvre un espace sécurisé pour la prise d'initiatives, qui peut être encouragée. En effet, la cartographie des risques permet de mettre en œuvre les outils appropriés pour sécuriser au maximum les projets, en encadrant par exemple les relations avec les fournisseurs.

En outre, la mise en place de procédures d'alerte fonctionnelles permet à la fois de faire remonter efficacement les difficultés à venir et donc de les traiter plus rapidement, avant même qu'un dommage trop grave puisse se réaliser.

Enfin, le bénéfice d'image potentiel pour la structure ou la collectivité territoriale qui communique sur ces différentes mesures est réel, dans un contexte où les citoyens sont de plus en plus attentifs à la déontologie des acteurs publics et au bon usage des fonds publics.

La mise en œuvre de procédures pour générer et systématiser le réflexe déontologique constitue donc l'étape première pour atteindre l'objectif de neutralisation du risque pénal et déontologique.

Élus* et agents publics : quelles obligations ? Quelles bonnes pratiques déontologiques ?

	Pour les élus*	Pour les agents
Cartographie des risques	Recommandé	Recommandé Exception : obligatoire pour les EPIC employant plus de 500 salariés et dont le chiffre d'affaires est supérieur à 100 millions€.
Charte de déontologie	Recommandé	Recommandé
Institution d'un référent déontologue	Recommandé	Obligatoire
Institution d'un référent alerte	Obligatoire	Obligatoire
Prévention des conflits d'intérêts	Obligatoire	Obligatoire
Obligations déclaratives		
- auprès de la Haute Autorité (prévues par la loi du 11 octobre 2013)	Obligatoire Pour les exécutifs locaux. Pour la liste complète, se reporter au site internet de la Haute Autorité	Obligatoire Pour les hauts fonctionnaires. Pour la liste complète, se reporter au site internet de la Haute Autorité
- auprès de l'autorité hiérarchique		Obligatoire Pour les collaborateurs d'exécutifs locaux, les fonctionnaires et militaires dont le niveau hiérarchique ou la nature des fonctions le justifient. Pour la liste complète, se reporter au site internet de la Haute Autorité
- déclaration d'intérêts complémentaire	Recommandé	Recommandé
Frais professionnels	Obligatoire	Obligatoire
Cadeaux et invitations	Recommandé	Recommandé

* titulaires d'un mandat local. Le présent guide ne traite pas de la situation des parlementaires.

Partie I

Instaurer des procédures déontologiques adaptées à son organisation

Cartographier les risques

Fiche 1 Les objectifs de la cartographie des risques

Fiche 2 Proposition de méthode
de cartographie des risques

Élaborer une charte déontologique

Fiche 3 Pourquoi se doter d'une charte de déontologie ?

Fiche 4 Comment se doter d'une charte de déontologie ?

Fiche 5 Structurer le contenu de la charte de déontologie

Fiche 6 Bien communiquer autour de la charte
de déontologie

Cette première partie s'organise autour de deux thèmes: la cartographie des risques et la charte de déontologie. La cartographie des risques permet d'élaborer une procédure adaptée aux spécificités et aux difficultés concrètes rencontrées par la structure. Elle garantit ainsi l'efficacité du dispositif déontologique mis en œuvre. Sur la base des priorités et des besoins identifiés par la cartographie des risques, le responsable public peut élaborer une charte de déontologie afin de fournir un document clair et complet à ses agents et, le cas échéant, aux élus. Cette charte est l'outil de travail principal du référent déontologue dont la désignation permet à tout agent de bénéficier effectivement de son droit à un conseil déontologique.

Fiche 1

Les objectifs de la cartographie des risques

La cartographie des risques trouve ses origines dans les démarches de mise en conformité, ou « compliance », adoptées dans les entreprises privées, en particulier dans le secteur bancaire et assurantiel. La « compliance » peut être définie comme le développement de mécanismes garantissant la mise en œuvre concrète du respect des règles par la structure. L'objectif final de la cartographie des risques est ainsi d'éviter toute poursuite pour le non-respect d'une norme et de garantir l'intégrité de la structure aux yeux du public.

Adaptée au domaine déontologique dans le secteur public, la cartographie des risques a pour objectifs de sécuriser la décision et de concrétiser les risques auxquels chaque structure est spécifiquement exposée, par la réponse aux questions suivantes : quels sont, au regard de l'activité de la structure, les principaux risques de nature déontologique ? Quelles sont les situations qui pourraient amener l'agent ou, le cas échéant, l'élu, à enfreindre une règle déontologique ? Comment traiter ces différentes hypothèses, selon que le risque s'est effectivement réalisé (correction) ou non (prévention) ?

Cette cartographie permet ainsi d'identifier et de hiérarchiser les actions à mettre en œuvre afin d'être en conformité avec la réglementation en vigueur. Elle permet d'identifier les zones de risques, les procédures défaillantes ou manquantes, et donc les actions à mener. Si elle révèle les difficultés et manquements, la cartographie des risques permet également d'identifier les bonnes pratiques et procédures déjà en place.

À cet égard, la loi du 9 décembre 2016, dite « loi Sapin II », généralise cet outil dans le domaine de la prévention de la corruption. Elle rend obligatoire la mise en place d'une cartographie des risques de corruption pour les entreprises privées et les établissements publics à caractère commercial et industriel (EPIC) employant plus de 500 salariés et dont le chiffre d'affaires est supérieur à cent millions d'euros.

Si la plupart des structures publiques, hors l'exception sus-mentionnée des EPIC, ne sont ainsi pas soumises à l'obligation de mettre en place une cartographie des risques, cet outil, une fois adapté à leurs spécificités, peut s'avérer précieux, en particulier dans le champ de la déontologie et de la prévention de la corruption. La démarche « compliance » peut ainsi être transposée au secteur public.

L'usage d'une cartographie des risques n'est d'ailleurs pas étranger à certaines structures publiques, tant au niveau de l'État, qu'à celui des collectivités territoriales. La [Commission de déontologie de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur](#) préconisant, dans ses deux rapports d'activité successifs (2016 et 2017), l'établissement d'une cartographie des risques des élus du conseil régional.

La cartographie des risques, en tant que première étape, est l'occasion d'associer, dès le début de la rénovation des procédures déontologiques, les élus, les chefs de service et les agents, qui seront ainsi sensibilisés en amont du futur projet de charte.

Fiche 2

Proposition de méthode de cartographie des risques

1. Organiser la démarche d'élaboration de la cartographie

Première étape : s'assurer un soutien hiérarchique et politique dans l'élaboration de la cartographie

Au préalable, avant même de considérer le fond des sujets à aborder lors de la mise en œuvre de la procédure de cartographie des risques, il est essentiel de s'assurer d'un soutien hiérarchique, et le cas échéant, politique, suffisant, ainsi que d'associer les élus, les services et les agents à la démarche.

Dans ce contexte, le choix doit d'abord être fait de procéder à la cartographie des risques avec les ressources internes, en particulier la direction juridique, ou bien de faire appel à un prestataire extérieur. Un responsable de la cartographie des risques doit alors être désigné et clairement identifié comme l'interlocuteur principal des élus et des agents durant la démarche.

La cartographie des risques doit s'effectuer à un niveau cohérent avec le champ d'application de la charte et la compétence du déontologue, qu'il s'agisse d'une collectivité locale ou de l'un de ses opérateurs économiques, d'une direction d'administration centrale ou voire de l'ensemble d'un ministère. Quel que soit le champ visé, c'est au plus haut niveau politique et hiérarchique de la structure retenue que doit être porté le projet. Ses objectifs, ses enjeux et implications doivent être présentés aux responsables avant le lancement opérationnel de la cartographie.

Dans une collectivité locale, le soutien politique des élus et en particulier de l'exécutif est essentiel et doit être recherché. La responsabilité tant pénale que politique des élus étant importante, le responsable juridique ou le déontologue pourra faire valoir l'utilité pour eux d'une cartographie bien faite, qui leur permettra de circonscrire les risques. Les arguments pouvant être avancés sont notamment :

- la nécessaire mise en conformité aux réglementations en vigueur ;
- le bénéfice d'image à retirer, en interne et en externe, en tant que structure « déontologique » ;
- un fonctionnement amélioré de la structure, etc.

Pour les structures d'une taille suffisante, un comité de pilotage de la cartographie des risques peut être utilement instauré afin d'associer et d'informer régulièrement élus et direction, et de prendre les décisions importantes (appel ou non à un prestataire externe, calendrier de présentation devant l'assemblée délibérante, etc.). Ce soutien est essentiel afin d'amener les services à collaborer non seulement pour élaborer la cartographie, mais également, ensuite, pour que les propositions et les actions nouvelles qui en découleront soient soutenues au plus haut niveau.

Deuxième étape: associer les agents à l'élaboration de la cartographie des risques

Afin d'assurer son succès et sa pertinence, il convient de présenter le projet et ses objectifs aux élus, aux services, et aux agents et de les associer à l'élaboration même de la cartographie.

Cette approche transversale de la cartographie assure une vision exhaustive des activités de la structure et donc des risques potentiels.

Associer dès le départ les chefs de service permet de les responsabiliser sur le sujet déontologique. Ils sont en effet les relais essentiels de l'information et seront dans un second temps des acteurs clés pour la mise en place effective des mécanismes de prévention des conflits d'intérêts.

Troisième étape: utiliser la documentation interne disponible

Avant toute récolte d'information supplémentaire, le responsable de la cartographie des risques peut se procurer et analyser les données déjà disponibles. L'une des premières bases d'information utile est la documentation liée au contentieux, passé et en cours, de la structure. Son analyse systématique permet d'identifier, le cas échéant, les difficultés récurrentes ou structurelles de fonctionnement.

Pour les collectivités locales, les remarques faites par les services déconcentrés au titre du pré-contrôle de légalité sont également une source précieuse d'information, lesquelles peuvent être également complétées par les avis et rapports de contrôle des Chambres régionales des comptes. Enfin les sujets problématiques régulièrement inscrits à l'ordre du jour de réunions de direction, ou ayant déjà fait l'objet de notes d'information constituent des informations permettant d'identifier les principaux points à approfondir lors de l'identification des facteurs de risques.

Quatrième étape : mener des entretiens et/ou diffuser des questionnaires pertinents

La cartographie des risques implique, dans un deuxième temps, de faire remonter au responsable de son élaboration les informations pertinentes. Cela peut se concrétiser par des entretiens avec les élus, les chefs de service ou les agents identifiés comme source d'information, des questionnaires à remplir, la sollicitation de documents ou d'information spontanée, etc.

2. Identifier méthodiquement les facteurs de risques

Le présent paragraphe propose d'identifier les principales situations de risques à recenser lors de la cartographie des risques d'une structure publique, sans pour autant prétendre à l'exhaustivité, en raison notamment de la diversité des activités et formes de structures publiques.

Identifications des risques liés aux conflits d'intérêts

Le premier facteur de risques déontologiques est celui du conflit d'intérêts. Il réside dans les relations que les élus et les agents entretiennent avec des tiers dans le cadre de leur fonction. Il apparaît essentiel d'identifier les catégories de tiers, et pour chacune de ces catégories, les relations régulières entretenues, la nature de ces relations, les fonctions internes à la structure en relation avec ces tiers.

Ainsi peuvent être identifiés :

- les usagers (ou clients) ;
- les fournisseurs et prestataires, dans le cadre ou non des marchés publics ;
- les partenaires (associations par exemple), qu'ils soient liés par une forme de convention ou que les relations soient informelles ;
- les représentants d'intérêts ;
- les experts, qui pour certaines structures publiques sont amenés à présenter des rapports ou des avis ayant une importante influence sur les décisions prises ;
- les membres du cercle familial ;
- les relations personnelles.

Identification des risques liés au cumul d'activités

Le deuxième facteur de risque à analyser est celui des activités accessoires exercées par les élus et par les agents, en plus de leur fonction au sein de la structure. Les informations sur les types d'activités accessoires exercées, les champs dans lesquels elles s'exercent, la part des agents concernés, devraient pouvoir être fournies par le service des ressources humaines dans un format agrégé et anonymisé. Dans le même ordre d'idée, la cartographie doit intégrer les risques liés aux activités professionnelles et bénévoles exercées par les élus en parallèle de leur mandat.

Pour les collectivités territoriales, le risque lié aux activités des élus dans le cadre de leur mandat, en particulier lors de la représentation au titre de leur mandat dans des organismes extérieurs doit être appréhendé, voire faire l'objet d'une cartographie des risques spécifique, afin d'élaborer un système de déport à jour.

De manière générale, il s'agit de concentrer la cartographie des risques sur les liens qui présentent des risques structurels, et d'exclure les liens qui relèvent de situations individuelles, à traiter au cas par cas et pour lesquelles le présent guide donne des recommandations dans la troisième partie. Il n'y a ainsi pas lieu de viser les activités professionnelles des conjoints et les activités bénévoles des agents, ces cas étant en tout état de cause traités dans la partie relative à la prévention des conflits d'intérêts.

Hiérarchiser les risques pour établir des priorités d'action

Une fois les zones à risques identifiées, il faut les évaluer pour déterminer la priorité des actions en réponse (charte de déontologie; formations; mise en place de procédures diverses...), et donc établir un calendrier de mise en œuvre clair et cohérent.

Plus un risque est identifié comme fort, grâce à la cartographie, tant par sa nature (risque pénal; risque juridique autre; risque d'image), que par sa probabilité de survenance ou son échéance (à court, moyen ou long terme), plus les actions qui y répondent doivent être priorisées. Les tâches les plus urgentes doivent être attribuées rapidement, aux élus mais aussi par service, voire par agent.

Actualiser la cartographie des risques régulièrement

Le responsable de la cartographie des risques doit également assurer l'actualisation régulière de cette cartographie. Un délai indicatif peut être décidé (chaque année par exemple) et adapté en fonction des événements pouvant avoir un impact sur les risques (réorganisation interne ; fusion de communes ; élections, etc.). Le responsable peut également désigner une personne au sein des services, en particulier du service juridique, qui soit à même de disposer des informations nécessaires pour identifier des problèmes structurels nouveaux.

Fiche 3

Pourquoi se doter d'une charte de déontologie ?

« Charte de déontologie », « Guide de conduite » : plusieurs appellations peuvent désigner un même document. L'objectif est que l'organisation dispose d'un document de référence clair et complet, qui contienne les règles déontologiques applicables, et qui soit facilement identifié et utilisé par l'ensemble des agents et, le cas échéant, des élus. Une charte de déontologie permet d'offrir un référentiel unique auquel tout membre d'une organisation peut se référer pour son action quotidienne.

De plus, la charte de déontologie permet de préciser et d'adapter les principes déontologiques généraux aux missions et aux activités spécifiques de chaque organisme. Elle permet également d'harmoniser les règles et les pratiques, dont certaines peuvent déjà être en place avant le lancement d'une démarche déontologique globale, au sein d'une même structure ou entre structures semblables. Un « squelette » de charte de déontologie est proposé en annexe du présent guide.

S'agissant des élus des collectivités territoriales, une charte de l'élu local définit les principes fondamentaux et rappelle les principales obligations déontologiques qui s'imposent aux élus. Elle constitue une base qui sera utilement complétée par une charte plus développée, adaptée aux spécificités de chaque collectivité.

Enfin, la charte de déontologie est l'outil de travail quotidien du référent déontologue : d'une part, c'est le texte qui doit encadrer ses missions et définir ses moyens ; d'autre part, c'est le document qui définit les principes qu'il appliquera dans sa fonction de conseil aux élus et aux agents.

Fiche 4

Comment se doter d'une charte de déontologie ?

1. Définir le champ de la charte

Le champ d'application de la charte doit, dès la formulation du projet, être défini à deux égards afin d'en adapter le contenu. Tout d'abord, il faut décider à quelle structure ou partie de la structure la charte s'appliquera. Pour des organismes publics autonomes (établissements publics, offices publics de l'habitat par exemple) ou pour des collectivités locales, il est assez simple de décider que la charte vaut pour l'ensemble de l'organisation.

Pour les administrations centrales, aux effectifs plus importants et répartis en différents services, un échelon adéquat doit être identifié. L'échelon de la direction est pertinent dans la majorité des cas. Selon les administrations, il peut toutefois être plus adapté d'adopter un échelon inférieur, comme celui de la sous-direction. Il peut également être imaginé qu'une charte générale soit adoptée pour le ministère et ses services, et soit ensuite déclinée par chaque sous-direction ou par corps de métier ayant des spécificités (police et gendarmerie au sein du ministère de l'intérieur par exemple). Lorsqu'un référent déontologue a déjà été nommé, il est en tous les cas nécessaire de faire correspondre le champ d'application de la charte à son champ de compétence.

Le second champ à déterminer est celui des personnes auxquelles la charte va s'appliquer au sein de la structure. S'il faut distinguer les différentes situations (élus, collaborateurs politiques, agents de droit public ou privé), il semble toutefois utile et pertinent d'élaborer un document commun, qui montre que les règles déontologiques s'appliquent à tous. En effet, une charte partagée évite de nourrir le sentiment d'un « deux poids, deux mesures » entre les obligations de différentes populations. Elle rappelle que la déontologie doit innover l'action de chacun, quel que soit son rôle, et qu'elle protège également l'ensemble des membres de la structure.

Néanmoins, au sein de la charte peuvent être utilement distingués, sous différents titres par exemple, les élus des agents, afin de prendre en compte le fait que certaines obligations ne sont pas les mêmes, soit qu'un cadre légal existe uniquement pour certains (par exemple des obligations déclaratives auprès de la Haute Autorité), soit plus simplement que les enjeux diffèrent selon les fonctions. Cela permet de préciser les obligations qui

s'appliquent à chacun tout en conservant une partie générale pour les principes et valeurs communs.

Si le choix est fait d'une charte distincte pour les élus, d'un côté, et pour les agents, d'un autre, il est pertinent d'inclure les membres de cabinets et collaborateurs politiques dans la charte applicables aux élus, ce document se rapprochant des enjeux déontologiques auxquels ils sont confrontés.

Enfin, il faut rappeler qu'une charte de déontologie, en tant que manifestation du pouvoir réglementaire ou hiérarchique de l'employeur, peut créer des obligations pour les personnes qui y sont soumises, et en particulier fonder une action disciplinaire. Cette précision s'applique bien sûr aux agents, non pas aux élus.

2. Être attentif au portage au plus haut niveau hiérarchique et/ou politique

Tout comme pour la cartographie des risques, le projet de charte doit être porté au plus haut niveau afin de montrer l'engagement de l'ensemble de la hiérarchie et l'importance du document. Ainsi, si sa rédaction peut être confiée à un membre du cabinet de l'exécutif, à la direction juridique ou bien encore au déontologue s'il est déjà en poste, l'annonce du projet et le lancement de la concertation doivent venir du chef de l'exécutif dans une collectivité, du directeur dans une direction d'administration centrale ou un établissement public, etc.

3. Mener une concertation avec toutes les parties prenantes

Une deuxième condition de la réussite de l'élaboration et de la mise en œuvre d'une charte de déontologie est l'association des parties prenantes et la mise en place d'une concertation. Tout comme pour la cartographie des risques, associer les principaux acteurs concernés permet à la fois :

- une première sensibilisation aux enjeux ;
- une appropriation du projet ;
- une responsabilisation des élus, des responsables hiérarchiques et des agents ;
- l'assurance de se procurer les informations pertinentes et d'obtenir un document adapté et accepté.

Les élus, les chefs de service et certains agents peuvent être d'abord sollicités afin de faire remonter les principaux sujets déontologiques et les difficultés qui leur semblent récurrentes, dans le cas où cette première remontée d'information n'a pas déjà été faite dans le cadre de la cartographie des risques. Pour certaines grandes structures, des personnes « relais » peuvent être identifiées, qui sont internes aux services mais servent d'intermédiaire avec le déontologue ou la direction. Ainsi, à la [mairie de Paris](#), un réseau interne de relais de la déontologue a été créé et a été consulté sur une première version de la charte de déontologie. Cette démarche a permis d'enrichir ce document par l'apport de cas concrets inspirés par les services.

Il est essentiel dans cette phase de concertation d'associer également les différentes instances représentatives du personnel. Une première version peut leur être soumise afin de recueillir des remarques. Une réunion peut être organisée afin d'échanger directement avec les représentants du personnel et de modifier, le cas échéant, le projet de charte. Pour les administrations centrales et les collectivités locales, un passage du projet de charte devant le comité technique est indispensable.

Au sein d'une collectivité locale, la concertation en amont avec les élus est également importante. Ainsi, dans les conseils régionaux et départementaux, les responsables de groupes politiques peuvent être associés de plusieurs manières. Un projet de charte peut être soumis pour amendement, une réunion peut être organisée avec l'ensemble des responsables de groupes, des rencontres individuelles avec le rédacteur principal de la charte (par exemple le déontologue) peuvent être proposées. Cette concertation permet de désamorcer en amont d'éventuelles critiques, d'éviter que la charte soit perçue comme un document que la majorité imposerait aux élus d'opposition, et d'amorcer le travail de pédagogie.

4. Envisager une saisine de la Haute Autorité sur le projet de charte

La Haute Autorité répond aux demandes d'avis des responsables publics qu'elle contrôle sur les questions d'ordre déontologique que ceux-ci rencontrent dans l'exercice de leur mandat ou de leurs fonctions. Ces avis, ainsi que les documents sur la base desquels ils sont rendus, ne sont pas rendus publics.

La Haute Autorité rend régulièrement des avis sur les projets de charte qui lui sont soumis par une personne assujettie aux obligations déclaratives. Ainsi, un président de région ou de département, un maire d'une commune de plus de 20 000 habitants, un directeur d'administration centrale, un directeur d'hôpital, peuvent saisir le collège de la Haute Autorité sur un projet de charte s'appliquant à l'organe collégial de leur collectivité ou aux services qu'ils dirigent. Cette saisine n'est pas obligatoire, mais permet à chaque déclarant d'obtenir des conseils personnalisés et confidentiels.

Le collège de la Haute Autorité rend un avis sur le projet de charte, proposant certaines modifications et suggérant les compléments qui lui apparaissent nécessaires. Certains de ses avis ont été rendus publics sur son site internet, avec l'accord de la personne à l'origine de la saisine, par exemple celui sur le code de déontologie de la [ville de Paris](#), ou celui sur le projet de charte de déontologie du [bailleur social «Elogie-Siemp»](#).

L'ensemble de ces précédents constituent la base de la réflexion présentée par la Haute Autorité dans le présent guide.

5. Adopter la charte

Dans la même logique que le portage du projet et pour les mêmes raisons de légitimité, l'adoption doit se faire par l'autorité compétente de la structure concernée (adoption par le ministre, par le directeur d'administration, etc.). Cela constitue une démarche à la fois symbolique, quant à l'importance accordée à la charte, et nécessaire, afin de conférer une valeur juridique à ce document et pour entériner l'acceptation et l'opposabilité de la charte, par les élus en particulier.

Fiche 5

Structurer le contenu de la charte de déontologie

S'il est essentiel que le contenu de la charte de déontologie soit adapté aux spécificités de la structure, ce qui est faisable en particulier grâce à la cartographie des risques, certains éléments apparaissent comme indispensables dans toute charte d'une structure publique.

1. Rappel des principes déontologiques et valeurs de l'action publique

Les grandes valeurs associées au service public et, s'agissant des agents publics, les obligations statutaires générales des fonctionnaires, constituent un bon point d'entrée dans la rédaction d'une charte de déontologie. Ainsi doivent être rappelées, et explicitées, les obligations de dignité, d'impartialité, d'intégrité et de probité. Ces obligations sont également mentionnées dans la charte de l'élu local.

Le second élément à rappeler dès la partie sur les obligations déontologiques générales est l'obligation pour tout fonctionnaire et toute personne titulaire d'une fonction élective ou chargée d'une mission de service public de prévenir ou faire cesser les situations de conflit d'intérêts existantes ou susceptibles de se présenter. La consécration légale de cette obligation appelle à une prise de conscience, par toute la sphère publique, de la prévention des conflits d'intérêts comme aspect fondamental de la déontologie publique.

2. Les éléments indispensables

Au-delà des principes et des grandes obligations déontologiques légales, la charte est aussi le moyen permettant de mettre en place des procédures et des pratiques très concrètes. Certaines procédures relèvent d'une obligation légale telle que la création d'un référent déontologique ou la mise en place d'une procédure de recueil des alertes. D'autres relèvent de la volonté de l'organisme, mais semblent indispensables pour toute structure souhaitant mettre en œuvre une politique déontologique efficace.

Le présent guide détaille ces éléments, qui doivent être entérinés par la charte :

- instituer un référent déontologue. Préciser les modalités de sa désignation, sa forme, les garanties et les moyens dont il dispose, ses missions ;
- instaurer des mécanismes de prévention des conflits d'intérêts (mécanismes déclaratifs, registre de déport, etc.) ;
- encadrer les cadeaux et invitations ;
- encadrer l'utilisation des moyens octroyés aux élus et aux agents (grandes lignes de l'usage des frais de représentation, des véhicules, etc.).

