



RAPPORT d'activité 2023

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.

Daniel GILTARD
Conseiller d'Etat honoraire
Référent déontologue



LE REFERENT DEONTOLOGUE DES AGENTS

Les statistiques générales



Le nombre total de saisines relatives à la situation d'agents est de 64.

C'est certes statistiquement une évolution sensible par rapport aux deux années précédentes (45 en 2021 et 27 en 2022), mais le chiffre reste très limité au regard du nombre d'agents concernés.

Les tendances constatées les années précédentes se confirment.

La majorité des demandes est présentée, non par les agents eux-mêmes, mais par l'administration. Sur les 64 saisines, 38 émanent de chefs de service.

Ces demandes portent essentiellement sur des questions relatives aux activités privées que les agents envisagent d'exercer en cumul avec leurs fonctions ou lors d'une cessation temporaire ou définitive de fonctions. 42 saisines sur les 64 concernent ces questions, dont 31 posées par l'administration elle-même.

Il est vrai que la législation est relativement complexe avec de nombreux cas de figure et les services préfèrent par précaution ou facilité solliciter l'avis préalable du référent déontologue.

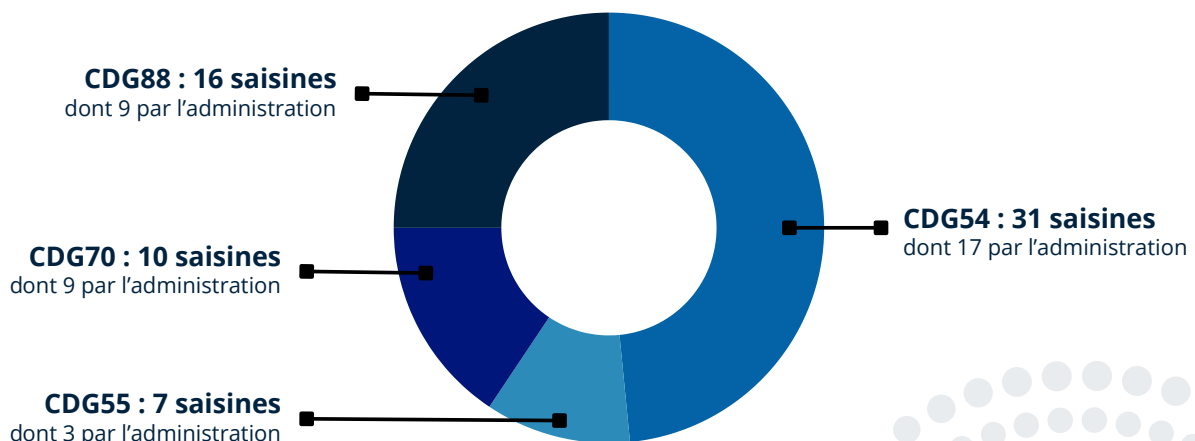
Il est notamment deux situations qui sont source de confusion, parce qu'elles peuvent conduire, l'une et l'autre, à la création par l'agent d'une micro-entreprise.

Il faut régulièrement rappeler que l'activité accessoire prévue à l'article L 123-7 du code général de la fonction publique que l'agent peut être autorisé à exercer en cumul avec ses fonctions doit être exercée auprès d'une personne publique ou privée ou d'un organisme public ou privé et que le fait que l'agent ait choisi, ou dans certains soit tenu, de se placer sous le régime de la micro-entreprise est sans incidence sur cette obligation légale. L'agent dépend d'un employeur qu'il doit désigner dans sa demande d'autorisation.

Cette situation est différente du cas où l'agent, à temps complet, entend créer une micro-entreprise pour s'adresser à une clientèle. Il relève alors des dispositions de l'article L 123-8 relatives à la création ou à la reprise d'une entreprise et doit demander l'autorisation d'accomplir un service à temps partiel.

Les demandes de conseil sur les principes déontologiques généraux sont très peu nombreuses, une dizaine, relatives par exemple à un cadeau offert à un agent, à un legs consenti par un habitant de la commune à un agent communal, au devoir de réserve. Il faut ajouter un signalement de faits de harcèlement moral.

