



RÉFÉRENT DÉONTOLOGUE – RÉFÉRENT LAÏCITÉ

RAPPORT D'ACTIVITÉ 2021

*« La déontologie n'est pas une fin en soi.
Elle n'existe que pour permettre un service public digne de ce nom »*

Christian Vigouroux

Déontologie des fonctions publiques, Dalloz, 2^{ème} éd. p. 7.

Avant-propos

L'on trouvera dans cette quatrième édition du rapport le bilan de l'activité du référent-déontologue de l'année 2021, précédé d'un rappel des règles de compétence, et suivi de remarques, d'informations et de recommandations, ainsi que d'une annexe, consacrée cette année à la laïcité.

Comme chacun a pu le constater, l'année 2021 a fortement ressemblé à sa devancière, et la persistance de la pandémie, génératrice de contraintes sanitaires et du recours au télétravail, a donc entraîné - les mêmes causes produisant les mêmes effets - des conséquences identiques sur l'activité du référent-déontologue.

Si le rôle de conseil, comme l'année précédente, n'a été que faiblement perturbé pour la raison qu'il se déroule selon une procédure écrite, en revanche le rôle de diffusion de la culture déontologique, prévu pour être effectué essentiellement en « présentiel », n'a pu reprendre et les actions envisagées deux ans plus tôt sont restées suspendues.

Cette interruption, que l'on espère momentanée, a toutefois été compensée, certes par le moyen d'un « webinaire », par la journée laïcité du 9 décembre, dont la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République a confié l'organisation au référent-laïcité, et qui a pu se dérouler avec le concours actif du Centre de Gestion.

On notera enfin pour mémoire que la partie législative du nouveau Code Général de la Fonction Publique (CGFP) ayant enfin été adoptée par l'ordonnance n°2021-1574 du 24 novembre 2021, applicable à partir du 1^{er} mars 2022, les articles 28 bis et 28 ter de la loi du 13 juillet 1983 qui instituent le référent-déontologue et le référent-laïcité seront désormais à rechercher aux articles L124-2 et L124-3 dudit code.

Christian GARBAR

Référent-déontologue

Agrégé des Facultés de Droit

Professeur émérite de l'Université de Tours

Doyen honoraire de la Faculté de droit, d'Économie et des Sciences Sociales

Sommaire

1) Compétence du référent-déontologue	p. 4
a) La saisine par les agents	p. 4
b) La saisine par les employeurs publics	p. 5
2) Compétence du référent-laïcité	p. 6
3) Bilan de l'activité	p. 7
a) Mission de conseil	p. 7
b) Mission de diffusion de la culture déontologique et de sensibilisation au principe de laïcité	p. 10
4) Remarques, informations et recommandations	p. 10
a) Remarques	p. 10
b) Informations	p. 11
b) Recommandations	p. 12
Annexe : Journée laïcité (extrait du webinaire)	p. 13

1) Compétence du référent-déontologue

En vertu de l'article 28 bis de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires telle que modifiée, pour ce qui est de la déontologie, par la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires (article 7), « *tout fonctionnaire a le droit de consulter un référent déontologue, chargé de lui apporter tout conseil utile au respect des obligations et des principes déontologiques mentionnés aux articles 25 à 28* ». Le décret n° 2017-519 du 10 avril 2017 *relatif au référent déontologue dans la fonction publique* est venu encadrer cette fonction (mode de désignation, missions, obligations).

La compétence du référent-déontologue a été élargie par la loi n°2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique et le décret n°2020-69 du 30 janvier 2020 relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique. Le référent-déontologue peut en effet être saisi, non seulement par les agents, mais aussi désormais, dans certains cas limitativement énumérés, par les employeurs publics.

a) La saisine par les agents

La saisine du référent déontologue est personnelle, c'est-à-dire réservée aux personnes physiques (« *tout fonctionnaire a le droit de consulter un référent déontologue ...*»). Ne sont donc pas éligibles à saisir le référent déontologue les personnes morales, telles que les organisations syndicales, ou les autorités territoriales, sauf, pour ces dernières, dans les trois hypothèses examinées ci-dessous. Lorsque la demande émane d'une personne morale, l'objet de la demande n'est pas examiné au fond par le référent-déontologue, qui décline automatiquement sa compétence en émettant un avis d'irrecevabilité.

Les agents pouvant saisir le référent-déontologue sont les fonctionnaires (titulaires et stagiaires), comme le précise l'article 28 bis cité plus haut, ainsi que les contractuels de droit public comme de droit privé, l'article 32 de la loi du 13 juillet 1983 précisant que le chapitre IV de celle-ci, intitulé *Des obligations et de la déontologie*, qui contient notamment l'article 28 bis, leur est applicable. Ne sont bien évidemment éligibles à saisir le référent déontologue que les agents territoriaux des collectivités affiliées au Centre de Gestion départemental (ou conventionnées), sauf en cas de délégation spéciale. Les élus, qui ne sont pas régis par le statut de la fonction publique, ne sont pas concernés par cette procédure.

Le référent déontologue est compétent uniquement pour statuer sur les obligations et principes déontologiques mentionnés aux articles 25 à 28 de la loi du 13 juillet 1983, à l'exclusion de toute question concernant les droits ou la carrière de l'agent. La saisine doit donc concerner un agent désirant obtenir un conseil à titre personnel sur ses obligations et les principes déontologiques le concernant. Toutefois, en matière de conflits d'intérêt, et seulement dans ce cas, l'agent peut, en dehors des conflits d'intérêt le concernant, question pour laquelle il peut saisir le référent déontologue, également saisir celui-ci de tels conflits concernant un autre agent : l'article 6 ter A de la loi du 13 juillet 1983 prévoit en effet que si le fonctionnaire a connaissance d'un conflit d'intérêts, il peut, après avoir préalablement alerté en vain l'une des autorités hiérarchiques dont il relève « *également témoigner de tels faits auprès du référent déontologue prévu à l'article 28 bis* ».

