



# RAPPORT d'activité 2022

Le présent rapport porte sur les missions de référent déontologue des agents, de référent laïcité et de référent alerte qui m'ont été confiées par les présidents des Centres de gestion de la fonction publique territoriale de Meurthe & Moselle, de la Meuse, des Vosges et de Haute-Saône et par le président du conseil départemental des Vosges.

*Daniel GILTARD  
Conseiller d'Etat honoraire  
Réfèrent déontologue*

La commission « laïcité et fonction publique » présidée par Emile Zuccarelli, réunie en 2016 à la demande du ministre de la fonction publique, avait préconisé la création d'un réseau de référents laïcité dans le cadre de la loi déontologie de 2016 pour éviter ce que son rapporteur, Vincent Villette a appelé « le pullulement illisible des référents ». Le terme n'est certes pas très élégant, mais il traduit la multiplication de ces fonctions, confiées ou nom à la même personne.

Le législateur n'a pas suivi cette recommandation et le référent laïcité créé par la loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République a un rôle distinct du référent déontologue qui est également compétent en matière de laïcité.

La loi du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale a créé le référent déontologue des élus locaux (article L 111-1-1 du code général des collectivités territoriales) dont les modalités de désignation sont prévues par le décret n°2022-1520 du 6 décembre 2022 applicable à compter du 1<sup>er</sup> juin 2023.

De façon pragmatique, des collectivités publiques avaient déjà confié les missions de référent laïcité et de référent déontologue des élus locaux au référent déontologue des agents publics.

C'est ainsi que j'ai été désigné, pour un mandat de deux ans qui s'achève au 31 décembre 2023, dans les fonctions de référent déontologue, référent laïcité et référent alerte par les présidents des centres de gestion de Meurthe-et-Moselle, de la Meuse, des Vosges, de Haute-Saône et par le président du conseil départemental des Vosges.

A titre expérimental la fonction de référent déontologue des élus locaux a été mise en place par le département des Vosges et le président du conseil départemental m'a désigné pour exercer cette fonction par arrêté du 17 février 2022.

**C'est donc un rapport d'activité portant sur ces différentes fonctions que je présente pour l'année 2022.**

**Après avoir mentionné les éléments statistiques concernant votre établissement et les éléments statistiques globaux, je formulerai les quelques observations que l'on peut tirer de ces résultats chiffrés.**

## Les statistiques générales



Les saisines et signalements se répartissent ainsi :

- Référent déontologue des agents publics : **27**
- Référent alerte : **6**
- Référent déontologue des élus : **4**
- Référent laïcité : **1**

Depuis la mise en place du référent déontologue et du référent alerte à compter de 2018, on commence à avoir quelques éléments sur l'évolution des saisines (les deux premiers rapports portaient sur des périodes de plus d'une année).

Le total des saisines et signalements était de 46 pour la première période du 1<sup>er</sup> mai 2018 au 31 août 2019 (38 saisines et 8 signalements), de 73 pour la deuxième période du 1<sup>er</sup> septembre 2019 au 31 décembre 2019 (65 saisines et 8 signalements) et de 49 pour l'année 2021 (45 saisines et 4 signalements).



# LE REFERENT DEONTOLOGUE DES AGENTS

## On peut faire 4 remarques

### La confirmation du nombre limité de saisines

Le nombre de saisines est très faible par rapport à tous les agents publics concernés. On peut considérer aujourd'hui que les agents sont informés de la mission du référent déontologue. Ce n'est donc pas ou plus, semble-t-il, un manque d'informations qui peut expliquer la faiblesse des chiffres, même s'il convient toujours de maintenir ou de développer l'information auprès des agents mais aussi des élus.

Ainsi deux maires de petites communes ont saisi en 2022 le référent déontologue de demandes de renseignements en vue de désigner un référent déontologue, alors que leurs communes adhèrent au Centre de gestion et bénéficient dès lors de cette mission.

On peut estimer que les chiffres expriment l'ordre de grandeur des besoins des agents de saisir sur une question de déontologie une personne extérieure et indépendante à leur administration.

