Licence ouverte
Open licence

16h30-16h45 : propos conclusifs

Quel avenir pour les référent·es déontologues ?

Johanne Saison, professeure de droit public, université de Lille, référente déontologue de l'université de Lille et du CDG 59.

00:00:07
Mme Saison: Alors, effectivement, il m'a été confié la tâche délicate de conclure cette première journée de rencontre des référents déontologues des Hauts de France. Mais qui a été suivie, on vient de le voir par de nombreux référents hors de ce ressort géographique qui marquent bien l'idée de l'institution d'un réseau, d'un début de réseau.

Quelques mots de bilan, quand même pour marquer cette fin de journée avant d'évoquer l'avenir, les pistes effectivement de réflexion pour l'avenir de ce dispositif. Quel bilan peut-on faire au jour d'aujourd'hui de l'institution du référent déontologue ? On peut dire que les échanges de la journée nous ont montré que les collectivités territoriales s'étaient appropriées les différents outils offerts par la loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie des fonctionnaires, loi du 20 avril 2016, complétée donc par le décret du 10 avril 2017.

Il s'agissait effectivement de textes qui leur laissaient et on l'a dit à plusieurs reprises, on l'a constaté ensemble, une réelle marge finalement de manœuvre quant à l'organisation, en fonctionnement de l'institution, du référent déontologue. Certaines collectivités ont désigné comme référent déontologue un cadre appartenant à leur hiérarchie, rattaché parfois à la direction juridique, rattachée à la direction des ressources humaines. D'autres ont préféré faire appel à une ou à des personnalités extérieures.

Et puis, il y a eu un troisième modèle, finalement, mélangeant les deux au sein d'un collège. Alors effectivement, puisque le référent déontologue est constitué soit d'une personnalité unique, soit d'un collège de personnes, il a donc un cadre d'action variable. Le cadre d'action est très variable. Nous n'avons pas eu l'occasion, malheureusement, d'entendre Sébastien Desaegher, mais qui est un référent déontologue avec lequel je travaille également pour la Région, mais cela a été évoqué par le professeur Vandendriessche puisque les référents déontologues dans certaines collectivités peuvent avoir comme champs d'action un service ou un ensemble de services, pour d'autres, une seule collectivité, un ensemble de collectivités affiliées aux CDG ou même un ensemble de CDG, puisqu'on voit bien que mes collègues Elise Untermaier ou encore Emmanuel Aubin sont bien référents déontologues de plusieurs CDG.

Il faut également rappeler que, selon l'organisation envisagée, le référent déontologue peut être amené à cumuler d'autres missions. Cela a été abordé rapidement, mais ces missions sont celles du référent alerte qui va recueillir les signalements de faits susceptibles de constituer un crime ou un délit, de faits susceptibles d'être qualifiés de conflits d'intérêts, en application des textes de 2016 et 2017, mais également, il arrive que dans certaines hypothèses, le référent déontologue soit également référent laïcité et, cette fois ci, en application de la circulaire du 15 mars 2017.

Il est parfois délicat, je n'irai pas plus loin, je pense que ça pourrait faire l'objet d'autres débats ; cela a été relevé, mais à peine relevé ; il est parfois délicat de cumuler ces trois fonctions. Ça, j'en suis convaincue, notamment la fonction de référent laïcité. Il est parfois effectivement plus simple de gérer en fait des fonctions séparées. Mais la plupart du temps, quand même, on remarque que le référent déontologue est également référent alerte. J'y reviendrai un peu plus loin pour conclure mon intervention.

A la diversité de ces modalités d'organisation et de fonctionnement, on a pu bien mettre en évidence aujourd'hui, correspond en revanche une unité, une réelle unité, des questionnements que cette institution est amenée à traiter. La mission principale du référent déontologue, telle qu'elle a été définie par les textes à l'origine, est de fournir, sur saisine directe des agents concernés, un conseil déontologique.

Autrement dit, une réponse à un questionnement qui porte sur leurs obligations déontologiques. Ce questionnement peut intervenir préalablement au développement d'un nouveau projet professionnel. On l'a vu : cumul d'activités envisagées ou possible conflit d'intérêts. Il peut également intervenir ce questionnement postérieurement pour remédier à une situation qui les met en difficulté au regard des obligations qui s'imposent à eux. A l'écoute des échanges de cette journée, mais également, finalement, à la lecture des rapports d'activité qui sont publiés annuellement par certains référents déontologues et qui sont accessibles le plus souvent en ligne, et on ne peut que les remercier de faire cette œuvre de transparence qui nous aide en termes d'accessibilité aux informations.

