



OBSERVATOIRE DE
L'ÉTHIQUE PUBLIQUE

Note. #54

LES DIX ANS DU RÉFÉRENT DÉONTOLOGUE

**Faire du référent déontologue un
pivot des contrôles
déontologiques pour les agents
publics et les élus locaux**



ELISE UNTERMAIER-KERLÉO

Maîtresse de conférences (Université Jean Moulin Lyon 3, Équipe de droit public de Lyon), référente déontologue, présidente de l'Association des référents déontologues territoriaux
Directrice du Département éthique publique de L'Observatoire de l'Éthique Publique

6 avril 2026



Sommaire

En bref	5
Introduction	7
Renforcer le statut du référent déontologue des agents publics	12
Constituer un réseau national des référents déontologues	15
Améliorer le système des contrôles déontologiques dans la fonction publique	17
Rapprocher le référent déontologue de l'élu local du référent déontologue pour la fonction publique	25
RÉSUMÉ DES PROPOSITIONS	32

EN BREF

Créé par la loi en 2016, le référent déontologue a réussi à s'intégrer au sein de la fonction publique sous des formes variées : collèges plus ou moins nombreux, personnes travaillant seules ou en binôme, universitaires, fonctionnaires et magistrats en activité ou à la retraite, externes ou internes à l'administration qui les a désignés.... Si cette diversité est une richesse, elle nécessite d'être ordonnée par l'établissement d'un statut commun garantissant la compétence, l'indépendance et l'impartialité du référent **(I)** et la mise en place d'un réseau vivant et productif **(II)**.

Le référent déontologue est d'abord l'interlocuteur des agents publics, auxquels il est chargé d'apporter tout conseil utile au respect de leurs obligations professionnelles. Depuis la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, il peut également être sollicité par l'autorité hiérarchique dans le cadre des contrôles déontologiques au sein de la fonction publique. Si la mission de conseil du référent apparaît aujourd'hui en plein déploiement, sa mission de contrôle peine à se développer, en raison d'une appropriation insuffisante du système de contrôle par les autorités hiérarchiques et de certaines failles dans la manière dont celui-ci a été conçu par le législateur. Il faut donc améliorer le système des contrôles déontologiques dans la fonction publique en associant davantage le référent déontologue à la procédure **(III)**.

Il convient également de rapprocher le référent déontologue de l'élu local du référent déontologue pour la fonction publique, en consacrant expressément dans la loi la compétence des centres de gestion pour gérer le dispositif et en instituant des contrôles déontologiques pour protéger les élus locaux sur le modèle de ceux qui existent pour les agents publics **(IV)**.

INTRODUCTION

La loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires a consacré, dans le statut général de la fonction publique, un nouveau droit pour les agents publics : celui de consulter un référent déontologue, chargé de leur apporter tout conseil utile au respect de leurs obligations déontologiques.

➔ Le référent déontologue est chargé d'apporter à l'agent public qui le consulte tout conseil utile au respect des obligations et des principes déontologiques énoncés dans le statut général de la fonction publique ou consacrés par la jurisprudence administrative (CGFP, art. L. 124-2). Il répond aux agents qui le saisissent, en toute confidentialité. Dépourvu de pouvoir de sanction, il contribue ainsi à la diffusion de la culture déontologique au sein de la fonction publique, sensibilisant les agents au respect de leurs devoirs professionnels, en amont de tout contentieux disciplinaire ou pénal.

➔ Institué par la loi pour conseiller les agents, le référent peut aussi être sollicité par l'autorité hiérarchique, dans le cadre des contrôles déontologiques dans la fonction publique, en raison d'un doute sérieux sur la compatibilité du projet de création d'entreprise ou de départ vers le secteur privé d'un agent avec les fonctions publiques exercées depuis trois ans ou encore préalablement à la nomination à certains emplois de direction de personnes issues du secteur privé.

➔ Aux termes de l'article 135-3 du CGFP, « un agent public qui souhaite signaler un conflit d'intérêts doit avoir préalablement alerté en vain l'une des autorités hiérarchiques dont il relève. / Il peut également témoigner de tels faits auprès du référent déontologue prévu à l'article L. 124-2 ». Le référent déontologue apporte aux personnes intéressées tous conseils de nature à faire cesser la situation de conflit d'intérêts (CGFP, art. R. 124-12).

Depuis sa création par la loi du 20 avril 2016, le référent déontologue poursuit son processus d'intégration au sein de la fonction publique, contribuant à la diffusion de la culture déontologique en son sein^[1].

^[1] Sur le référent déontologue au sein de la fonction publique, nous renvoyons notamment au manuel *Déontologie de la fonction publique*, PUF, 2023, écrit avec Jean-François Kerléo (p. 68 et s.), ainsi qu'à la monographie : *Le référent déontologue, figure modeste, figure moderne de l'administration*, mémoire HDR, juill. 2022, Lyon 3 : <https://shs.hal.science/tel-03920727/>

La doctrine juridique s'est déjà saisie du sujet : O. Bui-Xuan, « Le déontologue », RDP 2021, p. 1447 ; N. Demontrond, « La montée en puissance des référents déontologues », AJFP 2020, p. 298 ; S. Dyens, « Le référent déontologue dans les collectivités territoriales », AJCT 2017, p. 379 ; J. Ferstenbert, « Le référent déontologue dans les collectivités territoriales », AJDA 2020. 783 ; C. Fortier, « Le "référént" : question(s) d'autorité », AJFP 2018, p. 1 ; M. Guerrini, « Quelle réalité du rôle du référent déontologue ? », RFDA 2024, p. 531 ; C. Husson-Trochain, P. Villeneuve et P. Wachsmann, « Profession : déontologue de collectivité », entretien, AJCT 2016, p. 387 ; D. Jean-Pierre, « Le référent déontologue : un super héros sans super-pouvoir », JCP A 2017, n° 24, p. 32 ; E. Tessier, « L'instauration du référent déontologue dans la fonction publique », LPA 22 sept. 2017, p. 9 ; P. Villeneuve, « Le référent déontologue, une nouvelle figure pour la fonction publique », JCP A n° 24, 19 juin 2017, 2155, p. 5 ; « Loi "Déontologie" : la fonction de déontologue, mode d'emploi à l'usage des collectivités territoriales », AJCT 2016, p. 307 ; v. aussi, sur la figure du référent en général : L. de Fournoux, « Le référent », RDP 2021, p. 1459.

V. aussi le Rapport d'information de la mission d'information sur la déontologie des fonctionnaires et l'encadrement des conflits d'intérêts présenté par MM. F. Matras et O. Marleix, rapport enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 31 janv. 2018.

Le nombre de saisines qui lui sont adressées continue de croître, comme en témoignent de nombreux rapports d'activités^[2]. Cette augmentation sensible démontre que le référent déontologue est de mieux en mieux connu des agents comme des chefs de service, désormais plus nombreux à avoir le réflexe de le saisir. La figure de ce conseiller-confident, placé en dehors de la chaîne hiérarchique, a su convaincre de son utilité puisqu'elle s'est démultipliée, avec le référent laïcité dont l'existence a été consacrée par la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République, et le référent déontologue de l'élu local, créé par la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration, dite loi 3 DS.

Diversité des pratiques.- Le décret n° 2017-519 du 10 avril 2017 relatif au référent déontologue dans la fonction publique (dont les dispositions ont été intégrées dans la partie réglementaire du CGFP : art. R. 124-2 à R. 124-12) a laissé aux administrations une liberté considérable dans la mise en place des référents déontologues, ce qui se traduit par la grande hétérogénéité de ces derniers. Les fonctions de référent déontologue peuvent être confiées à un collège ou à une ou plusieurs personnes travaillant seules. La collégialité présente des atouts indéniables^[3]. Elle est un gage de qualité de la réponse donnée à l'agent. Parmi les instances déontologiques qui se sont multipliées ces dernières années, la formule du collège de déontologie connaît un vif succès. Il en existe un pour chacune des trois magistratures, administrative, financière et judiciaire. Si l'Assemblée nationale s'est attachée les services d'un Déontologue depuis 2011, le Sénat avait fait le choix, en 2009, d'un comité de déontologie^[4]. Mais la désignation d'une personne unique plutôt qu'un collège d'experts présente elle aussi des avantages certains : elle permet d'apporter aux agents des réponses de manière plus informelle, donc bien plus rapidement et plus discrètement. Ceux-ci osent plus facilement se tourner vers une personne agissant seule, que vers un collège. Les pratiques sont diverses au sein des trois versants de la fonction publique.

Dans la fonction publique d'État, la plupart des ministères ont choisi la formule du collège de déontologie, généralement présidé par un conseiller d'État honoraire (ministère de la culture, des ministères chargés de l'éducation nationale, des sports et de la jeunesse, ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, ministères chargés des affaires sociales, ministère de l'intérieur, ministère de la transition écologique).

^[2] V. par ex. : rapport d'act. 2024-25 du collège de déontologie du ministère de la culture, p. 8 : le nombre des saisines est, à nouveau, en sensible augmentation par rapport à l'année précédente : 72 avis en 2024-25 (51 avis en 2023, 34 avis en 2022, 28 avis en 2021, 23 avis en 2020) ; rapport d'act. 2024 du collège de déontologie des ministères de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports, p. 24 : « depuis 2020, le nombre moyen de saisines reçues chaque mois est en hausse constante : il est passé de 12 à 22 entre 2020 et 2024 » ; rapport d'act. 2024 de la référente déontologue du cdg 69 : 243 saisines en 2024, contre 172 en 2023, 132 en 2022, 120 en 2021, 85 en 2020 et 86 en 2019.

^[3] CGFP, art. R. 124-3.

^[4] Afin de conforter son caractère transpartisan, son Président est choisi parmi le principal groupe majoritaire, tandis que le Vice-président est le membre issu du principal groupe d'opposition.

Le collège de déontologie du ministère de la justice est présidé par un premier avocat général honoraire à la Cour de cassation. Les ministères des affaires étrangères^[5], des ministères économiques et financiers^[6] et le ministère des armées^[7]. En 2018, le Premier ministre Édouard Philippe avait confié à un conseiller d'État honoraire, une mission de « préfiguration » de la fonction de référent déontologue pour les services centraux placés sous son autorité. Les fonctions sont actuellement exercées par un conseiller d'État en service extraordinaire, ancien premier avocat général à la Cour de cassation. Le ministère de l'intérieur était également doté d'un référent ministériel mais la loi du 24 janvier 2023 d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur a prévu la création d'un collège de déontologie, présidé par un membre du Conseil d'État, composé de quatre professionnels et de trois personnalités extérieures qualifiées, dont un magistrat de l'ordre judiciaire et un universitaire^[8]. L'Élysée a publié sur son site internet un code de déontologie des personnels élyséens daté d'octobre 2025 et a enfin nommé un référent déontologue^[9].

