



**Centre de gestion
de Seine-et-Marne**
Fonction Publique Territoriale



RAPPORT D'ACTIVITÉ DU RÉFÉRENT DÉONTOLOGUE LAÏCITÉ ET ALERTE ÉTHIQUE DU CDG 77

Novembre 2022 - octobre 2024

Sommaire

Préambule	3
Présentation du Référent déontologue, laïcité et alerte éthique du CDG 77	3
Présentation des missions assurées par le Référent déontologue, laïcité et alerte éthique	4
Le Référent déontologue	4
Le Référent laïcité	4
Le Référent alerte éthique	5
L'activité du Référent déontologue en chiffres	5
Focus sur la Journée de la laïcité	8
Analyse des saisines traitées par le Référent	9
Au titre du dispositif « Référent déontologue »	9
Le cumul d'activités	9
La demande de mise en disponibilité	9
Le conflit d'intérêts	10
La neutralité et la loyauté	10
Au titre du dispositif « Alerte éthique »	11
La prise illégale d'intérêts	11
Le harcèlement moral et sexuel	11
Au titre du dispositif « Référent laïcité »	12
Le port de signes distinctifs au sein d'un service public	12
La prière sur le lieu de travail au sein d'un service public	13
L'utilisation d'une langue étrangère par un agent dans le cadre de son travail	13
Textes de référence	13
Conclusion	14

PRÉAMBULE

Le Centre départemental de gestion de Seine-et-Marne (CDG 77) est un établissement public administratif local ayant vocation à soutenir les collectivités et établissements publics du département dans leur gestion des ressources humaines au quotidien, en assurant différentes missions relatives au recrutement et à la gestion des agents territoriaux.

Certaines missions du CDG sont assumées à titre obligatoire, d'autres à titre facultatif. Elles sont exercées, soit au profit des communes et établissements affiliés, soit pour l'ensemble des collectivités et établissements, affiliés ou non. Le CDG 77, sous l'impulsion de sa présidente Anne THIBAULT, s'est doté d'un pôle éthique complet et exigeant assurant dès lors le conseil dans tout le spectre déontologique inhérent à la compétence des centres départementaux de gestion.

Le présent rapport d'activité tend à mettre en lumière les missions exercées par le Référent déontologue, alerte éthique et laïcité ainsi que son activité depuis son début d'exercice en novembre 2022. Il s'articulera autour de la présentation du Référent déontologue, alerte éthique et laïcité, de ses missions et de son bilan qui comprend le traitement de saisines ainsi que l'organisation de la Journée laïcité.

PRÉSENTATION DU RÉFÉRENT DÉONTOLOGUE, LAÏCITÉ ET ALERTE ÉTHIQUE DU CDG 77



Frédéric Debove, Référent déontologue & Anne Thibault, Présidente du Centre départemental de gestion

Désigné par Anne Thibault, Présidente du Centre départemental de gestion de Seine-et-Marne, Frédéric Debove assure cette mission depuis novembre 2022 à la suite du départ de Bruno Dalles (nommé procureur général Près la cour d'appel de Nouméa). Après avoir longtemps dirigé le campus melunais de l'université Paris-Panthéon-Assas (2007-2022), Frédéric Debove est depuis septembre 2022 co-directeur de l'Académie de la sécurité intérieure.

Enseignant associé au sein de plusieurs grandes écoles du service public (École nationale de la magistrature, École nationale supérieure de la police, Académie militaire de la gendarmerie nationale), Frédéric Debove est spécialiste des questions de déontologie et de droit pénal. Annotateur du code de la sécurité intérieure (éd. Dalloz), Frédéric Debove a exercé pendant plusieurs années les fonctions de rapporteur auprès de la Commission nationale de déontologie de la sécurité puis du Défenseur des droits. Son parcours et sa connaissance approfondie des normes et de la fonction publique lui assurent l'indépendance et la neutralité nécessaires au traitement avisé des saisines.

PRÉSENTATION DES MISSIONS ASSURÉES PAR LE RÉFÉRENT DÉONTOLOGUE, LAÏCITÉ ET ALERTE ÉTHIQUE

Le Référent déontologue

La Loi n°2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires a instauré un droit de consulter un Référent déontologue pour les agents des trois fonctions publiques, dont la fonction publique territoriale.

Le décret n°2017-519 du 10 avril 2017 relatif au Référent déontologue dans la fonction publique a précisé les modalités de désignation ainsi que les moyens mis à disposition du Référent déontologue.