3. L'adaptation aux spécificités de la structure

Toute charte de déontologie doit être adaptée aux spécificités de la structure. Pour cela, la cartographie des risques, puis la concertation, fournissent les éléments à prendre en compte. Par exemple, un office public de l'habitat peut préciser dans sa charte de déontologie les règles relatives à l'occupation des logements lui appartenant par les personnes occupant des fonctions de direction. À cet égard, «[Paris Habitat](#)» a demandé dans sa charte à ses directeurs de s'engager à ne pas être locataires d'un logement «[géré par un bailleur social](#)», quel qu'il soit. Une charte élaborée par le [ministère de l'Europe et des affaires étrangères](#) pourrait par exemple comporter des règles spécifiques pour les conjoints des ambassadeurs ou bien pour les agents en fonction à l'étranger.

4. Les mesures pour veiller à la bonne application de la charte

Si chaque responsable public est responsable pour lui-même du respect de la déontologie, il l'est également, le cas échéant, pour les agents qui sont sous son autorité. Le chef de service doit ainsi veiller au respect des principes déontologiques, qu'il peut adapter aux missions de son service, notamment par l'adoption d'une charte spécifique.

En outre, il peut être prévu de confier au référent déontologue, qu'il s'agisse d'une personne ou d'un comité de déontologie, la responsabilité de veiller à la bonne application des procédures prévues par la charte et de lui donner les moyens de le faire. Veiller à cette bonne application peut passer par la désignation du référent comme organe ou personne compétente pour interpréter et préciser les dispositions auprès des agents ou

des élus qui auraient une interrogation, mais aussi par un rôle de contrôle *a priori* (étude du risque de conflit d'intérêts avant le recrutement d'un expert par exemple ce qui a été mis en œuvre par le référent déontologue de la [Haute Autorité de santé](#)), ou *a posteriori* (par exemple, vérification de la réception des déclarations de cadeaux).

5. La possibilité de chartes ou documents spécialisés

Afin de ne pas surcharger la charte de déontologie par des dispositifs trop précis et détaillés, des documents complémentaires, spécialisés, peuvent être élaborés. Ils peuvent être annexés à la charte ou en être dissociés. En termes de hiérarchie des normes, il convient de rappeler que ces documents n'ont pas une valeur juridique supérieure aux dispositifs légaux et réglementaires qu'ils visent à expliciter et mettre en œuvre. Divers exemples illustrent la pertinence de tels documents :

- une charte des relations avec les fournisseurs ;
- une charte du *sourcing* (la possibilité de « rencontrer les entreprises afin d'évaluer leurs compétences en vue d'un marché public ») ;
- un document appelant les précautions et obligations dans le cadre des marchés publics (des informations sont disponibles sur www.boamp.fr). Plusieurs communes ont rendu publiques leurs chartes des marchés publics, ainsi celles de [Lyon](#) ou de [Toulouse](#) sont disponibles en ligne) ;
- une procédure de recueil des alertes (obligation légale pour les structures publiques d'au moins 50 salariés et les communes de plus de 10 000 habitants) ;
- une charte d'utilisation des moyens, notamment numériques.

Ce principe des chartes spécialisées connaît un certain succès à l'étranger, où elles sont souvent appelées « guide des bonnes pratiques ». Ainsi, au [Royaume-Uni](#), l'État diffuse un guide des bonnes pratiques concernant les cadeaux et invitations auprès des agents publics de l'État, ou bien encore les bonnes pratiques relatives aux dénonciations et alertes et leur gestion.

6. L'échéance de révision

Fixer dans la charte elle-même l'échéance à laquelle elle doit être révisée et désigner une personne responsable de cette révision (le déontologue, un chargé de mission juridique,

etc.) permet d'assurer la pertinence continue du document. Cette échéance peut notamment correspondre à un demi-mandat électoral, à la durée des fonctions d'un déontologue, ou encore à un nombre d'années déterminé.

Une révision peut également être prévue en cas de modification importante de la structure (fusion de communes ou d'EPCI), de ses missions (nouvelle mission octroyée par la loi à une autorité administrative indépendante), d'une évolution législative ou réglementaire, ou encore d'un événement particulier qui révélerait un manque, une faille dans les dispositifs et justifierait une mise à jour.

Fiche 6

Bien communiquer autour de la charte de déontologie

La communication autour de la charte de déontologie adoptée est une étape indispensable, à laquelle autant d'attention doit être portée qu'aux étapes précédentes. Pour être respectée, une charte de déontologie doit être connue.

Une communication particulière doit être mise en œuvre au moment de son adoption. Cela peut prendre la forme de diverses actions qui peuvent être menées concomitamment :

- publication d'une actualité sur l'intranet de la structure, avec un lien vers la charte ;
- demande au référent déontologue ou aux chefs de service de la présenter en réunion de service ;
- campagne de communication par mail ;
- affichage sur des panneaux d'information le cas échéant ;
- information dans le journal d'information lorsqu'il existe.

Certains centres de gestion utilisent cet outil. Ainsi, le [CIG Petite Couronne](#) a diffusé dans son journal à destination des maires et présidents des collectivités de la petite couronne parisienne, dans son numéro de juillet 2017, deux pages sur le référent déontologue mis en place (missions, contact, etc.).

Il est important que cette charte de déontologie soit facilement accessible, par exemple au moyen d'un encart permanent sur la page d'accueil de l'intranet de la structure. Il faut que son existence et son contenu soient rappelés régulièrement.

1. Aux élus

Si les élus auront déjà eu connaissance de la charte lors de son adoption en séance de l'instance délibérative, une communication adaptée peut toutefois être prévue, comme la distribution de la charte à l'ensemble des élus, son envoi par mail, une présentation lors des séminaires de rentrée le cas échéant, voire sa signature comme pour les agents.

2. Aux nouveaux agents

À l'arrivée d'un nouvel agent, une bonne pratique, déjà mise en œuvre par certains référents déontologues, est d'organiser un court rendez-vous entre cet agent et le référent déontologue. Lors de cet entretien, qui permet à l'agent d'identifier le référent déontologue et ses missions, la charte devrait être remise officiellement, lue et signée par l'agent. Si le référent déontologue n'a pas le temps ou les moyens de mener cet entretien, cela peut être fait dans les mêmes conditions par le supérieur hiérarchique.

De plus, si une formation des nouveaux arrivants est organisée de manière périodique par la structure, il est important d'y donner la parole au référent déontologue afin qu'il se fasse connaître, qu'il présente la charte de déontologie et qu'il l'explique. Il faut s'assurer de la bonne compréhension du contenu, en donnant des exemples concrets notamment et en invitant les agents à l'interroger en cas de doute.

3. À l'extérieur

La charte de déontologie peut être rendue publique de manière plus large, par exemple sur le site internet de la structure. Cette mesure est particulièrement recommandée lorsque la charte s'applique à des élus ou à des personnalités politiques ou publiques de haut niveau.

Une telle publicité présente en effet l'intérêt d'informer à la fois les partenaires de l'organisme concerné, qui peuvent ainsi prendre connaissance des règles applicables aux cadeaux et invitations, et les citoyens, qui peuvent souhaiter connaître le cadre déontologique applicable à leurs responsables publics ou à leurs représentants. Cela permet de clarifier la situation et de dissiper certains fantasmes quant à l'usage des moyens publics par exemple.

Par ailleurs, la publication de la charte est l'occasion de communiquer sur les dispositifs préventifs mis en œuvre dans une structure publique et de rappeler l'engagement fort sur ces sujets ce qui sera de nature à renforcer le lien et la confiance entre citoyens et responsables publics.

Partie 2

Instituer un référent déontologue

Fiche 7 Les missions du référent déontologue

**Fiche 8 Désignation, positionnement
et forme du référent déontologue**

Fiche 9 Moyens et formation du référent déontologue

**Fiche 10 Articuler la déontologie des élus
et la déontologie des agents**

**Fiche 11 Articuler la mission du référent déontologue
et le dispositif de recueil de l'alerte**

La loi du 20 avril 2016 a créé pour les fonctionnaires et agents publics un « droit de consulter un référent déontologue ». En découle l'obligation légale pour les administrations, les collectivités territoriales et les établissements de santé de se doter d'un référent déontologue, qui permet aux agents des trois fonctions publiques d'exercer ce nouveau droit.

L'idée d'un référent déontologue au cœur des services, conseiller des agents publics, n'est pas une spécificité française, loin de là. Les Pays-Bas et le Royaume-Uni disposent d'une institution équivalente.

Le décret du 10 avril 2017, s'il apporte quelques précisions, laisse aux administrations une très grande latitude dans la mise en place de leur référent déontologue, qui peut prendre une forme individuelle ou collégiale, être une fonction à temps plein ou cumulée avec d'autres, par exemple celle de référent laïcité. Cette liberté est une chance, car elle permet aux collectivités d'assurer une adaptation des obligations générales à leurs spécificités. Elle autorise aussi une phase d'expérimentation afin d'aller vers le dispositif le plus efficace en fonction des problématiques propres.

Cette souplesse n'est cependant pas sans inconvénients. Le premier risque est de voir apparaître des pratiques très différentes entre les administrations et les différentes collectivités territoriales: certains agents n'auraient alors pas accès à un service de même qualité, ou bien les interprétations des règles générales pourraient s'avérer discordantes. Le second risque est que, sans travail de précision des missions du déontologue par chaque administration, sans l'attribution de moyens et sans un soutien hiérarchique, cette nouvelle figure de la fonction publique reste une coquille vide.

La présente partie s'attache à proposer une méthode, et plusieurs solutions pour les administrations ou collectivités qui mettent en place leur référent déontologue. Elle ne prétend pas couvrir l'ensemble des situations particulières, mais constitue une aide à la réflexion. La situation idéale présentée est à relativiser et adapter au regard des moyens de chaque structure.

Elle propose également des éléments sur le déontologue des élus, qui, s'il n'est pas le référent déontologue au sens de la loi, et relève uniquement de la volonté d'un exécutif pour sa création, s'inscrit dans les mêmes objectifs et la même dynamique de diffusion d'une culture de l'intégrité publique.

De même, si les agents de droit privé des sociétés à capitaux publics ne sont pas visés par les dispositions relatives au déontologue de la fonction publique, les recommandations présentées ci-après pourront utilement servir à la nomination d'un déontologue dans ces organismes.

Fiche 7

Les missions du référent déontologue

La loi confie deux missions principales au référent déontologue :

- une mission de « *conseil utile au respect des obligations et des principes déontologiques* » ;
- une compétence particulière relative au droit d'alerte en matière de conflits d'intérêts : « *Dans le cas d'un conflit d'intérêts, le fonctionnaire 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* ».

Le décret vient préciser cette dernière compétence : « *le référent déontologue apporte, le cas échéant, aux personnes intéressées tous conseils de nature à faire cesser ce conflit [d'intérêts]* ».

En plus de ces deux missions principales, d'autres missions peuvent être confiées au référent déontologue, et en particulier une mission de formation à la déontologie.

1. Conseiller

Conseiller les personnes qui le sollicitent constitue la première mission du déontologue, sa raison d'être. Ces conseils portent sur le respect des obligations et principes déontologiques, c'est-à-dire comment concrètement appliquer ces obligations et principes dans l'exercice quotidien de ses fonctions.

Le conseil du référent déontologue doit être très opérationnel. Partant de sa connaissance des principes déontologiques, il aide l'agent à les appliquer à la situation professionnelle qu'il rencontre. Ce conseil peut être très pratique, comme de refuser un cadeau, d'informer son supérieur hiérarchique de tel ou tel point, de modifier son comportement sur un réseau social, etc.

Ce conseil peut porter sur les obligations et principes déontologiques de la fonction publique, notamment :

- dignité, impartialité, intégrité, probité ;
- neutralité et laïcité ;
- prévention des conflits d'intérêts ; obligation de déclaration d'intérêts préalable à la nomination pour certains emplois ;
- obligations de se départir de son droit de regard sur la gestion de ses instruments financiers, pour certains emplois ;

- obligation de déclaration de patrimoine, pour certains emplois;
- cumul d'activités;
- saisine de la commission de déontologie de la fonction publique;
- secret professionnel et discrétion professionnelle;
- responsabilité, respect de la hiérarchie, loyauté, désobéissance en cas d'ordre manifestement illégal et de nature à compromettre gravement un intérêt public;
- questions relatives au conjoint.

Pour les déontologues des élus, ce champ du conseil peut aussi être élargi à des questions spécifiques comme la déontologie lors d'une campagne électorale, lors de la représentation de sa collectivité, la nomination et l'emploi des agents de la collectivité et de ses collaborateurs ainsi que les avantages qui leur sont consentis, l'adoption de documents comme les plans locaux d'urbanisme, l'achat public ou la passation de marchés publics, l'octroi de subventions à des entreprises ou associations, le recours, à des fins personnelles ou électorales, aux moyens humains et matériels de la collectivité, etc.

Les principaux sujets dont sont saisis les référents déontologues, relevés lors des auditions menées dans le cadre de la présente publication, ou relatés dans les rapports d'activité des instances déontologiques, semblent être les questions de cumul d'activités, liées à celle du risque de conflit d'intérêts en cas de cumul, les questions de départ vers le privé avant une saisine de la Commission de déontologie de la fonction publique, les questions de cadeaux et d'invitations et de comportements dans le cadre des marchés publics. Tant pour les questions de cumul d'activités que de départ vers le privé, ainsi que, dans une certaine mesure, celle des cadeaux et invitations, la question sous-jacente est celle du risque de conflit d'intérêts.

La mission particulièrement dévolue au référent déontologue de faire des recommandations pour mettre fin à une situation de conflit d'intérêts dont il a connaissance semble donc pertinente, car elle innerve une grande partie des questions qui lui sont effectivement soumises.

Cette mission de conseil permet au référent déontologue d'élaborer petit à petit une jurisprudence déontologique pour son service, son administration, son établissement de santé ou sa collectivité. Un recueil des conseils donnés et des décisions prises pourrait être utilement tenu par le référent déontologue, en anonymisant les cas individuels. Disposer d'une jurisprudence écrite est utile pour le référent déontologue pour s'assurer de la cohérence de ses conseils, mais aussi pour son successeur, afin qu'il ait connaissance des choix effectués avant son arrivée.

Un tel recueil est également l'un des outils qui peut être déployé au service de la deuxième mission principale du référent déontologue, celle de former les collaborateurs à la déontologie.

2. Former

Cette mission n'est pas explicitement formulée comme faisant partie du rôle du référent déontologue. Pourtant, elle semble au cœur de ses prérogatives et particulièrement nécessaire à la diffusion d'une culture déontologique dans l'ensemble de la sphère publique.

Qui former ? Si potentiellement tous les agents, dirigeants, collaborateurs de la structure peuvent avoir besoin d'une formation, il convient d'établir des priorités. Ainsi, une attention particulière doit être portée à la formation des nouveaux arrivants dans la structure. Comme cela a été évoqué, une formation, sous forme de présentation de la charte, des différentes obligations et principes applicables, peut être faite par le référent déontologue lors de la formation des nouveaux arrivants lorsqu'elle existe. À défaut, elle peut être organisée de manière autonome. Une attention particulière doit être portée aux nouveaux agents issus du secteur privé qui n'ont pas forcément le réflexe ni la connaissance des principes déontologiques valables pour le secteur public.

De plus, les cadres dirigeants, les chefs de service doivent bénéficier d'une formation approfondie, et ce, dès que possible. En effet, il appartient à tout chef de service de veiller au respect des principes déontologiques dans les services placés sous son autorité. Ils sont les relais essentiels de la diffusion de la déontologie auprès des agents sous leur autorité. Ce sont eux qui pourront transmettre les bonnes pratiques. Leur bonne appréhension de la déontologie est un enjeu majeur, quelle que soit la structure.

En outre, des formations pourraient être conçues et proposées aux personnes exposées à des problématiques particulières. Ainsi les personnels en charge des achats, qu'ils relèvent des marchés publics ou non, les personnels amenés à représenter régulièrement l'organisme à l'extérieur rencontrent des difficultés déontologiques particulières et il est utile d'adapter les formations déontologiques à ces spécificités et de présenter des cas concrets tirés de leur expérience quotidienne.

Pour ce qui est de la formation des élus, il faut distinguer un conseil apporté sur les principes déontologiques en général et un éventuel conseil sur les obligations légales, notamment auprès de la Haute Autorité. Pour ces dernières, le référent déontologue peut faire appel à la Haute Autorité s'il souhaite être au fait des obligations qui pèsent sur les élus au sens des lois du 11 octobre 2013 (obligations déclaratives, saisine avant la reprise d'une activité privée), afin de fournir les informations les plus courantes. L'information est également disponible sur le site de la Haute Autorité. En cas de difficulté sérieuse, de risque de conflit d'intérêts, le référent déontologue est invité à renvoyer directement vers la Haute Autorité les responsables publics qui entrent dans le champ de compétence de cette dernière et qui peuvent la saisir.

Une formation systématique et obligatoire des élus à la déontologie, en début de mandat, pourrait être utilement mise en place. Ce ne serait pas forcément au référent déontologue de la mener, mais les organismes de formation des élus existants pourraient développer ce type de formation. À l'instar de ce qui est prévu pour les agents exerçant certaines fonctions, des formations spécifiques pourraient être proposées aux élus membres de certaines commissions ou disposant de délégation spécifique. Ainsi, dans son rapport d'activité 2017, [la Commission de déontologie de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur](#) propose de « prévoir une formation spécifique et automatique sur les marchés publics et la politique des achats de la Région aux nouveaux membres de la Commission d'Appel d'Offres qui sera l'occasion de la remise de la charte de déontologie des achats dûment constatée par une attestation de reconnaissance transmise à la commission de déontologie. »

Partie intégrante de cette mission de formation et de diffusion d'une culture déontologique, le référent déontologue élabore des outils. Ainsi la rédaction d'un guide des bonnes pratiques, qui vient étayer et illustrer la charte de déontologie par des cas concrets, semble particulièrement pertinente. Ce guide permet d'illustrer les principes parfois trop généraux par des cas tirés de l'expérience réelle de la structure, et de les adapter une fois encore à ses particularités. D'autres outils peuvent également être créés par le référent déontologue, comme des fiches pratiques, des points d'information réguliers en vidéo à diffuser sur l'intranet, une foire aux questions, etc. Ainsi le [ministère de l'Europe et des affaires étrangères](#) consacre une partie de son guide de déontologie à des recommandations pour les familles des agents en poste à l'étranger.

Si le référent déontologue ne peut mener à lui seul cette mission de formation, par exemple parce qu'il n'est pas à temps plein sur la fonction, il peut être fait utilement appel à des organismes de formation extérieurs, bien que, comme évoqué plus haut, il existe encore peu de formations sur ces sujets. Le référent déontologue aurait alors un rôle d'impulsion et de coordination pour ces formations qu'il ne délivrerait pas lui-même mais pour lesquelles il pourrait établir les priorités par exemple. Un dialogue et une réflexion avec les écoles de service public ou le Centre national de la fonction publique territoriale sont à engager et à développer sur cette question.

3. Autres missions

D'autres attributions peuvent être envisagées pour les référents déontologues. Tout d'abord, si la structure n'en est pas encore pourvue, l'élaboration d'une charte de déontologie ou la mise à jour de cette dernière peuvent lui être confiées. Le référent déontologue peut également être chargé de proposer des améliorations et des évolutions des procédures et des pratiques relatives à la déontologie dans son organisme. Le rapport annuel qui peut être demandé au référent déontologue est également un support adapté pour mettre en avant certains cas (anonymisés), et pour faire ces propositions.

D'autres initiatives ont parfois vu le jour, en particulier de la part de déontologues compétents pour les élus.

Ainsi, la [Commission de déontologie de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur](#) fournit dans son rapport d'activité une analyse approfondie de l'assiduité des élus (taux d'absentéisme; raisons; analyses statistiques par groupes politiques, etc.) à partir des feuilles d'émargement des élus et des motifs d'absence fournis. La [Commission d'éthique de la région Ile-de-France](#) est compétente pour contrôler le respect, par les élus régionaux, de l'interdiction d'occuper un logement social régional pendant la durée de leur mandat.

Fiche 8

Désignation, positionnement et forme du référent déontologue

1. Objectifs

Une attention particulière doit être portée à la désignation et au positionnement du référent déontologue car ce moment permet de poser les garanties de son indépendance, condition nécessaire à l'instauration de la confiance entre les agents et/ou les élus et lui, et par là même à la réussite de sa mission. L'objectif est d'obtenir un référent déontologue qui inspire confiance et dont le positionnement lui garantisserait d'avoir l'indépendance, la crédibilité et la légitimité suffisantes à l'exercice de ses missions.

2. Méthode

La désignation

TYPE DE STRUCTURE PUBLIQUE	DÉSIGNATION PAR...
Ministères/services sous l'autorité du ministre	Ministre
Administrations et établissements publics de l'État	Le chef de service
Collectivités territoriales	Autorité territoriale
Collectivités territoriales affiliées à un centre de gestion	Président du centre de gestion
Établissements publics de santé	Autorité investie du pouvoir de nomination

Le décret d'avril 2017 prévoit que l'autorité hiérarchique la plus haute désigne le référent déontologue. Il est essentiel que cette désignation soit formalisée dans un document écrit, comme un arrêté de nomination. Cette désignation au plus haut niveau participe de la légitimité du référent déontologue.

Pour autant, cette légitimité ne sera pleinement assurée que si cette désignation est assortie des garanties d'indépendance attachées au statut du référent déontologue lesquelles doivent également être précisées dans l'arrêté de nomination.

Les garanties d'indépendance

L'article 4 du décret prévoit également que le référent déontologue est « *désigné à un niveau permettant l'exercice effectif de ses missions* », sans préciser davantage. Le niveau hiérarchique et le grade du référent déontologue doivent être suffisamment élevés pour que ce dernier ne soit pas soumis à une pression hiérarchique. Si un rattachement hiérarchique « souple » peut ainsi être prévu auprès du secrétariat général ou de la présidence, cela doit absolument aller de pair avec des mesures garantissant l'indépendance effective du référent déontologue pour ses missions.

Ainsi, l'arrêté ou la décision de nomination devrait préciser formellement que le référent déontologue ne peut recevoir d'instruction de la part du président, ni d'un membre de l'exécutif, ni du directeur général des services pour l'exercice de ses fonctions déontologiques.

D'autres garanties peuvent être apportées dans l'acte de nomination (et/ou dans la charte de déontologie), par exemple, indiquer que le référent ne peut être révoqué, fixer une durée de la fonction, et préciser que cette durée ne peut être modifiée sans l'accord exprès et écrit du référent déontologue, garantie qui semble indispensable.

La question du cumul avec une autre fonction

Le cumul de fonctions soulève deux types de questions, auxquelles il doit être répondu dans la démarche déontologique.

Poste classique

La première question est celle du cumul avec un poste « classique » au sein du service (juriste, directeur des ressources humaines, autres.).

Cette solution présente un certain nombre d'avantages. En premier lieu, il est plus simple d'attribuer à un agent déjà en poste la fonction de référent déontologue. Ce type de cumul de fonctions permet parfois une meilleure identification de la personne, connue par ailleurs. De plus, une expérience relative

aux questions juridiques, managériales, ou opérationnelles spécifiques à un organisme permet d'appréhender plus rapidement les enjeux déontologiques qui sont susceptibles de s'y présenter.

Néanmoins, un tel cumul de postes induit d'importantes difficultés. La première difficulté est celle de l'indépendance effective du déontologue. Il semble en effet plus difficile pour l'agent intégré dans la chaîne hiérarchique dans le cadre de ses fonctions principales de réussir à être entièrement indépendant dans sa fonction de référent déontologue. Cette limite à l'indépendance, au moins apparente, peut inhiber un agent qui ressentirait le besoin de consulter le référent déontologue en cas de questionnements. De plus, il peut être difficile pour l'agent de consacrer suffisamment de temps à sa mission de déontologue. S'il est possible de prévoir des jours ou des heures dédiées à cette fonction, dans les faits, le temps consacré à la fonction de référent déontologue risque de pâtir de l'exercice concurrent d'une autre fonction à temps plein ou presque plein.

Si toutefois la structure n'est pas en mesure de désigner un référent déontologue autre qu'un agent ou un employé, alors il faut examiner la compatibilité fonctionnelle des deux postes. Ainsi, un cumul avec une fonction au sein du service des ressources humaines paraît difficile, notamment en raison du risque de confusion pour l'agent lorsqu'il s'adresse à la personne concernée. S'adresse-t-il à son référent déontologue ? S'adresse-t-il au responsable des ressources humaines ? Cette confusion risque d'être problématique en cas de poursuites disciplinaires. Le cumul de fonctions au sein de la direction juridique semble par conséquent plus adapté.