Dans la fonction publique territoriale, certaines collectivités de grande taille ont désigné leur propre référent déontologue, confiant généralement ces fonctions à une personne seule (Métropole européenne de Lille, ville de Marseille et Métropole Aix-Marseille-Provence, ville de Nice et métropole Nice Côte d'Azur, ville et métropole de Toulouse, départements de la Haute-Garonne, du Maine-et-Loire et du Rhône, région Nouvelle-Aquitaine, etc.). De nombreuses collectivités, y compris des grandes collectivités (région Auvergne-Rhône-Alpes, ville et métropole de Lyon, ville et métropole de Grenoble, etc.), ont recours au référent désigné par leur centre de gestion^[10]. Si certains centres de gestion ont choisi de mettre en place un organe collégial, d'autres ont, au contraire, préféré confier les fonctions de référent déontologue à une seule personne : un magistrat ou un magistrat honoraire de l'ordre judiciaire ou administratif ; un universitaire spécialiste de droit public, professeur des universités ou maître de conférences ; un administrateur territorial et ancien magistrat financier ; un agent exerçant par ailleurs les fonctions de juriste au sein du centre de gestion ; un fonctionnaire de catégorie A à la retraite. Certains centres de gestion, sans mettre en place un collège, ont choisi une solution intermédiaire intéressante, en confiant les fonctions de référent déontologue à un binôme, ce qui permet, non seulement de se répartir la charge de travail, mais aussi de pouvoir échanger de manière informelle avec son homologue sur un dossier délicat.

^[5] Arrêté du 4 sept. 2017 relatif au référent déontologue du ministère des affaires étrangères. Le référent est choisi parmi les membres des corps de ministre plénipotentiaire et de conseiller des affaires étrangères, en activité ou à la retraite, ayant exercé des fonctions de chef de mission diplomatique.

^[6] Arrêté du 21 janvier 2019 portant application dans les ministères économiques et financiers du décret n° 2017-519 du 10 avril 2017 relatif au référent déontologue dans la fonction publique.

^[7] Arrêté du 5 févr. 2025 portant nomination du référent ministériel déontologue et alerte du ministère des armées.

^[8] Rapport annexé à la loi n° 2023-22 du 24 janv. 2023 d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur.

⁹ Si l'Observatoire de l'éthique publique se félicite d'avoir été entendu sur ce point (v. la [Note#46](#) du 3 oct. 2025 : « À quand un déontologue au palais de l'Élysée ? »), il s'étonne que l'identité de ce déontologue ne soit pas connue et que la charte de déontologie sur laquelle s'appuie ce travail n'ait fait l'objet d'aucune publicité particulière. Il eût été préférable, explique l'OEP dans un [communiqué](#), d'instituer un comité de déontologie, composé de membres indépendants à l'institution. En effet, la présidence de la République est, par construction, une institution très spécifique dont la moitié du personnel a un statut militaire. La création d'un collège de déontologie, composé de membres choisis parmi les personnels de l'Élysée et de personnalités extérieures, serait plus adaptée.

^[10] Selon l'art. R. 124-6 du CGFP, dans les collectivités territoriales et leurs établissements administratifs, le référent déontologue est désigné par l'autorité territoriale, sauf dans les collectivités et établissements affiliés à titre obligatoire ou volontaire à un centre de gestion où le référent est désigné par le président.

Au sein de la fonction publique hospitalière, la formule collégiale est également privilégiée. L'Assistance publique-Hôpitaux de Paris s'est ainsi dotée, en 2017, d'un collège de déontologie de sept membres, présidé par un conseiller d'État, tout comme le CHU de Saint-Étienne qui a mis en place un comité déontologie et probité constitué de cinq personnes en 2019 (professeurs des universités – praticiens hospitaliers et cadres administratifs), les Hospices civils de Lyon qui ont institué un collège de déontologie présidé par un magistrat administratif honoraire en 2021^[11], le CHU de Toulouse et les hôpitaux universitaires de Strasbourg en 2022, le CHU de Caen-Normandie en 2023^[12], celui de Clermont-Ferrand en 2024^[13]. D'après la HATVP^[14], les petites structures hospitalières peinent à nommer un référent déontologue. Et dans son rapport consacré aux mobilités entre les secteurs public et privé, publié en mai 2025, la Cour des comptes constate que « les établissements hospitaliers ne disposent généralement pas de dispositifs déontologiques »^[15] : « lorsque des référents déontologues ont été nommés, leurs fonctions, et plus globalement les règles en vigueur, semblent méconnues »^[16].

Référent déontologue de l'élu local.- La loi du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration, dite loi 3 DS a étendu aux élus locaux la possibilité de consulter un référent déontologue, en ce qui concerne la mise en œuvre des principes déontologiques consacrés dans la Charte de l'élu local (CGCT, art. L. 1111-14). Celui-ci est désigné par l'organe délibérant de la collectivité.

➔ **Le référent déontologue de l'élu local** est chargé d'apporter à l'élu local tout conseil utile au respect des principes déontologiques consacrés dans la charte de l'élu local.

Le référent déontologue est désigné par l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou de l'établissement. Les missions de référent déontologue doivent être confiées à des personnes extérieures à la collectivité. Elles peuvent être assurées par :

« 1° Une ou plusieurs personnes n'exerçant au sein des collectivités auprès desquelles elles sont désignées aucun mandat d'élu local, n'en exerçant plus depuis au moins trois ans, n'étant pas agent de ces collectivités et ne se trouvant pas en situation de conflit d'intérêt avec celles-ci ;

2° Un collège, composé de personnes répondant aux conditions du 1°. Celui-ci adopte un règlement intérieur précisant son organisation et son fonctionnement. »^[17].

^[11] Décision du directeur général des affaires juridique des HCL n° 21/104 du 6 mai 2021 portant désignation des membres du collège de déontologie exerçant les fonctions de référent déontologue des HCL.

^[12] <https://www.chu-caen.fr/le-college-de-deontologie/>

^[13] Décision de la directrice générale du CHU de Clermont-Ferrand n° 2024-10-123 du 22 oct. 2024 portant installation de la Commission de déontologie.

^[14] Rapport d'activité 2021, p. 65.

^[15] Ccoptes, *Les mobilités entre les secteurs public et privé*, mai 2025, p. 70.

^[16] Ibid. p. 71.

^[17] CGCT, art. R. 1111-1-A

Alors que le référent déontologue pour la fonction publique correspond à une compétence obligatoire des centres de gestion, le législateur n'a pas prévu la compétence des centres de gestion, que ce soit à titre obligatoire ou facultatif, pour le référent déontologue des élus. Toutefois, de nombreux centres de gestion ont décidé de proposer un référent déontologue pour les élus, à leurs collectivités, affiliées ou non. Ils agissent au titre de leur compétence facultative prévue à l'article L. 452-1 du CGFP aux termes duquel « *les centres de gestion peuvent assurer à la demande des collectivités et établissements mentionnés à l'article L. 452-1 et situés dans leur ressort territorial, toute tâche administrative complémentaire* ». Ils se chargent alors de trouver une ou plusieurs personnes remplissant les conditions prévues par le décret pour exercer les fonctions de référent déontologue de l'élu local, d'installer le référent déontologue (adresse électronique, formulaire de saisine, lettre de mission, etc.), de proposer un modèle de délibération aux collectivités situées dans leur ressort et de leur faire signer une convention. Ainsi, le CDG 69, comme le CDG 64, ont choisi de confier les fonctions de référent déontologue de l'élu local à la personne qui exerçait déjà les fonctions de référent déontologue pour la fonction publique. À l'inverse, le CDG 83 a mis en place un collège distinct de celui qui est compétent à l'égard des agents. Dans les territoires où les centres de gestion ne se sont pas emparés de cette compétence, les collectivités peinent à mettre en place le dispositif^[18].

Le référent déontologue a réussi à s'intégrer au sein de la fonction publique sous des formes variées. Pour l'avenir, plusieurs défis majeurs doivent être relevés : forger un statut commun garantissant la compétence, l'indépendance et l'impartialité du référent **(I)**, transformer la myriade des référents en un réseau vivant et productif **(II)**, améliorer le système des contrôles déontologiques dans la fonction publique en associant davantage le référent déontologue à la procédure **(III)**. Il convient également de rapprocher le référent déontologue de l'élu local du référent déontologue pour la fonction publique, en consacrant expressément dans la loi la compétence des centres de gestion pour gérer le dispositif et en instituant des contrôles déontologiques pour protéger les élus locaux sur le modèle de ceux qui existent pour les agents publics **(IV)**.

^[18] V. en ce sens, le rapport remis au Premier ministre par Christian, Sécuriser l'action des autorités publiques dans le respect de la légalité et des principes du droit, 13 mars 2025, p. 119 : « à ce jour, nombre de collectivités n'ont pas encore procédé à ce choix ».

Renforcer le statut du référent déontologue des agents publics

Des fonctions nécessitant de solides connaissances juridiques.- Selon l'article R. 124-4 du CGFP, « à l'exception des personnalités qualifiées extérieures à la fonction publique, les référents déontologues (...) sont choisis parmi les magistrats et fonctionnaires, en activité ou retraités, ou parmi les agents contractuels bénéficiant d'un contrat à durée indéterminée ». En général, les administrations ont pris soin de choisir des personnes disposant de solides connaissances juridiques : universitaires spécialistes de droit public ou de droit pénal, magistrats en activité ou honoraires, juristes de collectivités. Mais la réglementation n'exige pas que le référent déontologue soit choisi pour ses compétences juridiques et n'impose même pas de formation adaptée à son profil. Il est pourtant indispensable de nommer un agent qualifié pour être en mesure d'acquérir les connaissances juridiques nécessaires à l'exercice des missions de référent déontologue : ce dernier doit bien connaître les fondements du droit public, et plus particulièrement du droit administratif et du droit de la fonction publique, pour être en mesure de maîtriser rapidement le régime complexe encadrant le cumul d'activités et les départs vers le secteur privé des agents publics. Le fait de bien connaître l'univers administratif et d'avoir exercé des fonctions de responsabilité constitue également un atout indéniable.

