

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

Secrétariat Général

DIRECTION DE LA MODERNISATION
ET DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE

SOUS-DIRECTION DE L'ADMINISTRATION
TERRITORIALE

BUREAU DE LA COORDINATION, DE L'ANIMATION ET DE LA
MODERNISATION DES SERVICES

Affaire suivie par : Colette VON TOKARSKI

Tél : 01 40 07 28 11
Colette.von-tokarski@interieur.gouv.fr

N°

Paris, le 07 AOUT 2019

Le préfet, directeur de la modernisation et de
l'action territoriale

à

Mesdames et Messieurs les directeurs
départementaux interministériels

S/C de Mesdames et Messieurs les préfets de
département

Objet : Proposition de « fiche individuelle déontologie et impartialité » pour les agents des DDI
P.J. : 5 fiches

La lettre de mission en date du 18 avril 2018 adressée à Monsieur LARANGE, référent déontologue des services déconcentrés du Premier Ministre, précisait qu'outre un rôle de conseil individuel aux agents, il lui appartenait, en tant que référent déontologue, de « contribuer à la diffusion d'une culture de la déontologie au sein de l'administration afin, notamment, de favoriser la prévention des conflits d'intérêts ».

Dans ce but, Monsieur LARANGE a animé un groupe de travail réunissant plusieurs DDI et DDI-Adjointes afin d'essayer d'identifier les problèmes déontologiques auxquels ils peuvent se trouver confrontés dans l'exercice de leurs fonctions, de repérer d'éventuelles bonnes pratiques et de formuler des propositions concrètes pour traiter ces problèmes.

Parmi les préoccupations évoquées, la principale concerne la difficulté pour les DDI de prévenir les situations de conflit d'intérêts potentiel dans lesquelles certains des agents placés sous leur autorité pourraient se trouver en raison de liens familiaux ou d'un engagement citoyen dans la vie locale.

Vous trouverez ci-joint un document qui résulte de ces discussions et qui a été validé à la suite de la réunion du groupe de travail qui s'est tenue le 21 septembre 2018 et présenté au comité de suivi RH auquel participent tous les ministères de l'ATE et la DGAFP, ainsi qu'au CT et CHSCT des DDI.

Ce document comporte une forme d'exposé des motifs et une proposition concrète qui pourrait être utilisée dans les DDI vis-à-vis de chacun de vos agents. Il résume le problème au regard de la définition exigeante que la loi donne du conflit d'intérêts, rappelle les obligations de l'administration et liste les objectifs proposés par le groupe de travail (sensibiliser les agents aux problématiques déontologiques, identifier les risques de conflits d'intérêts, adopter les mesures appropriées à chaque cas d'espèce).

Il propose un vecteur pour traiter le problème : un échange formalisé avec chaque agent lors de l'entretien d'accueil et, chaque année, à l'occasion de l'entretien professionnel ; le groupe de travail a adopté à cet effet une proposition de document intitulé à ce stade « Fiche individuelle déontologie et impartialité ».

Cinq fiches vous sont proposées concernant :

-l'identification des situations dans lesquelles l'agent estime pouvoir être perçu comme « juge et partie » et les mesures à prendre en termes d'organisation pour pallier ce risque, ce document étant signé par l'agent et son chef de service et visé par le directeur.

-un rappel des dispositions déontologiques du statut général de la fonction publique qui a vocation à nourrir un entretien avec chaque agent afin de les sensibiliser à ces problématiques actuellement passées sous silence, sauf initiative sectorielle ou locale, lors des entretiens professionnels annuels formalisés,

-3 fiches portant recommandations pour le traitement des cadeaux, des invitations et les recrutements de vacataires.

L'objectif poursuivi est d'éclairer les agents qui ne perçoivent pas nécessairement spontanément la situation de conflit d'intérêts à laquelle ils peuvent se trouver confrontés. Il s'agit d'assurer pour les agents, dans le cadre d'un dialogue avec eux, une information et une sensibilisation aux sujets déontologiques et non, bien entendu, de limiter leur capacité à s'engager dans la vie locale.