Il apparaît nettement que les référents déontologues soient essentiellement saisis de problématiques liées aux activités accessoires et aux conflits d'intérêts, problématiques qui méritent en soi que l'on puisse à l'avenir échanger sur ce que recouvrent ces fameuses activités accessoires. Activités accessoires autorisées, dont la liste, on l'a évoqué, mes collègues l'ont évoquée, laisse place dans nombreuses hypothèses finalement, à interprétation. Dans le même ordre d'idées, seule une approche pragmatique permet de dissocier le lien d'intérêt du conflit d'intérêts.

Et là encore, on s'aperçoit aisément que la définition juridique que nous fournit le législateur du conflit d'intérêts n'est finalement qu'un cadre qu'il convient de nourrir par des hypothèses pratiques et par des hypothèses, finalement, dont nous sommes toutes et tous saisis. Alors, pour reprendre la casquette de l'universitaire pour quelques minutes. Mais celle, comme j'ai pu l'évoquer ce matin, de l'universitaire non déconnecté des problématiques de terrain, il apparaît essentiel à l'avenir de nourrir notre réflexion des saisines des différents référents déontologues pour mieux cerner les contours de l'activité accessoire, d'une part, mais également pour dresser un inventaire des situations de conflit d'intérêts qui pourraient vraiment grandement nous aider par un échange de pratiques et par un échange, un partage des avis rendus sur les situations auxquelles nous avons pu être confrontés.

Ce travail ne peut se faire sans l'appui de la Haute Autorité, que nous remercions bien évidemment sincèrement pour sa présence parmi nous aujourd'hui et pour laquelle, effectivement, nous avons un intérêt évident en termes d'échanges des pratiques, des pratiques à tenir. Les guides qu'elle publie, permettent non seulement de mieux identifier les pratiques déviantes, mais également d'accompagner les institutions et les référents déontologues dans la diffusion et la mise en application de cette culture déontologique. Le dernier guide sur les conflits d'intérêts que nous avons obtenu, qui nous a été envoyé et qui est vraiment très intéressant et qui a été présenté par Mme de Tonnac, sera, bien évidemment pour nous et ma collègue l'a indiqué, d'un appui précieux pour nos analyses et pour la rédaction de nos avis. Il propose une méthodologie fine et c'est la partie du guide sur laquelle je me suis arrêtée.

Une méthodologie fine, finalement, pour caractériser le glissement du lien vers le conflit d'intérêts, puisqu'il allie à la fois l'identification précise de l'intérêt concerné, la caractérisation du risque d'interférence, mais également de son intensité. Ce qui impose aux référents déontologues de connaître précisément le champ des activités exercées par l'agent concerné par le risque de glissement. Et tout à l'heure a été évoqué l'importance de la pédagogie et aussi la pédagogie en matière de déontologie. Il est évident que les schémas qui accompagnent la rédaction de ce guide, et notamment le schéma qui vient préciser les modalités d'identification de ce glissement entre le lien

Licence ouverte
Open licence

d'intérêts et conflits d'intérêts, est en tout cas, pour ma part, d'une aide précieuse. Alors venons-en, bien évidemment, à l'avenir du référent déontologue. Après avoir dressé quelques pistes, quelques pistes de bilan de la journée, bien évidemment, des pistes non exhaustives. Alors il me semble que la légitimité, comme l'efficacité du dispositif du référent déontologue, suppose d'abord d'approfondir les garanties sur lesquelles reposent son organisation et son fonctionnement.

D'autre part également, de diffuser toujours davantage la culture déontologique dans nos institutions. Au titre d'abord des garanties à renforcer, nous n'insisterons jamais assez sur la nécessité de garantir l'indépendance du référent déontologue au regard de l'autorité hiérarchique. Alors que permet bien évidemment le recours à des personnalités extérieures à la collectivité ? mais effectivement, je vous ai entendus. Vous avez suffisamment insisté ; que permet également une organisation potentiellement interne de ce référent déontologue, avec les garanties effectivement qui doivent entourer ce fonctionnement interne ? Et je répète ce que j'avais, ce que j'ai évoqué comme préconisation ce matin ; il me semble que pour les agents donc de la collectivité qui occupe la fonction de référent déontologue et qui, de facto, sont intégrés à un moment donné à une hierarchie administrative pour leurs autres activités, il est nécessaire que la décision qui les nomme précise explicitement qu'ils ne peuvent recevoir d'instruction de la part du Président de la collectivité ou du Président du CDG ou du Directeur général des services.

