



**HAL**  
open science

## Les référents déontologiques pour la fonction publique territoriale : 1er bilan du réseau national des centres de gestion

Elise Untermaier-Kerléo, Claude Beaufiles, Johanne Saison

### ► To cite this version:

Elise Untermaier-Kerléo, Claude Beaufiles, Johanne Saison. Les référents déontologiques pour la fonction publique territoriale : 1er bilan du réseau national des centres de gestion. *La Semaine Juridique. Administrations et collectivités territoriales*, 2022, 18, pp.2153. hal-03920702

**HAL Id: hal-03920702**

**<https://hal.science/hal-03920702>**

Submitted on 3 Jan 2023

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

## Les référents déontologues pour la fonction publique territoriale

### Premier bilan du réseau national des centres de gestion

Claude Beaufiles, administrateur territorial général et magistrat financier à la retraite, référent déontologue des CDG 09, 11, 31, 46, 48, 81 et 82

Johanne Saison, professeure de droit public à l'Université de Lille, présidente du collège référent déontologue du CDG 59

Élise Untermaier-Kerléo, référente déontologue des CDG 69, 15, 26, 38, 43

## L'essentiel

Les référents déontologues pour la fonction publique institués par les centres de gestion sont majoritairement saisis par des agents qui les sollicitent à propos de leur projet de cumul d'activités. Il apparaît souhaitable de faire évoluer le régime des activités accessoires, en remplaçant la liste limitative de celles-ci par des critères de définition plus généraux. Par ailleurs, depuis la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, les référents déontologues peuvent également être saisis dans certains cas par les autorités territoriales. Afin de renforcer l'efficacité du système de contrôle, le référent déontologue pourrait être plus étroitement associé à la procédure.

## Introduction

Né avec la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, le référent déontologue s'est installé au sein de la fonction publique. Aux termes des dispositions de l'article 28 *bis* de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, qui figurent désormais à l'article L. 124-2 du nouveau Code général de la fonction publique (CGFP), il est chargé d'apporter aux agents publics « tout conseil utile au respect des obligations et des principes déontologiques » énoncés dans le statut général de la fonction publique ou consacrés par la jurisprudence administrative. Il répond aux agents qui le saisissent, en toute confidentialité. Dépourvu de pouvoir de sanction, il contribue ainsi à la diffusion de la culture déontologique au sein de la fonction publique, sensibilisant les agents au respect de leurs devoirs professionnels, en amont de tout contentieux disciplinaire ou pénal. Depuis le 1<sup>er</sup> février 2020, le rôle du référent déontologue a évolué. Institué par la loi pour conseiller et accompagner les agents, le référent peut désormais être sollicité par l'autorité hiérarchique dans les cas prévus par la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, dite loi « TFP », c'est-à-dire en raison d'un doute sérieux sur la compatibilité du projet de création d'entreprise ou de départ vers le secteur privé d'un agent avec les fonctions publiques exercées depuis 3 ans ou encore de la nomination à certains emplois de personnes issues du secteur privé.

S'agissant de la fonction publique territoriale, l'article 4 (4<sup>e</sup> alinéa) du décret du 10 avril 2017 relatif au référent déontologue dans la fonction publique prévoit que celui-ci « 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 ». Le décret du 10 avril 2017 relatif au référent déontologue dans la fonction publique laisse une grande marge de manœuvre quant au choix du référent déontologue. Les fonctions de référent déontologue peuvent être confiées à une ou plusieurs personnes, agissant de manière collégiale ou seules, qui, généralement – mais pas systématiquement – appartiennent ou ont appartenu à la fonction publique ou à la magistrature (judiciaire, administrative ou financière), en activité ou à la retraite. Se pose régulièrement la question des modalités d'exercice de la fonction de référent déontologue. Vaut-il mieux désigner une personne unique plutôt qu'un collège ? La collégialité présente des atouts indéniables. Elle est un gage de qualité de la réponse donnée à l'agent. Parmi les instances déontologiques qui se sont multipliées au sein de la sphère politique, administrative et juridictionnelle ces dernières années, la formule du collège de déontologie connaît un vif succès. Il en existe un pour chacune des trois magistratures, administrative, financière et judiciaire, ainsi que pour les juges des tribunaux de commerce. Si l'Assemblée nationale s'est attachée les services d'un Déontologue depuis 2011, le Sénat a fait le choix, en 2009, d'un comité de déontologie. Mais la désignation d'une personne unique plutôt qu'un collège d'experts présente elle aussi des avantages certains : elle permet d'apporter aux agents des réponses de manière plus informelle, donc bien plus rapidement et plus discrètement. Les agents osent sans doute plus facilement se tourner vers une personne agissant seule, que vers un collège.

