



## La déontologie dans la fonction publique territoriale

### Références juridiques :

- [Loi n°83-634 du 13 juillet 1983](#) portant droits et obligations des fonctionnaires,
- [Loi n°84-53 du 26 janvier 1984](#) portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale,
- [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,
- [Loi n°2019-828 du 6 août 2019](#) de transformation de la fonction publique,
- [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,
- [Décret n° 2016-1968 du 28 décembre 2016](#) relatif à l'obligation de transmission d'une déclaration de situation patrimoniale prévue à l'article 25 quinquies de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires,
- [Décret n° 2017-519 du 10 avril 2017](#) relatif au référent déontologue dans la fonction publique
- [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'Etat,
- [Décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020](#) relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique,
- [Arrêté du 4 février 2020](#) relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique,
- [Circulaire du 15 mars 2017](#) relative au respect du principe de laïcité dans la fonction publique,
- [Circulaire du 19 juillet 2018](#) relative à la procédure de signalement des alertes émises par les agents publics et aux garanties et protections qui leur sont accordées,
- [Note d'information du 4 août 2017](#) relative aux déclarations d'intérêts préalables à la nomination dans certains emplois de la FPT,
- [Note d'information du 4 août 2017](#) relative aux déclarations de situation patrimoniale liées à l'occupation de certains emplois de la FPT

La déontologie peut se définir comme « *l'ensemble des règles et des devoirs qui régissent une profession, la conduite de ceux qui l'exercent, les rapports entre ceux-ci et leurs clients et le public* » (source : Larousse).

Cette notion trouve son application au chapitre 4 du Titre I du Statut de la fonction publique, profondément remanié par la loi du 20 avril 2016 sur la déontologie, qui consacre les valeurs fondamentales du service public. La loi déontologie est venue rappeler les obligations qui pèsent sur tout fonctionnaire. Ainsi, chaque fonctionnaire doit exercer ses fonctions avec dignité, impartialité, intégrité, probité, neutralité et dans le respect du principe de laïcité. Elle rappelle également le rôle du chef de service qui doit veiller au respect de ces principes dans les services placés sous son autorité.

La déontologie est également impactée par la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, mais d'une toute autre manière que celle avec laquelle la loi déontologie de 2016 est venue modifier le statut de la fonction publique. En effet, cette nouvelle loi de 2019 intervient sur les nouvelles compétences de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique, d'une part, et sur les nouvelles modalités de transparence des rémunérations, d'autre part.

## Table des matières

<b>I) Les agents concernés</b> .....	3
<b>II) Les principes déontologiques applicables aux agents publics</b> .....	4
1) Probité, intégrité, dignité et impartialité .....	4
2) La neutralité et la laïcité .....	5
3) Le secret professionnel et la discrétion professionnelle .....	6
4) L'obligation de se consacrer exclusivement à l'exercice de ses fonctions .....	7
5) L'obligation d'obéissance hiérarchique .....	7
6) Le devoir de réserve .....	8
7) L'obligation de loyauté .....	10
8) L'obligation de prévenir et faire cesser les conflits d'intérêts .....	11
<b>III) Les principes déontologiques applicables aux administrations</b> .....	13
1) Les acteurs .....	13
Le référent déontologue .....	13
La Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.....	15
2) Le contrôle déontologique.....	17
Le contrôle préalable à la nomination .....	17
Le contrôle du cumul d'activités.....	19
Le contrôle de l'exercice d'activités privées par des agents publics et certains agents contractuels de droit privé qui cessent leurs fonctions.....	21
3) Procédure de recueil des signalements des lanceurs d'alerte.....	22
4) La publication des 10 plus hautes rémunérations .....	25

## I) Les agents concernés

- En premier lieu, sont concernés les fonctionnaires (titulaires ou stagiaires).

En effet, la loi n°83-634 s'appliquent à l'ensemble des fonctionnaires civils à l'exclusion des fonctionnaires des assemblées parlementaires et des magistrats de l'ordre judiciaire.

- En second lieu, les principes déontologiques sont étendus aux agents contractuels de droit publics par l'article 32 de la loi Le Pors de 1983.

Les contrats concernés sont ceux conclus sur le fondement :

- Des articles 3, 3-1, 3-2, 3-3, 3-4 de la loi n°84-53,
- De l'article 38 (travailleur handicapé),
- De l'article 38 bis (PACTE),
- De l'article 47 (emploi de direction),
- De l'article 110 (collaborateur de cabinet) et de l'article 110 -1 (collaborateur de groupe d'élus).

Les contractuels de droit privé (apprenti, PEC...) ne sont pas *a priori* directement concernés par les dispositions statutaires de la loi de 1983.

Cependant, il est de jurisprudence constante que dès lors que ces agents concourent à l'exercice d'une mission de service public, ces obligations déontologiques priment sur leur statut.

Exemple : CE, 3 mai 1950, *Demoiselle JAMET* : dans cet arrêt, le Conseil d'État a ainsi jugé que « *le devoir de stricte neutralité s'impose à tout agent collaborant à un service public* ».

### Cas particuliers :

#### La Police Municipale :

Les agents de police municipale, les gardes champêtres, les chefs de service de police municipale, les directeurs de police municipale, sont également soumis au code de déontologie des agents de police municipale figurant dans le chapitre V des titres I et II du livre V du code de la sécurité intérieure (art. R. 515-1 et suivants).

#### Agents des filières sociales et médico-sociale :

Certaines professions disposent de leurs propres règles déontologiques qui s'appliquent à l'ensemble de la profession en dehors de tout rattachement à la fonction publique.

On peut citer à titre d'exemple les médecins (code de déontologie médicale), les infirmiers (code de déontologie intégré au Code de la Santé publique).

#### Les assistants maternels et assistants familiaux :

Ces agents relèvent d'un régime juridique hybride, constitué par des dispositions de droit privé, à savoir du code du travail et du code de l'action sociale et des familles ; et certaines dispositions de droit public, notamment le décret n°88-145 relatif aux contractuels de la fonction publique territoriale.

[L'article L. 422-6](#) du code de l'action sociale et des familles leur reconnaît expressément la qualité d'agents contractuels de droit public en raison de leur participation aux missions de service public.

Dès lors, les principes déontologiques issus de la loi du 13 juillet 1983 leurs sont bien applicables.

## II) Les principes déontologiques applicables aux agents publics

### 1) Probité, intégrité, dignité et impartialité

En vertu de l'article 25 alinéa 1 de la loi du 13 juillet 1983, il incombe à tout fonctionnaire d'exercer ses fonctions avec dignité, impartialité, intégrité et probité.

**Le principe de dignité** quant à lui, s'applique à la personne humaine. Il implique qu'une personne ne doit jamais être traitée comme un objet ou comme un moyen, mais comme une entité intrinsèque.

Le pendant de cette obligation est la prohibition de toute forme d'harcèlement (moral ou sexuel).

En outre, la jurisprudence a reconnu que la prise de photos et de film d'une personne suicidée, et leur diffusion aux collègues, caractérisent un comportement indigne et particulièrement déplacé de la part d'un agent public et constituent un manquement élémentaire du respect du défunt (CAA Paris du 4 août 2008, n°07PA 00478).

**L'obligation d'impartialité** est la déclinaison du principe d'égalité devant la loi à la relation entre l'administration/ses agents et les administrés/usagers. Ainsi, l'agent public doit traiter de façon égale toutes les personnes et respecter leur liberté de conscience et leur dignité. Concrètement, l'agent public doit se départir de tout préjugé ou intérêt d'ordre personnel pour traiter les dossiers.

**L'obligation d'intégrité** relève d'une dimension morale. Elle ne concerne pas l'intégrité physique. Les agents publics comme tous les salariés et tous les citoyens ne doivent pas commettre d'agissements qui tombent sous le coup d'incriminations pénales : crime, vol, outrage, etc. Le manquement à l'obligation d'intégrité est une attitude incompatible avec la fonction publique.

Exemple : vol d'essence, ...

**La probité** peut se définir comme la qualité de quelqu'un qui observe parfaitement les règles morales et de bonne conduite et respecte scrupuleusement ses devoirs et les règlements (source : Larousse).

Ainsi, le fonctionnaire ne doit pas utiliser les moyens du service à des fins personnelles, ni d'avoir d'intérêts dans les personnes morales de droit privé que ses fonctions l'amènent à contrôler.

Ce principe implique également que l'agent public ne peut tirer profit (financier) de l'exercice de ses fonctions. Dans le cas contraire, il se rendrait coupable du délit de corruption.