En tout état de cause, dans les structures d'une taille suffisante, il apparaît préférable de désigner un référent déontologue qui n'occupe pas d'autre poste au sein des services.

Le référent laïcité

Une circulaire de la ministre chargée de la fonction publique prescrit explicitement que les conseils en matière de laïcité «*pourront être apportés soit par un correspondant ou un référent «laïcité» dédié, soit par le référent déontologue*». Logiquement, «*les collectivités territoriales affiliées à un centre de gestion peuvent demander, avec l'accord du président du centre de gestion, à ce que cette fonction soit exercée par le référent déontologue.*» Un tel cumul apparaît pertinent en raison des potentielles interférences entre les questions liées au respect du principe de laïcité et les questions déontologiques plus larges auxquelles peuvent être confrontés les agents. En l'absence parfois de délimitation claire sur le cadre juridique auquel se réfère une question, un agent serait ainsi sûr de s'adresser au bon interlocuteur.

Le référent alerte éthique

Le cumul avec la fonction de référent pour le recueil de l'alerte éthique faisant l'objet de difficultés et d'enjeux particuliers, il sera abordé dans une partie dédiée du présent guide.

Autres fonctions de référent

D'autres fonctions ont été confiées à certains référents déontologues. Ainsi, le [référent déontologue du ministère de l'Europe et des affaires étrangères](#) est également référent sur les questions d'égalité entre les femmes et les hommes.

Cumuler les différentes « casquettes » de référent a l'avantage d'éviter une confusion autour de ces fonctions et de la personne à saisir en cas de difficulté. Ce cumul permet d'identifier le bon interlocuteur, et d'assurer une certaine cohérence dans les recommandations formulées, en particulier lorsque les questions des agents concernent plusieurs sujets, par exemple la laïcité et d'autres sujets déontologiques. Si un tel choix est effectué, il faut s'assurer que la personne dispose de suffisamment de temps pour assurer les différentes missions et que les procédures soient bien distinctes. Le référent doit également élargir ses connaissances et ses compétences à la mesure des thèmes abordés et des missions qui lui sont confiées.

Forme individuelle ou collégiale ?

La plupart des référents déontologues nommés depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle législation ont pris une forme individuelle. Deux alternatives majeures à cette tendance peuvent être notées :
— certains ministères, qui ont mis en place des commissions ou des collèges de déontologie, ces commissions étant elles-mêmes très diverses quant à leur composition. Cela est le cas du [ministère de l'agriculture](#), du [ministère des affaires sociales](#), du [ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche](#), de [ministère de la culture](#), etc.

— les commissions de déontologie créées par les collectivités locales et compétentes pour les élus, certaines préexistantes à la loi de 2016. C'est la solution retenue par la région [Provence Alpes Côte d'Azur](#), la [ville de Nice](#), la [ville de Paris](#), la [région Ile-de-France](#), la [ville de Dunkerque](#), etc.

La question de la forme individuelle ou collégiale doit être tranchée en fonction des spécificités de la structure, chacune présentant ses avantages et ses inconvénients. Dans tous les cas, les garanties d'indépendance et de confidentialité doivent être les mêmes, quelle que soit la forme finalement retenue.

La collégialité peut être un atout essentiel à la réflexion déontologique. Le référent déontologue du [ministère de l'intérieur](#), souligne ce besoin d'échange et de délibération pour parvenir à une décision ou à un conseil en matière de déontologie. Le choix d'un organe collégial permet en effet une véritable délibération et de bénéficier de l'intelligence collective des membres. De plus, il donne la possibilité de faire appel à des personnalités extérieures qualifiées, qui peuvent avoir un regard intéressant sur le sujet, en ayant davantage de recul. La délibération collective réduit la charge liée à la responsabilité individuelle d'un référent déontologue seul tout en partageant cette responsabilité.

Cependant, opter pour un collège de déontologie comporte également quelques inconvénients. Les contraintes d'agenda ou l'éloignement géographique peuvent peser sur la réactivité lors d'une saisine. Cette difficulté est évoquée par le rapport d'activité 2016-2017 de la [Commission d'éthique régionale d'Ile-de-France](#), qui propose notamment de pouvoir se réunir par visioconférence. Également afin de faire face à cette contrainte, le règlement intérieur du collège de déontologie du [ministère chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche](#) ouvre la possibilité de réunion en formation réduite, afin d'être plus réactif, sous réserve de l'information des autres membres.

Un autre inconvénient peut résulter du fait qu'un collège instaure parfois une certaine distance avec l'élu ou l'agent, qui est peut-être moins enclin à saisir une commission qu'à aller consulter un référent déontologue individuel.

Choisir un référent déontologue individuel permet en effet d'instaurer une proximité avec les personnes concernées, propre à susciter la confiance, et une réactivité dans les réponses aux saisines. L'inconvénient est, logiquement, le risque pour le référent déontologue de se retrouver parfois en difficulté et isolé face à des problèmes complexes. Cela n'est pas insurmontable, notamment en favorisant un dialogue avec les pairs.

Le poids de ces différents éléments doit être apprécié en fonction des situations particulières des structures publiques concernées. Néanmoins une solution médiane semble se dégager. Ainsi, la mise en place de référents individuels au cœur des services, au sein de chaque direction par exemple, afin d'assurer une proximité avec les agents est essentielle. Elle peut être utilement combinée avec un collège ou un comité de déontologie pour l'ensemble de l'administration centrale ou de la collectivité territoriale. Ce collège, sorte de référent de deuxième niveau, ne serait pas une instance d'appel, mais pourrait être saisi par les référents déontologues individuels lorsqu'ils rencontrent un cas complexe ou nouveau et ont besoin d'échanger avec des pairs. Ce type d'organisation est envisageable dans les structures de grande taille.

Interne ou externe ?

La question de l'externalisation du référent déontologue se pose surtout pour les collectivités territoriales, bien que l'externalisation ou la mutualisation soit également possible pour toutes les administrations, le décret prévoyant que « *plusieurs chefs de service peuvent désigner un même référent déontologue pour les agents publics placés sous leur autorité respective* », et que, dans l'administration d'État, il peut être « *désigné par le chef de service au sein ou à l'extérieur de leur service* ».

L'externalisation de la fonction est néanmoins bien davantage encouragée par les textes pour les collectivités territoriales, notamment celles affiliées à un centre de gestion, pour lesquelles cette fonction peut, par défaut, être confiée au centre de gestion. Cette solution est fonctionnelle, pratique, et se justifie pour les petites collectivités, qui n'ont pas forcément les moyens d'avoir une personne compétente à temps plein sur le sujet. De plus, un déontologue externalisé permet d'avoir un certain recul sur les questions soumises, de ne pas être influencé par sa propre place au sein des services, voire de garantir davantage son indépendance. Néanmoins, les collectivités affiliées à un centre de gestion ont toujours la possibilité de nommer un référent déontologue interne.

Pour autant l'externalisation pose d'importantes difficultés. Le risque d'atteinte à la confidentialité est plus élevé avec une personne extérieure et le référent déontologue perd en proximité. Elle implique une procédure plus lourde et la possibilité pour un agent de poser une question de manière plus informelle n'existe pas. Elle n'est pas recommandée pour les collectivités à partir d'une certaine taille. Le seuil de 20 000 habitants est une bonne indication de taille, c'est celui que le législateur a retenu pour soumettre les membres des exécutifs locaux aux obligations déclaratives auprès de la Haute Autorité. Dès lors que c'est possible, instituer un référent déontologue interne à la collectivité semble préférable. Il sera plus accessible, plus proche et sans doute davantage saisi par les agents. De plus, il aura une meilleure connaissance du fonctionnement de la structure, des dynamiques internes et une meilleure appréciation de la sensibilité des sujets qui lui seront soumis.

La saisine

Les modalités de saisine du référent déontologue doivent être précisées dans la charte de déontologie, et peuvent être rappelées dans la lettre de mission du déontologue, ou dans tout élément de communication autour de cette fonction.

Il est recommandé que les modalités de saisine du référent déontologue soient les plus larges possibles, et qu'il puisse être saisi par tout moyen: par téléphone, par courriel ou courrier, par une demande de rendez-vous, etc. En cas de premier échange par téléphone ou entretien direct, il est recommandé de confirmer la saisine par écrit. Un formulaire de saisine simplifié peut être mis à la disposition des agents, sur l'intranet par exemple. La saisine par courriel doit se faire à l'adresse mail dédiée au référent déontologue (de type « déontologue@... »), à laquelle il est le seul à avoir accès. De même, en cas de saisine par courrier, la mention « confidentiel » doit être écrite sur l'enveloppe et instruction doit être donnée au service courrier de ne pas ouvrir l'enveloppe, afin que seul le référent déontologue puisse en prendre connaissance.

Les comités de déontologie faisant office de référent déontologue peuvent généralement être saisis par le ministre ou le secrétaire général du ministère, comme c'est le cas au [ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche](#). Ces saisines permettent de demander au collège de se pencher sur un sujet plus vaste et de faire des recommandations générales sur une problématique spécifique au ministère concerné et ne peuvent qu'être encouragées.

Le sujet de la saisine est plus délicat s'agissant des comités de déontologie ou des déontologues compétents pour les élus. En effet, la question d'une saisine plus large ouverte à des tiers se pose. Ainsi la saisine du [déontologue des élus de la ville de Strasbourg](#) a été ouverte à tout citoyen de la ville mais, dans ses rapports d'activité successifs, le déontologue souligne les écueils de cette procédure. Au-delà du nombre très faible de saisines, la principale difficulté était pour le déontologue l'impossibilité de faire part au citoyen de la suite donnée à sa saisine, cette suite étant protégée par la confidentialité et le secret professionnel. Cela avait pu générer parfois de la frustration et de l'incompréhension pour l'auteur de la saisine, qui pouvait alors choisir d'autres moyens d'exposer ses doutes sur la situation d'un élu (presse, réseaux sociaux, etc.).

Enfin, il faut aborder ici la question de l'autosaisine du comité de déontologie. Ce pouvoir semble être une bonne chose, en permettant par exemple à un comité de rendre un rapport sur un sujet important, de formuler des recommandations générales sur des améliorations à apporter (bien que cela puisse également être fait à l'occasion d'un rapport d'activité annuel). S'autosaisir d'un cas individuel semble plus complexe. En effet, en cas de saisine individuelle, la plupart des informations sont fournies par le demandeur. Sans demandeur souhaitant fournir des précisions sur son cas, il peut être très difficile pour le comité d'obtenir les informations nécessaires à sa réflexion. Cette possibilité semble néanmoins envisageable, dès lors que le comité a la possibilité de demander des informations aux services.

La déontologie du référent déontologue

Le déontologue doit être soumis à une déontologie stricte, assurant son positionnement comme point de référence pour les élus et les agents. Outre les obligations déontologiques qui pèsent sur lui comme sur tout agent public, « *le référent déontologue est tenu au secret et à la discrétion professionnelle* ». Une attention particulière doit donc être portée par le référent déontologue au secret et au respect de la confidentialité des échanges et des informations. Cette confidentialité est en effet une condition indispensable de la crédibilité de la fonction et à la confiance que peuvent y accorder les agents.

En outre, les référents déontologues doivent remplir une déclaration d'intérêts. Préalablement à leur nomination, ils doivent transmettre une déclaration exhaustive, exacte et sincère de leurs intérêts à l'autorité investie du pouvoir de nomination, laquelle la transmet, dès la nomination, à l'autorité hiérarchique. Par ailleurs, en cas de modification substantielle de leurs intérêts, ils doivent modifier leur déclaration dans les deux mois.

C'est à l'autorité hiérarchique de contrôler le risque de conflit d'intérêts et de prendre des mesures pour y mettre fin le cas échéant. Elle peut éventuellement saisir la Haute Autorité si elle « *ne s'estime pas en mesure d'apprécier si le fonctionnaire se trouve en situation de conflit d'intérêts* ». La Haute Autorité peut alors adresser des recommandations.

3. La communication autour du référent déontologue

Tout comme pour la charte de déontologie, la mise en œuvre d'une communication interne autour du référent déontologue est une étape indispensable à la réussite de sa mission. Il existe d'ailleurs une obligation de communication par le chef de service: «*La décision de désignation du référent déontologue ainsi que les informations nécessaires permettant de se mettre en rapport avec lui sont portées, par le chef de service et par tout moyen, à la connaissance des agents placés sous son autorité.*»

La désignation du référent déontologue est également un document administratif devant être publié dans un bulletin officiel ayant une périodicité au moins trimestrielle, ou par transcription dans les trois mois sur un registre tenu à la disposition du public.

Au moment de la nomination

La communication au moment de la désignation du référent est essentielle, pour informer les élus et les agents de la personne nommée, de ses missions et des moyens de la saisir. Une note de service est une manière simple et efficace de faire passer le message. Il peut néanmoins être très utile d'élaborer une communication plus pédagogique et plus large, afin de permettre une véritable appropriation de cette nouvelle possibilité de saisine. Il est recommandé, comme pour la charte, que cette communication soit faite via l'intranet lorsqu'il y en a un, ou par envoi de courriels à l'ensemble des agents lorsque ce n'est pas le cas. L'information peut également être fournie par des affiches dans l'ascenseur, dans le hall, dans la salle de repos, via un entretien avec le référent déontologue publié dans le journal interne de la collectivité s'il en existe un, etc. D'autres supports, plus innovants, peuvent être créés, comme des vidéos explicatives.

En plus de cette communication écrite, il est essentiel que le référent déontologue soit présenté en personne aux chefs de service et aux différents responsables. Il peut ainsi se présenter, ainsi qu'exposer ses missions lors d'un bureau ou d'un comité de direction. Cela montre l'importance de sa fonction de manière plus forte. Il sera alors plus facile aux chefs de service d'informer leurs agents, d'être les véritables relais du référent déontologue, voire de saisir eux-mêmes le référent déontologue, s'ils l'ont déjà rencontré et ont échangé avec lui.

Enfin, une rencontre avec les représentants du personnel peut être organisée, que ce soit à l'occasion d'un comité technique ou lors d'une réunion spécifique. Les représentants du personnel peuvent effectivement s'avérer de véritables partenaires du référent déontologue, une fois ses missions, complémentaires des leurs, bien comprises. Cette relation peut être importante, la fonction du référent déontologue étant parfois perçue comme concurrente de celles des syndicats dans le conseil et l'accompagnement des agents.

Pour les élus, le référent déontologue peut être présenté en bureau exécutif, voire lors d'une séance de l'organe délibérant, ou il peut être proposé qu'il rencontre chacun des groupes politiques.

Au cours des fonctions

Une communication régulière doit être assurée au cours des fonctions du référent déontologue. Ainsi, la publication mensuelle ou trimestrielle, ou plus régulière d'une nouvelle, d'un point d'information, d'une actualité relative à la déontologie sur l'intranet, est l'occasion de rappeler les moyens de saisine du référent déontologue.

Si une formation des nouveaux arrivants est régulièrement proposée, le référent déontologue peut être invité à y participer, afin de se présenter et de présenter la charte de déontologie.

Enfin, la présentation d'un rapport annuel d'activité peut être une excellente occasion de rappeler devant l'assemblée délibérante, ou le comité de direction, les missions et actions du référent déontologue.

Fiche 9

Moyens et formation du référent déontologue

1. Objectifs

La sélection du profil du référent déontologue doit se faire en ayant en ligne de mire l'objectif suivant: disposer d'un référent déontologue compétent, capable de mener à bien des missions complexes, juridiques, mais pas seulement.

2. Méthode

Le profil

Le profil type du référent déontologue n'existe pas. Tout au plus quelques compétences et qualités attendues pour mener à bien les missions peuvent être relevées. Le décret et la loi apportent certaines indications générales relatives à la formation ou au profil privilégié. Néanmoins, une première qualité est exigible du référent déontologue: faire preuve d'une probité au-dessus de tout soupçon.

L'une des missions confiées au référent déontologue est ainsi de formuler des recommandations afin de prévenir ou de mettre fin à une situation de conflit d'intérêts dont il aurait connaissance. Au regard de la complexité de la définition du conflit d'intérêts et de sa caractérisation, un certain niveau de formation juridique semble nécessaire au référent déontologue. Les autres sujets lui étant soumis (cumul d'activités; principes déontologiques; etc.) ont souvent un lien fort avec la matière juridique, et confirment le besoin d'une formation dans ce champ. Cette formation peut évidemment être acquise après la nomination, via la formation continue. Néanmoins une pratique juridique préalable facilite l'exercice, par le déontologue, de ses missions. Cette interprétation est confirmée par le décret, qui ouvre le recrutement des référents déontologues aux magistrats.

En outre, une certaine expérience préalable dans une structure similaire semble être utile à l'exercice de la mission de référent déontologue. Une expérience professionnelle de plusieurs années permet d'avoir davantage de recul, d'avoir déjà dû résoudre des difficultés déontologiques dans sa propre vie professionnelle et peut-être d'avoir une vision plus nuancée des choses, ce qui est utile au référent déontologue. La possibilité de recruter des agents publics retraités répond à cette idée.

Disposer d'une culture générale des principes du service public et d'une bonne connaissance du fonctionnement de l'administration constitue aussi un atout indéniable pour le poste. Toutefois, le référent déontologue peut être issu d'autres milieux professionnels, privés notamment. Il peut ainsi apporter de nouvelles méthodes, une vision intéressante, et élargir le sens de cette fonction. Comme il s'agit d'une fonction récente, nécessitant des compétences particulières dont l'administration ne dispose pas toujours en interne, il peut être pertinent de recruter des contractuels.

Enfin, la mention du « *niveau permettant l'exercice effectif de ses missions* », fait également référence à un niveau hiérarchique. Au regard des éléments précédents, le référent déontologue semble devoir être choisi parmi les agents de catégorie A (ou A+) de la fonction publique.

D'autres compétences sont attendues du référent déontologue, bien qu'elles ne relèvent pas d'une formation particulière mais plutôt des « savoir-être » et de qualités humaines. Ainsi une bonne capacité d'écoute et une capacité de médiation semblent indispensables, tout comme une certaine force de conviction.

Le référent déontologue a été récemment ajouté dans le répertoire des métiers de la fonction publique territoriale. À terme, une inscription du référent déontologue aux autres répertoires des métiers de la fonction publique serait particulièrement utile afin de lister ses missions, les compétences attendues, le niveau de formation exigé, etc.

La formation

Développer des offres de formation continue à destination des référents déontologues est un objectif majeur, les référents déontologues nommés étant des agents publics disposant déjà d'une certaine expérience. Les formations existantes sont encore balbutiantes. L'heureuse initiative du [Centre national de la fonction publique territoriale \(CNFPT\)](#), dont la première journée de formation à destination des référents déontologues des collectivités locales s'est tenue en septembre 2018, est à saluer.

D'autres entités de formation des agents publics, comme l'Institut de la gestion publique et du développement économique (IGPDE), pourraient développer leur offre pour intégrer ce besoin nouveau de formation. Les universités pourraient également s'engager dans ce secteur et proposer des diplômes universitaires, diplômes de formation continue, pour la fonction de déontologue.

Par ailleurs, la Haute Autorité a également commencé à proposer des formations ponctuelles, et souhaite développer son action sur ce point. Pour l'avenir, un programme de formation

pourrait être créé pour les référents déontologues, par exemple sur le modèle du plan de formation national développé par le Commissariat général à l'égalité des territoires, portant sur les valeurs de la République qui a permis de former à la laïcité notamment des acteurs de terrain, ou bien encore en s'inspirant des anciennes certifications données par la CNIL aux correspondants informatiques et libertés.

Pour ce qui est de la formation initiale, il est essentiel que les écoles du service public, tant celles formant les cadres des collectivités territoriales et des établissements de santé que les cadres des administrations centrales et déconcentrées s'emparent de ce sujet. L'ENA et l'INET proposent des sessions relatives à la déontologie à leurs élèves. La Haute Autorité y participe parfois et continuera à le faire. Mais cette première approche devrait être développée et faire partie intégrante de la formation des futurs agents publics.

À plus long terme, la formation initiale pourrait être développée dans d'autres cadres que celui des écoles de service public, en abordant le sujet dans les universités et les cours de master, par exemple de droit public et d'affaires publiques.

Les ressources

Les ressources mises à disposition du déontologue sont aussi essentielles au bon accomplissement de sa mission que les garanties d'indépendance et la compétence. Le décret prévoit que *« le chef de service met à la disposition du référent déontologue [...] les moyens matériels, notamment informatiques, permettant l'exercice effectif des missions. »*

L'insistance sur les moyens informatiques permet d'affirmer que l'une des premières ressources qui doit être mise à la disposition du référent déontologue est une adresse mail dédiée, consultable par lui seul, et permettant à tout agent de le saisir. Elle peut prendre une forme générique comme `deontologue@structure.fr`. Les autres ressources bureautiques sont également utiles : un ordinateur, un téléphone avec une ligne dédiée. Certains agents, notamment en collectivités, ne disposent pas d'un ordinateur pour leur travail, c'est pourquoi il est important que d'autres moyens de saisine du référent déontologue soient mis à leur disposition.

L'idéal est également pour le référent déontologue de disposer d'un bureau dans lequel recevoir, en toute confidentialité, les personnes qui le souhaitent. Un bureau permet également au référent déontologue de tenir des permanences et peut faciliter le dialogue et les questions informelles par les agents. Cela n'est pas toujours possible. Si ce n'est pas dans les moyens de la structure, il faut permettre au référent déontologue d'avoir accès à un bureau ou une salle, à certains horaires, ou sur réservation, pour mener des entretiens.

En plus de ces ressources matérielles, d'autres ressources sont nécessaires au référent déontologue. En premier lieu, il convient de permettre au référent déontologue de solliciter les services (service juridique ; service des ressources humaines) pour obtenir de l'aide, une expertise sur un point juridique, des éléments d'information sur l'organisation interne, etc. Le référent déontologue veille à demander des informations suffisamment générales pour ne pas trahir la confidentialité du cas sur lequel il travaille, bien que cela puisse être difficile dans une petite structure. L'expertise du service des ressources humaines est particulièrement utile sur les questions de cumul d'activités, que le référent déontologue envisage sous l'angle du risque de conflit d'intérêts, angle complémentaire de celui des ressources humaines.

Pour les comités de déontologie ou les référents déontologues ayant dans leur champ des centaines voire des milliers d'agents, d'autres ressources peuvent être nécessaires. Ainsi, un secrétariat peut être partagé avec le secrétariat général de la collectivité ou du ministère.

Enfin, toujours dans le cas de collectivité ou d'administration de grande taille, il faut envisager un appui en personnel du référent déontologue, d'autant plus s'il s'agit d'une personne seule. À [Marseille, la référente déontologue](#) travaille avec une chargée de mission, juriste, qui l'aide à « instruire » les dossiers. Le [président du collège de déontologie du ministère de l'enseignement supérieur](#) envisage la possibilité de doter ce collège de rapporteurs, ce qui pourrait être étendu à d'autres comités ministériels. Si ces ressources ne sont peut-être pas nécessaires pour le moment, elles vont probablement le devenir avec le développement de l'activité du référent déontologue.

L'accès à certaines informations spécifiques

La charte de déontologie peut prévoir que les déclarations d'intérêts complémentaires, non prévues par la loi, soient remises au référent déontologue, et seulement à lui, afin que soit préservée leur confidentialité. Bien que les textes demeurent silencieux sur cette possibilité ouverte au référent déontologue, elle reste fortement encouragée. L'accès à la déclaration d'intérêts est en effet nécessaire pour que le référent déontologue puisse évaluer le risque de conflit d'intérêts et, le cas échéant, émettre des recommandations. Il est conseillé de lui remettre directement les déclarations d'intérêts. Si ce choix n'est pas fait, il faut que le référent déontologue puisse avoir accès à ces déclarations, sans devoir en solliciter une spécifiquement. En effet le simple fait de demander l'accès à une déclaration d'intérêts (qui serait par exemple conservée sous pli confidentiel dans le dossier ressources humaines de l'agent), et donc de communiquer un nom, mettrait à mal la confidentialité attachée au travail du référent déontologue.

D'autres documents peuvent être utiles à l'activité du référent déontologue, ainsi il peut être destinataire des déclarations de remise de cadeaux, ou bien des demandes d'exercice d'activité annexe, ou de documents spécifiques à l'activité de la structure.

Pour prendre l'exemple de [la Haute Autorité](#), la note fixant les missions du référent déontologue prévoit que celui-ci doit être rendu destinataire d'un certain nombre de documents :

- les déclarations d'intérêts des agents ayant reçu une délégation de signature ;
- une copie de la liste des déclarants avec lesquels un agent dispose d'un lien d'intérêt ;
- les mesures de déport mises en œuvre suite à l'identification d'un potentiel conflit d'intérêts ;
- les activités annexes que les agents souhaitent exercer et qui sont susceptibles d'interférer avec l'exercice de leurs fonctions ;
- les cadeaux qui ne sont pas susceptibles de placer leur bénéficiaire en situation de conflit d'intérêts, notamment les cadeaux protocolaires.