S'agissant des référents déontologues, les pratiques sont diverses au sein des trois versants de la fonction publique. Certains centres de gestion ont choisi de mettre en place un organe collégial. C'est le cas notamment des centres de gestion de la fonction publique territoriale du Doubs (25), du Jura (39), du Bas-Rhin (67), du Haut-Rhin (68) et du Territoire de Belfort (90), qui ont constitué un collège de trois membres, magistrats, épaulés par une assistante chargée notamment d'organiser le fonctionnement de la collégialité. Le centre de gestion du Vaucluse (84) a également désigné un collège d'experts de trois personnes, constitué d'un magistrat de l'ordre administratif, d'un avocat en droit public et d'un fonctionnaire de l'administration préfectorale. Les centres de Gestion de la Creuse (CDG 23), de la Haute-Vienne (CDG 87) et de la Corrèze (CDG 19) ont mis en place un collège commun mutualisé composé de deux membres : Hélène Pauliat, professeure de droit public et Bernard Foucher, conseiller d'État honoraire. Le CDG 59 a également institué un collège présidé par Johanne Saison, professeure de droit public à l'Université de Lille et composé en outre de deux agents du centre de gestion, tout comme le CDG 83, dont le collège est composé d'un avocat honoraire et ancien bâtonnier, d'un ancien magistrat exerçant à titre temporaire et directeur de cabinet et d'un directeur général des services d'une collectivité retraité, assistés par la responsable du services des affaires juridiques du CDG 83 et rapporteure du collège. De la même façon, le centre de gestion de la Haute-Savoie (73) a constitué, en mai 2019, un collège actuellement constitué de deux personnalités qualifiées : Jacques Ferstenbert, avocat au Barreau de Paris, spécialiste en droit public et professeur émérite des universités ; Éric Gintrand, avocat au Barreau de Paris. Certains collèges sont composés uniquement d'agents du centre de gestion, juristes ou directeurs généraux adjoints. Dans ce cas de figure, la composition du collège commun à plusieurs CDG peut varier : il peut être prévu que les membres du collège ne se prononcent pas sur les saisines émanant du territoire auxquels ils appartiennent.

D'autres centres de gestion ont, au contraire, préféré confier les fonctions de référent déontologue à une seule personne : un magistrat ou un magistrat honoraire de l'ordre judiciaire (CDG 13) ou administratif (CDG 63) ; un universitaire spécialiste de droit public, professeur des universités (Emmanuel Aubin pour les CDG 16, 17, 79 et 86 ; Christian Garbar, professeur émérite et référent déontologue pour le CDG 37) ou maître de conférences (Elise Untermaier-Kerléo, désignée par le CDG 69, qui a mutualisé les fonctions de référent déontologue avec les CDG 15, 26, 38, 43 ; Annie Fitté-Duval, désignée par le CDG 64 ; Julie Dupont-Lassalle pour le CDG de l'Île de la Réunion) ; un administrateur territorial général et ancien magistrat financier (Claude Beauflis, qui exerce les

fonctions pour les CDG 09, 11, 31, 46, 48, 81, 82) ; un agent exerçant par ailleurs les fonctions de juriste au sein du centre de gestion (CIG Petite couronne, CDG 80) ; un fonctionnaire de l'État à la retraite (CDG 07). Parfois, deux personnes sont nommées et sont saisies alternativement en fonction de leurs disponibilités, après instruction de la demande par un agent du centre de gestion (CDG 74, CDG 01 : un agent à la retraite, ancien président de centre de gestion et un magistrat ; CDG 76).