### Une saisine croissante par les administrations elles-mêmes

La tendance déjà marquée les années précédentes se confirme. En 2020, sur 27 saisines recevables 11 émanaient des administrations. Ce chiffre était en 2021 de 19 sur 26 saisines recevables et de 15 sur 21 en 2022.

Mais la situation est différente en 2022. Les années précédentes, les saisines étaient uniquement des saisines facultatives, les administrations demandant au référent déontologue un avis sur la situation individuelle d'un agent au regard des principes déontologiques, souvent en matière de cumul d'activités.

Cette année, sur les 15 saisines, 8 ont été transmises en application de la loi, soit de l'article L 123-8 du code de la fonction publique dans le cas d'une demande d'autorisation d'exercer à temps partiel pour créer ou reprendre une entreprise, soit de l'article L 124-4 dans le cas d'une demande d'autorisation d'exercer une activité privée

### Une meilleure connaissance de la mission du référent déontologue

Le nombre de saisines est en baisse, mais il faut corriger les chiffres bruts pour prendre en compte les saisines recevables.

Les premières années, le nombre des saisines irrecevables, essentiellement des demandes portant sur des questions statutaires, constituait plus de la moitié des saisines et, en 2021, sur 45 saisines, seulement 26 étaient recevables.

En 2022, seules 6 demandes ont été déclarées irrecevables sur 27 saisines.

Le rôle du référent déontologue est mieux connu par les agents. On constate, après correction pour défalquer les demandes irrecevables, que le chiffre des saisines depuis le début de l'activité du référent déontologue est d'une vingtaine pour chacune des quatre périodes (18,29,26,21).

après une cessation définitive ou temporaire de fonctions, pour avoir un avis sur la comptabilité de l'activité privée avec les fonctions exercées.

Les 7 autres demandes d'avis portaient sur des questions de cumul d'activités accessoires ( 6) et sur l'exercice libre d'une production d'une œuvre de l'esprit.

### La place toujours dominante des questions de cumul ou de contrôle d'activités

C'est une tendance qui se confirme. En 2020 et 2021, sur 27 et 26 saisines recevables, 20 et 24 concernaient des cumuls d'activités, notamment des questions d'activités accessoires.

Cette année, sur les 21 saisines recevables, 20 portent sur des questions de cumul d'activités, de création d'entreprises ou de cessation de fonctions pour exercer une activité privée.



# LE REFERENT LAÏCITE

## La mission

Le décret n° 2021-1802 du 23 décembre 2021 relatif au référent laïcité dans la fonction publique prévoit que le référent laïcité établit un rapport annuel d'activité et rend compte des actions menées durant l'année écoulée.

Alors que le référent déontologue a pour mission de donner des conseils aux fonctionnaires sur le respect des principes déontologiques, dont le principe de laïcité, la loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République a chargé le référent laïcité de donner des conseils utiles au respect du principe de laïcité non seulement aux fonctionnaires, mais aussi aux chefs de service.

Il résulte des travaux parlementaires que ces deux rôles sont conçus pour être distincts.

Au Sénat, la rapporteure de la commission spéciale, Mme Jacqueline Eustache-Brinio, a apporté les précisions suivantes :

« *Le référent déontologue conseille le fonctionnaire sur son propre comportement au regard des obligations déontologiques des fonctionnaires.*

*Le référent laïcité est surtout amené à aider les fonctionnaires à répondre aux atteintes à la laïcité du fait d'usagers.*

*Leur rôle est donc totalement différent : l'un rappelle les obligations applicables, l'autre aide à gérer les atteintes à la laïcité...*

*Nous estimons qu'il est très important de distinguer les rôles de ces deux entités »*

Dans la mesure où les deux fonctions sont confiées à la même personne, il ne devrait pas résulter de cette distinction formelle des rôles des complications pour les demandeurs de conseils en matière de laïcité.

D'ailleurs, avant l'entrée en vigueur des dispositions sur le référent laïcité et son rôle, j'avais été désigné référent laïcité en même temps que référent déontologue et les deux seuls saisines qui m'avaient été adressées sur l'application du principe de laïcité avaient été présentées par des chefs de service.