Nécessité d'externaliser la fonction.- L'article R. 124-5 du CGFP se contente d'énoncer que « le référent déontologue est désigné à un niveau permettant l'exercice effectif de ses missions ». Par ailleurs, le référent déontologue est soumis à l'obligation de transmission d'une déclaration d'intérêts^[19]. Si la durée d'exercice de ses fonctions est fixée par l'autorité de nomination, celle-ci ne peut être modifiée qu'avec l'accord exprès de l'intéressé^[20]. Ces dispositions sont très insuffisantes. Rien n'interdit à une administration de confier les fonctions de référent déontologue à son directeur général des services ou à son directeur des ressources humaines. Or, les fonctions de référent déontologue ne devraient en aucun cas pouvoir être confiées à un agent de direction : cela reviendrait à priver de toute portée utile cette institution.

Bien plus, comme pour le référent déontologue de l'élu local^[21], les textes devraient imposer d'externaliser la fonction de référent déontologue au sein de la fonction publique, en désignant une personnalité qualifiée ou un ancien agent à la retraite. Le référent déontologue apparaît en effet comme le « confident déontologique »^[22] des agents publics.

^[19] 8° de l'art. R. 122-3 du CGFP.

^[20] CGFP, art. R. 124-8.

^[21] Art. R. 1111-1-A du CGCT préc.

^[22] Commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique (présidée par J.-M. Sauvé), *Pour une nouvelle déontologie de la vie publique*, janv. 2011, p. 93.

Tenu au secret et à la discrétion professionnels^[23], il ne doit pas porter à la connaissance de l'autorité hiérarchique des informations dont il a connaissance dans le cadre de sa saisine par les agents. Cette confidentialité est essentielle : les agents doivent pouvoir le solliciter sans craindre que leurs questions, et les réponses qui y sont apportées, ne soient rapportées à l'autorité hiérarchique. Or, un référent déontologue interne à l'administration aura plus de difficultés à respecter l'obligation de confidentialité qu'un référent externe, notamment s'il est saisi à la fois par un agent et sa hiérarchie^[24]. Le fait qu'il soit extérieur aux services dont relèvent les agents qui le sollicitent, constitue un atout majeur pour l'exercice de ses missions. Cette extériorité garantit son impartialité ainsi que la confidentialité de la saisine : elle lui permet d'apparaître comme un tiers neutre aux yeux des agents comme des administrations qui les emploient, à même de formuler une réponse sans parti pris.

En ce sens, le rapport de Christian Vigouroux « recommande une option "mixte", qui consisterait à désigner, à défaut d'un collègue, un tandem de référents. Un référent extérieur à la collectivité serait ainsi désigné, en plus de celui désigné en son sein. Les agents auraient ainsi le choix de s'adresser à l'un ou à l'autre, en fonction de ce qui leur semble le plus opportun dans leur situation »^[25]. Cette solution de compromis est justifiée par le fait que l'institution d'un référent au sein de l'administration concernée permet d'assurer une bonne connaissance des éléments de contexte propre à l'administration concernée ainsi qu'une proximité suffisante avec les agents. Ce choix garantirait, en outre, une plus grande confidentialité et permettrait de nouer des échanges plus informels qu'ils ne le seraient avec un référent extérieur à la collectivité.

Toutefois, l'argument de la confidentialité n'est pas pertinent, le risque de rupture de confidentialité étant au contraire accru lorsque le référent est interne à la collectivité et donc souvent plus proche de l'autorité hiérarchique. En outre, ces arguments en faveur d'un référent interne repose sur une confusion entre le référent déontologue des agents et le responsable probité de la collectivité, la personne chargée de piloter la politique de prévention des atteintes à la probité. Le référent déontologue a pour mission de répondre aux agents qui le saisissent de questions qui les concernent personnellement. En règle générale, lorsqu'une administration se dote de son propre référent déontologue, elle lui confie des missions qui vont bien au-delà de la simple mission de conseil aux agents. Tout d'abord, il peut être saisi par les chefs de service pour des questions concernant les agents placés sous leur responsabilité. Par exemple, le collège de déontologie du ministère de la justice est chargé de répondre aux questions relatives aux principes et obligations déontologiques consacrés dans le statut de la fonction publique, dont il est saisi directement par un agent ou par son autorité hiérarchique^[26].

^[23] CGFP, art. R. 124-11.

^[24] V. pour une illustration : TA Bordeaux, 19 juin 2024, n° 2205183, AJFP 2024 p.522, Carine Biget : le litige concernait en l'espèce un agent détaché à la région Nouvelle-Aquitaine, qui recherchait la condamnation de son employeur pour harcèlement moral. L'intéressé avait signalé au référent déontologue de la région un conflit d'intérêt potentiel portant sur l'embauche de l'épouse de son chef de service. Contacté à ce sujet par ce dernier, le référent déontologue lui avait indiqué que l'agent l'avait déjà informé de la situation. Ce faisant, estime le tribunal administratif, le référent déontologue a méconnu son obligation de confidentialité et a commis une faute de nature à engager la responsabilité de la région.

^[25] Sécuriser l'action des autorités publiques dans le respect de la légalité et des principes du droit, 13 mars 2025, proposition n° 23, p. 119.

^[26] Arrêté du 29 oct. 2019 relatif à la création, à la composition et aux attributions du collège de déontologie au ministère de la justice

En outre, ce dernier est également chargé « *de mener, à la demande du ministre, toute réflexion concernant les questions et principes déontologiques (...) et de formuler des propositions pour assurer la promotion de tels principes et renforcer la prévention de toute situation de conflits d'intérêts, en proposant le cas échéant de modifier la réglementation en vigueur* », ainsi que « *de proposer toutes actions utiles en matière de formation des agents* ». Le référent déontologue peut ainsi être associé à l'élaboration d'une charte de déontologie ou à la mise en œuvre de processus pour prévenir les risques d'atteinte à la probité dans certains secteurs à risques.

Ce rôle d'accompagnement des administrations va au-delà des missions confiées par la loi au référent déontologue et peut être confié à un responsable probité (ou *compliance officer*). Les grandes collectivités ont tout intérêt à se doter, en interne, d'un responsable probité, chargé de définir les modalités de mise en œuvre et de piloter le déploiement du plan de prévention des atteintes à la probité au sein de la structure qui l'emploie, et en externe, d'un référent déontologue.

Il est donc important de bien dissocier le référent déontologue pour la fonction publique, qui exerce une mission de conseil auprès des agents et participe aux contrôles déontologiques, du responsable probité, qui pilote la politique de déontologie et de prévention des atteintes à la probité au sein de son administration. Dès lors que ces deux fonctions sont bien distinguées, plus rien ne s'oppose à ce qu'on impose à toutes les administrations de désigner un référent déontologue qui leur soit extérieur. Cette exigence ne les empêche pas (bien au contraire) de désigner un responsable probité en leur sein.

Proposition 1

Renforcer le statut du référent déontologue pour la fonction publique, en modifiant les dispositions issues du décret du 10 avril 2017 relatif au référent déontologue dans la fonction publique pour :

- préciser que le référent déontologue doit disposer de solides connaissances juridiques en matière de droit public, notamment en droit de la fonction publique, ainsi qu'en droit pénal ou d'une expérience professionnelle au sein des collectivités territoriales ou de leurs établissements dans des fonctions de conception ou de direction ; qu'il peut bénéficier, si besoin, d'une formation spécifique à l'exercice de ses fonctions ;
- prévoir que les fonctions de référent déontologue sont confiées à une personnalité extérieure à l'administration concernée, ce qui n'empêche pas l'administration concernée de désigner un responsable probité en son sein.

Constituer un réseau national des référents déontologues

Il est essentiel que les référents déontologues soient intégrés à un réseau leur permettant d'échanger avec leurs homologues et d'harmoniser leur doctrine.

Dans la fonction publique d'État, des réseaux se constituent naturellement : le référent déontologue ou le collège de déontologie ministériel sont généralement chargés d'animer et coordonner le réseau des référents déontologues directionnels ou des correspondants référents déontologues^[27]. Il est également important que des échanges interministériels se nouent grâce à la constitution d'un réseau national des référents déontologues de la fonction publique de l'État. Celui-ci a été lancé le 16 septembre 2019 : sous l'égide du secrétariat général du Gouvernement, les référents déontologues des ministères étaient réunis en vue de dresser un bilan de leur activité^[28].

Dans la fonction publique hospitalière, les échanges entre les référents déontologues du secteur hospitalier restent limités et occasionnels. Il n'existe pas de réseau.

Dans la fonction publique territoriale, un réseau national des référents déontologues des centres de gestion a vu le jour au premier semestre 2021, grâce au soutien de l'Association nationale des directeurs de centres de gestion (ANDCDG), se traduisant par des échanges nombreux, au moins hebdomadaires, sur une plateforme sécurisée en ligne. Dans le prolongement de ce réseau, l'Association des référents déontologues territoriaux (ARDT) a été créée fin 2025 (<https://www.asso-ardt.fr/>). Elle accueille les référents déontologues pour la fonction publique territoriaux, les référents déontologues des élus locaux, ainsi que les référents alerte et signalement mis en place par les collectivités territoriales.

Les référents déontologues ont également vocation à être intégrés au sein d'un réseau national. L'ancienne Commission de déontologie de la fonction publique avait refusé de jouer le rôle de « tête de réseau » des référents déontologues. Pour Roland Peylet, président de la cette Commission, cette idée « *para[issait] relever d'une conception "pyramidale" de l'appareil d'État qui ne [lui] sembl[ait] plus de mise* »^[29].

^[27] V. par ex. : arrêté du 21 janv. 2019 portant application dans les ministères économiques et financiers du décret n° 2017-519 du 10 avril 2017 relatif au référent déontologue dans la fonction publique.

^[28] Le lancement de ce réseau est mentionné dans le numéro 115 - sept. 2019 de la revue Vigie, L'actualité juridique de la fonction publique par la DGAFP.

^[29] Assemblée nationale, rapport d'information n° 611 sur la déontologie des fonctionnaires et l'encadrement des conflits d'intérêts, présenté par les députés O. Marleix et F. Matras, 31 janv. 2018, p. 54.