En vertu de l'article 8 du décret n° 2017-519 du 10 avril 2017 relatif au référent déontologue dans la fonction publique, « Lorsque des faits susceptibles d'être qualifiés de conflit d'intérêts lui ont été signalés sur le fondement de l'article 6 ter A de la loi du 13 juillet 1983 précitée, le référent déontologue apporte, le cas échéant, aux personnes intéressées tous conseils de nature à faire cesser ce conflit ».

b) La saisine par les employeurs publics

Depuis la promulgation de la loi du 6 août 2019 et la publication du décret du 30 janvier 2020 précités, les employeurs publics peuvent, depuis le 1^{er} février 2020, saisir le référent-déontologue dans trois cas (et uniquement dans ces trois cas).

1^{er} cas : la demande de service à temps partiel pour création ou reprise d'entreprise

L'article 25 septies, III, de la loi du 13 juillet 1983 modifiée par l'article 34 de la loi du 6 août 2019 et l'article 25 du décret n°2020-69 du 30 janvier 2020 relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique, permettent à l'autorité hiérarchique de saisir le référent-déontologue, lorsque, ayant reçu la demande d'un fonctionnaire d'accomplir son service à temps partiel pour créer ou reprendre une entreprise, elle a un doute sérieux sur la compatibilité de ce projet avec les fonctions exercées par ce fonctionnaire au cours des trois années précédant sa demande d'autorisation.

2^{ème} cas : le contrôle déontologique préalable au départ de la fonction publique

L'article 25 octies, III, de la loi du 13 juillet 1983 modifiée par l'article 34 de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, et l'article 25 du décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020 relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique, permettent à l'employeur public de saisir le référent-déontologue lorsque l'autorité hiérarchique, face à la demande d'un fonctionnaire cessant temporairement ou définitivement ses fonctions et se proposant d'exercer une activité privée, a un doute sérieux sur la compatibilité de celle-ci avec les fonctions exercées par ce fonctionnaire au cours des trois dernières années.

3^{ème} cas : le contrôle déontologique préalable à l'entrée dans la fonction publique

L'article 25 octies, V, de la loi du 13 juillet 1983 modifiée par l'article 34 de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, et l'article 5 du décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020 relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique, permettent à l'employeur public de saisir le référent-déontologue lorsque, avant de procéder à la nomination d'une personne exerçant ou ayant exercé au cours des trois dernières années une activité privée lucrative, il a un doute sérieux sur la compatibilité de ces activités avec les fonctions envisagées. Ces fonctions, définies par le décret du 30 janvier 2020 (articles 2 et 5), sont, pour la fonction publique territoriale (FPT), par exemple, celles de DGA de région et de département, de DGA et DGST des communes et EPCI à fiscalité propre dont la population est supérieure à 40 000 habitants, ou encore de référent-déontologue.

Dans les trois cas, si l'avis du référent-déontologue ne permet pas de lever le doute, l'employeur public saisit sans délai la HATVP, sachant que le délai de deux mois dans lequel il est tenu de répondre à l'agent en vertu de l'article L.231-4 du code des relations entre le public et l'administration, est suspendu, contrairement à la règle applicable à la saisine du référent-déontologue qui ne suspend pas ce délai (cf.

les articles 20 et 25 du décret du 30 janvier 2020). La saisine de la HATVP doit être accompagnée de l'avis du référent-déontologue.

On précisera que le contrôle déontologique préalable à l'entrée dans la fonction publique concernant les plus hauts des emplois supérieurs (pour la FPT, les DGS de région et de département, et les DGS des communes et EPCI à fiscalité propre dont la population est supérieure à 40 000 habitants) relève de la compétence directe de la HATVP.

La saisine du référent-déontologue a été grandement améliorée depuis l'année 2020 dans le département d'Indre et Loire par l'utilisation de nouveaux formulaires de saisine, proposés aux directions des CDG des 6 départements de la Région Centre par les référents-déontologues de ces CDG, d'après les préconisations de simplification du Cercle des Référents-Déontologues du Centre-Val de Loire formulées lors de sa réunion au CDG 37 en juin 2019 (voir le rapport 2019). Ces formulaires ont été validés et complétés par le CDG 37 et mis en ligne sur le site : les formulaires « agents » ont été simplifiés et les formulaires « autorités territoriales » élaborés sur ce modèle.

A cette **mission de conseil**, explicitement prévue par les textes, s'en ajoute une autre, comme l'a précisé la Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique (HATVP) dans le *Guide Déontologique I* édité en avril 2019, qui est de participer à la **diffusion de la culture déontologique**, par l'information et la formation des agents.

2) Compétence du référent-laïcité

Le référent-laïcité a été créé par la circulaire du 15 mars 2017 de la ministre de la fonction publique relative au respect du principe de laïcité dans la fonction publique, qui précise, au point 2.4 intitulé « Réseau d'expertise et de conseil » : les référents laïcité » : « *Afin d'accompagner les agents publics et les encadrants dans l'exercice de leurs fonctions en matière de laïcité, un référent « laïcité » doit être clairement identifié dans chaque administration. Selon les spécificités des missions et l'organisation de chaque administration, les conseils en la matière pourront être apportés soit par un correspondant ou un référent « laïcité » dédié, soit par le référent déontologue créé par la loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires* ». « *Dans le cadre des missions qui lui sont dévolues, le référent déontologue peut être sollicité sur des questions portant sur le respect et la mise en œuvre pratique du principe de laïcité inscrit à l'article 25 du titre 1er du statut général de la fonction publique* ».

Compte-tenu de la date de parution de la circulaire, la saisine du référent-laïcité ne concernait alors que les seuls agents, comme la saisine du référent-déontologue.

L'innovation de l'année 2021 a été apportée par la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République, qui crée un article 28 ter dans la loi du 13 juillet 1983 : « *Les administrations de l'Etat, les collectivités territoriales et les établissements publics mentionnés à l'article 2 désignent un référent laïcité. Le référent laïcité est chargé d'apporter tout conseil utile au respect du principe de laïcité à tout fonctionnaire ou chef de service qui le consulte. Il est chargé d'organiser une journée de la laïcité le 9 décembre de chaque année. Les fonctions de référent laïcité s'exercent sous réserve de la responsabilité et des prérogatives du chef de service* ».

L'on constate que désormais, la saisine du référent-laïcité est ouverte, non seulement aux agents, mais aussi à tout chef de service.