Enfin, les collectivités dites non affiliées (CNA)<sup>1</sup> peuvent confier les fonctions de référent déontologue à la personne ou au collège mis en place par le centre de gestion. Certaines choisissent toutefois de désigner leur propre référent déontologue. La ville de Paris s'est ainsi dotée d'une référente déontologue centrale, dont l'action est relayée par des référents nommés au sein de chaque direction ou établissement public dépendant de la ville. C'est le cas aussi de la Métropole européenne de Lille (MEL) qui a confié les fonctions de référent déontologue à un administrateur territorial, également référent alerte et chargé de médiation et d'enquêtes administratives, ou encore de la région Hauts-de-France et du Département du Rhône. Mais toutes les collectivités de grande taille ne font pas le choix de nommer leur propre référent déontologue : certaines préfèrent externaliser la fonction et ont recours au référent désigné par le centre de gestion, comme la ville de Lyon, la Métropole de Lyon, Grenoble et Grenoble Métropole, la région AuRA, la région Auvergne-Rhône-Alpes.

Il est essentiel que les référents déontologues soient insérés dans un réseau leur permettant d'échanger avec leurs homologues, tout particulièrement lorsque le choix a été fait de confier les fonctions de référent déontologue à une personne agissant seule. Les échanges par courriels ou téléphone entre référents déontologues se sont d'abord multipliés spontanément et de manière informelle. Des contacts ont pu être noués, d'abord localement, sous l'égide d'un centre de gestion chef de file au niveau régional, parfois à l'occasion des rencontres annuelles organisées par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique. Le réseau national des référents déontologues des centres de gestion a vu le jour au premier semestre 2021, grâce au soutien de l'Association nationale des directeurs de centres de gestion (ANDCDG). Ce réseau est animé par trois référents déontologues, signataire de ces lignes : Johanne Saison, professeure de droit public à l'Université de Lille et présidente du collège référent déontologue du centre de gestion du Nord (59) ; Claude Beaufile, administrateur territorial général et magistrat financier à la retraite, référent déontologue des CDG 09, 11, 31, 46, 48, 81 et 82 et Élise Untermaier-Kerléo, maîtresse de conférences de droit public à l'Université Jean Moulin Lyon 3 et référente déontologue pour les CDG 15, 26, 38, 43 et 69.

La naissance de ce réseau s'est concrétisée par l'ouverture d'une plateforme numérique à laquelle seuls les référents déontologues des centres de gestion ont accès et sur laquelle ils peuvent, de manière informelle, dans le respect de la confidentialité, soumettre à leurs homologues, des cas inédits ou particulièrement complexes. La plateforme crée ainsi une forme de collégialité informelle. Depuis son ouverture en juin 2021, les échanges sont nombreux. La plateforme permet également d'échanger des fichiers et de les classer dans différentes rubriques. Les référents déontologues ont ainsi la possibilité de déposer leurs rapports d'activités dans une rubrique dédiée. Par ailleurs, la vie du réseau repose sur l'organisation de séances d'échanges de 2 heures, organisées régulièrement à quelques mois d'intervalle, en visioconférence, sur des thématiques prédéfinies. Trois séances ont déjà eu lieu : le 18 juin 2021, sur le cumul d'activités par les agents publics et la notion d'activité accessoire,

---

<sup>1</sup> Les communes et établissements publics locaux de moins de 350 fonctionnaires, titulaires et stagiaires, à temps complet, sont affiliés obligatoirement au Centre de Gestion. Les autres structures publiques territoriales peuvent s'affilier volontairement, ou encore adhérer à un socle de missions fixé par la loi.

le 26 novembre 2021 sur le thème « alerte et signalement : quel rôle du référent déontologue ? », le 25 mars 2022, sur la question des saisines par les autorités territoriales.