À l'inverse, la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), sous la présidence de Jean-Louis Nadal, a eu un rôle proactif, en proposant de « *diffuser les bonnes pratiques entre les référents déontologues via la création d'un réseau des déontologues* »^[30]. À ce titre, la Haute Autorité a pris l'initiative d'organiser des rencontres annuelles des référents déontologues de la sphère publique. Cette mission de « tête de réseau » des référents déontologues ne lui est pourtant pas reconnue par la loi^[31]. L'accompagnement des référents déontologues par la Haute Autorité est d'autant plus nécessaire que ces derniers ont vu leur rôle considérablement renforcé par la loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019, les associant aux contrôles déontologiques préalables aux mobilités entre les secteurs public et privé. Il est temps de consacrer expressément dans la loi ce rôle de pilotage et d'accompagnement des référents déontologues par la Haute Autorité. Concrètement, ce réseau national doit être renforcé. À cet égard, il pourrait être imposé aux administrations de renseigner un répertoire, géré par la Haute Autorité, des référents déontologues. La Haute Autorité pourrait également mettre en place une hotline ou ligne d'assistance, avec un formulaire de contact permettant à un référent déontologue d'interroger facilement la Haute Autorité. Elle pourrait également donner accès aux référents déontologues à une base de données intégrant toutes les délibérations qu'elle a prises dans le cadre de sa mission de contrôle des mobilités entre les secteurs public et privé des agents publics (de même que les magistrats administratifs ont accès à une base de données comprenant l'ensemble des décisions rendues par les cours administratives d'appel et des tribunaux administratifs).

Proposition 2

Renforcer le réseau des référents déontologues au sein de la fonction publique sous l'égide de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique :

- Faire figurer, parmi les missions de la Haute Autorité énumérées à l'article 20 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, le rôle d'accompagnement des référents déontologues pour la fonction publique par des actions de formation, de diffusion de recommandations et de bonnes pratiques ;
- Créer une ligne d'assistance, avec un formulaire de contact permettant à un référent déontologue d'interroger facilement la Haute Autorité ;
- Organiser régulièrement des webinaires avec les référents sur des sujets précis et techniques ;
- Développer l'accès, au moins pour les référents déontologues, aux avis rendus par la HATVP concernant les mobilités en le secteur public et le secteur privé, en privilégiant la publication des avis in extenso, et non sous forme de résumé.
- Créer un moteur de recherche permettant d'avoir accès aux avis de la HATVP grâce à des mots-clefs.

^[30] Rapport d'activité 2017, proposition n° 11.

^[31] Dans le cadre des discussions concernant le projet de loi de transformation de la fonction publique, un amendement avait été déposé en séance publique, proposant d'inscrire, parmi les missions de la HATVP, l'accompagnement des référents déontologues « par des actions de formation, de diffusion de recommandations et de bonnes pratiques » (amendement n° CL757, 29 avril 2019). L'amendement n'a pas été adopté au motif - contestable - que cette mission d'accompagnement conduirait à établir un lien hiérarchique entre l'autorité administrative indépendante et les référents déontologues, alors que ceux-ci ne relèvent pas de ladite autorité.

Améliorer le système des contrôles déontologiques dans la fonction publique

Participation aux contrôles déontologiques.- Depuis la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, le référent déontologue peut être sollicité par l'autorité hiérarchique dans le cadre des contrôles déontologiques préalables aux projets des agents publics de départ vers le secteur privé et de création d'entreprise ou à la nomination à certains emplois de direction au sein de la fonction publique de personnes issues du secteur privé. La HATVP n'exerce son contrôle de manière systématique qu'à l'égard des agents présentant un risque déontologique élevé, à savoir ceux qui occupent un emploi dont le niveau hiérarchique ou la nature des fonctions le justifient, mentionné sur une liste établie par décret en Conseil d'État (saisine obligatoire et principale). Pour la grande majorité des agents, le contrôle déontologique est donc exercé sur place par l'autorité hiérarchique et le référent déontologue. Il revient à l'autorité hiérarchique d'apprécier la compatibilité du projet de création d'une entreprise^[32] ou de départ vers le secteur privé^[33] avec les fonctions exercées par l'agent au cours des trois années précédant sa demande d'autorisation, ou encore de la nomination à certains emplois de direction d'une personne qui exerce ou a exercé au cours des trois dernières années une activité privée lucrative avec les fonctions envisagées^[34]. En cas de doute sérieux, l'autorité hiérarchique peut saisir le référent déontologue. Si l'avis émis par le référent déontologue « *ne permet pas de lever ce doute* », l'autorité hiérarchique saisit la HATVP (saisine dite subsidiaire).

Appropriation insuffisante par les autorités hiérarchiques.- La mission de contrôle du référent déontologue peine à se développer. Les saisines du référent déontologue sont moins nombreuses. En pratique, les autorités hiérarchiques demandent souvent à leurs agents de saisir leur référent dans le cadre de sa mission de conseil puis de leur transmettre la réponse obtenue. Elles préfèrent ne pas initier un contrôle déontologique en bonne et due forme. Et quand elles le font, elles hésitent à faire remonter les dossiers à la Haute Autorité lorsque l'avis rendu par le référent n'a pas permis de lever leur doute sérieux. En 2024, la Haute Autorité a rendu seulement 10 avis dans le cadre de sa mission de contrôle du cumul d'activités pour création ou reprise d'une entreprise par un agent public (qu'il s'agisse de saisines à titre principal ou subsidiaire). Toutefois, elle a rendu 305 avis dans le cadre de sa mission de contrôle des départs vers le secteur privé d'agents publics. « Une part significative » de ces avis a été rendue sur le fondement d'une saisine émise à titre subsidiaire par une administration^[35].

^[32] CGFP, art. L. 123-8.

^[33] CGFP, art. L. 124-4.

^[34] CGFP, art. L. 124-7.

^[35] HATVP, rapport d'activité 2024, p. 84-86.

La Cour des comptes constate, « dans la fonction publique territoriale, des contrôles en cours de déploiement »^[36], et « une absence de contrôle dans la très grande majorité des établissements hospitaliers »^[37].

Un système perfectible.- Le système de contrôle déconcentré issu de la loi de 2019 présente un risque important, à savoir que des autorités hiérarchiques complaisantes décident de ne saisir ni le référent déontologue, ni la Haute Autorité. Certains y voient « *un contrôle allégé* » et « *promettent « un retour au pénal (...) douloureux* »^[38]. Dans le même sens, le référent déontologue a pu être présenté comme une « figure alibi » soutenant la logique néomanagériale promue par l'État : les référents ne feraient qu'accompagner les évolutions du modèle de la fonction publique en veillant à la conformité déontologique des mobilités de plus en plus nombreuses du secteur public et du secteur privé^[39]. Toutefois, le double filtrage opéré par l'autorité hiérarchique et le référent déontologue permet une analyse plus systématique et approfondie des situations individuelles, alors que la défunte Commission de déontologie de la fonction publique, débordée par le nombre de saisines, rendait bien souvent un avis de compatibilité tacite. Afin de renforcer l'efficacité du système de contrôle, le référent déontologue pourrait être plus étroitement associé à la procédure. Par ailleurs, si la Haute Autorité a été dotée de certaines prérogatives pour assurer le suivi de ses avis d'incompatibilité et de ses avis de compatibilité assortis de réserves, rien n'est prévu pour assurer le respect des décisions prises par l'autorité hiérarchique lorsque celle-ci, en l'absence de doute sérieux, se prononce sans avoir saisi la Haute Autorité, éventuellement au vu de l'avis rendu par son référent déontologue.

A. Imposer à l'autorité hiérarchique d'informer le référent déontologue des suites données à son avis et prévoir la notification de l'avis de la Haute Autorité au référent

La loi prévoit seulement que le référent déontologue de l'administration dont relève l'intéressé pourra assister aux séances de la Haute Autorité sans voix délibérative^[40]. L'avis rendu par le référent déontologue est joint à la saisine de la Haute Autorité (CGFP, art. R. 124-37). En revanche, une fois que le référent déontologue a rendu son avis à l'autorité hiérarchique, il ignore totalement quelles seront les suites données à cet avis. L'autorité hiérarchique peut l'informer de l'issue de la procédure, par courtoisie, mais elle n'en a pas juridiquement l'obligation. Il faudrait modifier les dispositions réglementaires issues du décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020 relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique pour imposer à l'autorité hiérarchique d'accuser réception de l'avis rendu par le référent déontologue et de l'informer des suites qu'elle entend donner à cet avis.

^[36] Ccoptes, Les mobilités entre les secteurs public et privé, mai 2025, p. 65.

^[37] Ibid. p. 70.

^[38] J.-P. Didier, « Pantouflage et déontologie dans la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique », JCP A 2019, 2275.

^[39] O. Bui-Xuan, « Le déontologue », RDP 2021, p. 1447.

^[40] Il de l'art. 19 de la loi n° 2013-907 du 11 oct. 2013 relative à la transparence de la vie publique.

La loi prévoit que les avis de la Haute Autorité « sont notifiés à l'administration, à l'agent et à l'entreprise ou à l'organisme de droit privé d'accueil de l'agent »^[41]. Il faudrait également que ces avis soient notifiés au référent déontologue. Cela lui permettrait d'abord de savoir si son avis a été suivi ou non par la Haute Autorité et donc d'adapter ses avis futurs à la jurisprudence de la Haute Autorité. En outre, le référent déontologue pourrait rendre compte, dans son rapport d'activité annuel, des statistiques relatives au suivi de ses avis par les autorités hiérarchiques. Il serait donc opportun de compléter l'article L. 124-15 du code général de la fonction publique pour prévoir que les avis de la Haute Autorité sont notifiés, non seulement à l'administration, à l'agent et à l'entreprise ou à l'organisme de droit privé d'accueil de l'agent, mais également au référent déontologue. Cette proposition est également portée par la Haute Autorité (v. rapport d'activité 2024, p. 81).

Proposition 3

Associer plus étroitement le référent déontologue à la procédure de contrôle déontologique préalable aux projets de départ vers le secteur privé ou de création d'entreprise des agents publics ou à la nomination d'une personne venant du secteur privé.

- Modifier les dispositions réglementaires issues du décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020 relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique pour imposer à l'autorité hiérarchique d'accuser réception de l'avis rendu par le référent déontologue et de l'informer des suites qu'elle entend donner à cet avis.