Le décret n° 2021-1802 du 23 décembre 2021 relatif au référent laïcité dans la fonction publique, qui est le pendant du décret n° 2017-519 du 10 avril 2017 relatif au référent déontologue dans la fonction publique, est venu préciser les modalités de désignation et les missions du référent-laïcité.

A sa mission de conseil ainsi légalisée s'ajoute, à l'instar de la mission de diffusion de la culture déontologique dévolue au référent-déontologue, une mission d'information sur le principe de laïcité, comme l'ont précisé, d'une part la loi du 24 août 2021 précitée qui charge le référent-laïcité d'organiser une journée de la laïcité le 9 décembre de chaque année, et d'autre part le décret du 23 décembre 2021 qui, reprenant une préconisation de la circulaire de 2017, fait figurer parmi les missions du référent-laïcité, la sensibilisation des agents publics au principe de laïcité et la diffusion, au sein de l'administration concernée, de l'information au sujet de ce principe.

3) Bilan de l'activité

a) Mission de conseil

La procédure est la suivante : dès réception d'une demande, faite par courriel ou courrier postal, et accompagnée d'une fiche de saisine à télécharger sur le site du Centre de Gestion, le référent-déontologue envoie un accusé de réception, puis, dans le délai de huit jours (saisine par l'employeur) et quinze jours (saisine par l'agent) un avis de recevabilité ou d'irrecevabilité, le délai plus bref, dans le premier cas, s'expliquant par le fait que, comme précisé plus haut, la saisine du référent-déontologue par l'autorité territoriale ne suspend pas le délai dans lequel celle-ci doit répondre à la demande du fonctionnaire. Si la demande est recevable, le référent-déontologue adresse à l'auteur de la saisine un avis au fond dans le délai d'un mois, éventuellement renouvelable en raison de la difficulté de la demande. Les avis (de recevabilité/irrecevabilité, et au fond) sont transmis à l'agent et/ou à l'employeur public en priorité par courriel pour raccourcir les délais de réponse, même lorsque la demande a été envoyée par voie postale.

Entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2021, le référent-déontologue a été saisi 10 fois, toujours par voie informatique, 8 fois par un agent, et 2 fois par un employeur public (cf. tableaux ci-dessous). L'on observe donc une relative diminution du nombre des affaires par rapport à l'année précédente (12 en 2020), qui est essentiellement due à la forte chute des saisines par les employeurs publics (2 au lieu de 7), qui ont mieux maîtrisé la procédure de saisine lors de cette deuxième année d'application.

TABLEAU 1- SAISINES AGENTS 2021

Affaires	Objet	Situation juridique de l'agent	Employeur	Date saisine	Avis Recevabilité Irrecevabilité	Date Avis Fond
1	Activité accessoire	Fonctionnaire Cat. C	Commune	08/01/21	14/01/21	21/01/21
2	Cumul Temps partiel création d'entreprise	Contractuel Cat. A	EPCI	11/02/21	24/02/21	24/03/21
3	Activité accessoire	Contractuel Cat. B	EPCI	12/02/21	24/02/21	24/03/21
4	Sortie définitive fonction publique	Fonctionnaire titulaire Cat. A	Commune	02/03/21	15/03/21	06/04/21
5	Gestion patrimoine Perso et fam.	Contractuel Cat. A	EPCI	22/06/21	29/06/21	29/07/22
6	Production des œuvres de l'esprit Activité accessoire	Fonctionnaire Cat. A	Commune	24/06/21	06/07/21	05/08/21
7	Conflit d'intérêts Sortie temporaire de la fonction publique	Fonctionnaire Cat. A	EPCI	04/10/21	18/10/21	18/11/21
8	Sortie temporaire de la fonction publique	Fonctionnaire Cat. B	EPCI	25/10/21	08/11/21	30/11/21

TABLEAU 2 - SAISINES EMPLOYEURS 2021

Affaires	Objet	Nature de l'employeur	Situation juridique de l'agent	Date saisine	Avis recevabilité Irrecevabilité	Date Avis Fond
1	demande de service à temps partiel pour création d'entreprise	EPCI	Fonctionnaire Titulaire Cat. C	11/02/21	17/02/21	03/03/21
2	Carrière	EPCI	Contractuel Catégorie A	04/10/21	Irrecevabilité Ratione materiae 12/10/21	

Parmi les affaires enregistrées en 2021, une seule affaire a fait l'objet d'un avis d'irrecevabilité *ratione materiae* (en raison de l'objet de la demande), parce qu'elle portait sur une question (la carrière d'un agent) pour laquelle les textes n'ont pas octroyé de compétence au référent-déontologue (ni à la HATVP en appel) lorsqu'il est saisi par les employeurs publics. 9 affaires ont fait l'objet d'un avis de recevabilité et donc d'un avis au fond.

Nature des demandes

Saisines par des agents. Compte-tenu de l'expérience des trois années précédentes, l'on ne sera pas surpris que ces 8 demandes d'avis concernent presque exclusivement l'exercice d'activités privées, contre une seule relative à une suspicion de conflit d'intérêts. On peut l'être davantage en revanche par le nombre de demandes de sorties (temporaires ou définitives) de la fonction publique pour exercer une activité privée (3) par rapport aux demandes d'exercice d'activités en cumul, et par le nombre réduit parmi celles-ci des demandes relatives aux activités accessoires (3), les autres hypothèses de cumul se répartissant entre demande à temps partiel pour création ou reprise d'entreprise (1), production des œuvres de l'esprit (1) et gestion du patrimoine personnel et familial (1)¹.

Aucune question n'a été posée, cette année encore sur la laïcité, mais la légalisation de la fonction et l'extension de sa saisine à « tout chef de service », de même que l'organisation de la journée laïcité pourrait changer la donne.

Saisine par des employeurs publics

La seule affaire ayant fait l'objet d'un avis au fond concernait l'un des trois cas de saisine possibles du référent-déontologue par les employeurs publics lorsqu'ils éprouvent un doute sérieux sur la compatibilité des fonctions exercées au cours des trois dernières années avec le projet de cumul envisagé : la demande de service à temps partiel pour création ou reprise d'entreprise. Les deux autres cas, l'exercice d'une activité privée en cas de départ temporaire de la fonction publique, et l'entrée dans la fonction publique, n'ont fait l'objet d'aucune affaire en 2021.