3. Le dialogue avec les pairs : vers des réseaux de déontologues

La dernière « ressource » qui semble indispensable au référent déontologue est une ressource un peu particulière : c'est le fait de pouvoir bénéficier d'un échange, d'un retour d'expérience, d'un dialogue avec ses pairs, notamment grâce à un réseau des déontologues. Ce réseau peut être local (les référents déontologues d'une région), par type de structure (référents déontologues d'une administration) ou national. Évidemment ces réseaux peuvent cohabiter et se compléter, et toutes les initiatives doivent être encouragées.

Un réseau à une échelle territoriale restreinte (le département ou la région) pourrait également, à certaines conditions, permettre aux référents déontologues de se remplacer lorsque l'un est en situation de conflit d'intérêts et doit se déporter d'un cas individuel, comme cela est en discussion entre les [référents déontologues de la région Auvergne-Rhône Alpes](#).

Un réseau des déontologues de la sphère publique, réunissant les référents déontologues et les déontologues des élus, semble être un outil particulièrement utile, et l'ensemble des déontologues rencontrés par la Haute Autorité se sont montrés favorables à la création d'un tel réseau. Les référents déontologues sont là pour accompagner les agents au quotidien. Pouvoir compter sur une réflexion collective, sur l'expérience des déontologues installés depuis plus longtemps, ayant rencontré des situations similaires, serait un soutien important pour cette nouvelle figure de l'administration.

De plus, institutionnaliser des échanges réguliers permettrait d'élaborer un corpus de positions et de réflexions communes et de rechercher une certaine cohérence dans l'action déontologique au sein de la sphère publique, au-delà des spécificités de chaque service.

La Haute Autorité pourrait participer à l'animation de ce réseau, fournir une expertise, mettre en relation les référents déontologue et apporter une aide concrète via des documents utiles. Elle prévoit pour cela de développer un espace dédié sur son site internet.

Fiche 10

Articuler la déontologie des élus et la déontologie des agents

Cela a déjà été évoqué au cours de la partie sur la charte, mais il est important de rappeler que la déontologie est l'affaire de tous, élus et agents. Harmoniser les mécanismes déontologiques applicables aux élus et aux agents permet de le démontrer, et d'éviter un sentiment de « deux poids deux mesures » quant aux obligations des uns et des autres. Cela n'empêche aucunement d'admettre des règles spécifiques à l'un ou l'autre en raison de situations différentes, mais les grands principes sont les mêmes.

La question de l'articulation entre les règles applicables aux élus et aux agents est moins saillante si la charte et le déontologue sont communs pour une même collectivité, ce qui est recommandé. En cas de comité de déontologie distinct ou de charte différente, ce qui arrive plus fréquemment pour les collectivités d'une taille importante, une articulation doit être trouvée. Cette articulation peut être informelle, se faire par un dialogue régulier entre les déontologues, par l'invitation à participer aux travaux ou séances respectifs, voire par un travail commun sur des sujets généraux.

Cette articulation peut être davantage formalisée en prévoyant expressément, dans la charte, ou dans le règlement intérieur du comité de déontologie, que le référent déontologue des agents est également membre de droit du comité compétent pour les élus. La [région Hauts-de-France](#) a par exemple décidé que le président du collège de déontologie compétent pour les agents (composé des référents déontologues du siège de la région, des antennes locales et des lycées) sera membre de droit de la commission de déontologie compétente pour les élus, et pourra ainsi faire le lien entre les deux instances.

Fiche 11

Articuler la mission du référent déontologue et le dispositif de recueil de l'alerte

Les agents publics sont soumis à une obligation ancienne, qui préfigure le lanceur d'alerte moderne, celle d'informer le procureur de la République des crimes ou délits dont ils auraient connaissance dans leur fonction.

La loi du 9 décembre 2016, dite « loi Sapin II », a instauré une protection générale des lanceurs d'alerte ainsi que l'obligation de mettre en place des procédures de recueil des alertes dans certaines structures publiques. Le lancement d'une alerte est une nouvelle cause d'irresponsabilité pénale, dès lors que les conditions posées par la loi sont respectées. Toutes représailles ou sanctions à l'encontre du lanceur d'alerte sont dès lors prohibées. La protection est rendue effective par les procédures de recueil de l'alerte, en particulier les garanties de confidentialité. Ces procédures peuvent s'incarner notamment dans la nomination d'un référent alerte, récepteur des alertes éthiques.

La Haute Autorité pour la transparence de la vie publique n'est pas compétente pour préciser ou interpréter le dispositif, ni pour aider ou accompagner les lanceurs d'alerte. C'est au Défenseur des droits qu'incombe la mission d'orienter le lanceur d'alerte.

Pour autant, il semble nécessaire d'évoquer brièvement la question des lanceurs d'alerte dans le présent guide pour deux raisons. Tout d'abord, le référent déontologue est désigné par la loi comme possible récepteur des alertes relatives aux situations de conflits d'intérêts, qui peuvent être considérées comme une catégorie des alertes éthiques, et qui portent, elles, sur des situations plus larges. Ensuite, dans les faits, un grand nombre de référents déontologues est également nommé référent alerte, que ce soit dans les collectivités locales ou dans les administrations, cette possibilité étant expressément prévue par les textes. La question de l'articulation entre les deux fonctions est donc posée de manière forte. Le cumul de ces deux « casquettes » suscite d'ailleurs de nombreuses inquiétudes chez les référents déontologues.

1. Disposer d'une procédure de recueil de l'alerte fiable et opérationnelle

La mise en œuvre obligatoire de procédures d'alerte par certains organismes publics a pour objectif de mettre en conformité l'organisme, et surtout de disposer d'un dispositif de recueil des alertes fiable, permettant les alertes effectives et la protection réelle des lanceurs d'alerte. Pour y parvenir, le dispositif doit être connu et bien compris par l'ensemble des agents. Il ne semble pas nécessaire de détailler à nouveau les modalités de publicité autour de cette procédure, qui peuvent être les mêmes que celles proposées autour de la charte de déontologie ou de la nomination du référent déontologue.

2. Méthode

La procédure d'alerte prévoit précisément comment une alerte est recueillie et traitée au sein de la structure. Elle doit être rédigée et définie dans un document qui lui est propre. À titre d'illustration, la Haute Autorité a publié sa procédure de recueil des alertes sur son site internet. Elle n'a pas lieu d'être intégrée dans la charte de déontologie, bien que cette dernière puisse faire référence aux lanceurs d'alerte en renvoyant vers le document spécifique. La formalisation de la procédure d'alerte est essentielle.

Cette obligation de mise en place de procédures d'alerte n'est pas courante dans les législations relatives aux lanceurs d'alerte dans le monde. Néanmoins, les [Pays-Bas](#) ont adopté un dispositif similaire à celui de la loi « Sapin II » pour toutes les entités employant plus de 50 personnes. Leur dispositif est complété, depuis une loi du 1er juillet 2016, par une « Maison des lanceurs d'alerte » (*Huis voor Klokkenuiders*), chargée notamment de conseiller les lanceurs d'alerte. Pour d'autres pays, ce sont plutôt des bonnes pratiques qui ont été diffusées, comme au [Royaume-Uni](#), dont le gouvernement a publié un guide le 20 mars 2015, donnant des exemples de ce que devrait être une politique de signalement et sa gestion. La protection des lanceurs d'alerte reste généralement, elle, du domaine législatif.

La procédure peut prévoir la nomination d'un référent alerte, récipiendaire des alertes, au premier niveau. Si la loi n'envisage pas le cumul des fonctions de référent alerte et celui de référent déontologue, cette possibilité est prévue par le décret relatif aux procédures de recueil des signalements émis par les lanceurs d'alerte au sein des personnes morales de droit public ou de droit privé ou des administrations de l'État. Il est même précisé que ce cumul est possible pour les militaires.

La précision apportée par le décret sur la nécessité d'une « capacité suffisante » du référent alerte à cumuler la fonction cette mission avec celle de référent déontologue doit être

particulièrement soulignée. Elle peut porter sur des capacités tant en termes de temps disponible pour assurer les deux missions, qu'en termes de compétences: les missions étant différentes, la personne doit être formée aux deux.

En effet l'articulation entre la mission du référent déontologue, qui conseille et prodigue un accompagnement personnalisé, est bien différente de celle du référent alerte, qui procède à une évaluation, donne une qualification juridique aux faits qui lui sont soumis et décide de la suite à leur donner. Ces deux missions doivent être présentées de manière claire et compréhensible aux agents, pour qu'ils puissent tant bénéficier d'un conseil déontologique qu'émettre des signalements. Confier ces deux missions à une même personne physique risquerait de créer une certaine confusion. C'est pourquoi, si ce choix est fait, une attention particulière devra être portée à la communication pour expliciter les différences entre les deux compétences. De plus, même si la même personne physique y a accès, il est important de créer des canaux de saisine différents, en particuliers deux boîtes mails bien distinctes, l'une pour les saisines du référent déontologue, l'autre pour les alertes.

Dans tous les cas, la procédure doit être clairement énoncée. Par exemple, le [ministère des armées](#), a pris des arrêtés qui précisent les échelons et le circuit de l'alerte, ainsi que l'articulation entre d'une part les missions du référent ministériel déontologue et alerte et d'autre part celles du réseau des référents, présents à différents échelons du ministère. Le référent ministériel anime ce réseau. Pour le personnel civil, les référents alerte sont les inspecteurs rattachés au secrétaire général pour l'administration. Pour les militaires affectés au ministère de la défense, ainsi que pour les référents alerte civils et militaires, le référent alerte est le référent ministériel. De plus, l'arrêté prévoit que *«les référents alerte peuvent saisir pour avis le référent ministériel déontologue et alerte, de toute question de procédure concernant l'application du présent arrêté»*.

Il apparaît donc que le cumul des fonctions de référent alerte et de référent déontologue est possible, aux conditions suivantes:

- donner à la personne ou au comité en charge les moyens d'assurer les deux missions;
- séparer le document relatif à la procédure de recueil de l'alerte du document relatif aux missions du référent déontologue (charte de déontologie par exemple);
- créer deux adresses mails de saisines distinctes;
- communiquer de manière adéquate auprès des agents pour éviter la confusion entre ces deux missions.

Partie 3

Prévenir les conflits d'intérêts et assurer une gestion éthique de son organisation

Fiche 12 Détecter les liens d'intérêts pertinents

Fiche 13 Prévenir le conflit d'intérêts

Fiche 14 Encadrer les libéralités : cadeaux et invitations

Fiche 15 Encadrer l'utilisation des moyens octroyés aux élus et aux agents

Les deux parties précédentes s'attachent à présenter les procédures à mettre en œuvre afin de définir une politique déontologique efficace. Cette troisième partie s'intéresse davantage au contenu de cette politique déontologique, à travers la prévention des conflits d'intérêts, l'encadrement des avantages et de l'utilisation des moyens de l'organisme.

La prévention des conflits d'intérêts est aujourd'hui une priorité pour l'ensemble de la sphère publique. Les lois du 11 octobre 2013 ont créé pour les membres du Gouvernement, les parlementaires, les personnes titulaires d'un mandat électif local ainsi que celles chargées d'une mission de service public, une obligation de prévenir et, à défaut, de faire cesser tout conflit d'intérêts. Cette obligation a été étendue à l'ensemble des agents publics.

Afin d'apprécier les situations de potentiel conflit d'intérêts il convient de se référer à la définition donnée par le législateur: «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».

Fiche 12

Détecter les liens d'intérêts pertinents

Les mécanismes de déclaration d'intérêts ont pour objectif d'identifier les liens d'intérêts pertinents au regard de la définition des conflits d'intérêts. Il ne s'agit en aucun cas d'obtenir une liste exhaustive de tous les liens d'intérêts d'une personne, ce qui attenterait de manière excessive à sa vie privée, mais bien de disposer des liens d'intérêts faisant peser, au regard des fonctions publiques et de la structure concernées, un risque de conflit d'intérêts sur la personne.

L'objectif est double : à la fois prévenir le risque déontologique de conflit d'intérêts tels que les manquements aux principes d'indépendance, d'impartialité, et d'objectivité qui fondent la décision publique, et le risque pénal de prise illégale d'intérêt en prenant, le cas échéant, des mesures de précaution adaptées.

1. Appréhender la définition du conflit d'intérêts

La loi n'a pas instauré de nouvelles incompatibilités d'exercice. Tous les individus nouent, au cours de leurs différentes activités, tant professionnelles que personnelles, de multiples liens d'intérêts. Ceux-ci ne sont pas, en eux-mêmes, problématiques. Mais ils peuvent, s'ils interfèrent ou paraissent interférer avec la fonction publique, nécessiter la mise en œuvre de certaines mesures de précaution.

Ces intérêts peuvent être :

- directs, comme une activité professionnelle accessoire de l'intéressé, par exemple le fait d'enseigner dans une université ou d'être consultant pour des tiers, ou indirects, comme la profession de son conjoint ;
- privés, comme la détention d'actions d'une entreprise, ou publics, tel un autre mandat électif ;
- matériels, par exemple lorsqu'il s'agit d'actions au capital d'une société, ou moraux, comme l'exercice de responsabilités associatives bénévoles ;
- présents, c'est-à-dire détenus au moment de la déclaration, ou passés, c'est-à-dire qui ont pris fin récemment.

En second lieu, il est nécessaire d'examiner si un ou plusieurs de ces intérêts interfèrent avec les fonctions publiques exercées. Les intérêts qui n'ont pas de lien avec les fonctions occupées, ne seront jamais susceptibles de faire naître une situation de conflit d'intérêts.

Trois dimensions doivent être prises en compte pour apprécier l'interférence :

- une dimension matérielle : lorsque l'intérêt et la fonction publique exercée relèvent du même secteur d'activité.
- une dimension géographique : lorsque l'intérêt du responsable public a un lien avec le territoire sur lequel il exerce sa fonction publique.
- une dimension temporelle : les intérêts peuvent interférer s'ils sont contemporains ou s'ils ont été récemment détenus par rapport à l'exercice des fonctions.

Par analogie avec le champ des déclarations auprès de la Haute Autorité, il peut être estimé que l'interférence décroît progressivement au fil du temps et disparaît entièrement au bout de cinq années. En effet, pour les intérêts abandonnés avant l'entrée en fonction, plus ils sont anciens, s'agissant notamment des anciennes relations professionnelles, moins le risque de conflit d'intérêts est grand.

En dernier lieu, il faut prendre en compte la nature et l'intensité de l'interférence. Pour qu'il y ait une situation de conflit d'intérêts, l'interférence doit être de nature à influencer ou paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif de la fonction publique. Cette intensité s'évalue en fonction de chaque situation, mais deux questions aident à la déterminer :

- à quel point les prérogatives qu'un responsable détient dans ses fonctions publiques permettent de satisfaire son intérêt ?
- à quel point son intérêt peut-il profiter de ses fonctions publiques ?

Plus les prérogatives du responsable sont importantes et plus le bénéfice est direct, plus le risque de conflit d'intérêts est grand.

Lorsque ces trois éléments sont réunis : l'intérêt, l'interférence et l'intensité, alors un doute raisonnable sur l'exercice impartial de la fonction apparaît et le risque de conflit d'intérêts se matérialise. Le doute raisonnable surgit *in concreto*, lorsque, considérant les différents éléments d'un cas, l'impartialité subjective du responsable public peut être mise en doute.

2. Détecter : la déclaration d'intérêts comme outil privilégié

La déclaration d'intérêts est le premier outil au service de la prévention des conflits d'intérêts. Elle permet d'initier un questionnement déontologique chez le responsable public. Elle constitue un moyen de formaliser et de structurer le travail déontologique afin de déterminer les situations dans lesquelles des mesures préventives doivent être envisagées.

Pour chaque catégorie d'intérêt récapitulée au sein de la déclaration, le déclarant doit se demander : « le lien d'intérêt ici évoqué risque-t-il, au vu de mes fonctions, de me mettre en situation de conflit d'intérêts ? ».

Le système de déclaration d'intérêts issu de la loi de 2013

Dans le système des déclarations d'intérêts prévu par la loi du 11 octobre 2013, certains liens d'intérêts doivent être systématiquement déclarés, en raison du risque de conflit d'intérêts important qui leur est attaché. Ainsi, les déclarations d'intérêts des déclarants auprès de la Haute Autorité comportent 8 catégories :

- 1°** les activités professionnelles donnant lieu à rémunération ou gratification exercées à la date de la nomination ;
- 2°** les activités professionnelles ayant donné lieu à rémunération ou gratification exercées au cours des cinq dernières années ;
- 3°** les activités de consultant exercées à la date de la nomination et au cours des cinq dernières années ;
- 4°** les participations aux organes dirigeants d'un organisme public ou privé ou d'une société à la date de la nomination ou lors des cinq dernières années ;
- 5°** les participations financières directes dans le capital d'une société à la date de la nomination ;
- 6°** les activités professionnelles exercées à la date de la nomination par le conjoint, le partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou le concubin ;
- 7°** les fonctions bénévoles susceptibles de faire naître un conflit d'intérêts ;
- 8°** les fonctions et mandats électifs exercés à la date de la nomination.

Les informations demandées au déclarant sont particulièrement étendues dans le cadre de ce dispositif. Cette atteinte à leur vie privée est justifiée par les hautes responsabilités qu'ils exercent et qui font peser sur eux un devoir d'exemplarité et de probité particulier. S'il n'est pas pertinent de détailler ici l'ensemble des personnes assujetties à déclaration d'intérêts auprès de la Haute Autorité, quelques catégories peuvent être rappelées au lecteur.

Pour les collectivités territoriales : élus membres d'exécutifs et leurs collaborateurs

- les présidents de conseil régional, leurs directeurs, directeurs adjoints et chefs de cabinet et les conseillers régionaux titulaires d'une délégation de signature ou de fonction ;
- les présidents de conseil départemental, leurs directeurs, directeurs adjoints et chefs de cabinet et les conseillers départementaux titulaires d'une délégation de signature ou de fonction ;
- les maires de communes de plus de 20 000 habitants, leurs directeurs, directeurs adjoints et chefs de cabinet et les adjoints aux maires de communes de plus de 100 000 habitants titulaires d'une délégation de signature ou de fonction ;
- les présidents d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre dont la population excède 20 000 habitants ou dont le montant des recettes de fonctionnement dépasse cinq millions d'euros, les présidents d'EPCI sans fiscalité propre dont le montant des recettes de

fonctionnement dépasse cinq millions d'euros, leur directeurs, directeurs adjoints et chefs de cabinet et les vice-présidents des EPCI à fiscalité propre dont la population excède 100 000 habitants lorsqu'ils sont titulaires d'une délégation de signature ou de fonction ;

— pour les autres collectivités, notamment à statut particulier, voir le détail sur le site internet de la Haute Autorité.

Pour les administrations centrales

— les personnes occupant un emploi à la décision du Gouvernement pour lequel elles ont été désignées en conseil des ministres: il s'agit principalement des secrétaires généraux de ministères, des directeurs d'administration centrale ou équivalents, des préfets, des recteurs et des ambassadeurs ;

— les militaires « dont le niveau hiérarchique ou la nature des fonctions le justifient » (loi du 20 avril 2016) ;

— pour les autres catégories, voir le site internet de la Haute Autorité.

Pour les sociétés à capitaux publics

— les présidents et directeurs généraux des personnes morales dans lesquelles plus de la moitié du capital social est détenue directement par l'État ;

— les présidents et directeurs généraux des personnes morales dont le chiffre d'affaires annuel dépasse 750 000 €, dans lesquelles les collectivités territoriales ou leur groupement détiennent plus de la moitié du capital social ;

— pour les autres catégories, voir le site internet de la Haute Autorité.

Les déclarations d'intérêts auprès de la Haute Autorité sont exigées dans les deux mois après l'élection ou la nomination (sauf exception). La loi exige également le dépôt d'une déclaration modificative auprès de la Haute Autorité en cas de modification substantielle des intérêts.

La loi du 20 avril 2016 a également instauré un système de déclaration d'intérêts pour certains fonctionnaires, non pas auprès de la Haute Autorité, mais auprès de leur autorité de nomination. La transmission de cette déclaration d'intérêts conditionne leur nomination. Les fonctionnaires concernés sont ceux qui sont particulièrement exposés au risque de conflit d'intérêts en raison du niveau de responsabilité ou de la nature de leur fonction. Les emplois concernés sont déterminés par décret et, pour certains, précisés par arrêtés. En cas de difficulté rencontrée lors de l'analyse de la déclaration d'intérêts, l'autorité hiérarchique (qui reçoit la déclaration après la nomination), peut saisir la Haute Autorité et ainsi obtenir des recommandations confidentielles.

La possibilité d'un système déclaratif complémentaire adapté

Champ d'application

Le système déclaratif présenté dans ce paragraphe n'est pas une obligation. Néanmoins, le conflit d'intérêts est un risque également pour les personnes qui ne sont pas soumises par la loi à une déclaration d'intérêts. C'est pourquoi il est recommandé d'instaurer un système souple et facultatif de déclaration d'intérêts, en particulier pour les élus et les chefs de service.

Il n'est ni possible, ni recommandé d'imposer des déclarations d'intérêts aussi complètes que celles prévues par la loi aux élus et agents qui n'y sont pas légalement soumis. Cette atteinte à leur vie privée, sans base légale, serait en effet disproportionnée.

Le système de déclaration d'intérêts plus souple, recommandé, doit être conçu de manière à respecter l'équilibre entre la nécessité de prévenir les conflits d'intérêts et celle de protéger la vie privée des personnes concernées. Seuls les intérêts strictement nécessaires à la prévention du conflit d'intérêts doivent ainsi être déclarés.

Les personnes occupant des postes à responsabilités, comme les chefs de service, et les personnes en liens réguliers avec des personnes extérieures à l'organisation, notamment au service des marchés publics, sont susceptibles d'avoir plus de liens d'intérêts pouvant, au regard de la nature et de l'importance de leurs fonctions, créer des conflits d'intérêts. Toutefois, il n'y a lieu de soumettre l'ensemble des agents ou des employés au dispositif déclaratif.

Pour les élus, il semble justifié de demander une telle déclaration d'intérêts, plus souple, à tous ceux qui ne sont pas soumis à déclaration au titre de la loi de 2013, en raison de leur mission particulière et de leur devoir d'exemplarité.

Ce système déclaratif doit être présenté à tous ceux qui peuvent en relever et ses objectifs valorisés, en particulier sa fonction de protection de l'élu lui-même, car il ne peut être fondé que sur le volontariat. Plus qu'une charge supplémentaire pour les personnes concernées, cette déclaration facultative est une opportunité de se prémunir d'éventuels conflits d'intérêts. C'est un véritable filet de sécurité.

Les intérêts à déclarer

Dans cette même recherche de la proportionnalité du dispositif à l'objectif, seuls les intérêts susceptibles de créer une situation de conflit d'intérêts doivent être déclarés. Ainsi, si les rubriques susmentionnées peuvent servir de fil conducteur, il ne peut pas être exigé qu'elles soient intégralement remplies par la personne. Ces rubriques aident la personne à se poser la question du risque, et à déclarer les intérêts pertinents. Des rubriques complémentaires, adaptées à l'organisation, peuvent

être ajoutées. Par exemple, un bailleur social peut demander à ses dirigeants s'ils ont des liens avec un locataire.

Si les intérêts à déclarer sont limités, ils doivent néanmoins être suffisamment précis pour permettre l'évaluation du risque de conflit d'intérêts par le référent déontologue. Ainsi, dans son premier rapport d'activité, la [Commission d'éthique régionale d'Ile-de-France](#) souligne que déclarer le seul nom de la personne morale dans laquelle est exercée une activité de l'élu n'est pas suffisant, et que préciser en quelques mots le champ d'activité de la personne morale est nécessaire pour évaluer le risque de conflit d'intérêts. Le rapport suggère également que soit signalé dans la déclaration si la personne morale est susceptible de passer un marché avec la région ou d'en recevoir des subventions.

Ces déclarations d'intérêts doivent être protégées par une stricte confidentialité. Elles peuvent être confiées au référent déontologue, ou à la commission en charge de la déontologie des élus, qui examine le risque de conflit d'intérêts et, le cas échéant, engage un dialogue avec la personne.

Les déclarations d'intérêts perdent de leur utilité si elles ne sont pas tenues à jour. Il est donc pertinent de prévoir un rappel annuel aux élus et agents concernés sur le fait qu'ils doivent mettre à jour leur déclaration d'intérêts en cas d'évolution depuis son dépôt. En plus, l'engagement de mettre à jour les informations en tant que de besoin peut être pris au moment de la première déclaration d'intérêts. La mise à jour peut également être l'occasion d'un entretien avec le référent déontologue.