- Compléter l'article L. 124-15 du code général de la fonction publique pour prévoir que les avis de la Haute Autorité sont également notifiés, non seulement à l'administration, à l'agent et à l'entreprise ou à l'organisme de droit privé d'accueil de l'agent, mais également au référent déontologue.

B. Permettre au référent déontologue de saisir la Haute Autorité en cas de doute sérieux

Le système de contrôle déconcentré mis en place par la loi du 6 août 2019 présente incontestablement un risque important, à savoir que des autorités hiérarchiques complaisantes décident de ne saisir ni le référent déontologue, ni la HATVP. Lorsque l'avis rendu par le référent déontologue n'a pas permis de lever le doute sur la compatibilité du projet de l'agent (création d'entreprise, départ vers le secteur privé ou intégration du secteur public) avec les fonctions qu'il exerce depuis trois ans, « l'autorité hiérarchique saisit la Haute Autorité »^[42]. Il faudrait ainsi compléter ces dispositions par la phrase suivante : « À défaut, le référent déontologue peut également saisir la Haute Autorité. ».

^[41] CGFP, art. L. 124-15.

^[42] CGFP, art. L. 123-8, L. 124-4, L. 124-7.

Il faudrait également que l'agent puisse initier un contrôle et saisir le référent déontologue lorsque celui-ci n'a pas été saisi par son autorité hiérarchique. Cette initiative du contrôle par l'agent est déjà prévue pour les agents publics occupant des postes sensibles et relevant de la saisine principale et obligatoire de la Haute Autorité, souhaitant créer une entreprise en cumul avec leurs fonctions publiques ou rejoindre le secteur privé : lorsque l'autorité hiérarchique n'a pas saisi la Haute Autorité, l'agent peut la saisir lui-même^[43].

Les dispositions suivantes du CGFP pourraient être ainsi complétées :

Article L. 123-8 (4^e alinéa) :

Lorsque l'autorité hiérarchique a un doute sérieux sur la compatibilité du projet de création ou de reprise d'une entreprise avec les fonctions exercées par l'agent public au cours des trois années précédant sa demande d'autorisation, elle saisit pour avis, préalablement à sa décision, le référent déontologue. **À défaut, l'agent peut également saisir le référent déontologue.** Lorsque l'avis de ce dernier ne permet pas de lever le doute, l'autorité hiérarchique saisit la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique lorsque l'avis du référent déontologue ne permet pas de lever ce doute. **À défaut, le référent déontologue peut également saisir la Haute Autorité.** La Haute Autorité se prononce dans les conditions prévues à la section 4 du chapitre IV.

Article L. 124-4 (dernier alinéa)

Lorsque l'autorité hiérarchique a un doute sérieux sur la compatibilité de l'activité envisagée avec les fonctions exercées par l'agent public au cours des trois années précédant le début de cette activité, elle saisit pour avis, préalablement à sa décision, le référent déontologue. **À défaut, l'agent peut également saisir le référent déontologue.** Lorsque l'avis de ce dernier ne permet pas de lever ce doute, l'autorité hiérarchique saisit la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique. **À défaut, le référent déontologue peut également saisir la Haute Autorité.**

Article L. 124-7

Lorsqu'il est envisagé de nommer une personne qui exerce ou a exercé au cours des trois dernières années une activité privée lucrative à l'un des emplois mentionnés à l'article L. 124-5, l'autorité hiérarchique dont relève l'emploi apprécie la compatibilité de cette activité avec les fonctions envisagées. Lorsque l'autorité hiérarchique a un doute sérieux, elle saisit pour avis, préalablement à sa décision, le référent déontologue. **À défaut, la personne dont la nomination est envisagée peut également saisir le référent déontologue.** Lorsque l'avis de ce dernier ne permet pas de lever ce doute, l'autorité hiérarchique saisit la Haute Autorité. **À défaut, le référent déontologue peut également saisir la Haute Autorité.**

^[41] CGFP, art. L. 124-15.

^[42] CGFP, art. L. 123-8, L. 124-4, L. 124-7.

^[43] V. le dernier alinéa de l'art. L. 123-8 et art. L. 124-5 du CGFP : lorsque la demande « émane d'un agent public occupant ou ayant occupé au cours des trois dernières années un emploi dont le niveau hiérarchique ou la nature des fonctions le justifie, l'autorité hiérarchique soumet cette demande à l'avis préalable de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique. À défaut, l'agent peut également saisir la Haute Autorité ».

Proposition 4

Permettre à l'agent ou à la personne dont la nomination est envisagée de saisir le référent déontologue, en cas de doute sérieux, lorsque l'autorité hiérarchique ne l'a pas fait ; permettre au référent déontologue de saisir la Haute Autorité en cas de doute sérieux, lorsque l'autorité hiérarchique ne l'a pas fait.

C. Garantir le respect des avis de la Haute Autorité et des décisions prises par l'autorité territoriale

Moyens de suivi.- La Haute Autorité a été dotée de certaines prérogatives pour assurer le suivi de ses avis d'incompatibilité et avis de compatibilité avec réserves. Durant les trois années qui suivent le début de l'activité privée lucrative ou la nomination à un emploi public, l'agent qui a fait l'objet d'un avis d'incompatibilité ou de compatibilité avec réserves fournit, à la demande de la Haute Autorité, toute explication ou tout document pour justifier qu'il respecte cet avis (CGFP, art. L. 124-18). Lorsqu'elle n'a pas obtenu les informations nécessaires mentionnées à l'article L. 124-18 ou qu'elle constate que son avis n'a pas été respecté, la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique en informe l'autorité dont relève l'agent public dans son corps, cadre d'emplois ou emploi d'origine pour permettre la mise en œuvre de poursuites disciplinaires. Elle peut publier le résultat de ses contrôles et, le cas échéant, les observations écrites de l'agent concerné (CGFP, art. L. 124-19). Ces prérogatives ne sont pas suffisantes. La Haute Autorité ne dispose d'aucun moyen légal l'autorisant à solliciter des informations auprès de l'administration ou de l'entité rejointe. L'impossibilité de consulter une tierce source d'information ne lui permet pas d'établir avec fiabilité le respect effectif des avis rendus. Comme le suggère la Haute Autorité, il faudrait lui permettre d'obtenir toute information utile au suivi de ses avis auprès de l'actuelle ou ancienne administration de l'agent, ainsi que de l'entité rejointe à l'issue de ses fonctions publiques (rapport d'activité 2024, p. 91). Cette proposition méritait d'être élargie en conférant aux autorités hiérarchiques les mêmes prérogatives que celles dont dispose la Haute Autorité. Il est important, lorsque l'autorité hiérarchique a exercé le contrôle déontologique, éventuellement en lien avec le référent déontologue, sans saisir la Haute Autorité (en raison de l'absence de doute sérieux), qu'elle dispose de prérogatives pour assurer le suivi d'une décision d'incompatibilité ou de compatibilité avec réserves.

Conséquences du non-respect des décisions d'incompatibilité ou des réserves.- Le non-respect de l'avis de compatibilité avec réserves ou d'incompatibilité de la Haute Autorité peut entraîner un certain nombre de conséquences (CGFP, art. L. 124-20) : 1° L'agent public peut faire l'objet de poursuites disciplinaires ; 2° Le fonctionnaire retraité peut faire l'objet d'une retenue sur pension, dans la limite de 20 % du montant de la pension versée, pendant les trois ans suivant la cessation de ses fonctions ; 3° L'administration ne peut procéder au recrutement de l'agent contractuel intéressé au cours des trois années suivant la date de notification de l'avis rendu par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique ; 4° Il est mis fin au contrat dont est titulaire l'agent à la date de notification de l'avis rendu par la Haute Autorité, sans préavis et sans indemnité de rupture. Les 1° à 4° s'appliquent également en l'absence de saisine préalable de l'autorité hiérarchique.

Comme l'a relevé la Haute Autorité (rapport d'activité 2023, p. 102-103), le régime de sanctions prévu par l'article L. 124-20 du code général de la fonction publique en cas de manquement aux réserves ou à l'interdiction de réaliser le projet de mobilité – applicable également aux défauts de saisine – est lacunaire et difficilement applicable en l'état. Ainsi, l'article L. 124-20 prévoit que les sanctions listées s'appliquent également en cas d'absence de saisine préalable de l'autorité hiérarchique, autrement dit, par exemple, à un agent qui aurait débuté l'exercice d'une nouvelle activité sans en obtenir l'autorisation préalable. Cependant, le 3° de cet article dispose que « l'administration ne peut procéder au recrutement de l'agent contractuel intéressé au cours des trois années suivant la date de notification de l'avis rendu par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique », alors même que le défaut de saisine implique par définition une absence d'avis de la Haute Autorité. Ce point, comme d'autres, nécessiterait d'être clarifié. D'ailleurs, dans une décision n° 2024-1120 QPC du 24 janvier 2025, le Conseil constitutionnel a considéré que l'interdiction prévue par ces dispositions, en cas de défaut de saisine de la Haute Autorité ou de non-respect de son avis, constitue une sanction ayant le caractère d'une punition et qu'elle présente un caractère automatique qui prive l'administration de la possibilité de prendre en compte les circonstances de l'espèce. Le Conseil constitutionnel a par suite constaté que les dispositions du 3° de l'article L. 124-20 méconnaissent le principe d'individualisation des peines et doivent être déclarées contraires à la Constitution. Leur abrogation a été différée au 31 janvier 2026 et, dans l'intervalle, l'administration était autorisée à écarter la sanction prévue par ces dispositions ou en moduler la durée pour tenir compte des circonstances propres à chaque espèce.

Par ailleurs, le renvoi fait à l'article L. 124-14 du code général de la fonction publique, qui évoque les avis rendus par la Haute Autorité, indique que les sanctions listées par l'article L. 124-20 ne peuvent être prononcées qu'en cas de méconnaissance de l'avis de la Haute Autorité, mais non lorsque cet avis émane de l'autorité hiérarchique. Au regard de l'objectif de la réforme introduite en 2019, qui était de privilégier le contrôle des mobilités par les administrations, ces dernières sont très limitées dans leurs moyens d'actions en cas de méconnaissance de leurs avis

Il faudrait, comme le suggère la Haute Autorité, prévoir que les sanctions listées à l'article L. 124-20 du code général de la fonction publique, applicables au non-respect des avis de la Haute Autorité, le soient également au non-respect des avis de l'autorité hiérarchique, et clarifier les modalités d'application desdites sanctions.