En outre, il ne doit pas rechercher (pour lui-même ou un tiers) un avantage, quel qu'il soit dans le cadre de l'exercice de ses missions.

Dans l'hypothèse où l'agent utiliserait les moyens du service à des fins personnelles, il pourrait faire l'objet d'une sanction disciplinaire (CE du 6 novembre 1963, Min du travail).

Exemples de jurisprudences ayant reconnu le manquement au devoir de probité :

- Procéder à de fausses déclarations y compris préalablement à son recrutement (déclaration mensongère de diplômes : [CE du 9 mai 2011, n°315097](#)) ;

- Utiliser du matériel à des fins personnelles (emprunt de petit matériel et de produits ; utilisation du véhicule de service à des fins personnelles ou pour partir en vacances - [CAA Marseille, 12 octobre 2010 n° 10MA01086](#)) ;
- Accepter des cadeaux ou des repas de la part d'entreprises ([CAA Paris, 3 février 2005, n° 00PA03913](#)) ;
- Recevoir une somme d'argent pour passer un dossier en priorité ;
- Faire prendre en charge par l'employeur la réparation de son véhicule personnel (CAA Marseille, 11 juillet 2011, n°05MA00321) ; fait également constitutif d'un délit d'escroquerie ;
- Faire financer des travaux dans le logement personnel, avec entrave aux vérifications et au contrôle du commissaire aux comptes, et atteinte à la liberté d'accès ou d'égalité des candidats dans les marchés publics ([CAA Nancy, 7 janvier 2010, n°09NC00521](#)).

## 2) La neutralité et la laïcité

La neutralité et la laïcité sont de nouvelles obligations statutaires et déontologiques consacrées par la loi n°2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits des fonctionnaires.

L'article 25 de la loi du 13 juillet 1983 énonce ainsi que dans l'exercice de ses fonctions, le fonctionnaire est tenu à l'obligation de neutralité et il exerce ses fonctions dans le respect du principe de laïcité. A ce titre, il s'abstient notamment de manifester, dans l'exercice de ses fonctions, ses opinions religieuses.

**La neutralité** d'un agent public consiste à adopter vis-à-vis des administrés un comportement indépendant de ses opinions politiques, religieuses ou philosophiques, et assurer ses fonctions à l'égard des administrés dans les mêmes conditions, quels que soient leurs opinions religieuses ou politiques, leur origine, leur sexe et doit s'abstenir de manifester ses opinions. Elle se rapproche ainsi fortement de l'impartialité.

D'abord dégagé par la jurisprudence, ce principe a fait ensuite son apparition dans le Titre 1 du statut de la fonction publique suite à la réforme issue de la [Loi n° 2016-483 du 20 avril 2016](#) relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires.

Il convient de préciser que la Cour Européenne des Droits de l'Homme a jugé que l'obligation de neutralité pesant sur les agents publics français ne méconnaît pas leur droit à la liberté de religion garantie par l'article 9 de la Convention européenne (CEDH, 26 novembre 2015 n° 64486/11).

On parle dans ce cas, de neutralité religieuse ou de transparence religieuse du service public.

**La laïcité** est avant tout un principe constitutionnel, consacré par l'article 10 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen et par l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution du 4 octobre 1958.

La loi du 20 avril 2016 a donc introduit dans la loi Le Pors ce principe de laïcité que doivent respecter tous les agents publics.

La laïcité suppose l'égalité dans le respect de la neutralité de l'Etat, et la liberté de conscience.

Dans l'exercice de leurs fonctions, les agents publics sont tenus de servir et traiter de façon égale et sans distinction tous les usagers, quelles que soient leurs convictions religieuses, en faisant preuve d'une stricte neutralité. Ils ne doivent marquer aucune préférence à l'égard de telle ou telle conviction, ni donner l'apparence d'un tel comportement, notamment par la manifestation, dans l'exercice de leurs fonctions, de leurs convictions religieuses.

Les juridictions administratives ont à ce titre jugé :

- Qu'il ne peut y avoir de signes religieux dans les locaux publics et par exemple dans le bureau d'un agent public, (à propos du retrait obligatoire d'un crucifix dans une mairie de Vendée, [CAA Nantes, 4 février 1999, n°98NT00207, Association civique Joué Langueur](#)) ;
- L'autorité investie du pouvoir disciplinaire peut sanctionner un agent coupable de prosélytisme religieux en raison en particulier de l'appartenance à un mouvement sectaire ([CE, 15 oct. 2003, n° 244428](#)) ;
- Qu'il est notamment interdit à tout agent public de porter « *un signe destiné à marquer [son] appartenance religieuse* » ([CE, avis, 3 mai 2000, n°217017, Marteaux](#)) ;
- Distribution par un agent public aux usagers de documents à caractère religieux à l'occasion de son service ([CE, 19 février 2009, n°311633](#)), y compris par l'utilisation d'outils numériques mis à disposition, tels qu'internet et les courriels, ou de propos visant à diffuser ses convictions religieuses auprès des usagers et de ses collègues ([CAA Versailles, 30 juin 2016, n°15VE00140](#)) ;
- Un maire a ainsi pu légitimement licencier une assistante maternelle qui, après avoir été recrutée, s'était mise à porter le voile islamique (CAA Versailles, 6 octobre 2011, n° 09VE02048 ou [23 février 2006, n°04VE03227](#)) ;
- L'octroi d'une autorisation d'absence, par exemple pour se rendre à la mosquée un vendredi, doit être compatible avec les nécessités de fonctionnement normal du service public (TA Châlons-en-Champagne, 28 janvier 2004, n°04-99, Ahmed B. c/ OPHLM Saint-Dizier et CE, ordonnance du 16 février 2004, n° 264314, Ahmed B. c/ OPHLM Saint-Dizier) ;
- Par contre, l'apparence physique, comme une barbe importante, ne peut être regardée comme étant par elle-même un signe d'appartenance religieuse caractérisant la manifestation de convictions religieuses dans le cadre du service public ([CE 12 février 2020, n°418299](#))

### 3) Le secret professionnel et la discrétion professionnelle

L'article 26 de la loi n°83-634 dispose « *les fonctionnaires sont tenus au secret professionnel dans le cadre des règles instituées dans le code pénal.*

*Les fonctionnaires doivent faire preuve de discrétion professionnelle pour tous les faits, informations ou documents dont ils ont connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions. En dehors des cas expressément prévus par la réglementation en vigueur, notamment en matière de liberté d'accès aux documents administratifs, les fonctionnaires ne peuvent être déliés de cette obligation de discrétion professionnelle que par décision expresse de l'autorité dont ils dépendent ».*

**Le secret professionnel** vise la protection des secrets de personnes privées (physiques ou morales). Plus précisément, le secret professionnel est l'obligation faite à tout agent public de ne pas révéler à autrui des renseignements confidentiels recueillis dans l'exercice de ses fonctions sur des personnes ou des intérêts privés (informations relatives à la santé, au comportement, à la situation personnelle ou familiale d'une personne, etc.). Le secret se limite aux informations à caractère secret dont l'agent est dépositaire du fait de ses fonctions et attributions.

La jurisprudence est venue préciser qu'au sein de l'administration, les informations couvertes par le secret professionnel ne sont communicables qu'aux administrations et aux agents ayant compétence pour assurer la mission pour laquelle ces renseignements ont été recueillis ([CE, 11 février 1972, n°76799](#)).

Le délit de communication à des tiers non autorisés est puni de 5 ans d'emprisonnement et de 300 000 euros d'amende. En cas de divulgation par imprudence ou négligence, les peines sont de 3 ans d'emprisonnement et 100 000 euros d'amende.

**La discrétion professionnelle** porte sur l'activité et les missions du service public. Son champ d'application est donc plus large. Ainsi, les fonctionnaires doivent faire preuve de discrétion professionnelle pour tous les faits, informations ou documents dont ils ont connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions.

Plus précisément, la discrétion professionnelle se définit comme la défense de révéler tous faits, informations ou documents relatifs à leur administration et à leur mission. En dehors de cas expressément prévus par la réglementation en vigueur, notamment en matière de liberté d'accès aux documents administratifs, les agents publics ne peuvent être déliés de cette obligation de discrétion professionnelle que par décision expresse de l'autorité dont ils dépendent.

La levée de l'obligation de discrétion professionnelle est permise :

- ✓ Pour prouver son innocence ;
- ✓ Lorsque la personne intéressée a donné son accord.