Registre des déports

La déclaration d'intérêts peut être complétée par d'autres outils pour une catégorie d'intérêts particulièrement importants, dans le cadre d'un objectif opérationnel précis. Ainsi, certaines collectivités locales tiennent un registre qui recense les organismes extérieurs dans lesquels les élus représentent la collectivité, afin de mettre en œuvre un système de déport efficace avant chaque séance de l'assemblée délibérante, ce qui est une bonne pratique à encourager. Le déport peut aussi concerner les responsabilités associatives ou les liens personnels, notamment en matière de recrutement et de politique d'urbanisme. C'est un outil précieux et fonctionnel. Par exemple, la [ville de Nantes](#) a mis en œuvre un tel registre qui est tenu par le service des assemblées, qui organise par ailleurs le système de déport. Dans la [région Hauts-de-France](#), le service dédié au suivi des risques de conflit d'intérêts prévient, par mail avant chaque commission, les élus qui ne doivent pas prendre part au vote sur un sujet. Lorsque plusieurs déports sont nécessaires au cours d'une assemblée délibérante, l'ordre de passage des sujets peut être organisé de façon à ce que les sorties de séance soient le moins chronophages possible, notamment grâce au registre des intérêts des élus.

Fiche 13

Prévenir le conflit d'intérêts

Une fois les intérêts identifiés, les mécanismes de prévention des conflits d'intérêts peuvent être mis en œuvre.

Pour les collectivités locales, la problématique du conflit d'intérêts rejoint celle du conseiller intéressé, soulevant un risque d'illégalité de la délibération de l'assemblée. Appréhender en amont le lien d'intérêt permet d'organiser un système de déport et d'éviter ce risque d'illégalité. En effet, l'intérêt à l'affaire est interprété de manière large par la juridiction administrative.

Les principaux outils de prévention du conflit d'intérêts sont la publicité de l'intérêt, le déport lors de la prise de décision en lien avec un intérêt et l'abandon de l'intérêt. Le choix de la mesure de prévention la plus adaptée dépendra de la forme de la structure au sein de laquelle la personne exerce ses fonctions, ainsi que, au cas par cas, de la nature des intérêts concernés. Les mesures suivantes sont proposées de manière graduelle, afin d'adapter la mesure à l'intensité de l'interférence, en commençant par la plus faible.

1. La publicité de l'intérêt

La première recommandation est celle de la transparence autour de l'intérêt détenu. Faire connaître son intérêt à son supérieur hiérarchique tout d'abord, à ses collègues, aux autres membres de la commission ou de l'assemblée délibérante pour les élus, ensuite et éventuellement aux autres interlocuteurs, peut suffire à désamorcer le risque de conflit d'intérêts avant que celui-ci ne soit caractérisé. Une annonce publique de l'intérêt au début de la prise de décision collégiale en lien avec l'intérêt concerné peut permettre également de lever ce doute. Aux [Pays-Bas](#), les fonctionnaires ont l'obligation de signaler leurs activités annexes si celles-ci sont de nature à générer un conflit d'intérêts. Ces activités annexes font, s'agissant des hauts fonctionnaires, l'objet d'une publication.

2. Le déport

Le déport est l'outil majeur de prévention du conflit d'intérêts. Il consiste à ne pas prendre, préparer ou donner un avis sur une décision qui relève en temps normal de ses attributions, afin d'éviter un conflit d'intérêts. L'organisation du déport est en plusieurs étapes :

- identification de l'objet/de la matière sur lequel se déporter ;
- organisation de la procédure de déport :
 - délégation de la prise de décision et de la signature (aucune instruction ne peut être donnée au délégataire) ;
 - publicité préalable afin de ne pas être informé des éléments relatifs à la décision
 - ne pas participer aux réunions préparatoires ;
 - sortir de la salle au moment de la prise de décision collégiale ;
- diffusion du contenu et de la procédure de déport aux personnes concernées.

Le fait de se déporter n'est pas toujours de nature à permettre d'échapper à une situation de conflit d'intérêts « général ». Il faut ainsi s'assurer que la personne dont la nomination à un poste donné est envisagée ne se trouve pas dans une situation telle que l'application des règles de déport la conduirait à devoir s'abstenir de participer aux travaux de l'organisme à une fréquence telle que le fonctionnement normal de cette autorité en serait entravé.

Les modalités de déport prévues par la loi

Membres d'autorité administrative ou publique indépendante

Un membre d'autorité administrative ou publique indépendante qui se déporte doit non seulement prévenir le président mais également « ne prendre part à aucune réunion ni émettre aucun avis en rapport avec la délibération en cause ». Cela exclut la participation du membre à tout acte d'instruction, de préparation ou délibération sur une affaire pour laquelle il est intéressé. Ce déport doit en outre être mentionné au procès-verbal de la réunion des membres.

Élus locaux

Les déports d'élus locaux sont également encadrés. Les présidents de collectivités ou les maires en situation de conflit d'intérêts doivent prendre un arrêté listant les éléments sur lesquels ils se déportent et, afin d'assurer l'effectivité du déport, désigner « la personne chargée de les suppléer », cette personne ne pouvant recevoir aucune instruction de leur part. Ainsi, en application de cet article, un maire prend un arrêté dans lequel il précise les compétences pour lesquelles il se déporte et désigne un adjoint ayant reçu délégation de signature, auquel il ne pourra donner aucune consigne. Il doit ensuite se déporter, au cas par cas, dès lors qu'un dossier concerne une affaire dans laquelle il détient un intérêt.

De plus, un titulaire de fonctions exécutives locales souhaitant exercer une activité d'avocat en parallèle de ses mandats est soumis, en fonction du mandat qu'il occupe, au respect des règles organisant la profession d'avocat, lesquelles interdisent en particulier l'accomplissement, directement ou indirectement, de tout acte de la profession contre la collectivité concernée ou les établissements publics qui en dépendent.

Plus largement, un tel élu doit s'abstenir de traiter, en tant qu'avocat, tout dossier susceptible d'intéresser les affaires des collectivités dans lesquelles il détient un mandat. Cela implique que ni lui ni même le cabinet dans lequel il exerce ses fonctions ne peuvent intervenir comme avocats de la collectivité, représenter des clients dont les intérêts sont opposés à ceux de la commune ou conseiller des entreprises, pour celles de leurs activités qui sont en lien avec la commune. Il ne peut non plus conseiller, en tant qu'avocat, des entreprises qui ont des activités sur le territoire des communes concernées, même pour des dossiers étrangers aux affaires de ces collectivités. À titre personnel, l'intéressé ne peut donc pas prendre ces entreprises comme clientes, jouer le rôle d'apporteur d'affaires pour son cabinet s'agissant de ces entreprises ou traiter leur dossier si le cabinet auquel il appartient prend ces entreprises pour clientes.

Pour d'autres professions exercées en parallèle d'un mandat électif, l'élu lui-même peut être amené à modifier le champ de son activité en dehors de son mandat, afin d'éviter tout risque de conflit d'intérêts.

Autres personnes chargées d'une mission de service public

Enfin, la loi et le décret encadrent la situation des autres personnes chargées d'une mission de service public, lorsqu'elles sont titulaires d'une délégation de signature ou qu'elles sont placées sous l'autorité d'un supérieur hiérarchique. Dans la première hypothèse, elles doivent, en cas de situation de conflit d'intérêts, informer le délégant par écrit des sujets concernés par le déport. Dans la seconde hypothèse, elles doivent informer immédiatement leur supérieur hiérarchique (publicité de l'intérêt), qui peut désigner une autre personne pour exercer cette compétence. Dans les deux situations, afin d'assurer l'effectivité du déport, la personne en situation de conflit d'intérêts ne peut donner aucune instruction aux personnes qui suivent le dossier concerné ni prendre part à aucune réunion ou émettre un avis relatif à l'élément créant le conflit d'intérêts.

Conseillers intéressés

Par ailleurs, pour éviter tout conflit d'intérêts, il y a lieu que les conseillers municipaux, départementaux et régionaux intéressés s'abstiennent de siéger au sein d'une commission, d'être présents pendant des débats et de participer au vote de délibérations dans lesquelles ils détiennent un intérêt.

Agents publics

Lorsqu'un agent public se trouve en situation de conflit d'intérêts, il doit :

- lorsqu'il est placé dans une position hiérarchique, saisir 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 ;
- lorsqu'il a reçu une délégation de signature, s'abstenir d'en user ;
- lorsqu'il appartient à une instance collégiale, s'abstenir d'y siéger ou, le cas échéant, de délibérer ;
- lorsqu'il exerce des fonctions juridictionnelles, être suppléé selon les règles propres à sa juridiction ;
- lorsqu'il exerce des compétences qui lui ont été dévolues en propre, être suppléé par tout délégataire, auquel il s'abstient d'adresser des instructions.

La renonciation à l'intérêt

En cas de situation de conflit d'intérêts ne pouvant pas être réglée par un déport, ou bien lorsque l'intérêt mis en cause est d'une nature telle qu'il est possible de s'en départir (intérêt financier en particulier), la mesure de prévention peut être la renonciation à l'intérêt.

Ainsi, il est possible de renoncer à des fonctions bénévoles, comme la présidence d'une association ou d'un conseil d'administration, si cette présidence crée une situation de conflit d'intérêts. Plus généralement, il peut être demandé de renoncer à une fonction cumulée avec la fonction publique, si cette fonction met en situation de conflit d'intérêts la personne, notamment si les mesures de déport qui seraient nécessaires pour prévenir le risque de conflit d'intérêts empêcheraient alors la personne d'exercer correctement sa fonction publique.

La renonciation à un intérêt financier peut être recommandée lorsque cet intérêt crée un conflit d'intérêts. En effet, il peut être considéré que toute interférence liée à ce type d'intérêt prend fin dès lors que la personne concernée s'en départit, contrairement à un intérêt moral qui peut subsister, par exemple après la cessation d'une activité professionnelle. Outre la cession des titres financiers en question, la personne peut recourir aux mécanismes prévus par les textes relatifs à l'obligation, pour les membres du Gouvernement, pour les membres de certaines autorités administratives ou publiques indépendantes, et pour certains fonctionnaires, d'assurer une gestion sans droit de regard de leurs instruments financiers. Ainsi, la conclusion d'un mandat de gestion avec un service d'investissement, tel qu'un établissement de crédit ou un gérant de portefeuille, peut constituer une mesure de nature à prévenir des situations de conflit d'intérêts. S'agissant d'instruments financiers détenus dans des sociétés non cotées, la conclusion d'une fiducie ou d'une convention avec un tiers peut également atteindre cet objectif, l'absence de

gestion des titres concernés devant dans certains cas, pour éviter toute situation de conflit d'intérêts, être complétée par la renonciation à percevoir, pendant la durée des fonctions concernées, des dividendes liés à la détention de ces titres.

Autres précautions dans le cadre de l'activité professionnelle

D'autres précautions doivent parfois être prises afin que la fonction publique soit exercée de manière indépendante, impartiale et objective, bien qu'elles ne visent pas expressément à prévenir le conflit d'intérêts. Il s'agit de recommandations déontologiques plus générales.

Lorsqu'un responsable public exerce une activité professionnelle en parallèle de ses fonctions publiques, par exemple lorsqu'un élu local continue d'exercer une activité dans un cabinet d'avocats ou d'architectes, il doit veiller à ne pas utiliser les moyens mis à sa disposition par la personne publique, qu'il s'agisse des locaux, des personnels ou des véhicules, pour l'exercice de son activité privée. Il doit également faire preuve de mesure dans l'exercice de son activité privée, ses fonctions publiques devant, lorsqu'elles sont supposées être exercées à plein temps, rester ses fonctions principales.

Il doit par ailleurs s'abstenir de se prévaloir de sa qualité de responsable public dans le cadre de son activité privée et, plus généralement, ne pas se servir de ses fonctions publiques pour favoriser ou assurer la promotion de ses activités privées.

S'agissant des agents, un mécanisme d'autorisation préalable de la hiérarchie peut être mis en place lorsqu'un collaborateur souhaite avoir recours à titre privé aux prestations d'un fournisseur de la structure.

Fiche 14

Encadrer les libéralités : cadeaux et invitations

Si l'échange de cadeaux et d'invitations est souvent utilisé comme un outil permettant d'entretenir de bonnes relations avec des partenaires récurrents, il est également source de risques importants, qui justifient leur encadrement dans le cadre d'une démarche déontologique.

1. Les objectifs de l'encadrement des cadeaux et invitations

Éviter le risque pénal

L'encadrement des cadeaux et invitations permet d'abord d'éviter le risque pénal lié à plusieurs délits auquel peuvent être exposés les acteurs publics.

Les délits de corruption passive et de trafic d'influence interdisent à un élu ou une personne 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* » pour accomplir ou s'abstenir d'accomplir un acte.

Le délit de favoritisme prohibe le fait par un élu ou une personne chargée d'une mission de service 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* ».

La Cour de cassation a confirmé la condamnation pour favoritisme d'un fonctionnaire qui avait « *perçu en sus de sa rémunération légale, des cadeaux sous différentes formes [...] de la part de responsables d'entreprises travaillant pour l'État; que la nature et l'ampleur de ces cadeaux ne peuvent être assimilés à des traditionnels présents de fin d'année* », mais bien qu'ils avaient été faits délibérément car les responsables d'entreprises pensaient ainsi pouvoir obtenir des marchés publics.

Prévenir les situations de conflits d'intérêts

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 d'une façon suffisamment forte pour mettre en doute l'exercice objectif de ses fonctions (attribution de contrat, choix de fournisseur, etc.).

2. Comment encadrer les avantages ?

Définir des obligations de refuser certains cadeaux et invitations

Une partie spécifique de la charte de déontologie consacrée aux « libéralités » constitue un outil utile destiné à déterminer les obligations de refuser certains cadeaux et invitations. Il doit être communiqué en interne à tous les agents et peut être utilisé ensuite pour informer le public que la collectivité considérée est engagée dans une démarche de transparence et de probité pour l'ensemble de ses agents, quel que soit le domaine d'action en cause.

Une obligation de refuser les cadeaux et invitations dépassant un plafond monétaire

Il apparaît nécessaire de fixer un plafond monétaire explicite, au-delà duquel tous les cadeaux et invitations doivent être refusés ou, en cas d'impossibilité (par exemple cadeau offert lors d'une cérémonie officielle), remis au référent déontologue. À l'inverse, un cadeau ou une invitation dont la valeur monétaire peut avec certitude être considérée comme inférieure au plafond fixé pourra être accepté.

Le plafond peut être unique pour toutes les libéralités ou décliné selon leur type : en effet, une invitation prenant en charge des frais de déplacement pour intervenir lors d'un colloque pourra atteindre un montant plus élevé qu'une simple invitation à un repas, sans pour autant soulever des risques déontologiques plus significatifs.

Déterminer le montant du plafond

S'il appartient à chaque organisme de déterminer le plafond approprié à sa structure et à son activité, il est nécessaire que celui-ci soit fixé à un niveau assez faible pour limiter de manière effective les risques de conflits d'intérêts. En effet, un plafond trop élevé permettant l'acceptation d'un grand nombre de cadeaux ou d'invitations rendrait le dispositif sans intérêt.

Une revue des pratiques considérées comme acceptables au sein de la structure peut fournir des premiers éléments pour fixer ce seuil. S'inspirer d'exemples de structures semblables à la sienne permet également de définir un seuil cohérent.

Certaines chartes de déontologie s'inspirent du montant fixé par le code général des impôts qui permet de déduire la TVA sur les biens cédés gratuitement (les cadeaux), lorsque ces biens sont d'une très faible valeur, déterminée par arrêté. Cette valeur est actuellement de 69 € par an et par bénéficiaire. Ce raisonnement a ainsi été retenu par la référente déontologue de la mairie de Paris. Certaines collectivités territoriales, comme la [région Grand Est](#) ou la [ville de Nantes](#), ont fixé un plafond à 150 €, s'inspirant de l'[Assemblée nationale](#) (pour qui le montant de 150 € déclenche l'obligation déclarative, mais n'est pas une limite obligeant de refuser le cadeau).

[Les parlementaires italiens](#) ont l'interdiction d'accepter les cadeaux ou les avantages d'une valeur estimée à plus de 250 €, et ce, même s'ils leur sont remis dans le cadre des usages de courtoisie.

Même pour les cadeaux dont la valeur se situe en dessous du seuil, il faut faire appel au bon sens de chacun, et un recours à l'avis du supérieur hiérarchique avant toute acceptation d'un avantage quelconque peut être mis en place. La charte de déontologie peut également prévoir que, dès que possible, les cadeaux reçus et inférieurs au plafond soient partagés avec l'ensemble du service. La remise d'espèces, même d'un faible montant, doit être systématiquement refusée.

Dans de nombreux pays, une réglementation stricte est en vigueur pour les agents publics et les élus. Ainsi, en [Belgique](#), et en [Italie](#), les agents publics ont l'interdiction d'accepter des dons ou avantages, quels qu'ils soient, en lien avec leur fonction, et ce afin d'assurer leur impartialité. Aux [États-Unis](#), la réglementation interdit aux fonctionnaires d'accepter des cadeaux de la part de « source prohibée », c'est-à-dire d'une source extérieure à l'administration ou à l'organisation de l'employé, mais en relation avec cette dernière. Pour ce qui est du cas particulier de la [Chambre des représentants](#), des seuils ont été fixés. Tant les membres que les employés peuvent accepter de la part de n'importe qui un cadeau d'une valeur inférieure à 50 \$, avec une limite de 100 \$ de cadeaux dans l'année civile offerts par la même personne au même employé. Des règles similaires sont en vigueur au [Sénat](#) avec la *Senate Rule 35*.

Une exception pour certains types de cadeaux

Certains cadeaux peuvent être autorisés en raison de leur rôle spécifique dans les relations professionnelles, en particulier les cadeaux protocolaires, dont l'acceptation doit, ici aussi, obéir à un principe de discernement. Ils doivent en règle générale être remis à la collectivité.

Cette idée de bon sens dans l'acceptation des cadeaux se retrouve au [Royaume-Uni](#), où les agents publics doivent réfléchir à trois éléments avant d'accepter un cadeau :

- recevoir le cadeau doit être dans l'intérêt de leur administration ;
- les cadeaux ne doivent pas être trop fréquents, trop généreux ou disproportionnés ;
- le cadeau doit être refusé en cas de relation avec un prestataire.

Une autre dimension à prendre en compte lors de l'évaluation de la pertinence d'accepter un cadeau de cette nature, en plus de la procédure dans laquelle il est souvent inclus (réception de délégations étrangères, etc.) est la réciprocité de l'échange de cadeaux.

Pour mieux visualiser ce que représente un cadeau ou un avantage, le référent déontologue peut suggérer à l'agent de penser au cadeau comme s'il recevait sa valeur en billets ou en numéraire, ce qui permet une prise de conscience de ce que représente le cadeau.

De façon générale, en cas de doute sur un cadeau ou une invitation, l'agent peut toujours consulter son supérieur hiérarchique ou son référent déontologue. Ainsi, dans son rapport d'activité 2017, la [Commission de déontologie de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur](#) invitait les élus à la saisir en cas de doute, en plus de la remise d'une liste annuelle des avantages reçus.

Une obligation de refuser les cadeaux et invitations offerts durant certaines périodes

Des précautions particulières doivent être suivies pendant les périodes de négociation de contrats ou de procédures de commande publique. En effet, les cadeaux et invitations provenant de partenaires impliqués dans de telles procédures cristalliseraient des risques particuliers de favoritisme, de conflits d'intérêts et de fragilisation des procédures.

Il est alors recommandé durant ces périodes que les collaborateurs de l'organisme refusent toute libéralité provenant d'un partenaire économique impliqué dans la procédure, quand bien même son montant serait inférieur au plafond fixé. L'adoption d'une telle politique pourrait être communiquée aux partenaires, afin d'éviter en amont la proposition de tout avantage durant les périodes de négociation.

De plus, certaines relations, par exemple de contrôlé à contrôleur, justifient de systématiquement refuser les cadeaux. Ainsi, le règlement intérieur de la Haute Autorité prévoit : *« les membres, rapporteurs et agents n'acceptent aucun cadeau ni aucune invitation de la part d'un déclarant, à l'exception des cadeaux et invitations protocolaires. Ils n'acceptent aucun cadeau ou invitation, quelle que soit son origine, dont ils estiment qu'il serait de nature à les placer en situation de conflit d'intérêts. »*

Des règles d'interdiction de recevoir des cadeaux pour les agents publics existent dans de nombreux pays. En [Allemagne](#), au sein de l'administration fédérale, cette interdiction générale est assortie de rares exceptions, obligatoirement soumises à l'autorisation du supérieur hiérarchique, comme pour les dotations financières reçus à l'occasion d'un concours ou d'un prix. L'approbation est tacite pour les cadeaux d'une valeur inférieure à 25 euros qui doivent toutefois être déclarés.

Mettre en œuvre un mécanisme de déclaration systématique des cadeaux et invitations

Afin d'en mesurer l'acceptabilité, il est également utile d'assurer un suivi global de tous les cadeaux et invitations reçus par les collaborateurs d'un organisme. À cet égard, la mise en place d'un mécanisme de déclaration systématique des cadeaux et des invitations est particulièrement pertinente. Un modèle de déclaration de remise de cadeaux est disponible dans la quatrième partie du présent guide.

Que faut-il déclarer ?

Devraient être déclarés tous les cadeaux et invitations, c'est-à-dire tout objet ou service ou invitation à un repas ou à un autre événement, qui correspond à une valeur monétaire et qui est offert sans contrepartie formellement fixée dans le cadre professionnel. Il est conseillé d'étendre le mécanisme de déclaration aux cadeaux et invitations refusés, afin que leur suivi soit global.

Un seuil peut être fixé dans la charte pour déclencher l'obligation déclarative. Il permet d'éviter d'avoir à déclarer un simple stylo ou bloc-notes donné lors d'une réunion chez un partenaire, mais oblige à déclarer une bonne bouteille de vin.

Dans les structures dont les agents sont susceptibles d'offrir des cadeaux et invitations à des tiers, en particulier les sociétés à capitaux publics, il est recommandé que ceux-ci fassent également l'objet d'un suivi.

Comment déclarer ?

Afin de faciliter le processus, recourir à un formulaire-type, mis à la disposition sous format électronique de l'ensemble des agents de l'organisme, semble le plus simple. Ce formulaire doit relever l'identité du bénéficiaire et de l'émetteur du cadeau ou de l'invitation, la nature de ce cadeau ou de cette invitation, ainsi que la valeur monétaire explicite (par exemple pour des places de spectacle) ou approximative (par exemple pour une bouteille de vin).

Un exemple de formulaire est proposé dans la quatrième partie.

À qui déclarer?

Un responsable, interne à la structure, doit être désigné pour recevoir les déclarations de cadeaux et d'invitations, et consulté quant à leur acceptation ou leur refus.

Cette personne peut être le référent déontologue qui pourra ainsi centraliser l'ensemble des données relatives à ce sujet et, le cas échéant, tirer des conclusions sur leur montant, leur fréquence ou encore les personnes et organismes les offrant, par exemple dans le cadre d'un rapport d'activité.

Si le référent déontologue est une personne extérieure à la structure, il est préférable de désigner une personne en interne, par exemple en charge des ressources humaines ou des affaires juridiques, et de fournir par ailleurs les informations relatives aux cadeaux au référent déontologue.

Lorsqu'un cadeau ou une invitation révèle un risque significatif de conflit d'intérêts, le référent pourra alors informer le bénéficiaire et son supérieur hiérarchique afin de mettre en œuvre les mesures appropriées pour mettre fin au conflit. Le responsable ou le référent déontologue peut également transmettre régulièrement la liste des cadeaux aux responsables hiérarchiques pertinents.

Fiche 15

Encadrer l'utilisation des moyens octroyés aux élus et aux agents

L'usage des moyens octroyés par l'administration, la société ou la collectivité locale aux élus ou aux agents, une voiture de fonction par exemple, est le dernier point que cette partie se propose d'aborder. Ne relevant pas directement de la compétence de la Haute Autorité mais connexe à son champ d'expertise, cette partie a surtout pour objet d'apporter quelques exemples et bonnes pratiques au lecteur, dans la continuité des recommandations précédentes.

1. Objectifs

L'encadrement des moyens octroyés aux élus et aux agents vise avant tout à garantir un usage conforme à l'intérêt de la collectivité ou de l'administration de ses ressources et d'assurer une bonne gestion des deniers publics.

Deux risques connexes existent: d'une part le risque pénal de détournements de fonds publics, d'autre part le risque réputationnel, pouvant atteindre l'image du bénéficiaire et de la structure, en cas de révélation d'abus.