Proposition 5

Garantir le respect des décisions prises par l'autorité hiérarchique lorsqu'elle a opéré un contrôle déontologique sans saisir la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.

- Conférer aux autorités hiérarchiques des prérogatives similaires à celles dont dispose la Haute Autorité pour assurer le suivi des décisions d'incompatibilité ou des réserves émises, dès lors qu'elle a opéré un contrôle déontologique sans saisir la Haute Autorité

- Prévoir que les sanctions listées à l'article L. 124-20 du code général de la fonction publique, applicables au non-respect des avis de la Haute Autorité, le soient également au non-respect des avis de l'autorité hiérarchique, et clarifier les modalités d'application desdites sanctions.

D. Élargir le champ du contrôle préalable au recrutement dans le secteur public d'une personne venant du secteur privé

La loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique a instauré un contrôle déontologique en cas de retour d'un agent dans la fonction publique après avoir effectué une mobilité, ou du recrutement d'une personne venant du secteur privé. Ce contrôle préalable à la nomination (contrôle dit du rétro-pantouflage) concerne donc tant les fonctionnaires de retour de détachement ou de disponibilité que les contractuels recrutés venant du secteur privé. La loi a mis en place un contrôle systématique par la HATVP pour les nominations sur des emplois à fort risque déontologique. Aux termes de l'article L. 124-8 du code général de la fonction publique, la Haute Autorité est systématiquement saisie par l'autorité hiérarchique ou, à défaut, par la personne concernée, lorsqu'il est envisagé de nommer une personne qui exerce ou a exercé au cours des trois dernières années une activité privée lucrative à un emploi relevant de l'une des catégories suivantes :

1° Les emplois de directeur d'administration centrale ou de dirigeant d'un établissement public de l'État dont la nomination relève d'un décret en Conseil des ministres ;

2° Les emplois de directeur général des services des régions, des départements, des communes de plus de 40 000 habitants et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 40 000 habitants ;

3° Les emplois de directeur d'établissements publics hospitaliers dotés d'un budget de plus de 200 millions d'euros.

En dehors de ces emplois soumis à un contrôle systématique, la Haute Autorité peut également être saisie, sur le fondement de l'article L. 124-7 du code général de la fonction publique, par une autorité hiérarchique préalablement à la nomination d'une personne issue du secteur privé sur les emplois « *dont le niveau hiérarchique ou la nature des fonctions le justifient, mentionnés sur une liste établie par décret en Conseil d'État* ». Lorsque l'autorité hiérarchique dont relève l'un de ces emplois a un doute sérieux sur la compatibilité avec les fonctions exercées au cours des trois années précédant l'entrée en fonction par la personne dont la nomination est envisagée, elle saisit pour avis, préalablement à sa décision, le référent déontologue. Lorsque l'avis de ce dernier ne permet pas de lever ce doute, l'autorité hiérarchique saisit la Haute Autorité. En revanche, cette dernière ne peut alors être directement saisie par la personne concernée. Le délai prévu par le décret du 30 janvier 2020 pour l'exercice du contrôle préalable à la nomination est bref : la Haute Autorité rend son avis dans un délai de quinze jours à compter de l'enregistrement de la saisine par l'autorité hiérarchique dont relève l'emploi. Le contrôle déontologique opéré par l'autorité hiérarchique, et le cas échéant, le référent déontologue puis la Haute Autorité, ne porte pas sur la nomination préalable à n'importe quel emploi public mais uniquement ceux pour lesquels l'agent est soumis à l'obligation de transmission préalable d'une déclaration d'intérêts.

Il y a donc une asymétrie difficile à justifier entre le contrôle des départs vers le secteur privé et des créations d'entreprise, qui concerne tous les agents quel que soit l'emploi qu'ils occupent, et le contrôle préalable à la nomination, qui ne concerne que certains emplois considérés comme exposés à un risque déontologique élevé. Le champ des emplois pour lesquels doit être effectué un contrôle déontologique préalable à la nomination d'une personne venant du secteur privé mérite d'être sensiblement élargi, et même généralisé à l'ensemble des recrutements de personnes issues du secteur privé. En effet, le recrutement de personnes issues du secteur privé peut être problématique sur le plan déontologique, quel que soit le poste occupé au sein de la collectivité, dès lors que l'agent a pu nouer des liens d'intérêts dans le cadre de ses activités professionnelles privées, susceptibles de porter atteinte à l'exercice indépendant, objectif et impartial de ses fonctions.

Proposition 6

Généraliser le contrôle déontologique préalable à la nomination d'une personne venant du secteur privé.

Rapprocher le référent déontologue de l'élu local du référent déontologue pour la fonction publique

Après une première tentative avortée dans le cadre de la loi relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique^[44], et à la faveur d'un nouvel amendement parlementaire déposé en séance publique, la loi n° 2022-217 du 21 février 2022, dite loi 3DS^[45], a consacré le droit pour tout élu local de consulter un référent déontologue chargé de lui apporter tout conseil utile au respect des principes déontologiques consacrés dans la charte de l'élu local^[46]. Aux termes de l'article L. 1111-14 du CGCT, « *Tout élu local peut consulter un référent déontologue chargé de lui apporter tout conseil utile au respect des principes mentionnés à l'article L. 1111-13. Un décret en Conseil d'État détermine les modalités et les critères de désignation des référents déontologues.* »

Ces dispositions législatives ont été complétées par le décret n° 2022-1520 du 6 décembre 2022 relatif au référent déontologue de l'élu local et l'arrêté du 6 décembre 2022 pris en application du décret n° 2022-1520 du 6 décembre 2022 relatif au référent déontologue de l'élu local (qui fixe le montant maximum des indemnités pouvant être perçues par les personnes exerçant les fonctions de référent déontologue pour les élus locaux).

A. Inscrire expressément dans la loi le dispositif “référent déontologue de l'élu local parmi les compétences des centres de gestion

Le décret prévoit que le référent déontologue est désigné par l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou de l'établissement. Il impose que les missions de référent déontologue soient confiées à des personnes extérieures à la collectivité, en précisant qu'elles peuvent être assurées par :

« 1° Une ou plusieurs personnes n'exerçant au sein des collectivités auprès desquelles elles sont désignées aucun mandat d'élu local, n'en exerçant plus depuis au moins trois ans, n'étant pas agent de ces collectivités et ne se trouvant pas en situation de conflit d'intérêt avec celles-ci ;

^[44] Loi n° 2019-1461 du 27 déc. 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique. Le projet de loi, à l'issue de la première lecture à l'Assemblée nationale, comportait un article 30 bis A complétant l'article L. 1111-1-1 du code général des collectivités territoriales par deux alinéas. Le premier consacrait la possibilité pour tout élu local « de consulter un référent déontologue chargé de lui apporter tout conseil utile au respect des principes déontologiques » consacrés dans la Charte de l'élu local. Le second alinéa renvoyait à un décret en Conseil d'État le soin de déterminer « les modalités et les critères de désignation des référents déontologues ». Ces dispositions ont toutefois été supprimées par la commission mixte paritaire.

^[45] <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/amendements/4721/AN/2641>

^[46] La Charte de l'élu local, apparue avec la loi du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat, est remise lors de la première réunion des instances délibératives des collectivités territoriales.

2° Un collège, composé de personnes répondant aux conditions du 1°. Celui-ci adopte un règlement intérieur précisant son organisation et son fonctionnement. ».

Alors que le référent déontologue pour la fonction publique correspond à une compétence obligatoire des centres de gestion, le législateur n'a pas prévu la compétence des centres de gestion, que ce soit à titre obligatoire ou facultatif, pour le référent déontologue des élus. Selon le guide de la DGCL, « *en l'absence de disposition législative expresse les y autorisant, les centres de gestion ne peuvent être habilités pour désigner et exercer la fonction de référent déontologue élu local au bénéfice des collectivités* ». Toutefois, de nombreux centres de gestion ont décidé de proposer le référent déontologue de l'élu local à leurs collectivités, affiliées ou non. Ils agissent au titre de leur compétence facultative prévue à l'article L. 452-1 du CGFP aux termes duquel « *les centres de gestion peuvent assurer à la demande des collectivités et établissements mentionnés à l'article L. 452-1 et situés dans leur ressort territorial, toute tâche administrative complémentaire* ». Ils se chargent alors de trouver une ou plusieurs personnes remplissant les conditions prévues par le décret pour exercer les fonctions de référent déontologue de l'élu local, d'installer le référent déontologue (adresse électronique, formulaire de saisine, lettre de mission, etc.), de proposer un modèle de délibération aux collectivités situées dans leur ressort et de leur faire signer une convention.

S'il n'est pas question d'imposer aux collectivités de grande taille (*ie*, les collectivités non affiliées au centre de gestion) de choisir le référent déontologue de l'élu local proposé par le centre de gestion, il est indispensable d'inscrire expressément dans la loi, le dispositif référent déontologue de l'élu local, parmi les compétences des centres de gestion.

Dans les territoires où les centres de gestion ne se sont pas emparés de cette compétence, les collectivités peinent à mettre en place le dispositif. Les associations d'élus n'ont pas les moyens et le savoir-faire dont disposent les centres de gestion en matière de gestion administrative. Elles se contentent donc de mettre une liste de personnalités à disposition des collectivités (en général des fonctionnaires à la retraite). Sans l'appui des centres de gestion, seuls capables de centraliser, sur chaque territoire, les centaines de délibérations et de conventions nécessaires à la mise en place du référent déontologue de l'élu local, ainsi que le paiement des vacations, ce dispositif risque de périliter rapidement.

Le rapport *Sécuriser l'action des autorités publiques dans le respect de la légalité et des principes du droit*, remis au Premier ministre par Christian Vigouroux (13 mars 2025), formule une proposition en ce sens (p. 120, proposition n° 25 : modifier le code général des collectivités territoriales afin de permettre aux centres de gestion d'exercer de plein droit les fonctions de référent déontologue des élus locaux).

Cette double compétence des centres de gestion, pour proposer un référent déontologue pour la fonction publique comme un référent déontologue de l'élu local a du sens : elle permet de souligner que la déontologie est commune aux élus locaux et aux agents publics territoriaux. Il est important de mettre ceci en avant, pour fédérer les agents et les élus qui travaillent ensemble au sein des collectivités et favoriser une culture partagée de la déontologie. Les agents et les élus sont assujettis, pour l'essentiel, aux mêmes obligations déontologiques, notamment le devoir de probité et l'interdiction des conflits d'intérêts ; ils sont impliqués dans les mêmes processus décisionnels. Il serait donc contreproductif de dissocier les instances déontologiques compétentes à l'égard des uns ou des autres. Cela pourrait donner le sentiment d'une déontologie à deux vitesses.