Enfin, je tiens à vous informer que compte tenu de la reprise en gestion des emplois DATE par ma direction, le déontologue concernant vos problématiques est Monsieur le préfet Michel FUZEAU joignable par téléphone au 01 80 15 00 00 et par mail : michel.fuzeau@interieur.gouv.fr.

Le préfet, directeur de la modernisation et de
l'action territoriale



Alain ESPINASSE

Copie : Monsieur Michel FUZEAU
40 avenue des terroirs de France
75012 PARIS.

Document issu des réflexions d'un « groupe de travail déontologie » réunissant
des DDI et le référent déontologue des services déconcentrés du Premier ministre (octobre 2018)

Proposition d'un document formalisé « déontologie » à utiliser lors de l'entretien d'accueil d'un agent et à l'occasion de l'entretien professionnel annuel

Eléments de présentation, « exposé des motifs »

1. *Le problème : les situations dans lesquelles un agent de la DDI peut se trouver en situation de conflit d'intérêts, d'être perçu comme « juge et partie »*

Les agents des DDI qui instruisent les dossiers, préparent les décisions, jouent un rôle déterminant dans l'attribution d'un agrément, d'une autorisation administrative, la prise d'une décision à caractère financier, etc. peuvent se trouver dans une situation potentielle de conflit d'intérêts en raison de liens familiaux, mais aussi d'un engagement citoyen légitime dans la vie locale (engagement associatif ou politique, par exemple).

La responsabilité du chef de service telle qu'évoquée dans la loi et la déontologie du commandement supposent de mettre en place une organisation de travail qui protège les agents et de ne pas les mettre dans une situation de risque déontologique ; cela implique un minimum de connaissance de leurs centres d'intérêts qui sont susceptibles d'avoir une incidence sur leur manière d'exercer leurs missions ou sur la façon dont leur pratique professionnelle pourrait être perçue. Dans certains cas (collaborateurs qui ont un mandat municipal ou départemental par exemple), la situation est connue de la direction, dans d'autres cas, c'est beaucoup plus diffus.

La définition que la loi donne du conflit d'intérêts est exigeante. C'est non seulement la réalité objective de la situation qui doit être prise en compte mais aussi la perception qu'on peut en avoir à l'extérieur (ce qui peut « paraître influencer » l'exercice des fonctions) ; par ailleurs, c'est à l'agent qu'il appartient de prévenir ou de mettre un terme à ces situations. En effet, l'article 25 bis de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, tel qu'il résulte de la loi n°2016-483 du 20 avril 2016 (article 2) stipule :

« I. Le fonctionnaire veille à faire cesser immédiatement ou à prévenir les situations de conflit d'intérêts dans lesquelles il se trouve ou pourrait se trouver.

Au sens de la présente loi, constitue un conflit d'intérêts toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif de ses fonctions.

II.-A cette fin, le fonctionnaire qui estime se trouver dans une situation de conflit d'intérêts :

1° Lorsqu'il est placé dans une position hiérarchique, saisit son supérieur hiérarchique ; ce dernier, à la suite de la saisine ou de sa propre initiative, confie, le cas échéant, le traitement du dossier ou l'élaboration de la décision à une autre personne ;

2° Lorsqu'il a reçu une délégation de signature, s'abstient d'en user [...] »

Par ailleurs, comme tout fonctionnaire, certains agents, citoyens engagés, peuvent éprouver des réticences au regard de certaines politiques menées par l'Etat, réticences liées à leur engagement politique ou associatif, à leur implication dans les réseaux sociaux ou groupes de réflexion (le cas de la politique migratoire a été notamment évoqué de même que le sujet de la cause animale et de l'association L 214) : dans ce type de cas qui pourrait être ressenti par l'agent comme un « conflit de loyautés » entre son engagement et son devoir de fonctionnaire de l'Etat, il peut être utile, sans bien entendu contrevenir à la liberté d'engagement citoyen, politique ou associatif, d'éclairer les agents en rappelant les règles déontologiques qui s'imposent aux fonctionnaires et la « ligne rouge » à ne pas dépasser (notamment article 28 du statut de la fonction publique, qui rappelle l'obligation d'obéissance et de loyauté).