De plus, la dénonciation est obligatoire dans les cas suivants :

- ✓ Dénonciation de crimes ou délits dont un fonctionnaire a connaissance dans l'exercice de ses fonctions. L'obligation de dénonciation de l'article 40 du code de procédure pénale impose que tout 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* » ;
- ✓ Communication de renseignements, pièces et documents aux autorités de justice agissant en matière criminelle ou correctionnelle dans les conditions prévues par les textes en la matière ;
- ✓ Témoignage en justice en matière criminelle ou correctionnelle (article 109 du code de procédure pénale) ;
- ✓ Communication au juge administratif saisi d'un recours contre un acte administratif ou au juge judiciaire saisi d'un litige des pièces et documents nécessaires au jugement de l'affaire.

#### **4) L'obligation de se consacrer exclusivement à l'exercice de ses fonctions**

L'article 25 septies de loi n°83-634 dispose « *le fonctionnaire consacre l'intégralité de son activité professionnelle aux tâches qui lui sont confiées. Il ne peut exercer, à titre professionnel, une activité privée lucrative de quelque nature que ce soit, sous réserve des II à V du présent article* ».

Pour plus d'informations sur les questions relatives au cumul d'activités, vous pouvez vous reporter à la fiche juridique « Cumul d'activités et de rémunérations des agents publics ».

#### **5) L'obligation d'obéissance hiérarchique**

Principe essentiel du statut de la fonction publique n'ayant jamais fait l'objet de modification depuis 1983, l'article 28 dispose que « *tout fonctionnaire, quel que soit son rang dans la hiérarchie, est responsable de l'exécution des tâches qui lui sont confiées. Il doit se conformer aux instructions de son supérieur hiérarchique, sauf dans le cas où l'ordre donné est manifestement illégal et de nature à compromettre gravement un intérêt public. Il n'est dégagé d'aucune des responsabilités qui lui incombent par la responsabilité propre de ses subordonnés* ».

Aussi, le fonctionnaire a donc l'obligation de se conformer aux instructions générales et aux ordres individuels écrits ou oraux intimés par le supérieur hiérarchique.

L'article 28 précité prévoit le corollaire du devoir d'obéissance, à savoir un **devoir de désobéissance** en cas d'ordre manifestement illégal et de nature à compromettre gravement un intérêt public.

En ce sens, le Conseil d'Etat a reconnu un devoir de désobéissance, mais également une faute disciplinaire si l'agent exécute l'ordre dont il ne pouvait ignorer le caractère illégal ([CE 10 novembre 1944, Sieur Langneur](#)).

Pour que le devoir de désobéissance d'un agent soit légitime, il faut néanmoins que l'ordre réponde à deux conditions cumulatives, à savoir être manifestement illégal et être de nature à compromettre gravement un intérêt public.

Ont été considérées comme manifestement illégales les consignes données à un agent de police municipale selon lesquelles il devait travailler en civil et qu'il ne pouvait relever que des infractions au stationnement à l'occasion de fêtes locales ([CAA Bordeaux 27 mars 2012 n°11BX01153](#)).

De la même façon, tout agent peut user de son droit de retrait dans l'hypothèse où la situation de travail présenterait un danger grave et imminent pour sa vie ou sa santé ([article 5-1 du décret n°85-603 du 10 juin 1985](#) et [arrêté du 15 mars 2001](#)).

Par exemple, l'opération consistant à fixer les illuminations à partir d'une échelle et d'un godet de tracteur levé à quatre mètres du sol dans lequel l'agent devait prendre place pouvait être regardée comme présentant un danger grave et imminent pour sa vie ou pour sa santé, au motif que les modalités ne permettaient pas de garantir sa sécurité (TA Besançon, 10 octobre 1996, Glory, n°101096).

## 6) Le devoir de réserve

Consacré par la jurisprudence, le devoir de réserve se définit comme le devoir pour l'agent, lorsqu'il est amené à manifester publiquement ses opinions, de mesurer les mots et la forme dans laquelle il les exprime.

L'obligation de réserve est une limite à la liberté d'opinion du fait de l'atteinte à l'intérêt du service :

- ✓ quand un fonctionnaire tient des propos, à l'écrit ou à l'oral, critiques à l'égard de son employeur qui sont adressés en-dehors du cadre de l'Administration. En somme, il ne faut pas que les propos sortent du service ;
- ✓ un fonctionnaire livre des faits, informations ou documents confidentiels dont il a connaissance dans l'exercice de ses fonctions.

Sous réserves de l'obligation de dénoncer les crimes ou délits ou de l'exercice du dispositif de lanceur d'alerte.

Le devoir de réserve s'applique à tous les moyens d'expression et de communication utilisés au service et hors service et s'applique avant, pendant et après (si honorariat) l'accès à la fonction publique.

Les éventuels manquements à l'obligation de réserve sont appréciés compte tenu d'un ensemble d'éléments, qui peuvent se combiner entre eux, dont principalement : le positionnement hiérarchique du fonctionnaire et la nature de ses fonctions, la forme de

l'expression, les circonstances de temps et de lieu dans lesquelles il s'est exprimé, notamment la publicité donnée à ses propos.

Il existe en effet des circonstances aggravantes ou atténuantes.

La nature des fonctions et la place dans la hiérarchie constituent des circonstances aggravantes :

- ✓ *La nature des fonctions* → Cas des fonctions supposant la défense de l'ordre, à l'instar des magistrats de l'ordre judiciaire, des policiers et des militaires. D'ailleurs, l'obligation de réserve est mentionnée dans leur statut respectif.
- ✓ *La place dans la hiérarchie* → Un haut placé dans la hiérarchie est soumis à davantage d'exigence. A noter qu'un haut placé peut subir une sanction disciplinaire du fait du manquement à son obligation de réserve alors même qu'il n'a joué aucun rôle (v. CE, 1953, *Tessier*).

L'exercice d'un mandat électif ou syndical constituent des circonstances atténuantes :

- ✓ *Exercice d'un mandat électif aussi bien national, local qu'europpéen* → Les agents exerçant un mandat de parlementaire bénéficient de l'immunité parlementaire en vertu de l'article 26 de la Constitution dès lors qu'ils exercent leur mandat. Pour des propos tenus en-dehors de leur mandat, ils ne bénéficient plus de l'immunité, mais peuvent bénéficier de l'article 7 du statut général, lequel énonce que la carrière des fonctionnaires exerçant un mandat électif ne doit pas être affectée par les propos tenus au cours de la campagne ou de l'exercice du mandat politique.
- ✓ *Exercice d'un mandat syndical* → Le devoir de réserve peut être atténué, notamment dans le cadre de l'exercice de responsabilités syndicales. Le principe de la liberté d'expression syndicale implique que le devoir de réserve des agents investis de responsabilités syndicales soit apprécié moins strictement. Toutefois, le fait que l'agent soit totalement déchargé de service pour exercer un mandat syndical ne lève pas l'obligation de réserve (CE 12 décembre 1997 n°13434). De manière générale, la conciliation du devoir de réserve avec la liberté d'expression lié à l'exercice d'une fonction syndicale ne peut être admise que dans la stricte mesure où l'expression dont il s'agit a pour objet la défense des intérêts professionnels individuels et collectifs ([CAA Versailles 24 septembre 2009 n°08VE01072](#)).

Il convient de préciser que le fait d'être suspendu ne dispense pas le fonctionnaire du respect de l'obligation de réserve (CE 17 janv. 1969 *Melero*).

Exemple de manquement au devoir de réserve :

- ✓ Il a été jugé que les injures proférées sur un ton violent dans les bureaux de la Mairie, en présence du maire, sont incompatibles avec la réserve incombant à tout fonctionnaire et spécialement à un chef de bureau ([CE 9 juillet 1965 Pouzenc n°58778 et 58779](#)).
- ✓ Le juge a considéré qu'un animateur ayant adressé à la présidente d'une association paramunicipale chargée de dispenser une aide aux élèves une lettre critiquant en termes outranciers le comportement des travailleurs sociaux liés à cette association ainsi que la hiérarchie municipale avait manqué à l'obligation de réserve, malgré la diffusion limitée de cette lettre ([CAA Nancy 29 juin 1995 n°94NC00744](#)),
- ✓ le fait pour un attaché principal occupant les fonctions de directeur financier d'avoir, auprès d'autorités extérieures, critiqué la pertinence d'un recrutement et fait état de

ses dissensions avec les autorités communales (CAA Bordeaux, 15 avril 2008 n°06BX01416).

### **Cas particulier du devoir de réserve sur internet et les réseaux sociaux :**

La messagerie électronique professionnelle est mise à disposition d'un fonctionnaire dans la seule finalité d'exécuter les tâches et missions confiées par son administration. Par conséquent, le courriel rédigé par un fonctionnaire sur sa messagerie professionnelle est présumé revêtir un caractère professionnel.