Situation juridique des agents

Saisines par les agents

Contrairement aux années précédentes, la majorité des saisines n'émane pas d'agents de la catégorie C, alors que les fonctionnaires de catégorie C sont proportionnellement plus nombreux dans la Fonction Publique Territoriale (75,5% contre 48% dans la FPH et 20,5% dans la FPE, selon le *Rapport annuel 2021 sur l'état de la fonction publique*, p.91), et que la prédominance de la catégorie C dans la saisine du référent-déontologue relative à l'exercice d'activités privées, est une tendance propre à la FPT, comme l'ont confirmé tous les rapports de l'ex-Commission de Déontologie de la Fonction Publique (*cf.* l'ultime rapport de cette commission, qui précise que la part des agents de catégorie C représente 60,45% des demandes en 2019, *Rapport d'activité 2019*, p. 23). En effet une seule demande émane d'un fonctionnaire de catégorie C contre 3 fonctionnaires (et 2 contractuels) de catégorie A et un fonctionnaire (et un

¹ Le nombre des questions posées excède celui des demandes d'avis, les agents posant parfois plusieurs questions dans la même demande.

contractuel) de catégorie B. Ce résultat peut surprendre si l'on sait que les fonctionnaires de catégorie A et B sont ultra minoritaires dans la FPT (respectivement 12,5% et 11,9% selon le rapport *Rapport annuel 2021 sur l'état de la fonction publique*, p.91. Cette orientation n'est peut-être qu'accidentelle, et devrait être confirmée pour qu'il soit possible d'en tirer des conclusions pertinentes.

Saisine par les employeurs publics

Le nombre d'affaires traitées est trop faible pour qu'il en soit tiré le moindre enseignement.

b) Mission de diffusion de la culture déontologique et de sensibilisation au principe de laïcité

Contrairement à la mission de conseil, qui se déroulant selon une procédure essentiellement écrite, n'a pas été véritablement affectée, la mission pourtant essentielle de diffusion de la culture déontologique a pour sa part été totalement réduite à néant en 2021 comme en 2020 en raison de la pandémie de la Covid 19, qui a provoqué là encore, comme on le sait, plusieurs périodes de confinement et autres couvre-feux, obligeant nombre d'agents à pratiquer le télétravail. Les actions de formation et d'information prévues n'ont pu se tenir, et par ailleurs le Cercle des Déontologues du Centre-Val de Loire, qui s'était réuni deux fois en 2019, a été contraint d'annuler sa première réunion de l'année 2020 qui devait avoir lieu à Blois dans la première quinzaine de juin, sans pouvoir en prévoir de nouvelles en raison de l'incertitude liée aux conditions sanitaires.

S'agissant de la sensibilisation au principe de laïcité, et sans attendre la parution du décret d'application de la loi du 24 août 2021 sur ce point, qui n'a été publié, comme l'on sait, que le 28 décembre suivant, le référent laïcité a organisé en étroite collaboration avec les services du CDG 37, la journée laïcité. Celle-ci a pris la forme d'un webinaire auquel se sont associés les CDG 36 et 41, lors duquel le référent laïcité a répondu à plusieurs questions relatives au contenu et à l'interprétation du principe (cf. annexe).

4) Remarques, informations et recommandations

a) Remarques

Les remarques formulées en 2021 reprennent pour l'essentiel, celles des années antérieures.

Première remarque - Les demandes d'avis qui ont été formulées sont toujours d'ordre essentiellement juridique, notamment lorsqu'il s'est agi de savoir pour les agents si les règles en vigueur leur permettaient d'exercer des activités privées, soit en les cumulant avec les fonctions exercées, soit en les exerçant après une sortie définitive ou temporaire de la fonction publique territoriale. Ces règles sont d'une réelle complexité, car reflétant les différences d'inspiration philosophiques, produit des alternances politiques qui les ont générées, elles sont assez loin de présenter une parfaite cohérence : il n'est ainsi pas facile d'identifier les raisons de la différence de traitement entre activités libres, activités soumises à déclaration et activités soumises à autorisation. Par ailleurs la liste des activités accessoires évoque davantage un inventaire à la Prévert qu'un classement rationnel d'activités. Les réformes de 2019-2020 n'ont rien changé sur ce point.

Pour rédiger ses avis, le référent-déontologue interprète le droit en vigueur, en s'inspirant notamment, de la doctrine de l'ex-Commission de Déontologie de la Fonction Publique, telle qu'elle apparaît dans ses

différents rapports, dont le dernier cité de 2019, ainsi que des échanges réalisés au sein du réseau national des référents déontologues des Centres de Gestion (*cf. infra* rubrique informations).

La HATVP n'a pas encore eu l'occasion de diffuser une doctrine aussi détaillée, dans la mesure où elle n'a hérité des compétences de l'ex-Commission de Déontologie de la Fonction Publique qu'en 2020 mais elle a publié deux Guides Déontologiques (*Guide I* en avril 2019, sorte de manuel à l'intention des responsables publics et des référents-déontologues et *Guide II* en mars 2021, essentiellement consacré aux conflits d'intérêt).

Toutefois, les avis ont, cette année encore, parfois excédé le cadre strictement juridique en émettant des conseils d'ordre comportemental (choix entre plusieurs solutions possibles) pour permettre aux agents de prendre en connaissance de cause des décisions respectueuses des principes déontologiques.

Deuxième remarque – La mission du référent-déontologue est désormais parfaitement comprise par les auteurs des saisines : ni avocat, ni procureur, ne s'érigeant, ni en concurrent du supérieur hiérarchique des agents ou des services du Centre de Gestion, ni des syndicats, le référent déontologue est bien apparu pour ce qu'il est : **un conseiller indépendant au service de l'intérêt général**. Et sa compétence est bien assimilée par les agents comme en témoigne chez les agents l'absence d'avis d'irrecevabilité, et la présence d'un seul avis de ce type chez les employeurs publics.

Troisième remarque - La polarisation des demandes des agents sur l'exercice d'activités privées est généralement le résultat de deux facteurs.