2. Face ce problème, les objectifs et obligations de l'administration

- Garantir la neutralité, l'impartialité, l'égalité de traitement et le bon usage des deniers publics dans l'accomplissement des missions au service de la population.
- Protéger les agents du risque de conflit d'intérêts et rappeler les obligations inhérentes aux fonctions exercées.
- Permettre au chef de service d'assumer pleinement la double responsabilité légale qui lui incombe, d'une part de veiller au respect des principes déontologiques énoncés dans la loi, d'autre part de protection des agents placés sous son autorité.

Le groupe de travail est bien entendu conscient des limites de l'exercice : aucun dispositif autre que de contrôle ne permettra d'éviter les dérapages individuels d'agents décidés à enfreindre les règles. L'objectif poursuivi en l'espèce est d'éclairer ceux des agents qui ne perçoivent pas nécessairement spontanément la situation de conflit d'intérêts à laquelle ils peuvent se trouver confrontés. Il s'agit d'assurer pour les agents, dans le cadre d'un dialogue avec eux, une information et une sensibilisation aux sujets déontologiques et non, bien entendu, de limiter leur capacité à s'engager dans la vie locale.

3. Comment faire ? Les propositions du groupe de travail réunissant plusieurs DDI et DDI adjoints et le référent déontologue

- Sensibiliser l'agent aux problématiques déontologiques.
- Identifier les risques de conflits d'intérêts susceptibles de concerner l'agent ; lui rappeler la primauté de son devoir de fonctionnaire et les valeurs déontologiques réaffirmées dans le statut de la fonction publique et, si nécessaire, fixer certaines « lignes rouges » à ne pas dépasser.
- Examiner la manière de prévenir la concrétisation du conflit d'intérêts dans le cadre de ses fonctions.
- Si nécessaire, adapter l'organisation en conséquence.

4. Le vecteur : un échange formalisé avec chaque agent lors l'entretien d'accueil et, chaque année, à l'occasion de l'entretien professionnel annuel

Le groupe de travail propose d'enrichir les moments d'échanges plus ou moins formalisés (entretien annuel d'évaluation, qui fait l'objet d'un « compte rendu d'entretien professionnel » normalisé, entretien d'accueil) avec un rappel des principes déontologiques.

Il peut d'ailleurs paraître paradoxal, alors que les entretiens annuels d'évaluation se sont généralisés et étoffés, et que la préoccupation déontologique est affirmée avec force par la loi, qu'aucun élément déontologique ne figure, de manière systématique, dans ce rendez-vous annuel.

Des dispositions existent déjà cependant, notamment pour certaines fonctions d'inspection ou dans certains départements. L'idée est de s'inspirer de ces bonnes pratiques.

Le groupe de travail propose donc l'adoption d'un document susceptible d'être utilisé lors de l'entretien d'accueil d'un agent et à l'occasion de l'entretien professionnel annuel.

Le document proposé n'a pas vocation à être intégré dans le compte rendu d'entretien professionnel auquel pourrait simplement être ajoutée une mention indiquant que cet entretien « déontologique » a bien eu lieu.

L'idée est d'utiliser ce moment d'échange annuel pour sensibiliser aux problèmes déontologiques et, le cas échéant, envisager de manière concertée entre l'agent et la hiérarchie, la façon d'éviter qu'une pluralité légitime d'intérêts ne se transforme en conflit d'intérêts préjudiciable au service public et à l'agent.

Ce document pourrait s'intituler « Fiche individuelle déontologie et impartialité ». Il comporterait une première partie rappelant les principes déontologiques fixés par la loi, les responsabilités respectives du chef de service et de l'agent, la possibilité de recourir aux conseils d'un référent déontologue. La deuxième partie aborderait, le cas échéant, de manière concrète et opérationnelle, les situations susceptibles de poser un problème dans l'exercice des missions.

Fiche individuelle « déontologie et impartialité »

Le législateur a renforcé les responsabilités des chefs de service en matière de respect des règles et principes déontologiques et de protection des agents.