Ainsi, justifie la sanction d'exclusion temporaire de fonctions pour une durée de six mois, dont trois mois avec sursis, l'utilisation par un agent de son adresse électronique professionnelle à des fins personnelles d'échange en sa qualité de membre affiché d'une association culturelle ([CE, 15 octobre 2003, n° 244428](#)).

L'obligation de réserve s'impose aux agents publics, y compris dans leur vie privée, en particulier lorsqu'ils naviguent sur internet ou utilisent la messagerie électronique ([réponse ministérielle, n° 107547, JO du 30 janvier 2007](#)).

Cette dernière précise, dans le cas particulier du web log ou blog, défini comme un journal personnel sur internet, que la publicité des propos est présumée.

Aussi, il a été jugé que le fait pour un agent municipal d'avoir mis en ligne sur la page Facebook d'une société gérée par le premier adjoint de la commune qui l'employait, un message comportant des propos insultants et injurieux à l'égard de ce dernier constituait un manquement à l'obligation de réserve justifiant une sanction disciplinaire ([CAA Nantes, 21 janvier 2016 n°14NT02263](#)).

## **7) L'obligation de loyauté**

Tout agent public a un devoir de loyauté à l'égard de son supérieur hiérarchique et de ses collègues ainsi que vis-à-vis du public.

La notion de loyauté a acquis une place importante en droit administratif suite à la décision du Conseil d'Etat, Commune de Béziers ([CE ass, 29 décembre 2009, n° 304802](#)).

Le terme loyal est défini comme se rapportant à l'obéissance des « *lois de l'honneur, de la probité, de la droiture* ». La loyauté est, par conséquent, considérée comme la qualité ou le caractère de quelqu'un ou de quelque chose qui est honnête, loyal. La loyauté sert à assurer une certaine harmonie sociale évitant les conflits qui peuvent avoir lieu en son absence.

Le droit administratif impose à l'administration et aux agents publics une obligation d'agir de bonne foi et de s'abstenir de causer du tort aux administrés.

L'obligation de loyauté est imposée aux agents publics comme le prolongement de leur devoir général de droiture à l'égard des institutions républicaines de l'administration et des administrés.

A titre d'exemple, le manquement au devoir de loyauté a été retenu contre un commissaire de police stagiaire qui a utilisé et consulté des sites contraires à la déontologie (à connotation sexuelle, pédopornographie...) pendant l'exercice de ses fonctions et eu égard à son grade ([CE, 10 avril 2009, n°312092](#)).

## 8) L'obligation de prévenir et faire cesser les conflits d'intérêts

La loi n°2016-483 du 20 avril 2016 est venue créer un nouvel article 25 bis dans la loi du 13 juillet 1983 traitant de cette problématique de conflits d'intérêts des agents publics.

Ainsi, ce nouvel article 25 bis dispose que « *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* ».

Sachant qu'un **conflit d'intérêts est toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif de ses fonctions.**

A cette fin, le fonctionnaire qui estime se trouver dans une situation de conflit d'intérêts :

- 1° Lorsqu'il est placé dans une position hiérarchique, saisit son supérieur hiérarchique ; ce dernier, à la suite de la saisine ou de sa propre initiative, confie, le cas échéant, le traitement du dossier ou l'élaboration de la décision à une autre personne ;
- 2° Lorsqu'il a reçu une délégation de signature, s'abstient d'en user ;
- 3° Lorsqu'il appartient à une instance collégiale, s'abstient d'y siéger ou, le cas échéant, de délibérer ;
- 4° Lorsqu'il exerce des fonctions juridictionnelles, est suppléé selon les règles propres à sa juridiction ;
- 5° Lorsqu'il exerce des compétences qui lui ont été dévolues en propre, est suppléé par tout délégataire, auquel il s'abstient d'adresser des instructions.

### **Voir également la procédure de recueil des signalements des lanceurs d'alerte (III 3) ci-dessous)**

De plus, certains agents ont, du fait de la nature de leurs fonctions, l'obligation de remplir et soumettre une déclaration d'intérêts et de patrimoine.

Ces dispositions des articles 25 ter à 25 sexies de la loi n°83-634 s'inscrivent dans la droite ligne du dispositif préventif issu de la loi n°2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique votée à la suite de l'affaire Cahuzac.

#### ➤ **Le régime de la déclaration d'intérêt**

Ce régime est régi par le [décret n°2016-1967 du 28 décembre 2016](#). Ainsi, sont concernés par cette obligation les agents occupants des emplois de DGS, DGA, Directeur ou directeur adjoint des collectivités **de plus de 40 000 habitants** (ou assimilées).

Cette déclaration doit être « *être exhaustive, exacte et sincère de ses intérêts* ». Le contenu de chacun des éléments de la déclaration est détaillé à [l'article 7](#) du décret n°2016-1967 du 28 décembre 2016 :

- ✓ L'identification du déclarant ;
- ✓ Les activités professionnelles donnant lieu à rémunération ou gratification (exercées à la date de nomination ou au cours des 5 dernières années précédant la déclaration) ;
- ✓ Les activités de consultant (exercées à la date de nomination ou au cours des 5 dernières années précédant la déclaration) ;
- ✓ La participation aux organes dirigeants d'un organisme public ou privé ou d'une société (à la date de nomination et au cours des 5 dernières années précédant la déclaration) ;

- ✓ Les participations financières directes dans le capital d'une société (à la date de nomination) ;
- ✓ Les activités professionnelles exercées à la date de la nomination par le conjoint, le partenaire lié par un PACS ou le concubin ;
- ✓ Les fonctions et mandats électifs (exercés par le déclarant à la date de nomination).

Un modèle figure en annexe de la [note d'information du 4 août 2017](#).

Au cours de l'exercice des fonctions, toute modification substantielle des intérêts doit faire l'objet, dans un délai de deux mois, d'une déclaration complémentaire actualisant la déclaration initiale indiquant la nature et la date de l'évènement ayant conduit à la modification. Il s'agit d'une déclaration complémentaire actualisant l'initiale.

Une fois établie, cette déclaration est transmise à l'autorité territoriale (Maire, Président). Toutefois, s'il s'agit d'une nomination dans un emploi de directeur général adjoint ou de directeur général des services techniques, l'autorité hiérarchique est le directeur général des services.

La déclaration d'intérêts doit être établie préalablement à la nomination et remise par l'agent à l'autorité territoriale. Ainsi, une déclaration transmise postérieurement à la nomination de l'agent intervient en violation de ces dispositions, justifiant l'annulation rétroactive de cette nomination ([CE 26 janvier 2018 n°408215](#)).

Lorsque l'autorité territoriale constate que l'intéressé se trouve dans une situation de conflit d'intérêts, elle prend toutes les mesures nécessaires pour faire cesser cette situation ou enjoint au fonctionnaire d'y mettre fin, dans un délai qu'elle détermine.

Si l'autorité hiérarchique ne s'estime pas en mesure d'apprécier l'existence d'un éventuel conflit d'intérêts, elle transmet la déclaration à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.

#### ➤ **Le régime de déclaration de patrimoine**

Ce régime est plus contraignant. Elle concerne les agents exerçant des fonctions analogues à celles indiquées pour la déclaration d'intérêts, mais dans les collectivités de plus de 150 000 habitants.

Doivent être déclarés la totalité des biens propres ainsi que, le cas échéant, les biens détenus sous le régime de la communauté ou de l'indivision. Ils sont évalués à la date de la nomination ayant donné lieu à la déclaration ([détail à l'annexe 1 du décret n° 2013-1212 du 23 décembre 2013](#)).

Un modèle figure en annexe de la circulaire du 4 août 2017.

Le fonctionnaire concerné doit adresser la déclaration de son patrimoine, dans les 2 mois suivant sa nomination et/ou la cessation de ses fonctions, le cas échéant, au président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.

L'article 25 sexies de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 prévoit un certain nombre de sanctions.

Des sanctions sont prévues pour les agents qui, alors qu'ils sont soumis à ces obligations :

- N'effectuent pas la déclaration d'intérêts ou la déclaration de patrimoine ou communiquent à la Haute Autorité une déclaration inexacte ou mensongère ;

- N'informent pas la Haute Autorité des mesures prises pour la délégation de gestion de leur patrimoine.

Ces faits sont punis d'une peine de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende. Les agents concernés sont également passibles des peines d'interdiction des droits civiques et d'interdiction d'exercer une fonction publique.