L'attribution de moyens importants comme un logement ou une voiture de fonction est ainsi subordonnée à un besoin absolu, par exemple le fait pour l'élu ou l'agent de devoir être toujours disponible. De plus, l'usage des moyens doit être prévu et délibéré par l'assemblée de la collectivité ou la réglementation du service.

Le code pénal réprime le fait, pour une personne dépositaire de l'autorité publique, ou chargée d'une mission de service public, « *de détruire, détourner ou soustraire* » un acte, des fonds, ou tout objet remis à cette personne « *en raison de ses fonctions ou de sa mission* ». Ainsi, détourner l'usage de moyens publics à des fins sans lien avec la fonction, et se comporter, par exemple avec sa voiture de fonction, « *en véritable propriétaire* » peut constituer un détournement de fonds publics.

Un maire a ainsi été reconnu coupable de détournement de fonds publics pour avoir fait acquérir par la commune des véhicules de luxe, hors de proportion avec les besoins

communaux, qu'il utilisait à des fins personnelles tout en faisant usage de la carte de carburant qui lui avait été attribuée pour l'exercice de sa fonction d'élu.

Cette notion est en lien étroit avec la notion d'abus de confiance. Comme le souligne le ministère de la justice dans une fiche pratique, le détournement de fonds publics est « *une variété d'abus de confiance imputée à des personnes que leurs fonctions investissent d'une obligation de probité particulière. Le détournement consiste donc à se comporter avec la chose reçue en véritable propriétaire* ».

La Cour de cassation a par exemple confirmé la condamnation d'un directeur d'hôpital pour abus de confiance, constitutif d'un usage abusif de fonds publics, pour avoir fait financer des « *travaux de pure convenance* » dans son logement de fonction et s'être comporté « *comme le propriétaire des fonds employés, sans aucune mesure, à des fins sans rapport avec la nature du logement [...] et sans utilité pour la personne morale* ». Par ailleurs, pour ce qui est des collectivités territoriales, la loi précise qu'« *un logement de fonction et un véhicule peuvent être attribués par nécessité absolue de service aux agents [...] Les frais de représentation inhérents à leur fonctions sont fixés par délibération de l'organe délibérant* ».

2. Éléments de méthode

Encadrer par des documents de référence d'une valeur appropriée

Les frais des élus et des agents dans l'exercice de leurs mandats ou de leurs fonctions font l'objet d'un cadre réglementaire précis, les textes applicables sont à retrouver en annexe de ce guide. Ces frais professionnels regroupent les frais de représentation, l'usage de véhicule ou de téléphone de fonction, les remboursements de déjeuner ou de voyage, l'utilisation personnelle des outils informatiques (imprimantes, adresse mail, etc.), et doivent tout de même faire l'objet d'une réflexion et d'un encadrement dans un document interne d'une valeur juridique suffisante. Si un document spécifique et détaillé semble nécessaire, les grands principes de l'encadrement retenu doivent être intégrés dans la charte de déontologie.

Pour les collectivités territoriales, une délibération de l'assemblée plénière, pour les élus, mais aussi pour les agents en emploi fonctionnel, est le document le plus approprié. Pour les autres agents, une note de service peut suffire. Pour les autres administrations ou organisations, la note de service, détaillant des principes généraux rappelés dans la charte, semble également le bon vecteur.

Quel que soit le document retenu, il faut qu'il soit à la disposition des agents et des élus de manière permanente, par exemple dans un onglet « déontologie » sur l'intranet, et/ou affiché sur un panneau d'information générale.

Le niveau de précision du document peut être assez important, par exemple pour fournir le barème de remboursement des éventuels frais de mission ou de représentation acceptables. Ce barème peut être différencié en fonction des missions et donc des nécessités de représentation appropriée.

En [Corée du Sud](#), c'est un décret présidentiel qui régit le nombre de voitures octroyées aux directeurs d'administration centrale pour les opérations courantes. Le décret fait l'objet d'une mise à jour et d'une publication annuelle. Au [Royaume-Uni](#), chaque niveau d'administration décentralisée doit constituer un panel indépendant, chargé d'évaluer la grille d'indemnités allouées aux élus et d'émettre des recommandations. Ce rapport est rendu public par les institutions locales, sur leurs sites internet. Aux [Pays-Bas](#), l'usage privé d'un véhicule de fonction ou de service est assez courant. Mais cette pratique est encadrée par la loi et le règlement, et fait l'objet d'une appréhension fiscale au travers du paiement d'une partie de l'impôt sur la circulation des véhicules, au prorata de l'usage privé. Le système est déclaratif, avec des contrôles prévus.

L'idée de publication de la réglementation en vigueur dans la collectivité ou l'administration est donc très présente dans ces différents exemples étrangers. Cela répond tout d'abord à des exigences de transparence ainsi qu'à l'obligation à valeur constitutionnelle pour tout responsable public de rendre des comptes aux citoyens. Permettre un contrôle citoyen de l'usage des moyens publics s'inscrit dans ces principes essentiels. En outre, une telle publication permet de dissiper certains fantasmes sur les moyens dont disposeraient les responsables publics.

Contrôler la bonne application

Enfin, des moyens de contrôle des règles doivent être mis en œuvre afin de s'assurer de leur respect. Un moyen relativement simple de s'assurer du respect des règles d'usage des frais de représentation ou des frais de mission est de privilégier le remboursement sur factures plutôt que l'avance des frais, ou bien encore, d'exiger les factures, même en cas d'avance des frais. La justification de l'usage des moyens publics est toujours exigible, et des contrôles réguliers, dont une part peut être aléatoire, seront utilement mis en œuvre.

Pour les collectivités locales, la mise en place de ce genre de procédures pourra en outre aider, lors d'un contrôle de la chambre régionale des comptes, à rendre compte du bon usage des deniers publics.

L'utilisation des moyens informatiques mis à disposition des élus et des agents peut être réglementée avec l'instauration de dispositifs de contrôle. Les exigences de sécurité et de prévention face aux risques informatiques et déontologiques conduisent les administrations et les collectivités territoriales à encadrer l'utilisation d'internet et de la messagerie électronique. Ainsi, la sanction disciplinaire prise à l'encontre d'un fonctionnaire a été confirmée par le Conseil d'État après que l'agent a fait apparaître sur le site d'une association religieuse sectaire dont il était un membre actif son adresse mail professionnelle.

Elles ont donc la possibilité d'installer des dispositifs de filtrage de sites non autorisés, d'interdire les téléchargements ou l'accès à une messagerie personnelle. Les agents doivent être informés, individuellement et collectivement, de la mise en place, des modalités et de la finalité de ces dispositifs. Ces derniers doivent être proportionnés et ne peuvent aller au-delà des obligations prévues par les textes et la jurisprudence. Comme rappelé préalablement, le document détaillant ces mesures (charte, protocole ou note de service) doit être à disposition des élus et des agents, qu'il soit dématérialisé sur l'intranet ou affiché sur un panneau d'information.

Partie 4

Outils pratiques

Fiche 16 Récapitulatif de la démarche déontologique

Cartographier les risques

Fiche 17 Étapes de la cartographie des risques

Rédiger sa charte de déontologie

Fiche 18 Les principes déontologiques

Fiche 19 Le référent déontologue

Fiche 20 Les mécanismes déontologiques
et la mise en œuvre de la charte

Modèles

Fiche 21 Modèle de saisine du référent déontologue

Fiche 22 Modèle de déclaration des cadeaux,
invitations et autres avantages

Fiche 23 Modèle de déclaration complémentaire d'intérêts

Fiche 24 Exemple de procédure de recueil
des signalements émis par les lanceurs d'alerte

Les acteurs de la déontologie : qui fait quoi ?

Fiche 25 La Haute Autorité pour la transparence
de la vie publique

Fiche 26 La Commission de déontologie
de la fonction publique

Fiche 27 Le Défenseur des droits

Fiche 16

Récapitulatif de la démarche déontologique

Le présent document a pour objet de synthétiser les principales étapes de la démarche déontologique. Les principales étapes d'élaboration de la charte de déontologie sont présentées dans l'outil pratique suivant.

1. Cartographier les risques

- ✓ Organiser la démarche
- ✓ Identifier les facteurs de risques
- ✓ Hiérarchiser les facteurs de risques
- ✓ Prévoir une échéance d'actualisation de la cartographie

2. Élaborer une charte de déontologie

- ✓ Élaborer le contenu de la charte
- ✓ S'assurer un soutien hiérarchique/politique
- ✓ Mener une concertation avec les parties prenantes
- ✓ Prendre l'acte d'adoption la charte
- ✓ Communiquer autour de la charte

3. Instituer un référent déontologue

- ✓ Définir le positionnement et la forme appropriés
- ✓ Prendre l'acte de nomination du référent déontologue
- ✓ Communiquer autour du référent déontologue

Fiche 17

Étapes de la cartographie des risques

Le présent document a pour objet de synthétiser les principales étapes de la cartographie des risques.

1. Organiser la démarche d'élaboration de la cartographie

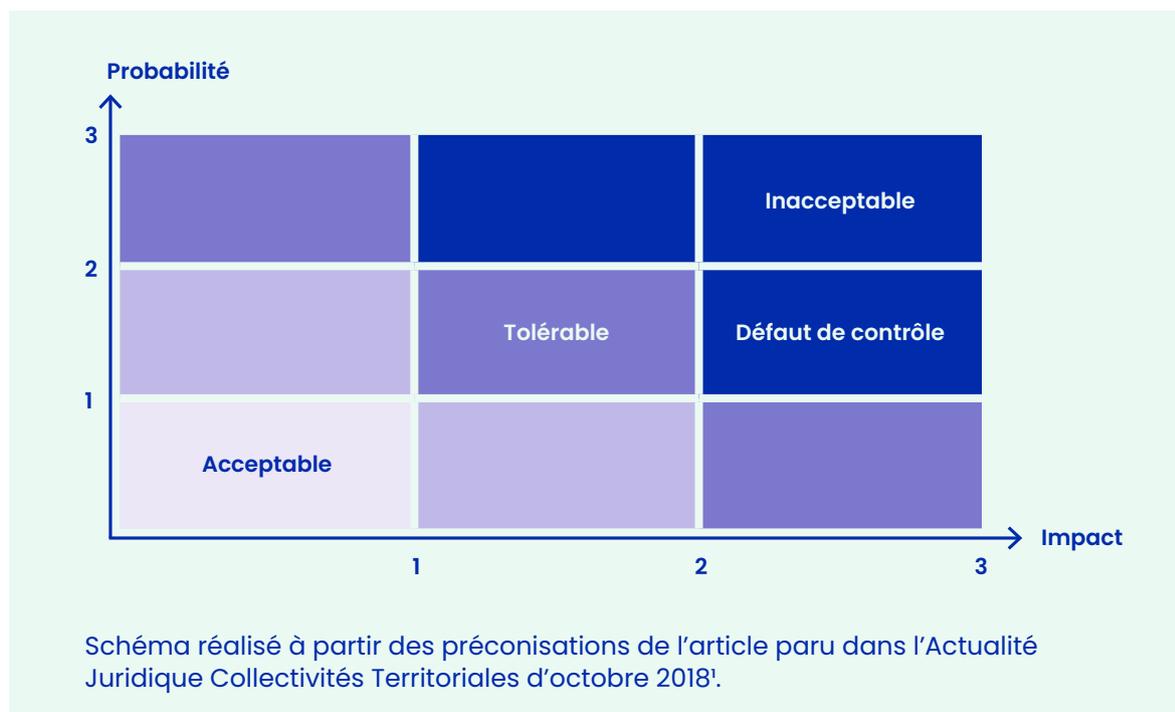
- ✓ s'assurer un soutien hiérarchique/politique
- ✓ associer les agents à l'élaboration de la cartographie
- ✓ utiliser la documentation interne et externe disponible
- ✓ mener des entretiens et/ou diffuser des questionnaires pertinents

2. Identifier les facteurs de risques

- ✓ identifier les risques liés aux conflits d'intérêts
- ✓ identifier les personnes tierces avec lesquelles les agents et élus sont en contact et la nature de ces relations
- ✓ identifier les risques liés aux cumuls d'activités

3. Hiérarchiser les facteurs de risques

- ✓ évaluer les risques identifiés
- ✓ déterminer la priorité des actions à mener
- ✓ établir un calendrier de mise en œuvre



1. «La cartographie des risques, outil central de la compliance publique», Samuel Dyens, AJCT 2018. 491.

4. Prévoir une échéance d'actualisation de la cartographie

- ✓ adopter un délai indicatif d'actualisation
- ✓ adapter le délai en fonction des événements pouvant avoir un impact sur les risques
- ✓ désigner une personne chargée d'identifier les nouveaux risques

Fiche 18

Les principes déontologiques

Le présent document a pour objet de constituer une base à la rédaction d'une charte de déontologie, pouvant être adaptée aux spécificités de chaque structure.

A. Définition du champ de la charte

- structures concernées (organisme, direction, organismes associés) ;
- personnes concernées (élus, mandataires sociaux, agents, collaborateurs occasionnels).

B. Rappel des obligations déontologiques

- de dignité, probité, intégrité et de prévention des conflits d'intérêts découlant de l'article 1 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

C. Pour les élus

- rappel de la charte de l'élu local définie à l'article L. 1111-1-1 du code général des collectivités territoriales et des dispositions sur les conseillers intéressés au sens de l'article L. 2131 11 du même code.

D. Pour les agents publics

- rappel des obligations découlant du chapitre IV de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

Fiche 19

Le référent déontologue

Le présent document a pour objet de constituer une base à la rédaction d'une charte de déontologie, pouvant être adaptée aux spécificités de chaque structure.

Nota bene pour les agents publics : rappel du cadre défini par l'article 28 bis de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires et le décret n° 2017-519 du 10 avril 2017 relatif au référent déontologue dans la fonction publique.

A. Le statut du référent

- **Les modalités de désignation :**
 - autorité chargée de la nomination
 - nature de l'acte de nomination
 - positionnement du référent dans l'organisation
- **Les garanties d'indépendance :**
 - absence d'instructions hiérarchiques dans le cadre de ces fonctions
 - durée du mandat fixée préalablement
 - formation à l'entrée en fonctions
- **Les garanties de confidentialité :**
 - principe de secret des échanges entre le demandeur et le référent
 - principe de communication des avis du référent au seul demandeur
 - garanties informatiques (messagerie cryptée, etc.) et physiques (enveloppes confidentielles, etc.)

B. Les fonctions du référent

- **Les missions :**
 - recueil des témoignages d'alertes portant sur des conflits d'intérêts
 - réception et analyse des déclarations d'intérêts et des déclarations de cadeaux et invitations
 - interprétation et application des règles définies par la charte

- conseil déontologique auprès des personnes soumises à la charte
 - rappel que cette compétence s'exerce sans préjudice de celle de la Haute Autorité découlant du 3° du I de l'article 20 de la loi du 11 octobre 2013 pour les personnes déclarant auprès de la Haute Autorité.
 - formation périodique des personnes soumises à la charte
 - proposition d'évolutions de la charte
 - présentation d'un rapport d'activité
- **Les moyens :**
 - moyens informatiques et bureautiques
 - accès à des locaux ou bureau dédié
 - possibilité de solliciter les services
- **Les modalités de saisine :**
 - adresse de courrier électronique
 - adresse de courrier postal
 - numéro de téléphone
 - renvoi au formulaire de saisine
- **L'exercice éventuel d'autres fonctions :**
 - référent alerte
 - renvoi au document définissant la procédure de recueil des signalements
 - référent laïcité
 - référent égalité entre les femmes et les hommes.

Fiche 20

Les mécanismes déontologiques et la mise en œuvre de la charte

Le présent document a pour objet de constituer une base à la rédaction d'une charte de déontologie, pouvant être adaptée aux spécificités de chaque structure.

A. La définition du conflit d'intérêts

- rappel de l'article 2 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique
- pour les agents publics: rappel de l'article 25 *bis* de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires

B. La déclaration des intérêts

- **Le champ de la déclaration :**
 - personnes visées par la déclaration complémentaire à celles prévues par la loi
 - intérêts à mentionner: ceux qui sont susceptibles de créer un conflit d'intérêts
- **Les modalités de déclaration :**
 - destinataire: le référent déontologue
 - temporalité: lors de l'embauche (ou de l'adoption de la charte pour les personnels en place) et en cas de changement significatif des intérêts
 - durée de conservation des déclarations
 - renvoi au formulaire de déclaration

C. Les cadeaux et invitations

- **L'obligation de refuser les cadeaux et invitations :**
 - fixation d'un ou de plusieurs plafonds monétaires
 - détermination des périodes sensibles (négociation de contrats ou procédures d'achat public)
- **La déclaration des cadeaux et invitations :**
 - destinataire : le référent déontologue
 - renvoi au formulaire de déclaration

D. L'utilisation des moyens octroyés

- **Les moyens visés** (frais de représentation, véhicules, téléphones, etc.)
- **Les principes** (barèmes de remboursement, encadrement de l'utilisation personnelle, etc.)
- **Les modalités de contrôle** (remboursement sur facture, etc.)

E. La mise en œuvre

- **Conséquences disciplinaires d'éventuels manquements**
- **Échéance et procédure de révision de la charte**

Fiche 21

Modèle de saisine du référent déontologue

SAISINE DU RÉFÉRENT DEONTOLOGUE

« 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 ».

(Article 28 bis de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires)

- Conformément aux obligations légales et réglementaires, le référent déontologue est astreint à une obligation de stricte confidentialité. Il est tenu aux règles du secret et de la discrétion professionnels. Votre employeur ne sera pas informé de votre démarche, sauf accord exprès de votre part.
- Les avis du référent déontologue sont consultatifs.
- Le référent déontologue n'a pas vocation à assurer une mission de conseil aux agents concernant leur recrutement, le déroulement de leur carrière ou contrat, les actions disciplinaires engagées à leur encontre ou concernant les règles de communication des documents administratifs dans le cadre de l'exercice de leur fonction.

Objet

Une question relative à mes droits et obligations déontologiques et notamment (entourer les mentions les plus pertinentes) : secret professionnel/devoir de réserve, neutralité/impartialité, dignité/probité/intégrité, respect du principe hiérarchique, laïcité.

Un cumul d'activités :

- Pour travailler dans le public (État, établissements publics, collectivités)
- Pour travailler dans le secteur privé en qualité de :
 - Salarié d'une entreprise ou d'une association à but non lucratif ou EPIC
 - Autoentrepreneur
 - Création ou reprise d'une entreprise
 - Entrepreneur individuel ou vendeur à domicile indépendant
 - Libéral
 - Consultant
 - Autres (à préciser) :

Domaine d'activité :

Missions projetées :

Durée projetée :

La reprise d'une activité dans le secteur après un départ temporaire ou définitif de la fonction publique

La prévention ou la gestion de conflits d'intérêts (potentiels ou avérés)

Les obligations de déclaration de situation patrimoniale et/ou d'intérêts

La saisine de la Commission de déontologie de la fonction publique

La gestion d'instruments financiers

Autres (à préciser)

Les raisons de votre saisine :

.....

.....

.....

SAISINE DU RÉFÉRENT DÉONTOLOGUE (SUITE)

Identification

Nom: Prénom:
 Téléphone: Courriel:

Employeur

Dénomination:
 Ville:

Statut

Je suis: Titulaire Stagiaire Contractuel de droit public Contractuel de droit privé

Catégorie hiérarchique: A+ A B C

Date d'entrée en fonction/recrutement:

Durée hebdomadaire de service:

Temps complet

Temps complet avec un temps partiel de (indiquer la quotité): %

Temps non complet (indiquer la quotité): %

Fonctions/missions:

Ma position administrative actuelle

En activité En congé parental En arrêt maladie En disponibilité En détachement

Signature

Je soussigné(e) certifie sur l'honneur l'exactitude des renseignements fournis.

Fait à Le

Documents et informations complémentaires

N.B.: Joindre tout document utile pouvant éclairer le référent déontologue au sujet de votre demande ou de votre situation. En cas de saisine pour cumul d'activités, veuillez joindre le formulaire prévu à cet effet par la structure.

Afin de lui permettre d'exercer au mieux sa mission, le référent déontologue peut prendre contact avec vous, pour organiser une rencontre ou vous demander des informations complémentaires nécessaires au traitement de votre demande.

Conformément à la loi «informatique et libertés» du 6 janvier 1978 modifiée, vous pouvez exercer votre droit d'accès et de rectification aux données vous concernant en vous adressant au référent déontologue (adresse précisée dans le formulaire).

Envoi

À retourner, accompagné des pièces complémentaires (le cas échéant):

- par mail à l'adresse suivante: [Adresse mail du référent déontologue]
- ou par courrier postal adressé au référent déontologue, sur lequel figurera la mention « CONFIDENTIEL NE PAS OUVRIR »: [Adresse]

Informations sur la suite à donner à la saisine :

Il est souhaitable de préciser à la fin de ce document plusieurs points :

- l'envoi ou non d'un accusé réception de la saisine ;
- les informations sur la recevabilité de la saisine ;
- le traitement des données personnelles recueillies sur le formulaire ;
- les délais approximatifs de traitement de la saisine ;
- l'information du demandeur sur l'avis final et les recommandations du référent déontologue.

Fiche 22

Modèle de déclaration des cadeaux, invitations et autres avantages

DÉCLARATION DE CADEAUX, INVITATIONS ET AUTRES AVANTAGES

[Les règles en vigueur en matière de cadeaux et invitations adoptées par la structure peuvent être utilement rappelées ici par le référent déontologue. Ces précisions peuvent concerner le champ d'application de l'obligation déclarative (les personnes concernées, les catégories des cadeaux et des avantages, le montant du plafond monétaire minimal, etc.); la procédure de traitement des déclarations; la publicité ou non de la liste des cadeaux et avantages déclarés.]

Nature du cadeau ou de l'invitation

Description:

Valeur monétaire explicite ou approximative: €

Date de remise (JJ/MM/AAAA):

Contexte de remise:

Accepté Refusé Partagé

Autres observations:

Émetteur du cadeau ou de l'invitation

Nom: Prénom:

Structure:

Fonction:

Relation de l'émetteur avec le bénéficiaire:

Identité du bénéficiaire

Nom: Prénom:

Fonction au sein de la structure:

Signature

Je soussigné(e) certifie sur l'honneur l'exactitude des renseignements fournis.

Fait à

Le

Signature:

Envoi

À retourner:

- par mail à l'adresse suivante: [Adresse mail de référent déontologue ou de toute autre autorité chargée de traiter les déclarations]
- ou par courrier postal, sur lequel figurera la mention « CONFIDENTIEL »: [Adresse]

Fiche 23

Modèle de déclaration complémentaire d'intérêts

Le formulaire de déclaration d'intérêts s'adresse à des élus qui ne sont pas soumis par la loi à une obligation de déclaration de leurs intérêts et à des agents dans la même situation, dont les fonctions justifient le dépôt d'une déclaration d'intérêts. Cette déclaration doit être remplie avec précision mais n'a pas vocation à être exhaustive: seuls les intérêts strictement nécessaires à la prévention du conflit d'intérêts dans la structure doivent être déclarés.

Par comparaison avec les déclarations soumises à la Haute Autorité, les intérêts susceptibles d'être déclarés peuvent concerner:

- les activités professionnelles donnant lieu à rémunération ou gratification exercées à la date de la nomination ou au cours des cinq dernières années;
- les activités de consultant exercées à la date de la nomination ou au cours des cinq dernières années;
- les participations aux organes dirigeants d'un organisme public ou privé ou d'une société à la date de la nomination ou lors des cinq dernières années;
- les participations financières directes dans le capital d'une société à la date de la nomination;
- les activités professionnelles exercées à la date de la nomination par le conjoint, le partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou le concubin;
- les fonctions bénévoles susceptibles de faire naître un conflit d'intérêts;
- les fonctions et mandats électifs exercés à la date de la nomination.

Cette liste n'est pas figée et peut s'enrichir d'autres intérêts en fonction des risques spécifiques à chaque structure.

En cas de besoin d'informations complémentaires, le référent déontologue peut être contacté par le déclarant. Il est préférable d'intégrer cette disposition dans la charte de déontologie de la structure, accompagnée de précisions sur les délais de transmission auxquels sont soumis les déclarants ainsi que sur la publicité, ou non, des informations recueillies.

DÉCLARATION D'INTÉRÊTS

INTÉRÊT À DÉCLARER	DESCRIPTION

Renseignements personnels

Nom: Prénom:

En qualité de:

Date de nomination ou d'entrée en fonction (JJ/MM/AAAA):

Date de renouvellement éventuelle (JJ/MM/AAAA):

Téléphone professionnel:

Courriel professionnel:

Signature

Je soussigné(e) certifie sur l'honneur l'exactitude des renseignements fournis.