La loi a également rappelé les obligations qui incombent aux fonctionnaires en matière de prévention des conflits d'intérêts susceptibles de les concerner.

L'objectif de la présente fiche est de permettre un échange confidentiel formalisé entre chaque agent et son responsable hiérarchique afin d'identifier, le cas échéant, les situations dans lesquelles un agent serait susceptible d'être concerné par un conflit d'intérêts et, si nécessaire, de déterminer les dispositions à prendre pour pallier le risque de conflit d'intérêts.

1. Les principes déontologiques tels qu'ils figurent dans le statut général de la fonction publique (loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires)

Article 25 de la loi du 13 juillet 1983 modifié par la loi n°2016-483 du 20 avril 2016 - art. 1 (**les principes et la responsabilité du chef de service**)

« Le fonctionnaire exerce ses fonctions avec **dignité, impartialité, intégrité et probité**.

Dans l'exercice de ses fonctions, il est tenu à l'obligation de **neutralité**.

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 **traite de façon égale** toutes les personnes et respecte leur liberté de conscience et leur dignité.

Il appartient à tout chef de service de veiller au respect de ces principes dans les services placés sous son autorité. Tout chef de service peut préciser, après avis des représentants du personnel, les principes déontologiques applicables aux agents placés sous son autorité, en les adaptant aux missions du service. »

Article 25 bis créé par la loi n°2016-483 du 20 avril 2016 - art. 2 (**la responsabilité de l'agent dans la prévention des conflits d'intérêts**)

« I. Le fonctionnaire veille à faire cesser immédiatement ou à prévenir les situations de conflit d'intérêts dans lesquelles il se trouve ou pourrait se trouver.

Au sens de la présente loi, constitue un conflit d'intérêts toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer **ou paraître influencer** l'exercice indépendant, impartial et objectif de ses fonctions.

II. A cette fin, le fonctionnaire qui estime se trouver dans une situation de conflit d'intérêts :

1° Lorsqu'il est placé dans une position hiérarchique, saisit son supérieur hiérarchique ; ce dernier, à la suite de la saisine ou de sa propre initiative, confie, le cas échéant, le traitement du dossier ou l'élaboration de la décision à une autre personne ;

2° Lorsqu'il a reçu une délégation de signature, s'abstient d'en user [...] »

Article 28 (obligation d'obéissance et de loyauté)

« Tout fonctionnaire, quel que soit son rang dans la hiérarchie, est responsable de l'exécution des tâches qui lui sont confiées. Il 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.
 Il n'est déchargé d'aucune des responsabilités qui lui incombent par la responsabilité propre de ses subordonnés. »

Article 28 bis créé par la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 - art. 11 (V) (possibilité de consulter un référent déontologue)

« 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. Cette fonction de conseil s'exerce sans préjudice de la responsabilité et des prérogatives du chef de service. »

2. Situations dans lesquelles l'agent estime pouvoir être en situation de conflit d'intérêts (ou de perte d'impartialité, ou d'être perçu comme « juge et partie ») compte tenu des missions qui lui sont confiées

Il faut souligner que la pluralité d'intérêts est légitime et n'est pas un problème en soi mais il est nécessaire d'identifier les situations qui peuvent potentiellement poser problème dans l'exercice des fonctions afin de pouvoir adopter les mesures qui permettent d'éviter que cette pluralité ne se transforme en conflit d'intérêts dommageable à l'accomplissement des missions.

Il ne s'agit pas, pour l'administration, de juger les activités extérieures au service mais bien de trouver les adaptations de travail afin de protéger l'agent d'un risque de conflit d'intérêts.

Nom et prénom Service et fonctions.....
 Date de mise à jour

Domaines concernés	Zone géographique concernée	Motif*	Modalités de traitement de la situation

Signature de l'agent

Signature du chef de service

Visa du directeur

*Exemples de motifs : engagement citoyen (associatif ou politique, mandat électif), relations avec usagers (liens familiaux, amicaux, antécédents de relations conflictuelles).