Le premier est un facteur économique, lié au désir des agents de catégorie C, de compléter un traitement et/ou un salaire jugé insuffisant. Comme on l'a vu, ce facteur n'a pas joué en Indre-et-Loire en 2021, pour des raisons impossibles à déceler.

Le second est un facteur humain et culturel, déjà signalé dans les précédents rapports, les agents semblant s'intéresser davantage à l'obtention et à la garantie de droits et d'avantages, préoccupation certes légitime, qu'au respect de leurs obligations et des principes déontologiques qui les régissent : on en trouve la confirmation dans le fait que presque aucune question (une seule en 2021 comme en 2019 et 2020), n'a été posée sur les obligations et principes déontologiques autres que les dérogations à l'obligation d'exercer effectivement la fonction, notamment sur les manquements au devoir de discrétion professionnelle et de réserve pourtant observés quotidiennement sur les réseaux sociaux.

b) Informations

Comme cela avait été annoncé par un courrier de l'ANDCDG du 8 avril 2021, un réseau national des référents-déontologues des Centres de Gestion a été mis en place afin d'échanger sur les pratiques des référents -déontologues, discuter des cas concrets délicats ou inédits dont ils sont saisis, et harmoniser leurs positions. Le choix arrêté est d'organiser des réunions thématiques, au moins semestrielles, d'une durée de 2 heures.

La première réunion du réseau des référents déontologues a eu lieu en distanciel le vendredi 18 juin 2021 sur le thème du cumul d'activités et des activités accessoires, de nombreuses questions se posant en

effet aux référents-déontologues sur la nature de l'activité accessoire susceptible d'être autorisée par l'autorité territoriale, et également sur les modes d'exercice de cette activité accessoire. La seconde a eu lieu, également en visioconférence, le 26 novembre 2021 sur le thème de l'alerte et du signalement.

c) Recommandations

Recommandation n°1 – Cette recommandation, récurrente depuis 2018, vise à demander aux auteurs de la saisine, agents et désormais également autorités territoriales, d'informer le référent déontologue de la décision qu'ils/elles ont prise après avoir reçu l'avis de celui-ci. Le référent-déontologue est de plus en plus souvent remercié de ses avis, mais jamais avisé de la suite qui leur a été donnée.

Recommandation n°2 – Pour tenter de mieux faire prendre conscience aux agents que les obligations et principes déontologiques s'imposent à eux à la fois dans le service et également en dehors du service, il serait sans doute utile d'envisager d'autres moyens complémentaires d'information que ceux qui sont diffusés lors du recrutement des agents, et que la communication régulière effectuée par le CDG. Mais la situation particulière de l'année 2021, avec les contraintes sanitaires que la pandémie du COVID 19 a générées, a empêché la mise en œuvre de ces moyens.

Les trois projets préconisés en 2020 sont donc les mêmes, si la situation sanitaire le permet : d'abord la rédaction d'une charte déontologique, qui, selon les recommandations du Cercle des Référents-Déontologues du Centre-Val de Loire (pour l'instant en sommeil), n'aurait pas un périmètre régional, mais pourrait, dans un premier temps du moins, concerner d'abord les communes et EPCI, qui présentent un assez grand nombre de caractéristiques communes ; ensuite la visite du référent-déontologue dans les collectivités territoriales, du moins les plus importantes, pour rappeler, dans le cadre de conférences ou de séminaires, les obligations et principes déontologiques qui s'imposent aux agents ; enfin l'organisation de formations ou d'ateliers, présentant ces questions sous une forme très concrète (résolution de cas pratiques), auxquelles le référent-déontologue se doit de participer activement.

Car la déontologie doit être une matière vivante dont il faut parler souvent et surtout qu'il faut intégrer dans sa vie professionnelle : *« C'est dans leur incarnation quotidienne, par chacune et chacun d'entre nous, que les principes d'exemplarité, d'impartialité, de probité et d'intégrité de l'action publique, acquièrent la plénitude de leur valeur »* (Didier Migaud, Président de la HATVP, *Guide déontologique II*).

ANNEXE

Journée Laïcité 9 décembre 2021 (extraits du webinaire)

La journée de la laïcité a été instaurée par la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République qui crée un article 28 ter dans la loi du 13 juillet 1983, dite Loi Le Pors. Le référent laïcité, créé par cette loi - ou plutôt légalisé par cette loi, car cette fonction avait été créée par la circulaire du 15 mars 2017 de la ministre de la fonction publique relative au respect du principe de laïcité dans la fonction publique - est chargé d'organiser cette journée.

« Les administrations de l'Etat, les collectivités territoriales et les établissements publics mentionnés à l'article 2 désignent un référent laïcité. Le référent laïcité est chargé d'apporter tout conseil utile au respect du principe de laïcité à tout fonctionnaire ou chef de service qui le consulte. **Il est chargé d'organiser une journée de la laïcité le 9 décembre de chaque année.** Les fonctions de référent laïcité s'exercent sous réserve de la responsabilité et des prérogatives du chef de service » (loi du 13 juillet 1983, article 28 ter).

Question n°1 : « Pourquoi avoir choisi la date du 9 décembre pour organiser une journée de la laïcité ? »

La date du 9 décembre a été choisie pour commémorer la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Eglises et de l'Etat parue au JO du 11 décembre 1905 et entrée en application le 1^{er} janvier 1906. Bien qu'elle ait été modifiée à plusieurs reprises, elle est toujours en vigueur.

Cette loi de la III^{ème} République proclame d'abord la liberté de conscience (« La République assure la liberté de conscience », article 1^{er}) qui a pour corollaire la liberté religieuse, la liberté d'exercice du culte et la non-discrimination entre les religions.

Elle pose ensuite le principe de la séparation des Eglises et de l'Etat (« La République ne reconnaît, ne salarie ni ne subventionne aucun culte », article 2). Il est ainsi mis fin au régime du Concordat instauré en 1802 par Bonaparte sous le Consulat, qui régissait les relations entre l'Etat et les cultes. Jusqu'alors, l'Etat reconnaissait quatre cultes (catholique, réformé, luthérien, israélite) qui étaient organisés en service public du culte. L'Etat payait les ministres du culte et participait à leur désignation ainsi qu'à la détermination des circonscriptions religieuses. Les autres cultes n'étaient pas reconnus.