Le Référent déontologue est chargé d'apporter un conseil utile au respect des obligations et des principes déontologiques mentionnés au II du Livre 1^{er} du Code Général de la Fonction Publique (CGFP) qui se déclinent autour de quatre axes majeurs à savoir :

- les obligations générales (articles L. 121-1 à L. 121-11) ;
- la prévention des conflits d'intérêts et d'infractions pénales (articles L. 122-1 à L. 122-25) ;
- les règles de cumul d'activités (articles L. 123-1 à L. 123-10 complétés par le décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020 relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique) ;
- le contrôle et le conseil (articles L. 124-1 à L.124-26).

La mission du Référent déontologue s'inscrit dans une démarche de prévention, sans pour autant se confondre avec du conseil juridique stricto sensu. Le Référent déontologue ne constitue pas une instance de recours pour l'agent qui serait en litige avec son employeur ; il donne des avis simples, insusceptibles de recours devant une juridiction administrative. L'agent public comme la collectivité territoriale restent donc libres de se conformer aux avis du Référent déontologue dont l'autorité est essentiellement morale.

Soumis à l'obligation de secret professionnel, le Référent déontologue exerce sa mission en toute confidentialité et traite de manière indépendante et impartiale les saisines qu'il reçoit. L'autorité hiérarchique de l'agent qui requiert le conseil du déontologue n'est pas informée de la saisine de son agent. Ainsi l'ensemble des échanges entre l'agent requérant et le Référent déontologue sont confidentiels.

Au sein du CDG 77, le Référent déontologue assure également deux autres missions en complément du conseil déontologique « pur » qu'il fournit aux collectivités affiliées. Il s'agit du conseil au titre des dispositifs « Référent laïcité » et « alerte éthique ».

Le Référent laïcité

Le Référent laïcité existe depuis la circulaire du 15 mars 2017 relative au respect du principe de la laïcité dans la fonction publique.

La loi n°2021-1109 du 24 août 2021 concernant le respect des principes de la République et son décret d'application n°2021-1802 du 23 décembre 2021 ont conforté le dispositif « Référent laïcité ». En considération des textes précités, le Référent laïcité assure « le conseil aux chefs de service et aux agents publics pour la mise en œuvre du principe de laïcité, notamment l'analyse et la réponse aux sollicitations de ces derniers portant sur des situations individuelles ou sur des questions d'ordre général ». Aux termes des dispositions de l'article L. 124-3 du code général de la fonction publique, les collectivités locales, leurs établissements publics, et les centres de gestion ont l'obligation de désigner un Référent laïcité.

Le Référent alerte éthique

Le dispositif « alerte éthique » a été institué par la loi n°2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique dite « Loi Sapin 2 », complétée par le décret n°2022-1284 du 3 octobre 2022. Le décret n°2017-564 du 19 avril 2017 a ouvert la possibilité pour les collectivités territoriales de désigner un Référent alerte éthique. Le dispositif vise à recueillir des signalements d'alerte concernant des faits susceptibles d'être qualifiés de crime ou délit, de conflit d'intérêts, de représenter une menace ou un préjudice grave pour l'intérêt général. Au titre de l'article L. 452-39 du CGFP, les agents des collectivités locales et établissements publics affiliés au CDG 77 peuvent solliciter les services du Référent alerte éthique du CDG 77.

En cas d'irrecevabilité de l'alerte, la procédure prévoit que l'auteur du signalement est informé des raisons pour lesquelles le référent estime, le cas échéant, que son signalement ne remplit pas les conditions à sa recevabilité.

Si la requête est recevable, le Référent évalue l'exactitude des allégations formulées et demande tout complément d'information à l'auteur du signalement. Lorsque les allégations lui paraissent avérées, le Référent met en œuvre les moyens à sa disposition pour remédier à l'objet du signalement. Il communique par écrit à l'auteur du signalement, des informations sur les mesures envisagées ou prises, dans un délai raisonnable n'excédant pas trois mois à compter de l'accusé de réception du signalement ou, à défaut d'accusé de réception, trois mois à compter de l'expiration d'une période de sept jours ouvrés suivant le signalement.

La procédure interne doit garantir l'intégrité et la confidentialité des informations recueillies en particulier l'identité de l'auteur du signalement, des personnes visées par celui-ci et de tout tiers qui y est mentionné. Si le Référent déontologue peut, en tant que de besoin, saisir le procureur de la République des faits qui lui ont été dénoncés, il n'est pas légalement habilité à conférer au requérant le statut protecteur du lanceur d'alerte.