Par ailleurs, le fait de ne pas répondre aux demandes d'informations ou de ne pas se conformer aux injonctions de la Haute Autorité est puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende.

Enfin, le fait de publier ou de divulguer le contenu des déclarations, informations ou observations est puni des peines sanctionnant l'atteinte à l'intimité de la vie privée, un an d'emprisonnement et 45 000 euros d'amende ([article 226-1 du code pénal](#)).

### **III) Les principes déontologiques applicables aux administrations**

Si elle concerne au premier chef les agents publics, la déontologie a également des implications à l'égard des personnes publiques, y compris des collectivités territoriales et établissements publics locaux.

La loi de 2016 a en effet instauré le dispositif du référent déontologue, tandis que la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique est venue renforcer les compétences de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, renouvelle le contrôle déontologique dans la fonction publique et impose aux administrations de publier chaque année les 10 plus hautes rémunérations publiques et la part des femmes qui en bénéficie.

De plus, un véritable contrôle déontologique doit être mené.

#### **1) Les acteurs**

Deux acteurs sont compétents en matière de déontologie au sein de la fonction publique : le référent déontologue et la Haute autorité pour la transparence de la vie publique.

##### ➤ **Le référent déontologue**

La loi « déontologie » du 20 avril 2016 a créé un nouveau droit en faveur des fonctionnaires et agents publics contractuels, inscrit à l'article 28 bis de la loi la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

Est en effet créé un droit pour tout fonctionnaire de consulter un référent déontologue chargé de lui apporter tout conseil utile au respect des obligations et des principes déontologiques mentionnés aux articles 25 à 28 de la même loi, à savoir :

- dignité, impartialité, intégrité et probité ;
- neutralité ;
- laïcité
- respect de la liberté de conscience et de la dignité des usagers ;
- cessation ou prévention des situations de conflit d'intérêts lorsque l'agent se trouve ou pourrait se trouver dans une telle situation ;
- déclaration exhaustive, exacte et sincère de sa situation patrimoniale lorsque l'agent occupe un emploi soumis à une telle déclaration ;
- non cumul d'emploi, sauf s'il s'agit d'une activité autorisée ;
- obéissance hiérarchique ;
- satisfaction aux demandes d'information du public.

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, le référent déontologue apporte, le cas échéant, aux personnes intéressées tous conseils de nature à faire cesser ce conflit. En outre, le référent déontologue peut constituer l'autorité interne qu'un agent public doit consulter de prime abord lorsqu'il a connaissance d'informations qu'il souhaite rendre publiques au titre du dispositif du lanceur d'alerte.

En contrepartie de ce droit pour les agents publics, il incombe aux administrations publiques de désigner un référent déontologue.

Un référent déontologue est en effet désigné dans :

- les administrations de l'État, les autorités administratives indépendantes et les établissements publics de l'État ;
- les groupements d'intérêt public et les établissements publics industriels et commerciaux dans lesquels des fonctionnaires d'État sont affectés ;
- les collectivités territoriales et les établissements publics qui en relèvent ;
- les établissements publics de santé.

Le décret n° 2017-519 du 10 avril 2017 relatif au référent déontologue dans la fonction publique détermine les modalités de désignation des référents déontologues. Il précise également leurs obligations et les moyens dont ils disposent pour l'exercice de leur mission.

✓ *La désignation du référent déontologue*

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 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 collectivités publiques relevant de la loi du 26 janvier 1984, 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.

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

- 1° Une ou plusieurs personnes qui relèvent ou ont relevé de l'administration, de l'autorité, de la collectivité territoriale ou de l'établissement public concerné ;
- 2° Un collège dont la composition et les attributions sont fixées par un arrêté du chef de service. Ce collège peut comprendre des personnalités qualifiées extérieures à l'administration concernée ou à la fonction publique. Lorsqu'il est procédé au remplacement d'un membre du collège, la désignation intervient pour la durée des fonctions restant à courir de ce membre. Le collège adopte un règlement intérieur précisant son organisation et son fonctionnement ;
- 3° Une ou plusieurs personnes relevant d'une autre autorité mentionnée au 1° que celle dans laquelle le référent est désigné.

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 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 missions.

A l'exception des personnalités qualifiées extérieures à la fonction publique, les référents déontologues mentionnés aux trois cas de figure ci-dessus sont choisis parmi les magistrats et fonctionnaires, en activité ou retraités, ou parmi les agents contractuels bénéficiant d'un contrat à durée indéterminée.

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.

Cette désignation fait l'objet d'une publication, selon le cas, dans un des bulletins, recueils ou registres mentionnés aux articles R. 312-3 à R. 312-6 du code des relations entre le public et l'administration.

✓ *Les obligations et les moyens du référent déontologue*

Le chef de service met à la disposition du référent déontologue qu'il désigne les moyens matériels, notamment informatiques, permettant l'exercice effectif des missions.

Le référent déontologue est tenu au secret et à la discrétion professionnels dans les mêmes conditions que celles définies à l'article 26 de la loi du 13 juillet 1983 précité.

Enfin, le référent déontologue peut être amené à assister l'autorité territoriale lorsque cette dernière doit effectuer un contrôle déontologique et qu'elle a un doute sérieux avant une nomination sur certains postes à responsabilité, ou sur une demande d'autorisation de création d'une entreprise par un agent, ou encore à une demande de départ d'un agent pour aller travailler dans le secteur privé (voir ci-dessous).

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

Les contrôles déontologiques des agents publics reposaient auparavant sur deux instances : la commission de déontologie de la fonction publique (CDFP) et la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP).

**La Haute Autorité pour la transparence de la vie publique** est une autorité administrative indépendante qui a été officiellement créée en janvier 2014. Elle a remplacé la Commission pour la transparence financière de la vie politique, dont les pouvoirs et les ressources étaient limités et insuffisants pour s'assurer efficacement de la probité des responsables publics. Elle est chargée de la mission de service public qui consiste à promouvoir la probité et l'exemplarité des responsables publics.

**La commission de déontologie de la fonction publique** (instituée par l'article 87 de la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993), est chargée d'apprécier la compatibilité de toute activité lucrative, salariée ou non, dans une entreprise ou un organisme privé ou toute activité libérale, avec les fonctions effectivement exercées au cours des trois années précédant le début de cette activité par tout agent cessant ses fonctions.

**Afin de rendre plus lisible le système, la loi de transformation de la fonction publique a fusionné ces deux instances au profit de la HATVP au 1<sup>er</sup> février 2020.**

La HATVP, qui était déjà compétente pour examiner les déclarations d'intérêts et de patrimoine de certains hauts fonctionnaires depuis 2017, voit ses missions élargies.

Elle doit dorénavant donner des avis notamment :

- ✓ Sur les projets de création ou de reprise d'une entreprise par les agents demandant à passer à temps partiel et sur les projets de départ d'agents publics vers le secteur privé (**pantouflage**).

Toutefois, la loi prévoit que la HATVP n'est saisie automatiquement que des demandes des agents occupant des emplois dont le niveau hiérarchique ou la nature des fonctions le justifient. Il s'agit des plus hauts emplois des trois fonctions publiques (chef de service d'administration centrale, directeur départemental interministériel, directeurs généraux des services des régions, des départements, des communes de plus de 40 000 habitants, directeur d'hôpital universitaire, magistrats administratifs et de la Cour des comptes, membres des cabinets ministériels, directeurs de cabinet des autorités territoriales...).

Pour les autres agents, le processus d'approbation de leur demande de passage à temps partiel pour créer ou reprendre une entreprise ou de départ vers le privé est simplifié. Il est internalisé : seule leur autorité hiérarchique se prononce. En cas de doute sérieux entre les fonctions exercées et l'activité envisagée, l'autorité hiérarchique peut néanmoins solliciter l'avis de son référent déontologue. Si l'avis de ce dernier ne permet pas de lever le doute, l'autorité hiérarchique peut, en dernier recours, saisir la HATVP.

- ✓ Sur les cas de rétro-pantouflage des fonctionnaires ou contractuels ayant travaillé dans le secteur privé au cours des trois dernières années et qui veulent revenir dans l'administration ou l'intégrer sur des postes exposés (**rétro-pantouflage**).

Pour certains emplois "élevés" (directeur d'administration centrale, directeur général des services d'une région, directeurs de certains hôpitaux, collaborateurs du président de la République, membres de cabinets ministériels, etc.), ce contrôle est directement confié à la HATVP sur saisine de l'administration employeur. Cette saisine a lieu préalablement à la décision de nomination.