La répartition des saisines pour chaque CDG





LE REFERENT LAÏCITE

Le référent déontologue a pour mission de donner aux agents qui le consultent tout conseil utile sur le respect des principes déontologiques, dont le principe de laïcité.

Le référent laïcité créé par la loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République a une mission différente, même si elle porte sur le même principe de laïcité.

Il a en charge de donner des conseils sur ce principe non seulement aux fonctionnaires, mais aussi aux chefs de service et il résulte des travaux parlementaires que le référent déontologue conseille le fonctionnaire sur son propre comportement au regard des principes déontologiques, alors que le référent laïcité est amené à aider les fonctionnaires à répondre aux atteintes à la laïcité par des usagers.

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.

Ce rapport sera court, le référent laïcité n'ayant été saisi d'aucune demande de conseil en 2023.

On peut essayer de trouver des explications à cette absence totale de demande.

On a tendance à confondre principe de laïcité et neutralité religieuse. Cette assimilation n'est exacte que pour le principe de laïcité de l'Etat et de toutes les personnes publiques.

En revanche pour les personnes physiques le principe de laïcité est un principe de liberté et, comme on le sait, les usagers du service public ne sont soumis ni au principe de laïcité de l'Etat ni au principe de neutralité des services publics.

La liberté des usagers de manifester leurs opinions, notamment religieuses, ne peut être restreinte que pour des motifs d'ordre public ou liés au bon fonctionnement du service public.

La jurisprudence administrative et constitutionnelle, notamment ces dernières années, a apporté des solutions aux questions les plus fréquentes.

Cette liberté de principe pour les usagers et ces solutions jurisprudentielles peuvent expliquer que les chefs de service n'éprouvent pas le besoin d'avoir recours aux conseils du référent laïcité.

Mais y a un souci de formation.

A la demande de la mairie de Vandoeuvre-lès-Nancy j'ai fait une présentation du principe de laïcité aux cadres de cette collectivité (une soixantaine de personnes) le 24 novembre, assisté de Louis Mathevet-Bidini, doctorant au CDG 54, qui a animé le jeu toujours apprécié sur la laïcité, inspiré du Trivial Pursuit.

Enfin a été organisée la Journée de la laïcité le 9 décembre, dans des conditions particulières, car, cette année, le 9 décembre tombait un samedi.

Il a donc été convenu avec le CDG 54 d'enregistrer des communications disponibles dès le 9 décembre sur le site du Centre de gestion.

Trois séquences d'une dizaine de minutes chacune ont été préparées sur les thèmes suivants :

- la définition de la laïcité
- comment concilier le principe de laïcité et la vie en société
- la distinction aujourd'hui entre agents et usagers du service public





LE REFERENT ALERTE

Une refonte de la procédure

La procédure de recueil et de traitement des signalements émis par les lanceurs d'alerte issue de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 et de son décret d'application n° 2017-564 du 19 avril 2017 a été revue à l'occasion de la transposition de la directive (UE) 2019/1937 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2019.

La loi de 2016 (« Sapin II ») a été modifiée, complétée et précisée par la loi n° 2022-401 du 21 mars 2022 visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte et le décret d'application n°2022-1384 du 3 octobre 2022 a abrogé et remplacé le décret de 2017.

Le dispositif initial prévoyait une procédure graduée en trois étapes :

- un signalement interne au supérieur hiérarchique, direct ou indirect, à l'employeur ou au référent désigné par celui-ci.

Ce référent, qui était en pratique qualifié de "référént alerte", était désigné selon les modalités prévues à l'article 4 du décret du 19 avril 2017. Le référent déontologue pouvait être désigné pour exercer les missions du référent alerte

- un signalement externe à des autorités extérieures, notamment l'autorité judiciaire
- la divulgation publique

Les agents affectés dans une collectivité, un établissement public ou un organisme non soumis à l'obligation d'établir une procédure particulière d'alerte pouvaient procéder à un signalement selon cette procédure de droit commun.