Depuis cette loi, l'Etat est neutre. Il n'y a plus de religion légalement consacrée. Tous les cultes sont traités de manière égale.

Le principe de laïcité, qui est consacré par cette loi, n'est pourtant pas cité en tant que tel dans ce texte. Aujourd'hui, le principe de laïcité est inscrit dans la Constitution de 1958, article 1^{er} (« La France est une République indivisible, **laïque**, démocratique et sociale »), et il est notamment repris dans la loi Le Pors (« Le fonctionnaire 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. Le fonctionnaire est formé au principe de laïcité » (article 6).

Le principe de laïcité n'est donc pas une opinion à laquelle l'on serait libre ou non d'adhérer, c'est un principe constitutionnel qui fait partie du droit positif et doit être appliqué.

1) Application du principe aux usagers du service public

Question n°2 : « Je travaille à l'accueil d'une mairie, puis-je imposer l'obligation de neutralité et de laïcité aux usagers qui se présentent dans mon service pour des démarches administratives ? »

Non. Le principe de laïcité s'applique de façon plus souple aux usagers qu'aux agents. Les usagers ont le droit d'exprimer leurs convictions religieuses au nom **de deux principes ayant valeur constitutionnelle** : la liberté de conscience, qui est un principe fondamental reconnu par les lois de la République (décision du Conseil constitutionnel du 23 décembre 1997, n°77-87 DC, *Liberté de l'enseignement*) et la liberté de religion, principe inscrit dans l'article 10 de la déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, selon lequel « *nul ne doit être inquiété pour ses opinions, même religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public établi par la loi* ». La convention Européenne des Droits de l'Homme et des Libertés Fondamentales protège également, dans son article 9, la liberté de pensée, de conscience et de religion :

« Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion ; ce droit implique la liberté de changer de religion ou de conviction, ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction individuellement ou collectivement, en public ou en privé, par le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites ».

Toutefois (comme le rappelle la Charte de la laïcité dans les services publics de 2007) des restrictions à la liberté des usagers des services publics de manifester leurs convictions peuvent être justifiées :

-soit par des considérations liées au bon fonctionnement du service ou des impératifs d'ordre public, de sécurité, de santé, d'hygiène ;

-soit par les dispositions d'une loi, comme celle du 15 mars 2004, qui interdit dans les écoles, les collèges et les lycées publics, le port de signes ou tenues par lesquels les élèves manifestent ostensiblement une appartenance religieuse (*Loi n° 2004-228 du 15 mars 2004 encadrant, en application du principe de laïcité, le port de signes ou de tenues manifestant une appartenance religieuse dans les écoles, collèges et lycées publics*) :

« Dans les écoles, les collèges et les lycées publics, le port de signes ou tenues par lesquels les élèves manifestent ostensiblement une appartenance religieuse est interdit ». (Article 1^{er} de la loi introduisant un article L145-5-1 dans le Code de l'Education) ; en revanche, dans les établissements d'enseignement supérieur, les étudiants sont libres de faire état de leurs croyances religieuses, y compris par le port de vêtements ou de signes manifestant leur appartenance à une religion, sous réserve de ne pas perturber le déroulement des activités d'enseignement et le fonctionnement normal du service public, notamment par un comportement revêtant un caractère prosélyte ou provocateur.

Ces restrictions peuvent être différentes selon la nature du service public fréquenté par l'utilisateur et faire l'objet de précisions dans le règlement intérieur du service ou dans des chartes auxquels il convient de se référer (Charte de la laïcité à l'école ou Charte de la personne hospitalisée).

Question n°3 : « L'interdiction de dissimuler son visage dans l'espace public découle-t-elle du principe de laïcité ? »

Non, elle résulte de la loi du 11 octobre 2010 interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public (article 1^{er} : « *Nul ne peut, dans l'espace public, porter une tenue destinée à dissimuler son visage* ».)

2) Application du principe aux agents du service public

Question n°4 : « Je suis contractuel (de droit public ou de droit privé) employé par une collectivité ou un établissement public, suis-je soumis aux mêmes obligations de neutralité et laïcité que les fonctionnaires ? »

Oui. L'article 32 de la loi Le Pors précise que le chapitre IV de cette loi, intitulé *Des obligations et de la déontologie*, et qui contient l'article 25 incluant ces deux principes (neutralité et laïcité), est applicable aux contractuels.

Question n°5- : « Y a-t-il une différence entre la neutralité et la laïcité ? »

Oui, bien que les deux notions soient étroitement liées, car elles sont l'une et l'autre des dimensions du principe d'égalité, et elles sont souvent associées dans les nombreuses décisions jurisprudentielles. Elles figurent toutes deux dans l'article 25 de la loi du 13 juillet 1983 (« *Dans l'exercice de ses fonctions, il [le fonctionnaire] est tenu à l'obligation de neutralité. Le fonctionnaire exerce ses fonctions dans le respect du principe de laïcité* »).

Le principe de neutralité est cependant plus large que le principe de laïcité, car alors que le principe de neutralité vise l'expression de toutes les opinions (politique, syndicale, religieuse et même a-religieuse), le principe de laïcité est l'expression d'une neutralité religieuse.

La neutralité est à la fois une protection de l'agent public contre les discriminations à l'entrée dans la fonction publique (l'égal accès aux emplois publics) et au cours de sa carrière (principe d'égalité de traitement entre les membres d'un même corps), et une obligation, celle de traiter tous les usagers de façon égale, sans considération de leurs différences, et notamment de leurs croyances religieuses.

2a- Laïcité et droits des agents

Question n°6 : « Peut-on me poser des questions sur mes origines et/ou sur mes pratiques confessionnelles lors d'un entretien de recrutement ou lors d'un concours? Lors de mon entretien annuel d'appréciation professionnelle ? Au cours de ma carrière ? ».