Proposition 7

Inscrire expressément dans la loi le dispositif « référent déontologue de l'élu local » parmi les compétences des centres de gestion.

B. Mettre en place des contrôles déontologiques pour les élus locaux sur le modèle des contrôles déontologiques dans la fonction publique

Tout comme les agents publics, les élus titulaires de fonctions exécutives locales sont exposés à des poursuites pénales au titre du délit de prise illégale d'intérêts dans ou suivant l'exercice de leurs fonctions. Pour les protéger de ce risque, il convient de mettre en place des contrôles déontologiques similaires à ceux qui existent dans la fonction publique, lorsque l'agent souhaite créer une entreprise en cumul avec ses fonctions publiques ou rejoindre, temporairement ou définitivement, le secteur privé.

- Généraliser le contrôle déontologique préalable au départ vers le secteur privé des anciens titulaires de fonctions exécutives locales

Depuis la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 (art. 28) relative à la transparence de la vie publique, les élus qui ont été titulaires de fonctions exécutives locales peuvent être poursuivis pour prise illégale d'intérêts suivant l'exercice des fonctions (ou délit dit de « pantouflage »), sur le fondement de l'article 432-13 du code pénal. Un maire, président, adjoint ou vice-président ne peut pas être recruté par une entreprise dès lors qu'il a eu, au cours de son mandat, l'un des liens visés par l'article 432-13 du code pénal, pendant un délai de trois ans à compter du dernier acte manifestant ce lien.

Le risque pénal est plus limité lorsque l'ancien élu envisage de créer son entreprise – un cabinet de conseil par exemple – et non de reprendre une entreprise qu'il aurait pu être chargé de surveiller dans le cadre de ses anciennes fonctions électives. Dans la mesure où l'entreprise n'existait pas encore au moment où l'élu exerçait ses fonctions publiques, celui-ci n'a pas pu accomplir d'actes mentionnés par l'article 432-13 du code pénal à son égard. Le risque pénal n'est toutefois pas complètement exclu, et l'ancien élu doit s'abstenir de prendre pour clientes des entreprises avec lesquelles il a eu l'un des liens visés par l'article 432-13.

La loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique (art. 23) a soumis le projet de départ vers le secteur privé certains titulaires de certaines fonctions exécutives locales au contrôle préalable de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique – HATVP.

Aux termes de l'article 23 de la loi du 11 octobre 2013, « la Haute Autorité se prononce sur la compatibilité de l'exercice d'une activité libérale ou d'une activité rémunérée au sein d'une entreprise ou au sein d'un établissement public ou d'un groupement d'intérêt public dont l'activité a un caractère industriel et commercial avec (...) des fonctions exécutives locales énumérées au 2° du I de l'article 11 exercées au cours des trois années précédant le début de cette activité. Lorsque ce contrôle est exercé au regard d'un risque d'influence étrangère, ce délai est porté à cinq ans. »

Tous les titulaires de fonctions exécutives locales entrent donc dans le champ du délit de prise illégale d'intérêts suivant l'exercice des fonctions, visé à l'article 432-13 du code pénal. En revanche, ils n'entrent pas tous dans le champ du contrôle préalable exercé par la Haute Autorité. En effet, l'article 23 de la loi du 11 octobre 2013 vise uniquement les personnes qui ont exercé, dans les trois dernières années, des fonctions exécutives locales énumérées au 2° du I de l'article 11 de la loi de 2013, c'est-à-dire les présidents des conseils régionaux et départementaux, les maires des communes de plus de 20 000 habitants et les présidents élus des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre dont la population excède 20 000 habitants ou dont le montant des recettes totales de fonctionnement figurant au dernier compte administratif est supérieur à 5 millions d'euros ainsi que les présidents des autres établissements publics de coopération intercommunale dont le montant des recettes totales de fonctionnement figurant au dernier compte administratif est supérieur à 5 millions d'euros.

Il convient de généraliser le contrôle déontologique préalable, afin que tous les anciens titulaires de fonctions exécutives locales, tous exposés au risque de prise illégale d'intérêt suivant l'exercice des fonctions, bénéficient d'un contrôle visant à les protéger de ce risque.

Pour ne pas engorger la Haute Autorité, il convient de déconcentrer le contrôle, sur le modèle issu de la loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019 : le contrôle incombera à l'autorité territoriale, qui, en cas de doute sérieux, saisira le référent déontologue de l'élu local. Lorsque l'avis du référent n'aura pas permis de lever ce doute sérieux, l'autorité territoriale saisira la Haute Autorité. À défaut, le référent déontologue de l'élu local pourra également saisir la Haute Autorité.

- Mettre en place un contrôle déontologique, pour l'ensemble des élus titulaires de fonctions exécutives locales, des intérêts qu'ils détiennent, au début de mandat, et en cas de modification substantielle, au cours du mandat.

Il convient également d'instituer un contrôle déontologique, pour l'ensemble des élus locaux titulaires de fonctions exécutives locales, des intérêts qu'ils détiennent au début de mandat, et en cas de modification substantielle, au cours du mandat.

À l'heure actuelle, tous les élus locaux ne sont pas assujettis à une obligation de déclaration d'intérêts auprès de la Haute Autorité. Seuls le sont, en vertu des 2° et 3° du I l'article 11 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 :

- les titulaires d'une fonction de président de conseil régional, de président de l'Assemblée de Corse, de président du conseil exécutif de Corse, de président de l'assemblée de Guyane, de président de l'assemblée de Martinique, de président du conseil exécutif de Martinique, de président de l'assemblée de Mayotte, de président d'une assemblée territoriale d'outre-mer, de président de conseil départemental, de président du conseil de la métropole de Lyon, de président élu d'un exécutif d'une collectivité d'outre-mer, de maire d'une commune de plus de 20 000 habitants ou de président élu d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont la population excède 20 000 habitants ou dont le montant des recettes totales de fonctionnement figurant au dernier compte administratif est supérieur à 5 millions d'euros ainsi que les présidents des autres établissements publics de coopération intercommunale dont le montant des recettes totales de fonctionnement figurant au dernier compte administratif est supérieur à 5 millions d'euros ;
- Les conseillers régionaux, les conseillers à l'assemblée de Guyane, les conseillers à l'assemblée de Martinique, les conseillers exécutifs de Martinique, les conseillers à l'assemblée de Mayotte, les conseillers exécutifs de Corse, les conseillers départementaux, les adjoints aux maires des communes de plus de 100 000 habitants et les vice-présidents des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 100 000 habitants et du conseil de la métropole de Lyon lorsqu'ils sont titulaires d'une délégation de fonction ou de signature, respectivement, du président du conseil régional, du président du conseil exécutif, du président du conseil départemental, du maire, du président de l'établissement public de coopération intercommunale ou du président du conseil de la métropole de Lyon, dans les conditions fixées par la loi. Les délégations de fonction ou de signature sont notifiées sans délai par l'exécutif de chaque collectivité territoriale ou établissement public de coopération intercommunale au président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique ;

Ces élus assujettis aux obligations déclaratives auprès de la Haute Autorité peuvent également solliciter cette dernière au titre de sa mission de conseil (3° de l'art. 20 de la loi de 2013). *In fine*, ce sont toujours les mêmes élus locaux, titulaires de certaines fonctions exécutives locales, qui bénéficient de l'accompagnement de la Haute Autorité.

Pour mieux protéger l'ensemble des élus titulaires de fonctions publiques locales du risque pénal de prise illégale d'intérêts, qui peut notamment être liée à l'exercice d'une activité professionnelle parallèlement à l'exercice du mandat, il convient d'instituer un contrôle déontologique pour les élus titulaires de fonctions exécutives locales au début de mandat, en cas d'exercice d'une activité professionnelle en cumul avec les fonctions électives et préalablement à l'exercice d'une nouvelle activité lucrative privée au cours du mandat.

Ce contrôle doit être assuré par l'autorité territoriale (donc par les services de la collectivité), en lien avec le référent déontologue de l'élu local. En cas de doute sérieux, l'autorité territoriale saisit son référent. Lorsque l'avis du référent n'a pas permis de lever ce doute sérieux, l'autorité territoriale saisit la Haute Autorité. À défaut, le référent déontologue de l'élu local pourra également saisir la Haute Autorité.

Comme pour l'obligation de déclaration des dons, avantages et invitations sur un registre tenu par la collectivité ou le groupement (CGCT, art. L. 1111-2, issu de l'art. 37 de la loi du 22 décembre 2025 portant création d'un statut de l'élu local), il faut que les services des collectivités mettent en place un système de déclaration d'intérêts. Elles sont déjà nombreuses à le faire. Il s'agirait de demander aux élus une déclaration d'intérêts allégée au regard de celle qui doit être transmise à la Haute Autorité. Il serait demandé aux titulaires de fonctions exécutives locales de déclarer :

1° l'exercice d'une activité libérale ou d'une activité rémunérée au sein d'une entreprise ou au sein d'un établissement public ou d'un groupement d'intérêt public dont l'activité a un caractère industriel et commercial à la date de la nomination ou lors des trois dernières années ;

2° Les participations aux organes dirigeants d'une entreprise ou au sein d'un établissement public ou d'un groupement d'intérêt public dont l'activité a un caractère industriel et commercial à la date de la nomination ou lors des trois dernières années ;

3° Les activités professionnelles exercées à la date de la nomination par le conjoint, le partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou le concubin ;

4° Les fonctions bénévoles susceptibles de faire naître un conflit d'intérêts ;

5° Les participations financières directes dans le capital d'une société à la date de la nomination.

Comme pour la désignation d'un référent déontologue de l'élu local, les centres de gestions pourraient être reconnus compétents pour proposer un système de déclaration en ligne des intérêts (comme un registre de déclaration des dons, avantages et invitations).

Proposition 8

Mettre en place des contrôles déontologiques pour les élus titulaires de fonctions exécutives locales sur le modèle des contrôles déontologiques dans la fonction publique

- Généraliser le contrôle déontologique préalable au départ vers le secteur privé des anciens titulaires de fonctions exécutives locales ;
- Mettre en place un contrôle déontologique préalable au début de mandat, en cas d'exercice d'une activité professionnelle en cumul avec les fonctions électives et préalablement à l'exercice d'une nouvelle activité lucrative privée au cours du mandat.