Pour les autres emplois soumis à risques déontologiques, le contrôle est gradué (effectuée par l'administration qui peut saisir son référent déontologue et en dernier lieu la HATVP).

En outre, les pouvoirs d'auto-saisine de la HATVP, la portée de ses avis et leur suivi sont renforcés.

- ✓ Portée des avis de la Haute Autorité à la Transparence de la Vie Publique (HATVP) :

En application du nouvelle article 25 octies de la loi du 13 juillet 1983 (issu de la loi de transformation de la FP) **les avis de compatibilité avec réserves ou d'incompatibilité rendus par la HATVP** sur le projet de création ou de reprise d'une entreprise d'un agent qui souhaite bénéficier d'un temps partiel ou sur le projet de cessation temporaire ou définitive des fonctions d'un fonctionnaire qui souhaite exercer une activité privée lucrative **lient l'administration et s'imposent à l'agent**. Ils sont notifiés à l'administration, à l'agent et à l'entreprise ou à l'organisme de droit privé d'accueil de l'agent.

#### **Lorsque l'avis rendu par la Haute Autorité n'est pas respecté :**

Le fonctionnaire pourra faire l'objet de **poursuites disciplinaires** ou s'il est retraité pourra se voir appliquer une **retenue sur sa pension**, dans la limite de 20 % du montant de la pension versée, pendant les trois ans suivant la cessation de ses fonctions.

S'il s'agit d'un agent contractuel, la collectivité **ne pourra pas procéder au recrutement de l'agent contractuel intéressé** au cours des trois années suivant la date de notification de l'avis rendu par la Haute Autorité.

Il sera également **mis fin au contrat** dont est titulaire l'agent à la date de notification de l'avis rendu par la Haute Autorité, sans préavis et sans indemnité de rupture.

Les mêmes sanctions pourront s'appliquer en l'absence de saisine préalable de l'autorité hiérarchique.

De nouvelles sanctions sont également applicables en cas de méconnaissance des avis d'incompatibilité ou avec réserves de la HATVP ou de défaut par l'agent de saisine préalable de son autorité hiérarchique lors d'un départ vers le secteur privé.

L'ensemble de ces dispositions ont été précisées par un décret du 30 janvier 2020 relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique. Elles sont en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> février 2020.

## 2) Le contrôle déontologique

L'article 34 de la loi de transformation de la fonction publique est venu redéfinir les règles déontologiques applicables aux agents publics telles qu'elles avaient été précédemment fixées par la loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie.

Concrètement, la loi a supprimé, à compter du 1<sup>er</sup> février 2020, la commission de déontologie de la fonction publique. A compter de cette même date, les missions de cette commission ont donc été en partie transférées à la Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique (HATVP).

Le décret d'application n° 2020-69 est donc paru la veille de l'entrée en vigueur de ces nouvelles dispositions.

Il abroge et remplace, à compter du 1<sup>er</sup> février 2020, les dispositions du décret n° 2017-105 du 27 janvier 2017 relatif à l'exercice d'activités privées par des agents publics et certains agents contractuels de droit privé ayant cessé leurs fonctions, aux cumuls d'activités et à la commission de déontologie de la fonction publique.

L'objectif de la réforme est de simplifier le contrôle déontologique. Ainsi, sous l'égide de l'ancienne réglementation, l'employeur devait saisir à chaque fois la commission de déontologie pour obtenir un avis lorsqu'un agent envisageait de cumuler ou d'exercer une activité privée.

Dorénavant ce n'est plus le cas puisque l'autorité territoriale devra, dans la majorité des cas, apprécier elle-même, ou avec l'aide du référent déontologue, la compatibilité de l'activité envisagée avec les fonctions exercées par l'agent.

La HATVP n'aura principalement à intervenir que pour les postes à responsabilité les plus importants.

Il existe plusieurs contrôles déontologiques :

### ➤ Le contrôle préalable à la nomination

Un contrôle déontologique préalable devra être effectué avant toute nomination sur certains emplois fonctionnels lorsque l'agent nommé exerce ou a exercé au cours des trois dernières années une activité privée lucrative :

- *Soit par la HATVP*

La HATVP devra obligatoirement être saisie par l'autorité territoriale préalablement à la décision de nomination sur les emplois de directeur général des services (DGS) des régions,

des départements, **des communes de plus de 40 000 habitants et des EPCI à fiscalité propre de plus de 40 000 habitants.**

**Pour rappel :** L'arrêté du 4 février 2020 précité détaille la liste des pièces que devra fournir l'autorité territoriale dans son dossier de saisine à la HATVP (lettre de saisine, description des fonctions sur lesquelles l'agent sera nommé, description des fonctions exercées par l'intéressé et copie des contrats de travail dans le secteur privé, l'appréciation de l'autorité, le cas échéant extrait K-bis ou statut de la société dans lequel l'agent exerçait).

Dans ce cadre, la Haute Autorité devra rendre son avis dans un délai de quinze jours à compter de l'enregistrement de la saisine. A défaut d'avis rendu dans ce délai, il sera réputé compatible.

- *Soit par l'autorité territoriale*

L'autorité territoriale devra, quant à elle, exercer directement ce contrôle préalable à sa décision de nomination sur les emplois soumis à l'obligation de déclaration d'intérêt ou de patrimoine autres que ceux qui relèvent de la compétence exclusive de la HATVP (donc autres que DGS des communes ou EPCI + de 40.000 habitants).

Dans ces conditions, l'autorité territoriale devra procéder au contrôle déontologique préalable avant toute nomination sur les emplois fonctionnels :

- de DGA ou DGST des communes ou EPCI à fiscalité propre de plus de 40.000 habitants,
- de DG ou DGA :
  - Des EPCI assimilés à une commune de plus de 40 000 habitants,
  - Des syndicats mixtes constitués exclusivement de collectivités territoriales et de leurs groupements assimilés à une commune de plus de 40 000 habitants,
  - Du Centre national de la fonction publique territoriale,
  - Des CIG ou des centres de gestion assimilés à une commune de plus de 40 000 habitants,
  - Des centres communaux d'action sociale et des centres intercommunaux d'action sociale assimilés à une commune de plus de 40 000 habitants.

En pratique, l'autorité territoriale d'une commune ou EPCI de plus de 40.000 habitants devra, avant de nommer la personne concernée sur l'un des postes énumérés ci-dessus, effectuer deux contrôles :

- Le premier consistera à vérifier que la déclaration d'intérêt de l'agent ne le place dans une situation de conflit d'intérêts,
- Le deuxième à examiner si l'activité privée exercée par ce même agent avant sa nomination ne risque pas de compromettre ou de mettre en cause le fonctionnement normal, l'indépendance ou la neutralité du service, de le mettre en situation de méconnaître tout principe déontologique ou de commettre le délit de prise illégale d'intérêts.

Dans le cadre de ce contrôle et lorsque l'autorité hiérarchique aura un doute sérieux sur la compatibilité des activités exercées au cours des trois dernières années avec les fonctions envisagées, elle pourra saisir sans délai le référent déontologue compétent.

Et lorsque l'avis du référent déontologue ne permettra pas de lever le doute, l'autorité pourra saisir la Haute Autorité pour qu'elle rende un avis dans un délai de quinze jours.

**Pour rappel :** L'arrêté du 4 février 2020 précité détaille la liste des pièces que devra fournir l'autorité territoriale dans son dossier de saisine à la HATVP (lettre de saisine, description des fonctions sur lesquelles l'agent sera nommé, description des fonctions exercées par l'intéressé

et des contrats de travail dans le secteur privé, l'appréciation de l'autorité, l'avis du référent déontologue et le cas échéant extrait K-bis ou statut de la société dans lequel l'agent exerce).

### ➤ Le contrôle du cumul d'activités

Sur ce point, le décret reprend en grande partie les règles fixées par le précédent décret n° 2017-105 du 27 janvier 2017 sur le cumul d'activités, tout en y ajoutant certaines nouveautés.

- Pour l'exercice d'une activité accessoire :

Dans le cas où un agent sollicite d'exercer une activité accessoire rentrant dans le champ de l'article 11 du décret du 30 janvier 2020, il revient à l'autorité territoriale de l'y autoriser.

L'autorité territoriale dispose d'un délai d'un mois pour notifier sa décision (favorable ou non) à compter de la réception de la demande.

Toutefois, ce délai sera porté à deux mois, lorsque l'agent concerné relèvera de plusieurs autorités (agent intercommunal ou pluricommunal).

Cette décision de l'autorité compétente autorisant l'exercice d'une activité accessoire peut comporter des réserves et recommandations visant à assurer le respect des obligations déontologiques mentionnées ci-dessus, ainsi que le fonctionnement normal du service.