Objet : formuler des recommandations pour le traitement des cadeaux, biens ou avantages divers qui peuvent être offerts à un DDI ou DDI-A, à un membre de leur famille, ou au service (matériels, prestations de service, ou autres), par un usager, interlocuteur ou partenaire actuel ou potentiel du service.

Les principes déontologiques susceptibles d'être mis en cause sont notamment la probité et l'impartialité.

L'attitude à adopter en la matière doit être dictée par un impératif : protéger l'image de probité et d'impartialité du responsable et du service. Il faut éviter tout ce qui pourrait être perçu comme la contrepartie d'un traitement de faveur¹, comme une façon de céder à une tentative d'influencer le jugement ou les décisions.

Autrement dit : « **Avant d'accepter un cadeau ou un quelconque avantage pour soi-même, un proche ou le service, il faut s'assurer que l'acceptation ne sera pas de nature à porter atteinte à l'image d'impartialité ou de probité** ». **C'est la ligne rouge à ne pas dépasser. Trace doit être conservée de la réponse apportée.**

En toute hypothèse, il est utile de se poser la question : pourquoi ce cadeau est-il adressé à moi et par ce « donateur » ?

En termes pratiques, c'est donc la prudence qui doit être de mise. Cette prudence va d'autant plus de soi qu'il n'y a pas ou très peu d'hypothèses, dans les services déconcentrés où un refus serait susceptible de froisser gravement un interlocuteur².

Cela conduit aux recommandations suivantes :

- ❖ Aucun cadeau ou avantage de quelque nature que ce soit ne doit être sollicité auprès d'un usager, interlocuteur ou partenaire actuel ou potentiel du service.
- ❖ Refus des cadeaux ou avantages importants qui doivent être retournés à leur expéditeur avec une lettre aimable expliquant que les principes déontologiques qui régissent le fonctionnement du service conduisent à refuser cette attention. Ce refus concerne également toute prestation, équipement ou autre cadeau qui serait offert au service. Trace doit être conservée de ce refus.
- ❖ Pour le reste, sous réserve d'une appréciation fondée sur le discernement, l'acceptation :
 - d'un objet promotionnel de valeur symbolique doit être assortie d'une utilisation discrète ;
 - d'un cadeau d'usage relevant de la courtoisie (chocolats, fromage, par exemple) à l'occasion d'événements traditionnels tels que notamment les fêtes de fin d'année, pourra être assortie d'un partage avec le service au cours d'un moment de convivialité. Une lettre de remerciement à l'expéditeur peut opportunément mettre en valeur cette « mutualisation ».

En cas de doute ou d'interrogation, le refus est souvent la solution la plus opportune ; un échange avec un collègue et/ou avec le référent déontologue est conseillé.

¹ De telles pratiques peuvent être, par ailleurs, retenues par le juge pénal.

² Il peut en être autrement dans le domaine diplomatique.

Document issu des réflexions d'un « groupe de travail déontologie » réunissant des DDI et le référent déontologue des services déconcentrés du Premier ministre (janvier 2019) : les invitations (manifestations sportives, culturelles, réceptions, restaurant, voyages, etc.)

Objet : formuler des recommandations pour le traitement des invitations qui peuvent être offertes à un DDI ou DDI-A, à un membre de leur famille, ou au service par un usager, interlocuteur ou partenaire actuel ou potentiel du service.

Les principes déontologiques susceptibles d'être mis en cause sont notamment la probité et l'impartialité.

L'attitude à adopter en la matière doit être dictée par un impératif : protéger l'image de probité et d'impartialité du responsable et du service. Il faut éviter tout ce qui pourrait être perçu comme la contrepartie d'un traitement de faveur³, comme une façon de céder à une tentative d'influencer le jugement ou les décisions.