Le nouveau dispositif issu des textes de 2022 distingue le signalement par voie interne et le signalement externe qui peut être exercé après un signalement interne ou directement.

Le lanceur d'alerte peut choisir la voie interne si, notamment, il estime qu'il est possible de remédier efficacement par cette voie à la situation signalée et qu'il ne s'expose pas à un risque de représailles.

Ce signalement par voie interne est différent selon qu'une procédure spécifique de recueil et de traitement des signalements a été établie ou non.

La loi imposait aux grosses structures d'établir des procédures particulières de recueil des signalements émis par les membres de leur personnel ou par des collaborateurs extérieurs ou occasionnels.

Ces grosses structures étaient les personnes morales de droit public ou de droit privé d'au moins 50 salariés, les administrations de l'Etat, les communes de plus de 10.000 habitantes, les EPCI à fiscalité propre dont elles sont membres, les départements et les régions.

Ces procédures spécifiques devaient respecter la procédure graduée en trois niveaux, mais le décret du 19 avril 2017 précisait les modalités particulières qu'elles devaient mettre en œuvre concernant notamment la saisine, l'examen de la recevabilité, la confidentialité, la clôture des opérations de recevabilité et de vérification.

Lorsqu'il n'existe pas de procédure interne, que cette procédure ne soit pas obligatoire (pour les petites structures) ou qu'elle n'ait pas été mise en place (par des grosses structures), les personnes physiques mentionnées par la loi, notamment les membres du personnel, peuvent signaler les informations obtenues dans le cadre de leurs activités professionnelles à leur supérieur hiérarchique direct ou indirect, à l'employeur ou à un référent désigné par celui-ci.

Cette voie interne, hors procédure particulière, n'est soumise à aucune règle et le décret du 3 octobre 2022, qui est relatif aux procédures, ne contient aucune disposition sur la désignation du « référent alerte », contrairement au décret du 19 avril 2017.

L'obligation d'établir une procédure spécifique pour le recueil et le traitement des alertes ne concerne que les grosses structures, c'est-à-dire, notamment, les personnes morales de droit public employant au moins 50 agents, à l'exclusion des communes de moins de 10.000 habitants, des établissements qui leur sont rattachés et des EPIC qui ne comprennent parmi leurs membres aucune commune excédant ce seuil de population.

La procédure interne de recueil et de traitement des signalements est détaillée dans le chapitre 1^{er} de du décret du 3 octobre 2022.

La procédure doit notamment indiquer la ou les personnes ou le ou les services désignés par l'entité pour recueillir et traiter les signalements. Même si le décret ne le prévoit pas explicitement, l'entité a la faculté de désigner pour cette mission un « référent alerte ».

Dans la fonction publique, le décret prévoit que le référent déontologue peut être chargé du recueil et, le cas échéant, du traitement des signalements

Le canal de réception des signalements et le traitement peuvent être gérés par des personnes ou services différents et le recueil des signalements peut être confié à un tiers.

Cette procédure de recueil et de traitement des signalements internes peut être confiée par les communes et leurs établissements

publics membres d'un Centre de gestion de la fonction publique territoriale à celui-ci dans les conditions prévues à l'article L. 452-43-1 du code général de la fonction publique, quel que soit le nombre de leurs agents.

On constate que les textes de 2022 ont sensiblement modifié le dispositif de recueil et de traitement des signalements.

L'information donnée aux agents sur le "réfèrent alerte" et sur la procédure à suivre, qui est antérieure à la loi du 21 mars 2022, n'est plus valable et doit être actualisée.

En 2023 j'ai été saisi en tant que référent déontologue d'un signalement de faits de harcèlement moral par un agent d'une commune tenue d'établir une procédure de signalement interne, mais qui n'avait pas satisfait à cette obligation.

L'agent avait alors adressé son signalement au maire. J'ai toutefois informé l'agent de la possibilité d'un signalement externe auprès du Défenseur des droits ou du Procureur de la République.

Il a aussi été rappelé la faculté de saisir le dispositif de signalement prévu à l'article L 135-6 du code général de la fonction publique.