Fait à

Le

Signature:

Envoi

À retourner au référent déontologue:

- par mail à l'adresse suivante: [Adresse mail de référent déontologue ou de toute autre autorité chargée de traiter les déclarations]
- ou par courrier postal, sur lequel figurera la mention « CONFIDENTIEL »: [Adresse]

Fiche 24

Exemple de procédure de recueil des signalements émis par les lanceurs d'alerte

La Haute Autorité pour la transparence de la vie publique s'est dotée d'une procédure interne de recueil des signalements émis par les lanceurs d'alerte, consultable en ligne et retranscrite ci-dessous à titre d'exemple.

Le présent document établit, conformément aux dispositions de l'article 8 de la loi n°2016-1691 du 9 décembre 2016 (dite loi « Sapin II ») et du décret n°2017-564 du 19 avril 2017 pris pour son application, la procédure de recueil des signalements émis par les agents de la Haute Autorité ou par des collaborateurs extérieurs et occasionnels.

1. Le champ de la procédure de recueil des signalements

Le lanceur d'alerte, pour l'application de cette procédure, est un agent, vacataire, prestataire ou stagiaire de la Haute Autorité qui signale, de manière désintéressée et de bonne foi, des faits dont il ou elle a eu personnellement connaissance et dont elle estime qu'ils constituent :

- une violation du règlement intérieur de la Haute Autorité ;
- un crime ou un délit ;
- une violation grave et manifeste d'un engagement international régulièrement ratifié ou approuvé par la France ou d'un acte unilatéral d'une organisation internationale pris sur le fondement d'un tel engagement ;
- une violation grave et manifeste de la loi ou du règlement ;
- une menace ou un préjudice grave pour l'intérêt général ;

Le lanceur d'alerte adresse dans un premier temps, conformément à la présente procédure, son signalement à son supérieur hiérarchique, direct ou indirect (responsable de section, chef de pôle, secrétaire général adjoint, secrétaire général, président) ou au référent désigné.

En l'absence de diligences du destinataire de l'alerte à vérifier, dans un délai raisonnable, la recevabilité du signalement, celui-ci pourra être adressé à l'autorité judiciaire ou à l'autorité administrative. En dernier ressort, le signalement pourra être public. Le signalement peut également être adressé au Défenseur des droits afin qu'il oriente le lanceur d'alerte vers l'organisme approprié de recueil de l'alerte.

Le lanceur d'alerte ne peut faire l'objet de mesures disciplinaires ou discriminatoires, directes ou indirectes, pour avoir effectué un signalement de bonne foi. Il n'est pas responsable pénalement de l'atteinte à un secret protégé par la loi (à l'exception du secret de la défense nationale, du secret médical et du secret des relations entre un avocat et son client), dans les conditions fixées à l'article 122-9 du code pénal.

En revanche, l'auteur d'un signalement abusif encourt les peines prévues par l'article 226-10 du code pénal relatives aux dénonciations calomnieuses.

2. Les modalités de transmission et de traitement des signalements

Le signalement prend la forme d'un courrier électronique chiffré à l'adresse professionnelle du destinataire. Le référent dispose pour l'exercice de ses fonctions de l'adresse électronique suivante : `alerte@hatvp.fr`, configurée de manière à recevoir des messages chiffrés.

Le courrier électronique de signalement contient :

- l'identité, les fonctions et les coordonnées de l'émetteur du signalement ;
- l'identité et les fonctions de la ou des personnes faisant l'objet du signalement ;
- la description des faits signalés ;
- toute information et tout document, sous toutes formes ou supports, permettant d'étayer ce signalement.

Un accusé de réception est adressé, dans un délai d'un jour ouvré, indiquant le délai raisonnable et prévisible, qui ne peut excéder quinze jours, dans lequel la recevabilité du signalement est examinée, ainsi que les modalités suivant lesquelles l'auteur sera informé des suites données à son signalement.

Lorsque le signalement n'est pas suffisamment étayé pour lui permettre d'en apprécier la recevabilité, le destinataire du signalement peut demander au lanceur d'alerte les éléments complémentaires nécessaires. Le délai de traitement indiqué dans l'accusé de réception ne court alors qu'à compter de la réception de ces pièces.

Le destinataire du signalement informe les personnes visées par celui-ci dans un délai d'un jour ouvré ou, le cas échéant, après l'adoption des mesures conservatoires nécessaires pour prévenir la destruction de preuves relatives au signalement.

Le destinataire du signalement apprécie la recevabilité du signalement et mène toutes opérations de vérification du caractère sérieux des faits signalés. À cet effet, il peut s'entretenir avec tout agent de la Haute Autorité. Il dispose de l'assistance, en tant que de besoin, du pôle juridique et études et, le cas échéant, du référent déontologue. Il tient un compte-rendu des opérations de vérifications.

Le destinataire détermine les suites à donner au signalement:

- s'il estime que le signalement n'est pas recevable ou que les vérifications menées permettent d'établir que les faits signalés ne constituent pas une des violations concernées par le droit d'alerte, il ne donne pas suite au signalement. Si des éléments tendent à montrer que le signalement a été fait de manière intéressée ou de mauvaise foi, il en informe le secrétaire général de la Haute Autorité, qui peut engager une procédure disciplinaire;
- s'il estime que les faits signalés sont passibles d'une sanction disciplinaire, il saisit le supérieur hiérarchique de l'agent;
- s'il estime que les faits signalés sont passibles d'une sanction pénale, il avise en outre le procureur de la République, conformément à l'article 40 du code de procédure pénale. Le destinataire informe le lanceur d'alerte et les personnes concernées des suites données au signalement.

3. Les garanties de sécurité et de confidentialité des signalements

Le destinataire du signalement est soumis aux obligations de confidentialité prévues à l'article 9 de la loi du 9 décembre 2016. Il peut communiquer des informations relatives au signalement uniquement si une telle communication est nécessaire pour les besoins de la vérification ou du traitement des informations signalées. Ces tiers sont alors soumis aux mêmes obligations.

Les documents reçus sous format numérique relatifs au signalement sont conservés par le destinataire du signalement dans un espace chiffré auquel il est seul à avoir accès.

Le chef du Pôle système d'information prend toutes précautions utiles pour préserver la sécurité et l'intégrité des données lors de leur recueil, de leur transmission et de leur conservation.

L'ensemble des documents sous format papier relatifs au signalement est conservé par le destinataire dans le coffre-fort du président de la Haute Autorité, auquel il demande accès par écrit.

L'identité de l'auteur du signalement et celle des personnes visées sont traitées de façon confidentielle par le destinataire. Les éléments de nature à identifier le lanceur d'alerte ne peuvent être divulgués, sauf à l'autorité judiciaire, qu'avec le consentement de celui-ci. Les éléments de nature à identifier la personne mise en cause par un signalement ne peuvent être divulgués, sauf à l'autorité judiciaire, qu'une fois établi le caractère sérieux de l'alerte.

Les données relatives au signalement sont détruites par le destinataire :

- sans délai si le destinataire considère, dès la réception du signalement, qu'il n'entre pas dans le champ du dispositif ;
- dans un délai de deux mois à compter de la clôture de l'ensemble des opérations de recevabilité ou de vérification si aucune suite n'est donnée au signalement ;
- au terme de la procédure disciplinaire ou des poursuites judiciaires lorsque de telles actions sont engagées à l'encontre de la personne mise en cause ou de l'auteur d'une alerte abusive.

Fiche 25

La Haute Autorité pour la transparence de la vie publique

En matière déontologique, les premiers interlocuteurs sont le supérieur hiérarchique et le référent déontologue.

1. Présentation

La Haute Autorité pour la transparence de la vie publique est une autorité administrative indépendante créée par les lois du 11 octobre 2013¹ relatives à la transparence de la vie publique. Elle remplace la Commission pour la transparence financière de la vie politique qui existait depuis 1988.

Le président de la Haute Autorité est nommé par le Président de la République après avis des commissions des lois des deux chambres. Depuis 2013, cette fonction est occupée par M. Jean-Louis Nadal. Le collège de la Haute Autorité est composé, outre son président, de huit membres. Six d'entre eux sont issus des plus hautes juridictions de l'État et élus par leurs pairs, les deux autres personnalités extérieures étant nommées l'une par le président de l'Assemblée nationale et l'autre par le président du Sénat. Le mandat de l'ensemble des membres de la Haute Autorité est de six ans, non renouvelable et non révocable.

La Haute Autorité pour la transparence de la vie publique est chargée notamment de promouvoir la transparence et de diffuser une culture de l'intégrité au sein de la sphère publique.

2. Missions

La Haute Autorité exerce plusieurs missions :

— la prévention des atteintes à la probité, notamment via le contrôle des déclarations de patrimoine et des déclarations d'intérêts soumises par les responsables publics, et de la gestion des instruments financiers ;

1. Loi organique n°2013-906 et loi n°2013-907 du 11 octobre 2013 relatives à la transparence de la vie publique

- le contrôle du « pantouflage » des anciens membres du Gouvernement, présidents d'exécutifs locaux et membres d'autorités administratives ou publiques indépendantes à l'issue de leurs fonctions (3 ans);
- le conseil déontologique;
- l'encadrement du lobbying avec la gestion du registre des représentants d'intérêts.

La Haute Autorité publie chaque année un rapport d'activité dans lequel elle dresse le bilan de son action et formule plusieurs propositions afin de renforcer le cadre d'intégrité de la sphère publique.

3. Champ d'intervention

2. La liste exhaustive est disponible à l'article 11 de la loi n°2013-907 du 11 octobre 2013

Plus de 15 800 responsables publics français² sont soumis à l'obligation de déclaration de situation patrimoniale et d'intérêts auprès de la Haute Autorité, notamment:

- les membres du Gouvernement;
- certains responsables publics élus: députés et sénateurs, représentants français au Parlement européens, membres d'exécutifs locaux importants;
- certains responsables publics non élus: conseillers ministériels, collaborateurs du Président de la République, des Présidents du Sénat et de l'Assemblée nationale, membres d'autorités administratives ou publiques indépendantes, personnes occupant un emploi à la décision du Gouvernement, hauts fonctionnaires, dirigeants d'entreprises publiques, présidents des fédérations sportives, membres du Conseil supérieur de la magistrature, etc.

En outre, depuis 2016, la Haute Autorité est chargée de mettre en œuvre un registre numérique commun des représentants d'intérêts. En janvier 2019, 1760 représentants d'intérêts sont inscrits, pour plus de 6500 activités déclarées.

4. Saisines

Saisine facultative en vue d'obtenir un conseil déontologique

En plus du contrôle des déclarations de patrimoine et d'intérêts, la Haute Autorité peut délivrer des conseils déontologiques:

- aux responsables publics soumis à déclaration du patrimoine et/ou d'intérêts: ces déclarants peuvent solliciter l'avis de la Haute Autorité sur toute question déontologique rencontrée dans l'exercice de leur mandat ou de leurs fonctions. Ces avis sont confidentiels et contiennent des recommandations personnalisées;

— à des institutions, dès lors que leurs dirigeants entrent eux-mêmes dans le champ des lois relative à la transparence de la vie publique. Ces demandes concernent généralement la mise en place d'un code ou d'une charte de déontologie.

La Haute Autorité peut être saisie par courrier adressé au président de la Haute Autorité au 98/102 rue de Richelieu, CS 80202, 75082 PARIS CEDEX ou par un courriel adressé à secretariat.hatvp@hatvp.fr.

Saisine obligatoire pour le contrôle de l'exercice d'une activité dans le privé

Les membres du Gouvernement, des présidents d'exécutifs locaux et des membres des autorités administratives et publiques indépendantes³ doivent, préalablement à l'exercice d'une activité dans le secteur privé et dans les trois ans après la fin des responsabilités publiques, saisir la Haute Autorité qui contrôlera la compatibilité de l'exercice d'une activité dans le secteur privé avec les fonctions publiques passées.

Un double contrôle est effectué :

— un contrôle « pénal », préventif et sous réserve de l'appréciation du juge pénal, afin d'éviter tout risque de prise illégale d'intérêts⁴ ;
— un contrôle déontologique, qui permet de vérifier que l'exigence de prévention des conflits d'intérêts n'a pas été méconnue ou que l'activité envisagée ne porte pas atteinte à la dignité, à la probité et à l'intégrité des fonctions antérieures.

La saisine de la Haute Autorité peut être adressée au Président de la Haute Autorité, soit par courriel à l'adresse secretariat.president@hatvp.fr, soit par courrier au 98/102 rue de Richelieu, CS 80202, 75082 PARIS CEDEX, en précisant :

— la nature des fonctions antérieurement exercées et qui justifient une demande d'avis en application de l'article 23 précité ;
— la nature de la ou des activité(s) envisagées à l'issue de ces fonctions ;
— toute information susceptible de faciliter l'instruction de la demande.

5. Pouvoirs et moyens d'action

Dans ses missions de contrôle, la Haute Autorité dispose de moyens d'enquête, dont l'appui de l'administration fiscale qui est déliée du secret professionnel à son égard.

La Haute Autorité travaille également en coopération avec la Commission de déontologie de la fonction publique (cf. ci-après) afin de faciliter l'échange d'informations nécessaires à l'accomplissement de leurs missions respectives.

3. Liste des responsables publics concernés précisée à l'article 23 I de la loi n°2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique

4. Article 432-13 du code pénal

Fiche 26

La Commission de déontologie de la fonction publique

En matière déontologique, les premiers interlocuteurs sont le supérieur hiérarchique et le référent déontologue.

La Commission de déontologie fait l'objet d'un projet de réforme et ses missions sont susceptibles d'évoluer prochainement. L'avant-projet de loi de transformation de la fonction publique, présenté alors que ce guide était en cours de rédaction, introduit plusieurs dispositions nouvelles. Il renforce notamment le rôle du référent déontologue comme interlocuteur de premier niveau. Si le projet de loi venait à être adopté, les mesures suivantes pourraient entrer en vigueur.

- Les agents publics qui seront désormais soumis à son contrôle seront ceux qui occupent des emplois dont le niveau hiérarchique ou la nature des fonctions qui le justifient et qui partent créer ou reprendre une entreprise ou qui quittent de manière définitive ou temporaire le secteur public pour le secteur privé.
- L'administration devra saisir la Commission de déontologie lorsque des agents, fonctionnaires ou contractuels ayant exercé une activité dans le secteur privé au cours des trois dernières années, accèdent ou reviennent sur un emploi de directeur d'administration centrale ou d'établissement public de l'État.
- En cas de départ définitif ou temporaire d'un agent de la fonction publique pour le secteur privé, la Commission pourra se prononcer sur la compatibilité entre les fonctions exercées et l'activité envisagée sur saisine de l'autorité hiérarchique, seulement dans le cas où le référent déontologue préalablement saisi en raison d'un doute sérieux n'a pas été en mesure de se prononcer.

1. Présentation

La Commission de déontologie de la fonction publique est une institution placée auprès du Premier ministre et créée par la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques. Cette commission est commune aux trois versants de la fonction publique.

La Commission est composée de 14 membres, tous nommés pour une période de trois ans renouvelables une fois. Depuis 2017, son président est M. Roland Peylet.

La Commission de déontologie de la fonction publique est chargée d'apprécier le respect des principes déontologiques inhérents à l'exercice d'une fonction publique et au départ vers le privé.

2. Missions

La Commission de déontologie peut être amenée à rendre des avis ou à formuler des recommandations, notamment sur des projets de charte ou des situations individuelles.

L'objectif de la Commission de déontologie est de prévenir tout conflit d'intérêts et la prise illégale d'intérêts. L'exercice d'une activité, présente ou potentielle, ne doit pas non plus compromettre ou mettre en cause le fonctionnement normal, l'indépendance ou la neutralité du service, ni méconnaître les principes déontologiques inhérents à la fonction publique.

Elle doit être obligatoirement saisie pour tout fonctionnaire ou agent non titulaire (par l'agent lui-même ou par l'autorité dont il relève), concerné par une des situations suivantes:

- un départ, définitif (retraite, démission) ou temporaire (disponibilité, détachement mise à disposition) de la fonction publique, afin d'exercer toute activité lucrative, salariée ou non, dans une entreprise privée ou un organisme de droit privé, ou de toute activité libérale (communément appelé « pantouflage »). La Commission examine à cette occasion la compatibilité de cette nouvelle activité avec les fonctions exercées au cours des trois années précédentes;
- un cumul d'activités, c'est-à-dire l'exercice d'une activité privée en même temps que ses fonctions;
- un projet de création ou de reprise d'une entreprise à temps partiel;
- la participation, en tant que chercheur, à la création d'une entreprise pour valoriser ses recherches ou aux activités des entreprises existantes.

En l'absence de saisine préalable du fonctionnaire, le président de la Commission peut s'autosaisir dans un délai de trois mois à compter de son embauche ou de la création de l'entreprise ou l'organisme privé.

3. Pouvoirs et moyens d'action

La Commission de déontologie de la fonction publique peut:

- demander au fonctionnaire et/ou à l'autorité dont il relève (ou a relevé) tout document nécessaire à l'examen de la saisine;
- recueillir auprès des personnes publiques et privées toute information nécessaire à l'accomplissement de sa mission;
- entendre ou consulter toute personne dont le concours lui paraît utile.

Après la saisine, la commission rend un avis dans un délai de deux mois qui peut être:

- un avis de compatibilité (avec éventuelles réserves);
- un avis d'incompatibilité;
- un avis d'incompétence, d'irrecevabilité ou de non-lieu à statuer le cas échéant.

En cas de non-respect, le fonctionnaire peut s'exposer à des poursuites disciplinaires par son autorité hiérarchique. Un fonctionnaire retraité peut faire l'objet de retenues sur sa pension, dans la limite de 20% pendant les trois ans suivants la cessation de fonction. Un agent contractuel risque quant à lui une rupture sans préavis de son contrat sans indemnités.

Fiche 27

Le Défenseur des droits

En matière déontologique, les premiers interlocuteurs sont le supérieur hiérarchique et le référent déontologue.

1. Présentation et missions

Le Défenseur des droits est une autorité administrative indépendante, inscrite dans la Constitution depuis 2008 et instituée en 2011.

Le Défenseur des droits est nommé par le Président de la République pour un mandat de six ans non renouvelable et non révocable. Depuis 2014, cette fonction est occupée par M. Jacques Toubon.

Le Défenseur des droits est chargé de veiller à la protection des droits et des libertés et de promouvoir l'égalité.

Le Défenseur des droits est chargé de 5 grandes missions¹ :

- défendre les droits et libertés dans le cadre des relations avec l'administration de l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics et les organismes investis d'une mission de service public ;
- défendre et promouvoir l'intérêt supérieur et les droits de l'enfant ;
- lutter contre les discriminations, directes ou indirectes et promouvoir l'égalité ;
- veiller au respect de la déontologie par les personnes exerçant des activités de sécurité sur le territoire de la République ;
- orienter vers les autorités compétentes toute personne signalant une alerte dans les conditions fixées par la loi, de veiller aux droits et libertés de cette personne.

1. Attribuées par la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits.

2. Un acteur de la déontologie : l'orientation et la protection des lanceurs d'alerte

La loi organique n°2016-1690 du 9 décembre 2016 attribue au Défenseur des droits une nouvelle compétence en le chargeant d'orienter vers les autorités compétentes toute personne signalant une alerte dans les conditions fixées par la loi et de veiller aux droits et libertés de cette personne.

Il est important de rappeler que le Défenseur des droits n'a pas vocation à traiter directement l'alerte, c'est-à-dire à procéder à des contrôles pour constater ou mettre fin aux dysfonctionnements signalés. Il accompagne le lanceur d'alerte dans la saisine de l'organisme ou de l'autorité appropriés tout en le protégeant, le cas échéant, contre toute mesure de rétorsion ou de représailles prise à son encontre.

Un guide destiné à orienter les auteurs de signalements et à rappeler leur régime de protection est par ailleurs disponible sur le site internet du Défenseur des droits.

Afin de garantir la confidentialité des échanges, le Défenseur des droits est saisi par un lanceur d'alerte uniquement par courrier postal, sous double enveloppe. Le pli postal contient une enveloppe intérieure fermée sur laquelle doit figurer la mention « Signalement d'une alerte (et date de l'envoi) ». Un accusé réception est alors adressé comportant un numéro identifiant qui sera par la suite utilisé pour l'ensemble des échanges avec le Défenseur des droits.

Annexe

Références

Juridiques

Les références juridiques présentées ici sont celles qui aident à la compréhension du guide déontologique. Les articles sont parfois tronqués, seuls les éléments les plus pertinents étant reproduits.

1. Lois

[Loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, dite « Le Pors »](#)

Article 6 ter A : « Dans le cas d'un conflit d'intérêts, le fonctionnaire 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 ».

Articles 25 à 28 : obligations et principes déontologiques

Article 25 : « Le fonctionnaire exerce ses fonctions avec dignité, impartialité, intégrité et probité.

Dans l'exercice de ses fonctions, il est tenu à l'obligation de neutralité.

Le fonctionnaire exerce ses fonctions dans le respect du principe de laïcité. À ce titre, il s'abstient notamment de manifester, dans l'exercice de ses fonctions, ses opinions religieuses.

Le fonctionnaire traite de façon égale toutes les personnes et respecte leur liberté de conscience et leur dignité.

Il appartient à tout chef de service de veiller au respect de ces principes dans les services placés sous son autorité. Tout chef de service peut préciser, après avis des représentants du personnel, les principes déontologiques applicables aux agents placés sous son autorité, en les adaptant aux missions du service ».

Article 25 bis : « Le fonctionnaire veille à faire cesser immédiatement ou à prévenir les situations de conflit d'intérêts dans lesquelles il se trouve ou pourrait se trouver ».

Article 25 ter : « La nomination dans l'un des emplois dont le niveau hiérarchique ou la nature des fonctions le justifient, mentionné sur une liste établie par décret en Conseil d'État, est conditionnée à la transmission préalable par le fonctionnaire d'une déclaration exhaustive, exacte et sincère de ses intérêts à l'autorité investie du pouvoir de nomination.

Dès la nomination du fonctionnaire dans l'un des emplois définis au premier alinéa du présent I, l'autorité investie du pouvoir de nomination transmet la déclaration d'intérêts produite par le fonctionnaire à l'autorité hiérarchique dont il relève dans l'exercice de ses nouvelles fonctions.

II.- Lorsque l'autorité hiérarchique constate que le fonctionnaire se trouve dans une situation de conflit d'intérêts, au sens du I de l'article 25 bis, elle prend les mesures nécessaires pour y mettre fin ou enjoint au fonctionnaire de faire cesser cette situation dans un délai qu'elle détermine.

Lorsque l'autorité hiérarchique ne s'estime pas en mesure d'apprécier si le fonctionnaire se trouve en situation de conflit d'intérêts, elle transmet la déclaration d'intérêts de l'intéressé à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique ».

Article 25 quater : « I. Le fonctionnaire exerçant des responsabilités en matière économique ou financière et dont le niveau hiérarchique ou la nature des fonctions le justifient est tenu de prendre, dans un délai de deux mois suivant cette nomination, toutes dispositions pour que ses instruments financiers soient gérés, pendant la durée de ses fonctions, dans des conditions excluant tout droit de regard de sa part.

Le fonctionnaire justifie des mesures prises auprès de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.

Les documents produits en application du présent I ne sont ni versés au dossier du fonctionnaire, ni communicables aux tiers ».

Article 28 bis : « 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 ».

[Loi n°84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale](#)

Article 23 : « Les centres de gestion assurent pour leurs agents, y compris ceux qui sont mentionnés à l'article 97, et pour l'ensemble des agents des collectivités territoriales et établissements publics affiliés, les missions suivantes [...] une assistance juridique statutaire, y compris pour la fonction de référent déontologue prévue à l'article 28 bis de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires ».

[Loi n°90-1067 du 28 novembre 1990 relative à la fonction publique territoriale et portant modification de certains articles du code des communes](#)

Article 21 : « Les organes délibérants des collectivités territoriales et de leurs établissements publics fixent la liste des emplois pour lesquels un logement de fonction peut être attribué gratuitement ou moyennant une redevance par la collectivité ou l'établissement public concerné, en raison notamment des contraintes liées à l'exercice de ces emplois.

[...]

La délibération précise les avantages accessoires liés à l'usage du logement.

Les décisions individuelles sont prises en application de cette délibération par l'autorité territoriale ayant le pouvoir de nomination.

Pour l'application des dispositions précédentes, un logement de fonction et un véhicule peuvent être attribués par nécessité absolue de service

aux agents occupant l'un des emplois fonctionnels [...]. Dans les mêmes conditions, un logement et un véhicule de fonction peuvent être attribués par nécessité absolue de service à un seul emploi de collaborateur de cabinet du président de conseil général ou régional, d'un maire ou d'un président d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 80 000 habitants. Les frais de représentation inhérents à leurs fonctions sont fixés par délibération de l'organe délibérant ».

[Loi n°2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique](#)

Article 1 : « Les membres du Gouvernement, 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. Les membres des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes exercent également leurs fonctions avec impartialité ».

Article 2 : « I- 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.