RÉSUMÉ DES PROPOSITIONS

01

Renforcer le statut du référent déontologue pour la fonction publique, en modifiant les dispositions issues du décret du 10 avril 2017 relatif au référent déontologue dans la fonction publique pour :

- préciser que le référent déontologue doit disposer de solides connaissances juridiques en matière de droit public, notamment en droit de la fonction publique, ainsi qu'en droit pénal ou d'une expérience professionnelle au sein des collectivités territoriales ou de leurs établissements dans des fonctions de conception ou de direction ; qu'il peut bénéficier, si besoin, d'une formation spécifique à l'exercice de ses fonctions ;
- prévoir que les fonctions de référent déontologue sont confiées à une personnalité extérieure à l'administration concernée, ce qui n'empêche pas l'administration concernée de désigner un responsable probité en son sein.

Renforcer le réseau des référents déontologues au sein de la fonction publique sous l'égide de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique :

- Faire figurer, parmi les missions de la Haute Autorité énumérées à l'article 20 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, le rôle d'accompagnement des référents déontologues pour la fonction publique par des actions de formation, de diffusion de recommandations et de bonnes pratiques.
- Créer une ligne d'assistance, avec un formulaire de contact permettant à un référent déontologue d'interroger facilement la Haute Autorité ;
- Organiser régulièrement des webinaires avec les référents sur des sujets précis et techniques ;
- Développer l'accès, au moins pour les référents déontologues, aux avis rendus par la HATVP concernant les mobilités en le secteur public et le secteur privé, en privilégiant la publication des avis in extenso, et non sous forme de résumé.
- Créer un moteur de recherche permettant d'avoir accès aux avis de la HATVP grâce à des mots-clefs.

02

03

Associer plus étroitement le référent déontologue à la procédure de contrôle déontologique préalable aux projets de départ vers le secteur privé ou de création d'entreprise des agents publics ou à la nomination d'une personne venant du secteur privé.

- Modifier les dispositions réglementaires issues du décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020 relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique pour imposer à l'autorité hiérarchique d'accuser réception de l'avis rendu par le référent déontologue et de l'informer des suites qu'elle entend donner à cet avis.
- Compléter l'article L. 124-15 du code général de la fonction publique pour prévoir que les avis de la Haute Autorité sont également notifiés, non seulement à l'administration, à l'agent et à l'entreprise ou à l'organisme de droit privé d'accueil de l'agent, mais également au référent déontologue.

Permettre à l'agent ou à la personne dont la nomination est envisagée de saisir le référent déontologue, en cas de doute sérieux, lorsque l'autorité hiérarchique ne l'a pas fait ; permettre au référent déontologue de saisir la Haute Autorité en cas de doute sérieux, lorsque l'autorité hiérarchique ne l'a pas fait.

04

05

Garantir le respect des décisions prises par l'autorité territoriale lorsqu'elle a opéré un contrôle déontologique sans saisir la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.

- Conférer aux autorités hiérarchiques des prérogatives similaires à celles dont dispose la Haute Autorité pour assurer le suivi des décisions d'incompatibilité ou des réserves émises, dès lors qu'elle a opéré un contrôle déontologique sans saisir la Haute Autorité
- Prévoir que les sanctions listées à l'article L. 124-20 du code général de la fonction publique, applicables au non-respect des avis de la Haute Autorité, le soient également au non-respect des avis de l'autorité hiérarchique, et clarifier les modalités d'application desdites sanctions.

Généraliser le contrôle déontologique préalable à la nomination d'une personne venant du secteur privé.

06

07

Inscrire expressément dans la loi le dispositif « référent déontologue de l'élu local » parmi les compétences des centres de gestion.

Mettre en place des contrôles déontologiques pour les élus titulaires de fonctions exécutives locales sur le modèle des contrôles déontologiques dans la fonction publique

- Généraliser le contrôle déontologique préalable au départ vers le secteur privé des anciens titulaires de fonctions exécutives locales ;
- Mettre en place un contrôle déontologique préalable au début de mandat, en cas d'exercice d'une activité professionnelle en cumul avec les fonctions électives et préalablement à l'exercice d'une nouvelle activité lucrative privée au cours du mandat.

08



Table des matières

EN BREF	5
---------------	---

INTRODUCTION	7
--------------------	---

I. Renforcer le statut du référent déontologue des agents publics	12
---	----

Proposition n°1	14
-----------------------	----

Renforcer le statut du référent déontologue pour la fonction publique, en modifiant les dispositions issues du décret du 10 avril 2017 relatif au référent déontologue dans la fonction publique pour :

- préciser que le référent déontologue doit disposer de solides connaissances juridiques en matière de droit public, notamment en droit de la fonction publique, ainsi qu'en droit pénal ou d'une expérience professionnelle au sein des collectivités territoriales ou de leurs établissements dans des fonctions de conception ou de direction ; qu'il peut bénéficier, si besoin, d'une formation spécifique à l'exercice de ses fonctions ;
- prévoir que les fonctions de référent déontologue sont confiées à une personnalité extérieure à l'administration concernée, ce qui n'empêche pas l'administration concernée de désigner un responsable probité en son sein

II. Constituer un réseau national des référents déontologues	15
--	----

Proposition n° 2	16
------------------------	----

Renforcer le réseau des référents déontologues au sein de la fonction publique sous l'égide de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique :

- Faire figurer, parmi les missions de la Haute Autorité énumérées à l'article 20 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, le rôle d'accompagnement des référents déontologues pour la fonction publique par des actions de formation, de diffusion de recommandations et de bonnes pratiques.
- Créer une ligne d'assistance, avec un formulaire de contact permettant à un référent déontologue d'interroger facilement la Haute Autorité ;
- Organiser régulièrement des webinaires avec les référents sur des sujets précis et techniques ;
- Développer l'accès, au moins pour les référents déontologues, aux avis rendus par la HATVP concernant les mobilités en le secteur public et le secteur privé, en privilégiant la publication des avis in extenso, et non sous forme de résumé.
- Créer un moteur de recherche permettant d'avoir accès aux avis de la HATVP grâce à des mots-clefs.

III. Améliorer le système des contrôles déontologiques dans la fonction publique	17
--	----

A. Imposer à l'autorité hiérarchique d'informer le référent déontologue des suites données à son avis et prévoir la notification de l'avis de la Haute Autorité au référent	18
---	----

Proposition n° 3	19
------------------------	----

Associer plus étroitement le référent déontologue à la procédure de contrôle déontologique préalable aux projets de départ vers le secteur privé ou de création d'entreprise des agents publics ou à la nomination d'une personne venant du secteur privé.

- Modifier les dispositions réglementaires issues du décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020 relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique pour imposer à l'autorité hiérarchique d'accuser réception de l'avis rendu par le référent déontologue et de l'informer des suites qu'elle entend donner à cet avis.
- Compléter l'article L. 124-15 du code général de la fonction publique pour prévoir que les avis de la Haute Autorité sont également notifiés, non seulement à l'administration, à l'agent et à l'entreprise ou à l'organisme de droit privé d'accueil de l'agent, mais également au référent déontologue.

B. Permettre au référent déontologue de saisir la Haute Autorité en cas de doute sérieux ...19

Proposition n° 421

Permettre à l'agent ou à la personne dont la nomination est envisagée de saisir le référent déontologue, en cas de doute sérieux, lorsque l'autorité hiérarchique ne l'a pas fait ; permettre au référent déontologue de saisir la Haute Autorité en cas de doute sérieux, lorsque l'autorité hiérarchique ne l'a pas fait.

C. Garantir le respect des avis de la Haute Autorité et des décisions prises par l'autorité territoriale21

Proposition n° 522

Garantir le respect des décisions prises par l'autorité territoriale lorsqu'elle a opéré un contrôle déontologique sans saisir la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.

- *Conférer aux autorités hiérarchiques des prérogatives similaires à celles dont dispose la Haute Autorité pour assurer le suivi des décisions d'incompatibilité ou des réserves émises, dès lors qu'elle a opéré un contrôle déontologique sans saisir la Haute Autorité*
- *Prévoir que les sanctions listées à l'article L. 124-20 du code général de la fonction publique, applicables au non-respect des avis de la Haute Autorité, le soient également au non-respect des avis de l'autorité hiérarchique, et clarifier les modalités d'application desdites sanctions.*

D. Élargir le champ du contrôle préalable au recrutement dans le secteur public d'une personne venant du secteur privé22

Proposition n° 624

Généraliser le contrôle déontologique préalable à la nomination d'une personne venant du secteur privé.

IV. Rapprocher le référent déontologue de l'élu local du référent déontologue pour la fonction publique25

A. Inscrire expressément dans la loi le dispositif « référent déontologue de l'élu local » parmi les compétences des centres de gestion25

Proposition n° 727

Inscrire expressément dans la loi le dispositif « référent déontologue de l'élu local » parmi les compétences des centres de gestion.

B. Mettre en place des contrôles déontologiques pour les élus locaux sur le modèle des contrôles déontologiques dans la fonction publique27

- *Généraliser le contrôle déontologique préalable au départ vers le secteur privé des anciens titulaires de fonctions exécutives locales*
- *Mettre en place un contrôle déontologique, pour l'ensemble des élus titulaires de fonctions exécutives locales, des intérêts qu'ils détiennent, au début de mandat, et en cas de modification substantielle, au cours du mandat.*

Proposition n° 830

Mettre en place des contrôles déontologiques pour les élus locaux sur le modèle des contrôles déontologiques dans la fonction publique

- *Généraliser le contrôle déontologique préalable au départ vers le secteur privé des anciens titulaires de fonctions exécutives locales ;*
- *Mettre en place un contrôle déontologique préalable au début de mandat, en cas d'exercice d'une activité professionnelle en cumul avec les fonctions électives et préalablement à l'exercice d'une nouvelle activité lucrative privée au cours du mandat.*

RÉSUMÉ DES PROPOSITIONS32

TABLE DES MATIÈRES34

CONTACT

 contact@observatoire-ethique-publique.com

 07-68-46-86-01

 9 rue Auguste Angellier - 59 000 Lille

 <https://www.observatoireethiquepublique.com/>