Un premier bilan, tiré des échanges développés au sein du réseau des référents déontologues des centres de gestion, met en évidence deux problématiques essentielles. D’abord, le régime encadrant le cumul d’activités par les agents publics, qui mobilise largement les référents déontologues, apparaît assez injuste pour les agents de catégorie C qui ont besoin de compléter leurs revenus (I). Ensuite, le statut et les prérogatives du référent déontologue, lorsqu’il est saisi par les autorités territoriales sur le fondement de la loi TFP, nécessitent d’être renforcées (II).

## I. Le cumul d’activités par les agents publics, au cœur des missions du référent déontologue

Les référents déontologues des centres de gestion sont majoritairement saisis par des agents qui les sollicitent à propos de leur projet de cumul d’activités. Tout agent public est soumis à une obligation d’exclusivité : aux termes de l’article L. 121-3 du Code général de la fonction publique, « l’agent public consacre l’intégralité de son activité professionnelle aux tâches qui lui sont confiées ». Selon l’article L. 123-1, « l’agent public ne peut exercer, à titre professionnel, une activité privée lucrative de quelque nature que ce soit » qu’à certaines conditions. En principe, tout agent public doit obtenir, pour exercer une activité privée lucrative en cumul avec ses fonctions publiques, une autorisation de l’autorité hiérarchique dont il relève. Il convient de distinguer deux régimes d’autorisation : d’une part, le régime de l’activité accessoire, laquelle peut être exercée en cumul avec les fonctions publiques à temps plein sans limitation dans le temps ; d’autre part, le régime de la création ou reprise d’entreprise, qui implique l’exercice des fonctions publiques à temps partiel et est nécessairement limité dans le temps.

TABLEAU : Distinction entre activité accessoire et création ou reprise d’entreprise

Exercice d’une activité accessoire	Création ou reprise d’entreprise
Art. 25 <i>septies</i> IV de la loi du 13 juil. 1983 → art. L. 123-7 du CGFP	Art. 25 <i>septies</i> III de la loi du 13 juil. 1983 → art. L. 123-8 du CGFP
Possible en cumul avec les fonctions à temps plein à condition d’obtenir l’autorisation de l’employeur	Obligation d’obtenir l’autorisation d’exercer ses fonctions à temps partiel
Pas de durée fixée par la loi mais l’administration peut fixer une durée d’1 ou 2 ans Renouvelable indéfiniment	Durée maximale de 3 ans, renouvelable 1 an
Peut donner lieu à la création d’une micro-entreprise	Création de tout type d’entreprise (micro-entreprise, SA, SARL...).

La confusion entre les deux régimes d’autorisation (activité accessoire/temps partiel pour création d’entreprise) est fréquente, d’autant plus que l’exercice d’une activité accessoire peut être exercée dans le cadre d’une micro-entreprise. Dans ce cas, l’autorité hiérarchique accorde à l’agent l’autorisation d’exercer une activité accessoire en cumul avec son emploi public sans avoir à saisir préalablement, ni la Commission de déontologie de la fonction publique, ni, depuis le 1<sup>er</sup> février 2020,

le référent déontologue ou la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique. À l'inverse, si l'activité, bien que correspondant, par son objet, à une activité accessoire (au sens de l'article 11 du décret du 30 janvier 2020), est exercée dans le cadre d'une société qui n'est pas transparente, telle qu'une SARL, elle nécessite une autorisation de temps partiel pour création d'entreprise. Le référent déontologue et la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique peuvent alors être saisis par l'autorité hiérarchique en cas de doute sérieux sur la compatibilité du projet de création ou de reprise d'une entreprise avec les fonctions exercées par le fonctionnaire au cours des trois années précédant sa demande d'autorisation.