Non. Cela serait contraire à l'article 6 de la loi Le Pors, qui dispose qu' « *Aucune distinction, directe ou indirecte, ne peut être faite entre les fonctionnaires en raison de leurs opinions politiques, syndicales, philosophiques ou religieuses, de leur origine, de leur orientation sexuelle ou identité de genre, de leur âge, de leur patronyme, de leur situation de famille ou de grossesse, de leur état de santé, de leur apparence physique, de leur handicap ou de leur appartenance ou de leur non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie ou une race* ».

Ainsi le Conseil d'Etat dans l'arrêt du 10 avril 2009, *M. El Haddioui*, a annulé la délibération d'un jury de concours ayant posé à un candidat des questions inspirées par ses origines et ses pratiques confessionnelles, ainsi que sur celles de son épouse. Ces questions ont été considérées comme étrangères aux critères permettant au jury d'apprécier l'aptitude d'un candidat et constitutives de l'une des distinctions directes ou indirectes prohibées par l'article 6 de la loi du 13 juillet 1983, et révélant une méconnaissance du principe d'égal accès aux emplois publics.

Le Conseil d'Etat juge, en outre, que ni l'appartenance à une religion, ni sa pratique à titre privé, même connue par les autres agents du service, ne peut justifier une mesure défavorable à l'encontre d'un agent comme une mauvaise appréciation sur une feuille de notation (CE, 16 juin 1982, *Epoux Z.*, n° 23277), une sanction ou, a fortiori, un licenciement.

Question n°7 : « Doit-on/peut-on accepter un aménagement de mon temps de travail pour ma pratique confessionnelle ? Puis-je m'absenter de mon travail dans le cadre d'une autorisation d'absence pour TOUT type de fêtes religieuse ou uniquement pour certaines ? Mon employeur peut-il me refuser ce type d'autorisation d'absence ? »

Certains aménagements du temps de travail des agents publics peuvent être autorisés au nom de la liberté de culte.

Une circulaire du 10 février 2012 relative aux autorisations d'absence pour motifs religieux précise que les chefs de service peuvent accorder aux agents qui désirent participer aux cérémonies célébrées à l'occasion des principales fêtes propres à leur confession, les autorisations d'absence nécessaires. Cette autorisation d'absence n'est pas décomptée des congés et des RTT.

Un chef de service ne peut pas automatiquement refuser l'octroi d'autorisations d'absences, il commettrait une erreur de droit. Néanmoins, il lui revient, dans le silence des lois et règlements, de fixer les règles applicables en matière de demandes d'autorisations d'absence pour participer à des cérémonies autres que les fêtes légales (CE 12 févr. 1997, *Mlle Henny*, req. no 125893). L'autorisation peut être sollicitée au titre de toute religion et ne saurait être limitée aux adeptes de ce qu'on appelle « les grandes religions » (Cour Administrative d'Appel de Paris, 22 mars 2001, *M. Crouzat*).

Mais les autorisations qui peuvent être éventuellement accordées, par les chefs de service, pour motif religieux, constituent des mesures purement gracieuses mais sont dépourvues de tout caractère impératif (CE 19 nov. 2004, *M. Marty*, req. no 265064).

Elles peuvent être refusées si elles sont incompatibles avec le bon fonctionnement du service public, comme l'a rappelé le Conseil d'Etat dans son arrêt du 16 février 2004, *M. B.*, n° 26431 :

Un agent d'entretien de l'Office municipal d'habitations à loyer modéré exerçant les fonctions de gardien d'immeuble, ayant sollicité l'autorisation de s'absenter tous les vendredis de 14 heures à 15 heures pour se rendre à la mosquée pour prier, a vu sa demande rejetée par la présidente de l'Office. Le Conseil d'Etat a validé cette décision :

« Considérant que la liberté de culte présente le caractère d'une liberté fondamentale ; que toutefois, en estimant que **les nécessités du fonctionnement normal du service public** faisaient obstacle à ce que M. X soit autorisé à se rendre à la mosquée chaque vendredi de 14 heures à 15 heures, alors que le règlement horaire applicable aux gardiens d'immeubles de l'Office dont il relève prescrit, en ce qui concerne ce jour de la semaine, une présence obligatoire de 5 heures à 8 heures, de 9 heures à 11 heures et de 14 heures à 16 heures 30, la présidente de l'Office municipal d'habitations à loyer modéré de Saint-Dizier n'a pas porté une atteinte manifestement illégale à la liberté de M. X de pratiquer la confession de son choix ».

2b) laïcité et obligations des agents

Question n° 8 : Puis-je porter un signe destiné à marquer mon appartenance à une religion ?

Non. Contrairement aux usagers du service public, l'agent du service public, bien qu'il jouisse comme tout citoyen, de la liberté de conscience et de la liberté de religion, **doit respecter strictement le principe de laïcité dans l'exercice de ses fonctions.** On trouve dans une jurisprudence désormais bien établie, de nombreux exemples, parmi lesquels des décisions concernant :

- une surveillante d'externat : CE, avis, 3 mai 2000, *Marteaux* :

« Si les agents du service de l'enseignement public bénéficient comme tous les autres agents publics de la liberté de conscience qui interdit toute discrimination dans l'accès aux fonctions comme dans le déroulement de la carrière qui serait fondée sur leur religion, le principe de laïcité fait obstacle à ce qu'ils disposent, dans le cadre du service public, du droit de manifester leurs croyances religieuses ... » ;

- une assistante sociale dans un centre d'accueil et de soins hospitaliers : Tribunal Administratif de Paris, 17 octobre 2002, *Madame X.* ;
- un contrôleur du travail : Cour Administrative d'Appel de Lyon, plén. 27 novembre 2003, *Ben Abdallah.*

Question n° 9 : Si je suis accueilli dans une administration sans être un agent public (stagiaire, étudiant(e)...), cette règle s'applique-t-elle à moi ?

Oui. Cette règle, qui avait été émise quelques mois plus tôt par la circulaire du 15 mars 2017, a été confirmée, à propos des élèves infirmiers, par l'arrêt du Conseil d'Etat du 28 juillet 2017, *Boutaleb et autres* :

« Lorsqu'ils effectuent un stage dans un établissement de santé chargé d'une mission de service public, les élèves infirmiers doivent respecter les obligations qui s'imposent aux agents du service public hospitalier ; que, s'ils bénéficient de la liberté de conscience qui interdit toute discrimination fondée sur la religion, le principe de laïcité fait obstacle à ce qu'ils manifestent leurs croyances religieuses dans le cadre du service public ; ».