Elle précise que l'activité accessoire ne peut être exercée qu'en dehors des heures de service de l'intéressé.

Pour plus d'informations : vous pouvez vous reporter à la fiche pratique « *cumul d'activités et de rémunérations des agents publics* »

- Pour le temps partiel pour créer ou reprendre une entreprise ou exercer une activité libérale :

Lorsqu'un agent à temps complet sollicitera un temps partiel discrétionnaire pour créer ou reprendre une entreprise ou exercer une activité libérale, l'autorisation de l'autorité pourra être accordée, **pour une durée de trois ans** (au lieu de deux ans) **et peut être renouvelée pour un an** après dépôt d'une nouvelle demande d'autorisation, un mois au moins avant le terme de la première période.

**Avant d'autoriser ce temps partiel** et conformément aux dispositions du décret du 30 janvier 2020 précité, l'autorité compétente pour exercer ce contrôle préalable dépendra de l'emploi concerné :

- Pour les agents occupants certains emplois à responsabilité :

Lorsque la demande émane d'un agent occupant l'un des emplois mentionnés à l'article 2 du décret du 30 janvier 2020, c'est-à-dire tous [les emplois soumis à l'obligation de déclaration d'intérêts](#) ou [de déclarations de patrimoine](#), c'est la Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique (HATVP) qui effectuera ce contrôle.

Les emplois concernés par ce contrôle préalable par la HATVP d'une demande de temps partiel sont notamment les suivants :

- Directeur général des services (DGS) et directeur général adjoint des services (DGAS) des régions et des départements ;
- DGS, DGAS et directeur général des services techniques (DGST) des communes de plus de 40 000 habitants ;
- Directeur général (DG), DGA et DGST des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 40 000 habitants ;
- DG et DGA:
  - Des établissements publics de coopération intercommunale assimilés à une commune de plus de 40 000 habitants ;
  - Des syndicats mixtes constitués exclusivement de collectivités territoriales et de leurs groupements assimilés à une commune de plus de 40 000 habitants
  - Du Centre national de la fonction publique territoriale ;
  - Des GIG ou des centres de gestion assimilés à une commune de plus de 40 000 habitants ;
  - Des centres communaux d'action sociale (CCAS) et des centres intercommunaux d'action sociale (CIAS) assimilés à une commune de plus de 40 000 habitants ;
- Directeur :
  - De délégation du Centre national de la fonction publique territoriale ;
  - De caisse de crédit municipal d'une commune de plus de 40 000 habitants ;
  - Directeur et directeur adjoint des établissements publics, autres que ceux mentionnés aux 3° à 5°, assimilés à une commune de plus de 40 000 habitants dans les conditions prévues par le décret du 22 septembre 2000 susvisé ;

Dans ce cas, l'autorité devra saisir la Haute Autorité dans un délai de quinze jours à compter de la date à laquelle le projet de l'agent lui a été communiqué.

**Pour rappel** : L'arrêté du 4 février 2020 précité détaille la liste des pièces que devra fournir l'autorité territoriale dans son dossier de saisine à la HATVP (lettre de saisine, intégralité du dossier de saisine fourni par l'agent, description des fonctions exercées au cours de 3 dernières années, l'appréciation de l'autorité, une fiche récapitulative de la carrière de l'agent, le cas échéant l'avis du référent déontologue).

A noter que l'agent pourra saisir directement la HATVP si son employeur ne le fait pas dans le délai précité.

Au surplus, lorsque la Haute Autorité n'aura pas été saisie préalablement à l'exercice de l'activité privée, ni par l'employeur ni par l'agent, le Président de la HATVP pourra la saisir dans un délai de 3 mois :

- à compter de la création ou de la reprise par un fonctionnaire d'une entreprise ou du début de l'activité de l'intéressé dans le secteur public ou privé,
- ou du jour où le président a eu connaissance d'un défaut de saisine préalable de la Haute Autorité

**L'autorité devra rendre sa décision dans un délai de quinze jours à compter de la notification de l'avis de la haute autorité ou de l'échéance du délai de deux mois** suivant la saisine en cas de défaut d'avis rendu par la HATVP.

Enfin, si la HATVP a émis un avis sur la demande initiale de temps partiel de l'agent, elle n'aura plus à se prononcer en cas de renouvellement de ce temps partiel.

- Pour les autres emplois :

Lorsque la demande d'autorisation de temps partiel émane d'un agent occupant un emploi n'entrant pas dans le champ de l'article 2 du décret du 30 janvier 2020, il reviendra alors à l'autorité d'examiner si cette activité risque de compromettre ou de mettre en cause le fonctionnement normal, l'indépendance ou la neutralité du service, de méconnaître tout principe déontologique ou de commettre un délit de prise illégale d'intérêts.

Il s'agit donc des demandes de temps partiel émises par les agents occupant tous les autres emplois qui ne sont pas soumis à l'obligation de déclaration d'intérêts ou de déclarations de patrimoine.

Sur ce point, l'arrêté du 4 février 2020 précité détaille la liste des pièces que devra fournir l'agent dans son dossier de saisine à l'autorité (demande de l'agent informant l'autorité de son souhait d'exercer une activité privée et d'être placé dans une position conforme à son statut, description du projet envisagé, statuts ou projets de statuts de l'entreprise, extrait K-bis...)

Si l'autorité a un doute sérieux sur la compatibilité de l'activité envisagée avec les fonctions exercées par le fonctionnaire au cours des trois dernières années, elle pourra saisir pour avis le référent déontologue et si cet avis ne permet de lever son doute, elle pourra saisir la HATVP pour avis.

➤ **Le contrôle de l'exercice d'activités privées par des agents publics et certains agents contractuels de droit privé qui cessent leurs fonctions**

Comme avant, l'agent qui cesse temporairement ou définitivement ses fonctions (disponibilité, démission, rupture conventionnelle, retraite, ...) qui se propose d'exercer une activité privée, saisit par écrit l'autorité dont il relève avant le début de l'exercice de son activité privée.

Un contrôle déontologique doit ensuite être effectué, mais l'autorité compétente pour l'exercer dépendra de l'emploi concerné :

- *Soit par la HATVP pour les agents occupants certains emplois à responsabilité*

Lorsque la demande émane d'un agent occupant l'un des emplois mentionnés à l'article 2 du décret, c'est-à-dire tous les emplois soumis à l'obligation de déclaration d'intérêts ou de déclarations de patrimoine (notamment DGS, DGA, DGST des communes ou ECPI de plus de 40.000 habitants voir la liste ci-dessus), c'est la HATVP qui effectuera ce contrôle

Dans ce cas, l'autorité devra saisir la Haute Autorité dans un délai de quinze jours à compter de la date à laquelle le projet de l'agent lui a été communiqué.

**Pour rappel** : L'arrêté du 4 février 2020 précité détaille la liste des pièces que devra fournir l'autorité territoriale dans son dossier de saisine à la HATVP (lettre de saisine, intégralité du dossier de saisine fourni par l'agent, description des fonctions exercées au cours de 3 dernières années, l'appréciation de l'autorité, une fiche récapitulative de la carrière de l'agent, le cas échéant l'avis du référent déontologue).

A noter que l'agent pourra saisir directement la HATVP si son employeur ne le fait pas dans le délai précité.

Enfin, lorsque la Haute Autorité n'aura pas été saisie préalablement à l'exercice de l'activité privée, ni par l'employeur ni par l'agent, le Président de la HATVP pourra la saisir dans un délai de 3 mois à compter de la création ou de la reprise par un fonctionnaire d'une entreprise ou du début de l'activité de l'intéressé dans le secteur public ou privé, ou du jour où le président a eu connaissance d'un défaut de saisine préalable de la Haute Autorité.

- *Soir par l'autorité territoriale pour les autres emplois*

Ainsi, lorsque la demande d'autorisation d'exercice d'une activité privée émane d'un agent occupant un emploi n'entrant pas dans le champ de l'article 2 du décret, à savoir donc tous les autres emplois qui ne sont pas soumis à l'obligation de déclaration d'intérêts ou de déclarations de patrimoine, il reviendra alors à l'autorité d'examiner si cette activité risque de compromettre ou de mettre en cause le fonctionnement normal, l'indépendance ou la neutralité du service, de méconnaître tout principe déontologique ou de commettre un délit de prise illégale d'intérêts.