Le fonctionnaire peut être autorisé, par son autorité hiérarchique, à exercer à titre accessoire une activité professionnelle auprès d'une personne ou d'un organisme public ou privé à condition que celle-ci relève de l'une des catégories limitativement visées par les dispositions de l'article 11 du décret du 30 janvier 2020 relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique. Aux termes de cet article, les activités exercées à titre accessoire susceptibles d'être autorisées sont les suivantes : 1° Expertise et consultation ; 2° Enseignement et formation ; 3° Activité à caractère sportif ou culturel, y compris encadrement et animation dans les domaines sportif, culturel ou de l'éducation populaire ; 4° Activité agricole au sens du premier alinéa de l'article L. 311-1 du Code rural et de la pêche maritime dans des exploitations agricoles constituées ou non sous forme sociale ; 5° Activité de conjoint collaborateur au sein d'une entreprise artisanale, commerciale ou libérale mentionnée à l'article R. 121-1 du Code de commerce ; 6° Aide à domicile à un ascendant, à un descendant, à son conjoint, à son partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou à son concubin, permettant au fonctionnaire de percevoir, le cas échéant, les allocations afférentes à cette aide ; 7° Travaux de faible importance réalisés chez des particuliers ; 8° Activité d'intérêt général exercée auprès d'une personne publique ou auprès d'une personne privée à but non lucratif ; 9° Mission d'intérêt public de coopération internationale ou auprès d'organismes d'intérêt général à caractère international ou d'un État étranger ; 10° Services à la personne mentionnés à l'article L. 7231-1 du Code du travail ; 11° Vente de biens produits personnellement par l'agent.

Parmi les questions les plus fréquemment posées aux référents déontologues figure celle de savoir si un agent relève du régime des activités accessoires, susceptibles d'être exercées en cumul avec les fonctions publiques à temps complet et à temps plein et sans limitation dans le temps (même si l'administration employeur peut exiger un renouvellement régulier des demandes d'autorisation de cumul, tous les 1 ou 2 ans), ou bien du régime de la création d'entreprise, qui nécessite d'obtenir une autorisation d'exercer ses fonctions publiques à temps partiel, pendant une durée de 3 ans maximum, renouvelable 1 an. Une grande partie des réponses du référent déontologue consiste à indiquer si telle activité – coach professionnel, *petsitter*, barreur de feu, formateur en prothésie ongulaire, surveillant de collège ou lycée, professeur de yoga, graphothérapeute, secrétaire administratif...– constitue ou non une activité accessoire au sens de l'article 11 du décret du 30 janvier 2020 précité. Si l'activité que l'agent envisage d'exercer en cumul avec son emploi public ne correspond pas à l'une des catégories visées par cet article, l'agent n'a pas d'autre choix que de demander l'autorisation d'exercer ses fonctions à temps partiel pour créer ou reprendre une entreprise. Il va sans dire que cette exigence est particulièrement lourde pour des agents qui souhaitent, afin de compléter leur rémunération, faire simplement quelques heures, en dehors de leur service, au cours du week-end ou pendant leurs congés : tâches administratives dans une entreprise dirigée par une connaissance, hôte de caisse dans un commerce, veilleur de nuit dans un hôtel ou cuisinier dans une colonie de vacances pendant les congés d'été, vente à domicile... La liste des activités accessoires qui figure à l'article 11 du décret du 30 janvier 2020 apparaît d'autant plus contraignante pour les agents de catégorie C qui souhaitent, afin de compléter leur rémunération, faire simplement quelques heures, en dehors de leur service, au

cours du week-end ou pendant leurs congés. Les activités de consultation, expertise, enseignement et formation, qui figurent dans la liste, concernent davantage les agents de catégorie A, voire B.