A l'intérieur de l'école en revanche, les étudiant(e)s, qui sont des usagers du service public, ne sont pas astreints à cette obligation.

Question n° 10 : « Puis-je me consacrer à des activités religieuses (ex. prière) durant mes heures de travail ? »

Non. Réponse évidente : si l'on ne peut porter un signe destiné à marquer son appartenance à une religion, l'on ne peut pas à **plus forte raison** se consacrer à des activités religieuses pendant les heures de travail.

Question n°11 : « Puis-je utiliser les moyens de communication du service ou faire apparaître mon adresse électronique professionnelle sur le site d'une association culturelle ? »

Non. Un agent public qui fait apparaître son adresse électronique professionnelle sur le site d'une association culturelle, peut être légalement sanctionné par son administration.

Un agent public en poste à l'Ecole nationale supérieure des arts et métiers avait utilisé l'adresse électronique de l'école sur internet à des fins personnelles d'échanges en sa qualité de membre de l'Association pour l'unification du christianisme mondial. Le Conseil d'Etat dans l'arrêt du 15 octobre 2003, *M. Odent*, a décidé que :

« le fait d'utiliser des moyens de communication du service au profit de l'Association pour l'unification du christianisme mondial et, d'autre part, le fait d'apparaître ... sur le site de cette organisation en qualité de membre de celle-ci, constituaient un manquement au principe de laïcité et à l'obligation de neutralité qui s'impose à tout agent public ».

D'une façon générale, les moyens du service (ce qui inclut aussi bien le photocopieur que les ordinateurs, le téléphone et les messageries) ne peuvent être utilisés pour diffuser des messages à caractère religieux (ou d'ailleurs de nature politique).

Question n°12 : « Puis-je diffuser des documents à caractère religieux aux usagers ou à mes collègues, notamment pendant le temps de pause et en utilisant éventuellement ma messagerie personnelle ? »

Non. Toute forme de prosélytisme auprès d'autres agents ou des usagers est constitutive d'une faute. Ainsi un guichetier de La Poste qui distribuait au public dans l'exercice de ses fonctions des tracts de la « Mission du plein Evangile » commet non seulement une faute de nature à perturber le bon fonctionnement du service public, mais aussi un « manquement à l'honneur » au sens de la loi d'amnistie, le privant du bénéfice de cette loi, comme l'a jugé le Conseil d'Etat dans son arrêt du 19 février 2009, *M. A.* :

« les actes de prosélytisme religieux constituent, eu égard à la nature des fonctions de guichetier en rapport direct avec le public exercées par M. A, une faute susceptible de perturber la bonne marche du service et contraire à l'honneur professionnel ; »

Statuant dans le même sens, la Cour Administrative d'Appel de Versailles, dans son arrêt du 30 juin 2016, *X contre Commune de Sceaux*, n°15VE00140, a confirmé la révocation d'un adjoint d'animation d'un centre de loisirs municipaux pour avoir professé, tant devant les enfants et leurs parents que devant ses collègues, une doctrine religieuse à caractère parascientifique portant, entre autres, sur le parcours de

l'âme après la mort et avoir présenté, dans le cadre de cette doctrine, comme étant des vérités établies, la provenance planétaire des enfants, la déssexualisation des êtres humains ou encore l'imminence de la fin du monde.

Question n° 13 : « Si je ne suis pas au contact du public, suis-je dispensé des devoirs de neutralité et laïcité ? »

Non. Les principes de laïcité et de neutralité s'exercent dans le cadre du service public, non seulement à l'égard des usagers mais aussi des agents y travaillant. Le fait d'être ou non au contact du public est totalement indifférent.

Question n°14 : « Puis-je refuser de serrer la main ou d'obéir aux ordres d'un(e) collègue de l'autre sexe ? »

Non. Le refus de serrer la main d'un(e) collègue de l'autre sexe est contraire au principe de laïcité et de neutralité, s'il se justifie par une croyance religieuse. Mais il heurte aussi d'autres principes : le principe de dignité (« *Le fonctionnaire exerce ses fonctions avec dignité....* », article 5 de la loi du 13 juillet 1983), qui s'exerce aussi bien à l'égard des usagers que des collègues, et le principe de non-discrimination en raison du sexe (« *Aucun fonctionnaire ne doit subir d'agissement sexiste, défini comme tout agissement lié au sexe d'une personne, ayant pour objet ou pour effet de porter atteinte à sa dignité ou de créer un environnement intimidant, hostile, dégradant, humiliant ou offensant* » (article 6 bis de la loi Le Pors).

Le refus d'obéir aux ordres d'un collègue de l'autre sexe est en outre contraire à l'obligation d'obéissance hiérarchique inscrite dans la loi du 13 juillet 1983 à l'article 28 : « *Il [le fonctionnaire] 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* ».

Les deux conditions pour que l'obligation d'obéissance ne joue pas, sont très difficiles à réunir (s'il peut arriver que soient données des instructions illégales, elles ne compromettent que rarement un intérêt public), et elles ne concernent de toute façon en aucun cas la liberté de religion.

Question n°15 : « Je participe à l'exercice d'une mission de service public au sein d'un organisme de droit privé : suis-je soumis aux principes de laïcité et de neutralité comme lorsque je les exerce au sein d'une collectivité ou d'un établissement public ? »

Oui. La chambre sociale de la Cour de cassation a ainsi rappelé que « *les principes de neutralité et de laïcité du service public sont applicables à l'ensemble des services publics, y compris lorsque ceux-ci sont assurés par des organismes de droit privé et que, si les dispositions du code du travail ont vocation à s'appliquer aux agents [qu'ils emploient], ces derniers sont soumis à des contraintes spécifiques résultant du fait qu'ils participent à une mission de service public, lesquelles leur interdisent notamment de manifester leurs croyances religieuses par des signes extérieurs, en particulier vestimentaires* » (Cass. Soc., 19 mars 2013, n° 12-11690, CPAM de Seine-Saint-Denis).

[.....]