Autrement dit : « **Avant d'accepter une invitation** (manifestations sportives, culturelles, réceptions, restaurant, voyages, etc.) **pour soi-même ou un proche, il faut s'assurer que l'acceptation ne sera pas de nature à porter atteinte à l'image d'impartialité ou de probité** ». **C'est la ligne rouge ne pas dépasser. Trace doit être conservée de la réponse adoptée.**

Dans ce domaine, la référence de comportement ne peut être que le discernement : contexte relationnel, personnalité de l'invitant, dossiers en cours, nature de l'invitation (réception en présence du préfet, restaurant « classique » ou haut de gamme, ...) etc. En toute hypothèse, il est utile de se poser la question : pourquoi cette invitation est-elle adressée à moi et par cet interlocuteur ?

Concrètement, cela se traduit par les recommandations suivantes :

- ❖ Aucune invitation de quelque nature que ce soit ne doit être sollicitée auprès d'un usager, interlocuteur ou partenaire actuel ou potentiel du service.
- ❖ Dans un contexte de contrôle, toute invitation, de quelque nature qu'elle soit, par le « contrôlé » doit être évidemment refusée (les chartes ou règles spécifiques de déontologie le prévoient généralement).
- ❖ En revanche, il peut être efficace pour un directeur ou son adjoint de traiter un dossier dans un cadre convivial ; un refus doit cependant être opposé aux invitations « disproportionnées » ou répétitives sans motivation : en matière sportive ou culturelle, par exemple, si une invitation à une manifestation locale peut permettre des contacts utiles, d'autres invitations, en dehors du département d'affectation, sont à considérer avec circonspection et doivent être, d'une manière générale, refusées.
- ❖ D'une manière générale, la réserve doit être de règle quand les invitations ne se situent pas clairement dans le cadre de la fonction de représentation et n'apportent pas une valeur ajoutée professionnelle.

En cas de doute ou d'interrogation, le refus est souvent la solution la plus opportune ; un échange avec un collègue et/ou avec le référent déontologue est conseillé. Un échange avec le préfet peut être utile, voire recommandé dans certains cas.

³ De telles pratiques peuvent être, par ailleurs, retenues par le juge pénal.

Document issu des réflexions d'un « groupe de travail déontologie » réunissant des DDI et le référent déontologue des services déconcentrés du Premier ministre (janvier 2019) :

les recrutements de vacataires par les DDI

Objet : formuler des recommandations pour le traitement des recrutements de vacataires par les DDI

Ces recrutements peuvent être régis par des instructions interministérielles ou ministérielles qu'il convient évidemment de respecter. Il peut néanmoins arriver que ces instructions n'existent pas ou ne permettent pas de trancher toutes les questions qui peuvent se poser.

Les principes déontologiques susceptibles d'être mis en cause sont notamment la probité, l'égalité de traitement et l'impartialité.

L'attitude à adopter en la matière doit être dictée par un impératif : **satisfaire au mieux les besoins en matière de recrutement de vacataires tout en protégeant l'image de probité et d'impartialité du responsable et du service. Il faut éviter tout ce qui pourrait être perçu comme un traitement de faveur. C'est la ligne rouge ne pas dépasser.**

Dans ce domaine, la référence de comportement doit être le discernement, ce qui, concrètement, peut se traduire par les recommandations suivantes :

- ❖ Formaliser les différentes étapes de la procédure de recrutement : cette formalisation doit être plus forte (publicité interne et externe, sollicitation de Pôle emploi, modalités de sélection) pour les recrutements portant sur des périodes plus longues que les deux mois d'été ; dans tous les cas, cette formalisation doit être retracée dans le dossier des recrutements.
- ❖ Eviter toute transformation d'un recrutement pour une période très courte en un contrat de plus longue durée sauf pour l'intéressé à passer par le processus de recrutement prévu pour ce type de contrats.
- ❖ Ne jamais favoriser le recrutement dans un service de la direction, même pour une très courte durée, de proches parents d'un responsable hiérarchique de ce service.
- ❖ Identifier les risques potentiels de conflit d'intérêts afin de les prévenir.
- ❖ Il peut être opportun de disposer d'un vivier en fonction des candidatures spontanées et des recrutements antérieurs (dans le respect des règles de la fonction publique).

En cas de doute ou d'interrogation, un échange avec un collègue et/ou avec le référent déontologue est conseillé.