Pour de nombreux référents déontologues, il serait donc souhaitable de faire évoluer le régime des activités accessoires. Plutôt que de lister les catégories d'activités accessoires, dont l'exercice en cumul avec des fonctions publiques à temps complet, peut être autorisé par l'autorité hiérarchique, il faudrait plutôt limiter l'exercice d'une activité accessoire en fixant un double plafond : un nombre maximum d'heures par mois ou par année pendant lesquelles l'activité accessoire est exercée ; un montant maximum de rémunération (proportionnel à la rémunération perçue par l'agent au titre de ses activités administratives) que l'activité accessoire peut procurer. À défaut d'instituer un plafond chiffré, une formule plus générale, susceptible d'être appliquée comme un standard, pourrait au moins être intégrée dans les textes. À ce titre, la Charte de déontologie des membres de la juridiction administrative rappelle que « la rémunération des activités accessoires ne saurait être excessive » (VII, n° 71). Dans le même sens, le Collège de déontologie des juridictions financières a dégagé des « lignes générales » encadrant l'exercice d'une activité accessoire (avis n° 2018-05). À ce titre, la rémunération ne doit pas être « susceptible d'introduire un doute sur le fait que c'est bien pour la Cour [des comptes] que s'exerce, à titre principal, l'activité professionnelle » (avis n° 2015-06). En outre, elle ne doit pas non plus être d'un niveau qui pourrait laisser penser que les membres de la Cour peuvent, par des activités accessoires, se procurer une sorte de second salaire (avis n° 2016-07). Une telle évolution rendrait le régime du cumul d'activités plus équitable, en particulier vis-à-vis des agents de catégorie C qui cherchent péniblement à compléter leurs revenus et se trouvent bien souvent en situation de détresse financière.

Un second point d'amélioration a également pu être identifié à l'occasion de ce premier bilan ; il porte sur les hypothèses de saisine du référent déontologue par les autorités territoriales.

## II. La saisine du référent déontologue par les autorités territoriales, un système perfectible

Le référent déontologue est d'abord l'interlocuteur – presque le confident – des agents. La loi n'a pas expressément prévu qu'il puisse être saisi par les chefs de service, alors qu'une telle précision a été apportée, s'agissant du référent laïcité (L. 1983, art. 28 ter, repris dans le CGFP, art. L. 124-3). Les pratiques diffèrent d'un centre de gestion à un autre : certains référents doivent décliner leur compétence lorsqu'ils sont interrogés par un responsable RH ou un DGS, à propos d'un agent placé sous leur responsabilité ; d'autres répondent sans distinction aux questions posées par les agents ou leurs responsables. Pour simplifier l'état du droit et tenir compte de la pratique, il conviendrait d'aligner la rédaction de l'article L. 124-2 du Code général de la fonction publique (CGFP), concernant le référent déontologue sur celle de l'article L. 124-3 relatif au référent laïcité, en prévoyant que le référent déontologue peut également être saisi par le chef de service qui le consulte au sujet d'un agent placé sous sa responsabilité.

En outre, depuis le 1<sup>er</sup> février 2020, le rôle du référent déontologue a évolué : il peut être sollicité par l'autorité hiérarchique dans les cas prévus par la loi de transformation de la fonction publique (TFP). Cette dernière a en effet mis en place un système déconcentré s'agissant du contrôle déontologique des projets des agents publics de départ vers le secteur privé et de création d'entreprise, ainsi que du contrôle préalable à la nomination dans certains emplois au sein de la fonction publique. Avec la loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, la Commission de déontologie de la fonction publique était systématiquement saisie

de tous les projets des agents publics de création d'entreprise ou de départ vers le secteur privé. La loi du 6 août 2019 a supprimé cette dernière et transféré ses compétences à la HATVP. Mais la Haute Autorité a vu le champ de son contrôle resserré sur les fonctionnaires présentant un risque déontologique élevé, à savoir ceux qui occupent « un emploi dont le niveau hiérarchique ou la nature des fonctions le justifient, mentionné sur une liste établie par décret en Conseil d'État ». Pour la grande majorité des agents, le contrôle déontologique est donc exercé sur place par l'autorité hiérarchique et le référent déontologue. L'appréciation de la compatibilité du projet de création ou de reprise d'une entreprise ou de départ vers le secteur privé avec les fonctions exercées par le fonctionnaire au cours des trois années précédant sa demande d'autorisation repose, en tout premier lieu, sur l'administration qui emploie l'agent. Ce n'est en principe qu'en cas de doute sérieux sur la compatibilité du projet de l'agent que l'autorité hiérarchique peut saisir le référent déontologue. Si l'avis émis par le référent déontologue « ne permet pas de lever ce doute », l'autorité hiérarchique saisit alors la HATVP.