Sur ce point, l'arrêté du 4 février 2020 précité détaille la liste des pièces que devra fournir l'agent dans son dossier de saisine à l'autorité (demande de l'agent informant l'autorité de son souhait d'exercer une activité privée et d'être placé dans une position conforme à son statut, description du projet envisagé, statuts ou projets de statuts de l'entreprise, extrait K-bis...)

Si l'autorité a un doute sérieux sur la compatibilité de l'activité envisagée avec les fonctions exercées par le fonctionnaire au cours des trois dernières années, elle pourra saisir pour avis le référent déontologue et si cet avis ne permet de lever son doute, elle pourra saisir la HATVP pour avis.

### 3) Procédure de recueil des signalements des lanceurs d'alerte

L'article 40 alinéa 2 du code de procédure pénale dispose que « *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* ».

Un dispositif de recueil des signalements émis par les **lanceurs d'alerte** a ainsi été mis en place dans la fonction publique par le décret 2017-564 précité du 19 avril 2017.

Celui-ci suppose qu'un agent public qui a personnellement connaissance de certains faits ou actes répréhensibles concernant l'organisme qui l'emploie, doit les signaler **en interne** et, en l'absence de suites données au signalement ou en cas de danger grave et imminent ou en présence d'un risque de dommages irréversibles, à une **autorité externe** à l'Administration.

#### ➤ **Acte ou fait signalé :**

L'acte ou le fait visé **doit concerner l'organisme qui l'emploie** et constituer :

- ✓ un crime ou un délit ;
- ✓ une menace ou un préjudice grave pour l'intérêt général (par exemple, en matière de santé publique, d'environnement, de sécurité des biens et des personnes, etc.) ;
- ✓ une violation grave et manifeste d'un engagement international ratifié ou approuvé par la France, d'une loi ou d'un décret.

**Précision :** les faits, informations ou documents, couverts par le secret de la défense nationale, le secret médical ou le secret des relations entre un avocat et son client ne peuvent pas faire l'objet d'une alerte.

#### ➤ **Procédure de signalement :**

La procédure diffère selon qu'il existe un danger grave et imminent ou un risque de dommages irréversibles.

De manière générale, l'agent signale le fait ou l'acte à son supérieur hiérarchique, direct ou indirect, ou à un *référént alerte* désigné par son employeur.

Si le destinataire de l'alerte ne donne aucune suite au signalement dans un délai raisonnable, l'agent peut porter les faits à la connaissance :

- ✓ du Procureur de la République ;
- ✓ de l'autorité administrative compétente (Haute autorité pour la transparence de la vie publique, Agence française anticorruption, etc.) ;
- ✓ ou aux ordres professionnels.

Si aucun de ces destinataires ne donne suite au signalement dans les 3 mois, l'agent peut rendre l'information publique par le biais des médias, d'associations, d'ONG ou de syndicats.

**Certaines administrations sont tenues d'établir une procédure de recueil des signalements**, laquelle est prévue par le [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'Etat](#) :

- ✓ les administrations de l'État ;
- ✓ les organismes publics d'au moins 50 agents ;
- ✓ les communes de plus de 10 000 habitants ;
- ✓ les départements et les régions et leurs établissements publics ;
- ✓ les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre regroupant au moins une commune de plus de 10 000 habitants ;
- ✓ les autorités publiques indépendantes d'au moins 50 agents et les autorités administratives indépendantes.

La procédure précise notamment les conditions dans lesquelles l'agent :

- ✓ adresse son signalement ;
- ✓ fournit les faits, informations ou documents de nature à étayer son signalement lorsqu'il dispose de tels éléments.

Elle précise également les dispositions prises par l'administration pour :

- ✓ informer l'agent de la réception de son signalement, du délai nécessaire à l'examen de sa recevabilité et des conditions dans lesquelles il est informé des suites données ;
- ✓ garantir la confidentialité de l'auteur du signalement, des faits en cause et des personnes visées ;
- ✓ détruire les éléments du dossier de signalement portant sur l'identité de l'auteur et des personnes visées lorsqu'aucune suite n'est donnée.

L'administration fait connaître la procédure de recueil des signalements aux agents par tout moyen (notification, affichage, publication, ...).

L'agent peut aussi choisir d'adresser son signalement au Défenseur des droits afin d'être orienté vers l'organisme compétent. L'agent doit impérativement adresser sa saisine au Défenseur des droits **par écrit sous double enveloppe** :

- ✓ l'enveloppe intérieure doit contenir tous les éléments d'information qui motivent la saisine, être fermée et comporter **la seule mention suivante** : Signalement d'une alerte selon la loi du 9 décembre 2016 effectuée le [(date de l'envoi)] ;

- ✓ l'enveloppe extérieure doit contenir l'enveloppe intérieure et comporter l'adresse du Défenseur des droits.

Le respect de ces règles d'envoi est impératif afin de garantir la confidentialité des informations transmises. Un accusé de réception est adressé à l'auteur de l'envoi comportant un numéro identifiant qui sera ensuite utilisé pour les échanges avec le Défenseur des droits. Pour protéger la confidentialité des échanges, tous les courriers adressés ensuite au Défenseur des droits **devront suivre la même procédure de double enveloppe**.

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 :

- ✓ du Procureur de la République ;
- ✓ de l'autorité administrative compétente (Haute autorité pour la transparence de la vie publique, Agence française anticorruption, etc.) ;
- ✓ ou aux ordres professionnels.

Il peut être rendu public.

L'agent peut aussi choisir d'adresser son signalement au Défenseur des droits afin d'être orienté vers l'organisme compétent. L'agent doit impérativement adresser sa saisine au Défenseur des droits **par écrit sous double enveloppe** :

- ✓ l'enveloppe intérieure doit contenir tous les éléments d'information qui motivent la saisine, être fermée et comporter **la seule mention suivante** : Signalement d'une alerte selon la loi du 9 décembre 2016 effectuée le [(date de l'envoi)] ,
- ✓ l'enveloppe extérieure doit contenir l'enveloppe intérieure et comporter l'adresse du Défenseur des droits.

Le respect de ces règles d'envoi est impératif afin de garantir la confidentialité des informations transmises. Un accusé de réception est adressé à l'auteur de l'envoi comportant un numéro identifiant qui sera ensuite utilisé pour les échanges avec le Défenseur des droits. Pour protéger la confidentialité des échanges, tous les courriers adressés ensuite au Défenseur des droits **devront suivre la même procédure de double enveloppe**.

#### ➤ **Protection du lanceur d'alerte** :

Le lanceur d'alerte est protégé par la loi contre toute sanction ou discrimination.

Toutefois, il doit veiller, à toutes les étapes de la procédure de signalement, à garantir la confidentialité de son identité, celle des personnes mises en cause et des faits à l'origine de l'alerte. À défaut, sa responsabilité pénale peut être engagée.

Les situations de danger grave et imminent ou de risque de dommages irréversibles doivent être appréhendées avec discernement. C'est le juge qui apprécie si les faits signalés constituent une situation d'urgence.

L'agent qui agit de mauvaise foi ou avec l'intention de nuire ou en ayant connaissance de l'inexactitude au moins partielle des faits en cause peut faire l'objet :

- ✓ d'une sanction disciplinaire ;
- ✓ et d'une peine d'emprisonnement de 5 ans maximum et d'une amende de 45 000 € maximum.

#### **4) La publication des 10 plus hautes rémunérations**

Afin d'assurer la transparence sur les plus hautes rémunérations dans la fonction publique, deux nouveaux dispositifs d'information sont mis en place pour :

- la publication tous les ans sur les sites internet des départements ministériels, régions, départements, collectivités territoriales de plus de 80 000 habitants, établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 80 000 habitants et des établissements publics hospitaliers dotés d'un budget de plus de 200 millions d'euros, des dix rémunérations les plus élevées versées aux agents relevant de leur périmètre (avec la part du nombre de femmes et d'hommes).

Plus précisément, selon une fiche méthodologique distribuée par la DGCL, il est indiqué que le document doit faire figurer la somme des plus hautes rémunérations de l'ensemble des agents, quel que soit le statut ou le contrat. Ces rémunérations, brutes, doivent également intégrer les avantages en nature, primes et rémunérations annexes.

Elles avaient jusqu'à fin mai 2020 pour publier leurs données concernant l'année 2019.

- la remise par le gouvernement, en annexe au rapport annuel sur l'état de la fonction publique, d'un état des hautes rémunérations pour chacune des trois fonctions publiques. Cette annexe précise aussi le nombre de femmes et d'hommes concernés.

Ces dispositifs doivent contribuer à une meilleure connaissance des différences de rémunérations pratiquées entre secteur public et secteur privé à postes comparables de direction et d'encadrement supérieur.