Nous l'avons évoqué. Vous avez évoqué des lettres de mission qui actaient notamment de vos obligations de secret, d'indépendance et d'impartialité. Mais c'est important, il me semble, que dans cet acte de nomination, il soit bien précisé cette totale indépendance. Alors, il paraît pour autant difficile à l'avenir que la fonction de référent déontologue continue à être exercée par des DGS ou par des DRH. C'est quand même un élément qui me semble quand même délicat à maintenir à l'avenir. De même, il apparaît que le mode collégial soit un mode à privilégier. Alors, au regard de l'intérêt des échanges dans l'élaboration de l'avis, et ce, notamment pour les dossiers les plus difficiles à traiter.

Mais là encore, j'ai évolué et mon propos, tel que j'avais pu le préparer, à évolué en partie en vous écoutant : ce mode collégial bien évidemment il peut être institué, c'est à dire l'institution d'un Collège de déontologie, mais bien évidemment, il peut être simplement organisé, c'est à dire par l'intermédiaire de ce qu'on a pu commencer ensemble aujourd'hui, c'est à dire la constitution d'un réseau, constitution de ce réseau, ce réseau qui est aussi animé par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.

Alors au delà de ces garanties qui me semblent indispensables au développement serein de l'institution pour l'avenir, l'avenir du référent déontologue repose aussi sur la diffusion de la culture déontologique. Cette diffusion de la culture déontologique, c'est quelque chose de très classique. Cela s'appuie donc sur des outils qu'on peut qualifier de classiques, qui ont été, que ce sont plutôt appropriés progressivement les collectivités, mais qui doivent être à mon sens systématisés, à savoir, la formation des référents, mais également la formation des agents à la déontologie. J'ai vu que Mme Icard avait partagé dans le "chat" un mook réalisé par le CNFPT sur la sensibilisation à la déontologie. Et quand on parle de formation des agents à la déontologie, je pense bien évidemment de formation de tous les agents, quelque catégorie qu'ils soient, à tous niveaux. Une communication interne sur l'existence du dispositif auprès des collectivités, communication d'ailleurs, qui est imposée par les textes, mais une communication qui se doit d'être continue. Ma collègue Elise Untermaier, a bien insisté sur le fait que systématiquement, lorsqu'on relançait une politique de communication, elle était destinataire de nouvelles demandes.

Donc, on voit bien l'importance de ce continuum de la communication. La rédaction d'une charte de déontologie, plusieurs référents déontologues et collèges de référents déontologues s'y sont collés. La publication, bien évidemment également d'un rapport annuel. Alors ça, c'est une mine d'informations

et je remercie encore tous les référents déontologues qui publient leur rapport, puisque l'on a une source d'information et l'on peut déjà commencer à comparer nos pratiques, comparer nos cas pratiques avec ceux des collègues.

C'est bien évidemment un élément indispensable. Et puis, bien évidemment, la constitution de ce fameux réseau de referents qui nous permet d'échanger sur nos pratiques. Et cette première journée nous en a démontré, bien évidemment toute l'importance. Au- delà de sa mission de conseil déontologique aux agents et d'expertise déontologique sur demande cette fois ci de l'autorité hiérarchique. Et pour que le référent déontologue ne soit pas un super héros sans supers pouvoirs, çà été évoqué dans le "chat", pour reprendre en fait la formule de l'un de nos collègues qui n'était pas présent, mais qui est un spécialiste droit de la fonction publique, qui est Didier Jean-Pierre, Il est indispensable qu'il puisse porter, tout au moins intégrer d'autres processus internes destinés également à assurer le respect des obligations déontologiques et finalement ne pas se cantonner à sa mission initiale.

Pour illustrer mon propos, je vais revenir sur l'obligation de mise en place d'un dispositif de signalement des actes de violence, de discrimination, de harcèlement et d'agissements sexistes dans la fonction publique. Ce dispositif a été institué par le décret du 13 mars 2020. En mars 2020, c'est une période qui marque le début d'une grande période difficile. Mais effectivement, cette obligation dont 13 mars 2020 n'arrive pas au bon moment. Mais elle impose à toutes les administrations, depuis le 1er mai 2020, d'instituer un dispositif de signalement de ces actes spécifiques. Sur la base de cette prescription règlementaire, plusieurs collectivités, mais également plusieurs universités, puisque je parle d'un domaine que je connais également, ont installé des cellules non seulement de recueil des signalements, incluant une phase de recevabilité et une phase de traitement, mais également d'élaboration de préconisations transmises cette fois à l'autorité hiérarchique. Alors le référent déontologue est souvent associé à ces cellules en sa qualité de référent alerte, puisque souvent, il cumule les deux facettes. Il est associé à cette cellule aux côtés du représentant de la médecine de prévention, aux côtés d'un représentant du CHSCT demain, un comité social, d'un représentant de la DRH également de représentants de la Direction des affaires juridiques et, dans certaines institutions, on a des maisons de la médiation, c'est le cas à l'Université de Lille.