Le système de contrôle mis en place par la loi TFP présente incontestablement un risque important, à savoir que des autorités hiérarchiques complaisantes décident de ne saisir ni le référent déontologue, ni la HATVP. Certains y voient un contrôle allégé, promettant un retour au pénal douloureux. Toutefois, le double filtrage opéré par l'autorité hiérarchique et le référent déontologue permet une analyse plus systématique et approfondie des situations individuelles, alors que l'ancienne Commission de déontologie de la fonction publique, débordée par le nombre de saisines, rendait bien souvent un avis de compatibilité tacite (par exemple, en 2018, sur 7695 saisines, la Commission avait rendu 3196 avis exprès, et donc 4499 avis tacites). Afin de renforcer l'efficacité du système de contrôle et inciter les autorités hiérarchiques à saisir la Haute Autorité, le référent déontologue pourrait être plus étroitement associé à la procédure. La loi (art. 19 II de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique) prévoit seulement que le référent déontologue de l'administration dont relève l'intéressé pourra assister aux séances de la Haute Autorité sans voix délibérative. L'avis rendu par le référent déontologue est joint à la saisine de la Haute Autorité (art. 25 du décret du 30 janvier 2020 relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique). En revanche, une fois que le référent déontologue a rendu son avis à l'autorité hiérarchique, il ignore totalement quelles seront les suites données à cet avis. L'autorité hiérarchique peut l'informer de l'issue de la procédure, par courtoisie, mais elle n'en a pas juridiquement l'obligation. Il faudrait donc modifier le décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020 relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique pour imposer à l'autorité hiérarchique d'accuser réception de l'avis rendu par le référent déontologue et de l'informer des suites qu'elle entend donner à cet avis.

En outre, la Haute Autorité a été dotée de certaines prérogatives pour assurer le suivi de ses avis d'incompatibilité et avis de compatibilité avec réserves (v. not. art. 25 *octies* XII de la loi du 13 juil. 1983, repris à l'art. L. 124-18 du CGFP, qui prévoit que durant les trois années qui suivent le début de l'activité privée lucrative ou la nomination à un emploi public, l'agent qui a fait l'objet d'un avis d'incompatibilité ou de compatibilité avec réserves fournisse, à la demande de la Haute Autorité, toute explication ou tout document pour justifier qu'il respecte l'avis émis). Les référents déontologues ne disposent pas de tels moyens. Ils ont en conséquence tout lieu de s'interroger sur l'opportunité de délivrer, à leur niveau, des avis favorables avec réserves, dans la mesure où ils n'ont aucun moyen de s'assurer du respect de ces réserves. Ne vaut-il pas mieux délivrer un avis défavorable et inviter l'autorité hiérarchique à saisir la Haute Autorité ? Si la Haute Autorité émet des réserves, elle aura davantage de moyens pour en assurer le suivi, à la différence du référent déontologue qui en est totalement dépourvu.



La loi (art. 25 *octies* X de la loi du 13 juil. 1983, repris à l'art. L. 124-15 du CGFP) prévoit que les avis de la Haute Autorité « sont notifiés à l'administration, à l'agent et à l'entreprise ou à l'organisme de droit privé d'accueil de l'agent ». Il faudrait également que ces avis soient notifiés au référent déontologue. Cela lui permettrait d'abord de savoir si son avis a été suivi ou non par la Haute Autorité et donc d'adapter ses avis futurs à la jurisprudence de la Haute Autorité. En outre, le référent déontologue pourrait rendre compte, dans son rapport d'activité annuel, des statistiques relatives au suivi de ses avis par les autorités hiérarchiques. Dans le silence de la loi, la Haute Autorité pourrait prendre l'initiative de notifier spontanément les avis qu'elle rend au référent déontologue concerné.

Institué comme simple conseiller des agents, le référent déontologue est monté en puissance avec la loi de transformation de la fonction publique, puisqu'il peut désormais être saisi par l'autorité hiérarchique. Sa place au sein de l'écosystème des contrôles déontologiques nécessite désormais d'être confortée. En particulier, ses rapports avec la Haute Autorité comme avec les autorités hiérarchiques doivent être renforcés.