Lorsqu'ils estiment se trouver dans une telle situation :

1° Les membres des collèges d'une autorité administrative indépendante ou d'une autorité publique indépendante s'abstiennent de siéger ou, le cas échéant, de délibérer. Les personnes qui exercent des compétences propres au sein de ces autorités sont suppléées suivant les règles de fonctionnement applicables à ces autorités ;

2° Sous réserve des exceptions prévues au deuxième alinéa de l'article 432-12 du code pénal, les personnes titulaires de fonctions exécutives locales sont suppléées par leur délégataire, auquel elles s'abstiennent d'adresser des instructions ;

3° Les personnes chargées d'une mission de service public qui ont reçu délégation de signature s'abstiennent d'en user ;

4° Les personnes chargées d'une mission de service public placées sous l'autorité d'un supérieur hiérarchique le saisissent; ce dernier, à la suite de la saisine ou de sa propre initiative, confie, le cas échéant, la préparation ou l'élaboration de la décision à une autre personne placée sous son autorité hiérarchique».

Article 18-5: « Les représentants d'intérêts exercent leur activité avec probité et intégrité ».

Article 20: la Haute Autorité « répond aux demandes d'avis des personnes mentionnées au 1° du présent I sur les questions d'ordre déontologique qu'elles rencontrent dans l'exercice de leur mandat ou de leurs fonctions. Ces avis, ainsi que les documents sur la base desquels ils sont rendus, ne sont pas rendus publics ».

[Loi n°2015-366 du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat](#)

[Loi n°2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires](#)

[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 « Sapin II »](#)

Article 6: « Un lanceur d'alerte est une personne physique qui révèle ou signale, de manière désintéressée et de bonne foi, un crime ou un délit, une violation grave et manifeste d'un engagement international régulièrement ratifié ou approuvé par la France, d'un acte unilatéral d'une organisation internationale pris sur le fondement d'un tel engagement, de la loi ou du règlement, ou une menace ou un préjudice graves pour l'intérêt général, dont elle a eu personnellement connaissance. [...] ».

Article 8: « I. - Le signalement d'une alerte est porté à la connaissance du supérieur hiérarchique, direct ou indirect, de l'employeur ou d'un référent désigné par celui-ci.

En l'absence de diligences de la personne destinataire de l'alerte mentionnée au premier alinéa du présent I à vérifier, dans un délai raisonnable, la recevabilité du signalement, celui-ci est adressé à l'autorité judiciaire, à l'autorité

administrative ou aux ordres professionnels. En dernier ressort, à défaut de traitement par l'un des organismes mentionnés au deuxième alinéa du présent I dans un délai de trois mois, le signalement peut être rendu public.

II. - En cas de danger grave et imminent ou en présence d'un risque de dommages irréversibles, le signalement peut être porté directement à la connaissance des organismes mentionnés au deuxième alinéa du I. Il peut être rendu public.

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

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

Article 17-I: « I. - Les présidents, les directeurs généraux et les gérants d'une société employant au moins cinq cents salariés, ou appartenant à un groupe de sociétés dont la société mère a son siège social en France et dont l'effectif comprend au moins cinq cents salariés, et dont le chiffre d'affaires ou le chiffre d'affaires consolidé est supérieur à 100 millions d'euros sont tenus de prendre les mesures destinées à prévenir et à détecter la commission, en France ou à l'étranger, de faits de corruption ou de trafic d'influence selon les modalités prévues au II.

Cette obligation s'impose également:

1° Aux présidents et directeurs généraux d'établissements publics à caractère industriel et commercial employant au moins cinq cents salariés, ou appartenant à un groupe public dont l'effectif comprend au moins cinq cents salariés, et dont le chiffre d'affaires ou le chiffre d'affaires consolidé est supérieur à 100 millions d'euros;

2° Selon les attributions qu'ils exercent, aux membres du directoire des sociétés anonymes régies par l'article L. 225-57 du code de commerce et employant au moins cinq cents salariés, ou appartenant à un groupe

de sociétés dont l'effectif comprend au moins cinq cents salariés, et dont le chiffre d'affaires ou le chiffre d'affaires consolidé est supérieur à 100 millions d'euros.

Lorsque la société établit des comptes consolidés, les obligations définies au présent article portent sur la société elle-même ainsi que sur l'ensemble de ses filiales, au sens de l'article L. 233-1 du code de commerce, ou des sociétés qu'elle contrôle, au sens de l'article L. 233-3 du même code. Les filiales ou sociétés contrôlées qui dépassent les seuils mentionnés au présent I sont réputées satisfaire aux obligations prévues au présent article dès lors que la société qui les contrôle, au sens du même article L. 233-3, met en œuvre les mesures et procédures prévues au II du présent article et que ces mesures et procédures s'appliquent à l'ensemble des filiales ou sociétés qu'elle contrôle.»

2. Décrets

[Décret n°91-1197 du 27 novembre 1991 organisant la profession d'avocat](#)

[Décret n°2001-654 du 19 juillet 2001 fixant les conditions et les modalités de règlements des frais occasionnés par les déplacements des personnels des collectivités locales et établissements publics mentionnés à l'article 2 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et abrogeant le décret n° 91-573 du 19 juin 1991](#)

[Décret n° 2005-235 du 14 mars 2005 relatif au remboursement des frais engagés par les élus locaux et modifiant le code général des collectivités territoriales](#)

[Décret n°2006-781 du 3 juillet 2006 fixant les conditions et les modalités de règlement des frais occasionnés par les déplacements temporaires des personnels civils de l'État](#)

[Décret n°2014-90 du 31 janvier 2014 portant application de l'article 2 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique](#)

Article 1: «Lorsqu'un membre du collège autre que le président estime que sa participation

à une délibération le placerait en situation de conflit d'intérêts, il en informe par écrit le président dès qu'il a connaissance de cette situation ou, au plus tard, au début de la réunion au cours de laquelle l'affaire en cause est délibérée.

Le président informe les autres membres du collège sans délai des conflits d'intérêts dont il a connaissance en vertu du premier alinéa ou de ceux qui le concernent ».

Article 2: «Le membre du collège qui décide de s'abstenir ne peut prendre part à aucune réunion ni émettre aucun avis en rapport avec la délibération en cause ».

Article 5: «Le présent article est applicable aux titulaires d'une fonction de président de conseil régional, de président du conseil exécutif de Corse, de président de l'assemblée de Guyane, de président du conseil exécutif de Martinique, de président de conseil général, de président élu d'un exécutif d'une collectivité d'outre-mer, de maire ou de président d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre.

Lorsqu'elles estiment se trouver en situation de conflit d'intérêts, qu'elles agissent en vertu de leurs pouvoirs propres ou par délégation de l'organe délibérant, les personnes mentionnées au précédent alinéa prennent un arrêté mentionnant la teneur des questions pour lesquelles elles estiment ne pas devoir exercer leurs compétences et désignant, dans les conditions prévues par la loi, la personne chargée de les suppléer ».

Article 7: «Les personnes chargées d'une mission de service public, à l'exception de celles visées aux chapitres Ier et II du présent décret, lorsqu'elles estiment se trouver en situation de conflit d'intérêts:

1° Si elles sont titulaires d'une délégation de signature, en informent sans délai le délégant par écrit, précisant la teneur des questions pour lesquelles elles estiment ne pas devoir exercer leurs compétences. Elles s'abstiennent de donner des instructions aux personnes placées sous leur autorité relativement à ces questions;

2° Si elles sont placées sous l'autorité d'un supérieur hiérarchique, informent sans délai

celui-ci par écrit, précisant la teneur des questions pour lesquelles elles estiment ne pas devoir exercer leurs compétences. Lorsque ce dernier estime qu'il y a lieu de confier le traitement de l'affaire à une autre personne placée sous son autorité, la personne dessaisie du dossier ne peut prendre part à aucune réunion ni émettre aucun avis en rapport avec les questions en cause ».

Décret n°2014-747 du 1er juillet 2014 relatif à la gestion des instruments financiers détenus par les membres du Gouvernement et par les présidents et membres des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes intervenant dans le domaine économique.

[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](#)

Article 5 : « Sont également soumis à l'obligation de déclaration [...] les personnes exerçant les fonctions de référent déontologue prévues à l'article 28 bis de la loi du 13 juillet 1983 ».

Article 7 : « La déclaration d'intérêts comporte les éléments suivants [...]. Toute modification substantielle des intérêts fait l'objet d'une déclaration complémentaire actualisant la déclaration mentionnée au premier alinéa et indiquant la nature et la date de l'événement ayant conduit à la modification ».

[Décret n°2017-519 du 10 avril 2017 relative au référent déontologue dans la fonction publique](#)

Article 2 : « Les référents déontologues sont désignés pour une durée fixée par décision du chef de service mentionné à l'article 25 de la loi du 13 juillet 1983 susvisée et qui ne peut être modifiée qu'avec leur accord exprès. Au terme de cette période, il peut être procédé, dans les mêmes conditions, au renouvellement de leurs mission ».

Article 3 : « 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 ».

Article 4 : « Le référent déontologue est désigné à un niveau permettant l'exercice effectif de ses missions.

Plusieurs chefs de service peuvent désigner un même référent déontologue pour les agents publics placés sous leur autorité respective. Un arrêté du ministre compétent ou de l'autorité territoriale compétente peut également désigner un même référent déontologue pour des services placés sous son autorité et des établissements publics placés sous sa tutelle.

Dans les administrations et les établissements publics de l'État, le référent déontologue est désigné par le chef de service au sein ou à l'extérieur de leur service.

Dans les collectivités publiques relevant de la loi du 26 janvier 1984 précitée, il 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.

Dans les établissements mentionnés à l'article 2 de la loi du 9 janvier 1986 précitée, il est désigné par l'autorité investie du pouvoir de nomination ».

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

Article 6 : « Le chef de service met à la disposition du référent déontologue qu'il désigne selon les modalités prévues à l'article 4 les moyens matériels, notamment informatiques, permettant l'exercice effectif des missions ».

Article 7 : « Le référent déontologue est tenu au secret et à la discrétion professionnels [...] ».

Article 8 : « Lorsque des faits susceptibles d'être qualifiés de conflit d'intérêts lui ont été signalés sur le fondement de l'article 6 ter A de la loi du 13 juillet 1983 précitée, le référent déontologue apporte, le cas échéant, aux personnes intéressées tous conseils de nature à faire cesser ce conflit ».

[Décret n°2017-547 du 13 avril 2017 relatif à la gestion des instruments financiers détenus par les fonctionnaires ou les agents occupant certains emplois civils](#)

[Décret n°2017-564 du 19 avril 2017 relatif aux procédures de recueil des signalements émis par les lanceurs d'alerte au sein des personnes morales de droit public ou de droit privé ou des administrations de l'État](#)

Article 4 : « Dans les organismes mentionnés à l'article 2 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 susvisée, au premier alinéa de l'article 2 de la loi du 26 janvier 1984 susvisée et à l'article 2 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 susvisée, le référent déontologue mentionné à l'article 28 bis de la loi du 13 juillet 1983 susvisée peut également être désigné pour exercer les missions de référent mentionné au I.
Le référent déontologue prévu à l'article L. 4122-10 du code de la défense peut également être désigné pour exercer les missions de référent mentionné au I ».

[Décret n°2018-63 du 2 février 2018 relatif aux obligations de transmission de déclarations d'intérêts et de situation patrimoniale prévues aux articles L. 4122-6 et L. 4122-8 du code de la défense](#)

3. Arrêtés

Arrêté du 3 juillet 2006 fixant les taux des indemnités de mission prévues à l'article 3 du décret n° 2006-781 du 3 juillet 2006 fixant les conditions et les modalités de règlement des frais occasionnés par les déplacements temporaires des personnels civils de l'État

Arrêté du 26 août 2008 modifiant l'arrêté du 3 juillet 2006 fixant les taux des indemnités kilométriques prévues à l'article 10 du décret n° 2006-781 du 3 juillet 2006 fixant les conditions

et les modalités de règlement des frais occasionnés par les déplacements temporaires des personnels de l'État

Arrêté du 5 janvier 2007 fixant le montant maximum de l'indemnité forfaitaire prévue à l'article 14 du décret n° 2001-654 du 19 juillet 2001 fixant les conditions et les modalités de règlement des frais occasionnés par les déplacements des personnels des collectivités et établissements publics mentionnés à l'article 2 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et abrogeant le décret n° 91-573 du 19 juin 1991

Ministère des armées, arrêté du 9 octobre 2017 relatif au réseau des référents déontologues prévu à l'article L. 4122-10 du code de la défense

Ministère des armées, arrêté du 23 août 2018 relatif à la procédure de recueil des signalements des alertes au ministère des armées, pris en application du III de l'article 8 et du I de l'article 15 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique

4. Circulaires

Ministre de la fonction publique, circulaire du 15 mars 2017 relative au respect du principe de laïcité dans la fonction publique.

5. Codes

[Code général des collectivités territoriales](#)

Article L. 1111-1-1: Charte de l'élu local

« 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 présente charte de l'élu local.

Charte de l'élu local

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 ».

Article L. 2131-11: « 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 mandataire ».

Code du travail

Article L. 1121-1: « Nul ne peut apporter aux droits des personnes et aux libertés individuelles et collectives de restrictions qui ne seraient pas justifiées par la nature de la tâche à accomplir ni proportionnées au but recherché ».

Code des relations entre le public et l'administration

Articles R. 312-3: « Les documents administratifs mentionnés au premier alinéa de l'article L. 312-2 émanant des administrations centrales de l'État sont, sous réserve des dispositions des articles L. 311-5 et L. 311-6, publiés dans des bulletins ayant une périodicité au moins trimestrielle et comportant dans leur titre la mention « Bulletin officiel ».

Des arrêtés ministériels déterminent, pour chaque administration, le titre exact du ou des bulletins la concernant, la matière couverte par ce ou ces bulletins ainsi que le lieu ou le site internet où le public peut les consulter ou s'en procurer copie ».

Article R. 312-4: « Les instructions et circulaires mentionnées au premier alinéa de l'article L. 312-2, qui émanent des autorités administratives de l'État agissant dans les limites du département, sont publiées au recueil des actes administratifs du département ayant une périodicité au moins trimestrielle. Cette publication peut intervenir par voie électronique. Ceux de ces documents qui émanent d'autorités dont la compétence s'étend au-delà des limites d'un seul département sont publiés au recueil des actes administratifs de chacun des départements intéressés ».

Article R. 312-5: « Les instructions et circulaires mentionnées au premier alinéa de l'article L. 312-2, qui émanent des communes, des départements, des régions ou de la collectivité territoriale de Corse, sont publiées, au choix de l'autorité exécutive de la collectivité intéressée: 1° Soit par insertion dans un bulletin officiel lorsqu'il a une périodicité au moins trimestrielle; 2° Soit par transcription dans les trois mois sur un registre tenu à la disposition du public. Cette publication peut intervenir par voie électronique.

Les maires, les présidents des conseils départementaux, les présidents des conseils régionaux et le président du conseil exécutif de la collectivité territoriale de Corse informent le préfet de la forme de publication adoptée ».

Article R. 312-6: « Les instructions et circulaires mentionnées au premier alinéa de l'article L. 312-2, qui émanent des établissements publics, des autres personnes de droit public et des personnes de droit privé chargées de la gestion d'un service public, sont publiées, au choix de leur conseil d'administration:

1° Soit par insertion dans un bulletin officiel lorsqu'il a une périodicité au moins trimestrielle; 2° Soit par transcription dans les trois mois sur un registre tenu à la disposition du public. Cette publication peut intervenir par voie électronique ».

Code de procédure pénale

Article 40: «Toute autorité constituée, tout officier public ou fonctionnaire qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance d'un crime ou d'un délit est tenu d'en donner avis sans délai au procureur de la République et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs».

Code pénal

Article 432-11: «Est puni de dix ans d'emprisonnement et de 150 000 euros d'amende le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique, chargée d'une mission de service public, ou investie d'un mandat électif 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:

1° Soit pour accomplir ou s'abstenir d'accomplir un acte de sa fonction, de sa mission ou de son mandat ou facilité par sa fonction, sa mission ou son mandat;

2° 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».

Article 432-12: «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».

Article 432-14: «Est puni de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 euros d'amende le fait par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public ou investie d'un mandat électif public ou exerçant les fonctions de représentant, administrateur ou agent de l'État, des collectivités territoriales, des établissements publics, des sociétés d'économie mixte d'intérêt national chargées d'une mission de service public et des sociétés d'économie mixte locales ou par toute personne agissant pour le compte de l'une de celles susmentionnées 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 délégations de service public».

Article 432-15: «Le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public, un comptable public, un dépositaire public ou l'un de ses subordonnés, de détruire, détourner ou soustraire un acte ou un titre, ou des fonds publics ou privés, ou effets, pièces ou titres en tenant lieu, ou tout autre objet qui lui a été remis en raison de ses fonctions ou de sa mission, est puni de dix ans d'emprisonnement et de 150 000 euros d'amende».

Code de déontologie des députés

Article 5: «Les députés ont le devoir de faire connaître tout intérêt personnel qui pourrait interférer dans leur action publique et prendre toute disposition pour résoudre un tel conflit d'intérêts au profit du seul intérêt général».

Code général des impôts

Annexe 2, article 206-IV-3°: «Le coefficient d'admission est nul dans les cas suivants: [...] Lorsque le bien est cédé sans rémunération ou moyennant une rémunération très inférieure à son prix normal, notamment à titre de commission, salaire, gratification, rabais, bonification, cadeau, quelle que soit la qualité du bénéficiaire ou la forme de la distribution, sauf quand il s'agit de biens de très faible valeur. Un arrêté du ministre chargé du budget en fixe la valeur maximale».

6. Délibérations de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique

Délibération n°2016-141 du 14 décembre 2016

relative à la demande d'avis d'un président de conseil départemental (disponible en annexe du rapport d'activité 2016 de la Haute Autorité)

Délibération n°2017-11 du 8 février 2017 relative au projet de charte de déontologie de Paris Habitat

7. Règlement intérieur de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique

Article 13: « Les membres, rapporteurs et agents n'acceptent aucun cadeau ni aucune invitation de la part d'un déclarant, à l'exception des cadeaux et invitations protocolaires. Ils n'acceptent aucun cadeau ou invitation, quelle que soit son origine, dont ils estiment qu'il serait de nature à les placer en situation de conflit d'intérêts ».

Introduction

PREMIÈRE PARTIE : INSTAURER DES PROCÉDURES DÉONTOLOGIQUES ADAPTÉES À SON ORGANISATION

1. Cartographier les risques

Fiche 1 Les objectifs de la cartographie des risques

Fiche 2 Proposition de méthode de cartographie des risques

1. Organiser la démarche d'élaboration de la cartographie

– Première étape: s'assurer un soutien hiérarchique et politique dans l'élaboration de la cartographie

– Deuxième étape: associer les agents à l'élaboration de la cartographie des risques

– Troisième étape: utiliser la documentation interne disponible

2. Identifier méthodiquement les facteurs de risques

– Identifications des risques liés aux conflits d'intérêts

– Identification des risques liés au cumul d'activité

– Hiérarchiser les risques pour établir des priorités d'action

– Actualiser la cartographie des risques régulièrement.

2. Élaborer une charte de déontologie

Fiche 3 Pourquoi se doter d'une charte de déontologie ?

Fiche 4 Comment se doter d'une charte de déontologie ?

1. Définir le champ de la charte

2. Être attentif au portage au plus haut niveau hiérarchique et/ou politique

3. Mener une concertation avec les parties prenantes

4. Envisager une saisine de la Haute Autorité sur le projet de charte

5. Adopter la charte

Fiche 5 Structurer le contenu de la charte de déontologie

1. Rappel des principes déontologiques et valeurs de l'action publique

2. Les éléments indispensables

3. L'adaptation aux spécificités de la structure

4. Les mesures pour veiller à la bonne application de la charte

5. La possibilité de chartes ou documents spécialisés

6. L'échéance de révision

Fiche 6 Bien communiquer autour de la charte de déontologie

1. Aux élus

2. Aux nouveaux agents

3. À l'extérieur

DEUXIÈME PARTIE : INSTITUER UN RÉFÉRENT DÉONTOLOGUE

Fiche 7 Les missions du référent déontologue

1. Conseiller
2. Former
3. Autres missions

Fiche 8 Désignation, positionnement et forme du référent déontologue

1. Objectifs
2. Méthode
 - La désignation
 - Les garanties d’indépendance
 - La question du cumul avec une autre fonction
 - Poste classique
 - Le référent laïcité
 - Le référent alerte éthique
 - Autres fonctions de référent
 - Forme individuelle ou collégiale?
 - Interne ou externe?
 - La saisine
 - La déontologie du référent déontologue
3. La communication autour du référent déontologue
 - Au moment de la nomination
 - Au cours des fonctions

Fiche 9 Moyens et formation du référent déontologue

1. Objectifs
2. Méthode
 - Le profil
 - La formation
 - Les ressources
 - L’accès à certaines informations spécifiques
3. Le dialogue avec les pairs :
vers des réseaux de déontologues

Fiche 10 Articuler la déontologie des élus et la déontologie des agents

Fiche 11 Articuler la mission du référent déontologue et le dispositif de recueil de l’alerte

1. Disposer d’une procédure de recueil de l’alerte fiable et opérationnelle
2. Méthode

TROISIÈME PARTIE: PRÉVENIR LES CONFLITS D'INTÉRÊTS ET ASSURER UNE GESTION ÉTHIQUE DE SON ORGANISATION

Fiche 12 Détecter les liens d'intérêts pertinents

1. Appréhender la définition du conflit d'intérêts
2. Détecter: la déclaration d'intérêts comme outil privilégié
 - Le système de déclaration d'intérêts issu de la loi de 2013
 - La possibilité d'un système déclaratif complémentaire adapté
 - Registre des déports

Fiche 13 Prévenir le conflit d'intérêts

1. La publicité de l'intérêt
2. Le déport
 - Les modalités de déport prévues par la loi
 - La renonciation à l'intérêt
 - Autres précautions dans le cadre de l'activité professionnelle

Fiche 14 Encadrer les libéralités: cadeaux et invitations

1. Les objectifs de l'encadrement des cadeaux et invitations
2. Comment encadrer les avantages?

Fiche 15 Encadrer l'utilisation des moyens octroyés aux élus et aux agents

1. Objectifs
2. Éléments de méthode

QUATRIÈME PARTIE: OUTILS PRATIQUES

Fiche 16 Récapitulatif de la démarche déontologique

Fiche 17 Étapes de la cartographie des risques

Fiche 18 Les principes déontologiques

Fiche 19 Le référent déontologue

Fiche 20 Les mécanismes déontologiques et la mise en œuvre de la charte

Fiche 21 Modèle de saisine du référent déontologue

Fiche 22 Modèle de déclaration des cadeaux, invitations et autres avantages

Fiche 23 Modèle de déclaration complémentaire d'intérêts

Fiche 24 Exemple de procédure de recueil des signalements émis par les lanceurs d'alerte

Fiche 25 La Haute Autorité pour la transparence de la vie publique

Fiche 26 La Commission de déontologie de la fonction publique

Fiche 27 Le Défenseur des droits

ANNEXE: RÉFÉRENCES JURIDIQUES

1. Lois
2. Décrets
3. Arrêtés
4. Circulaires
5. Codes
6. Délibérations de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique
7. Règlement intérieur de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique

Exigence ancienne, la déontologie des acteurs publics a été rénovée par plusieurs lois récentes, en particulier les lois du 11 octobre 2013 relatives à la transparence de la vie publique et du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires. Cette dernière offre aux fonctionnaires et agents publics un nouveau droit, celui de solliciter des conseils auprès d'un référent déontologue.

La Haute Autorité pour la transparence de la vie publique s'attache depuis 2014 à diffuser une culture de l'intégrité. Elle souhaite, par ce guide pratique, partager son expertise en matière déontologique.

Cet ouvrage a pour ambition d'accompagner les responsables publics et les référents déontologues dans une gestion éthique de leurs institutions et une modernisation de leurs instruments déontologiques. Il propose par conséquent des conseils et des recommandations permettant la mise en application d'un véritable « savoir-faire déontologique ».

Divisés en fiches et outils pratiques, plusieurs thèmes sont abordés: la réalisation d'une cartographie des risques, l'adoption d'une charte de déontologie, l'institution d'un référent déontologue, la mise en œuvre de dispositifs de prévention des conflits d'intérêts et le bon usage des moyens matériels ou financiers mis à la disposition des élus et des agents.

Ce guide s'adresse aussi bien aux membres d'exécutifs locaux qui décident de mettre en place une charte de déontologie, qu'aux chefs de service devant désigner un référent déontologue ou, naturellement, aux référents déontologues eux-mêmes.

**Haute Autorité
pour la transparence
de la vie publique**

—

hatvp.fr

Suivez-nous sur twitter

@HATVP