On a également des représentants de la Maison de la médiation. Il s'agit finalement d'une cellule de concertation pluridisciplinaire qui permet, dans son champ d'intervention, d'échanger sur la réponse ou les réponses à apporter à la saisine d'un agent et d'élaborer des préconisations globales à destination de l'autorité administrative, cette fois, compétente pour les mettre en œuvre. Toute la procédure est encadrée par des délais qui permettent à l'agent d'obtenir une réponse à sa saisine.

Alors, bien évidemment, le champ d'intervention de cette cellule est restreint puisqu'il est restreint aux signalements d'actes de violence, de discrimination, de harcèlement ou d'agissements sexistes. Mais pour autant, cette cellule n'en contribue pas moins à rappeler les obligations déontologiques en ce domaine et potentiellement, à les sanctionner, en tout cas à formuler des demandes d'engagement de la procédure disciplinaire auprès de l'autorité hiérarchique. Parce qu'il me semble, et c'est ce qu'a évoqué Mme de Tonnac en faisant référence au Code pénal. Il me semble que la diffusion de la culture déontologique ne peut quand même pas se départir d'une plus grande effectivité, alors ce n'est pas la même chose, ce n'est pas sur le même plan, mais pour autant, elle ne peut pas se départir d'une plus grande effectivité de la procédure disciplinaire qui doit permettre d'identifier des comportements déviants et les sanctionner.

Car il ne faut pas oublier, à mon sens, que la sanction joue un rôle préventif incontestable qui doit être complémentaire à la prévention primaire, prévention primaire qui est permise par la diffusion de la culture déontologique. Alors, c'est vrai que c'est un peu particulier de terminer par cette idée

finalement de retour de la sanction, alors que le référent déontologue c'est la prévention, c'est la culture déontologique, c'est finalement à amener l'agent à réfléchir par lui même à ses obligations déontologiques.

Certes, mais pour autant, cela ne doit pas faire oublier que les autorités administratives détiennent un pouvoir hierarchique, que dans le cadre de ce pouvoir ,hiérarchique, certains comportements sont à sanctionner ; que longtemps, les autorités administratives, qu'elles soient étatique, hospitalière ou territoriale, ont eu bien du mal à enclencher les procédures disciplinaires et qu'effectivement, il est parfois utile, à un moment donné, de rappeler que derrière le comportement déviant et ne respectant pas les obligations hiérarchiques, il y a cette possible sanction.

C'est aussi un élément qu'il ne faut surtout pas oublier et je pense que la référence au glissement entre lien d'intérêts, puis conflit d'intérêts, puis prise illégale d'intérêts montre finalement tout l'intérêt de cette réflexion aussi sur la place de la fonction. J'avais noté enfin pour terminer que bien évidemment, le référent déontologue, pour terminer sur une note un peu plus positive à une mission finalement de protection des agents, c'est certain, de protection de l'intérêt public. Et bien évidemment, c'est une institution qui participe à rétablir la confiance, aujourd'hui, malheureusement perdue par beaucoup de nos citoyens dans les institutions publiques.

Enfin, un dernier mot de remerciement, bien évidemment. J'espère sincèrement que cette première journée sera l'acte constitutif d'un réseau, d'un réseau d'échanges de nos pratiques.

Un mot de remerciement, bien évidemment, au CDG 59, à sa directrice des services, à son président Eric Durand, à l'ensemble des référents déontologues qui ont participé aux tables rondes, mais bien évidemment à mes collègues universitaires et tout particulièrement à ma collègue Elise Untermaïer.

Licence autorisant la réutilisation des informations et documents du Cdg59
Vous êtes libre de réutiliser les informations :
de les reproduire, les copier, de les adapter, les modifier, les extraire et les transformer, de les diffuser, les redistribuer, les publier et les transmettre (y compris sous cette même licence), de les exploiter à titre commercial
Sous réserve que la mention suivante soit apposée sur le document réutilisé : ***"Source : Cdg59- titre et lien du document - date de sa dernière mise à jour"***