Le référent laïcité prévu par la loi du 24 août 2021 n'a été saisi en 2022 que d'une seule demande, présentée par un maire qui souhaitait avoir des explications sur les conséquences pratiques pour sa commune d'une note préfectorale relative à l'exercice du déferé laïcité.



Une seule demande avait été présentée en 2019 (expression de convictions religieuses sur la messagerie professionnelle) et en 2020 (participation d'un prêtre à une cérémonie organisée par un établissement public à la mémoire de personnes décédées suite à la COVID 19)

## Les actions menées : la Journée de la Laïcité

La loi du 24 août 2021 a chargé le référent laïcité d'organiser une journée de la laïcité **le 9 décembre de chaque année.**

Cette journée de la laïcité a donc été organisée le 9 décembre 2022, avec le concours des agents du Centre de gestion de Meurthe-et-Moselle sans lesquels le référent laïcité ne pourrait évidemment pas mettre en place cette manifestation.



Elle a eu lieu de 14h00 à 17h00 avec une **conférence-débat** du référent laïcité **sur le thème « La laïcité et les valeurs de la République »** suivie d'une **animation**.

**Cette conférence-débat** avait pour objet de situer la laïcité par rapport à l'expression fort utilisée aujourd'hui de « valeurs de la République », d'explicitier le contenu du principe juridique de laïcité et son application dans le service public et, sur un plan pratique, de définir les bonnes questions à se poser face à une question de laïcité.

La conférence a été suivie sur place, dans les locaux du centre de gestion, par une vingtaine de personnes et par environ 70 personnes en visio.

### **Une animation, le « Trivial Laïcité »**

Sandrine Jeannin, juriste, assistante du référent déontologue, alerte et laïcité, et Louis Mathevet-Bidini, doctorant déontologue, ont conçu et réalisé un jeu, inspiré du Trivial Pursuit, le « Trivial Laïcité », qui permet, sous une forme ludique, d'aborder différents aspects de la laïcité.

Cinq thèmes avaient été retenus :

- la laïcité
- la laïcité en pratique
- les institutions françaises et la laïcité
- la laïcité à travers l'histoire de France
- la laïcité à travers le monde

Environ 300 questions/ réponses avaient été élaborées.

Cette forme ludique a été fort appréciée par les participants. C'est sans doute un format à reconduire.

Le jeu a été adressé aux trois autres centres de gestion et au conseil départemental des Vosges.



## LE REFERENT ALERTE

7 signalements ont été transmis au référent alerte, 4 par des chefs de service et 3 par des agents.

Sur ces 3 signalements par des agents, 2, qui faisaient état de harcèlement moral, ont été classés et le troisième est, avec l'accord de l'agent, en attente de l'évolution de la situation.



Les demandes présentées par les chefs de service n'étaient pas des signalements stricto sensu, mais des demandes d'avis sur la conduite à tenir dans des cas de recrutement d'un proche ou de l'utilisation par des élus des moyens en personnel ou en matériel du service.

En 2021 deux signalements avaient été transmis au procureur de la République

L'un, après enquête de la gendarmerie et auditions, a donné lieu à un avis de classement le 22 septembre 2022 au motif que les faits dénoncés ou révélés dans le cadre de la procédure ne sont pas punis par un texte pénal. Je n'ai pas jugé opportun de faire appel.

Cette affaire confirme que la confidentialité garantie par le référent alerte n'est plus assurée ensuite lors de l'enquête pénale. Il s'ensuit une situation difficile pour les agents qui ont signalé l'alerte. L'attention du procureur de la République a été attirée sur ce point. C'est une situation qui peut évidemment freiner la saisine du référent alerte, surtout dans les petites collectivités.

L'autre signalement est toujours à l'instruction.



## LE REFERENT DEONTOLOGUE DES ELUS LOCAUX



Dans l'exercice des fonctions de référent déontologue auprès des conseillers départementaux des Vosges, j'ai été saisi de 3 demandes de conseil sur des possibilités de conflits d'intérêts

Une demande de conseil portant également sur une possibilité de conflit d'intérêts a été présentée par une élue d'un autre département, qui n'a pu qu'être rejetée en l'absence de désignation du référent déontologue des élus prévu par la loi du 21 février 2022.