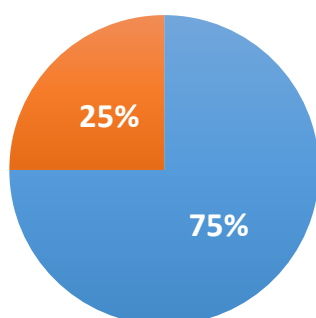
L'ACTIVITÉ DU RÉFÉRENT DÉONTOLOGUE EN CHIFFRES

En 2022, quatre saisines ont été traitées par le Référent déontologue à compter de novembre 2022 (à noter toutefois que 12 autres saisines avaient été traitées par l'ancien Référent déontologue, M. Bruno Dalles, de janvier 2002 à l'arrivée de Frédéric Debove, en novembre 2022).

Trois saisines ont été traitées au titre du dispositif « Référent déontologue » concernant la possibilité de cumuler une activité accessoire avec un emploi public.

Au titre du dispositif « Référent laïcité », une saisine a été traitée et concernait le port du voile sur le lieu de travail.

Activité en 2022



■ 3 saisines référent déontologue ■ 1 saisine référent laïcité

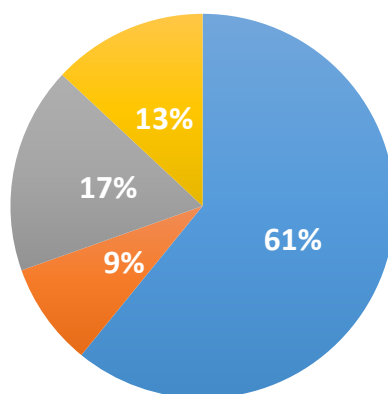
En 2023, vingt-trois saisines ont été traitées par le Référent déontologue.

Concernant le dispositif « Référent déontologue », dix saisines ont été traitées en rapport avec le cumul d'activités, deux saisines comportaient des questionnements relatifs à de potentiels conflits d'intérêts, une saisine portait sur des questions de neutralité, une saisine concernait enfin la mise en disponibilité. Par ailleurs, une saisine se rapportant au secret professionnel a été rejetée par le Référent pour incompétence au motif qu'elle avait été formulée par une personne morale et non par une personne physique.

Au titre du dispositif « Référent alerte éthique », trois saisines traitées concernaient des atteintes potentielles à la probité, une saisine mentionnait des faits pouvant caractériser du harcèlement. Une des saisines traitées liées à la probité a fait l'objet d'une transmission auprès du procureur de la République territorialement compétent. Deux saisines ont été rejetées car elles étaient adressées au Référent déontologue alors qu'elles relevaient de l'alerte éthique. Cette situation dans laquelle les deux dispositifs sont confondus est assez fréquente.

Au titre du dispositif « Référent laïcité », deux saisines ont été traitées. La première saisine concernait la possibilité de prier sur le lieu de travail tandis que la seconde se rapportait au port du voile par un usager au sein d'un service public.

Activité en 2023



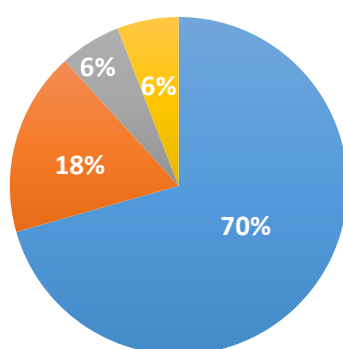
■ 14 saisines référent déontologue ■ 2 saisines référent laïcité
■ 4 saisines alerte éthique ■ 3 saisines rejetées

Au 1^{er} octobre 2024, dix-sept saisines ont été traitées par le Référent déontologue au titre de l'année en cours et deux autres sont en cours de traitement ¹.

Au titre du dispositif « Référent déontologue », douze saisines ont été traitées. Parmi elles, huit concernaient le cumul d'activités, trois concernaient des demandes de mise en disponibilité tandis qu'une saisine se rapportait à un potentiel conflit d'intérêts. Une saisine a par ailleurs été jugée irrecevable par le Référent pour défaut de compétence.

Concernant le dispositif « alerte éthique », une saisine a été traitée en lien avec des faits susceptibles de caractériser du harcèlement. Au titre du dispositif « Référent laïcité », trois saisines ont été traitées par le Référent. La première saisine concernait l'usage d'une langue étrangère entre agents publics. Les deux autres avaient trait au port du voile au sein de l'Administration.

Activité en 2024



- 12 saisines référent déontologue
- 3 saisines référent laïcité
- 1 saisine alerte éthique
- 1 saisine rejetée

¹ Situation arrêtée au 1^{er} octobre 2024

FOCUS SUR LA JOURNÉE DE LA LAÏCITÉ

Le 15 décembre 2023, le Référent laïcité du CDG 77, Frédéric DEBOVE, coorganisait une Journée de la laïcité à la cour d'appel de Paris aux côtés de Valérie-Odile DERVIEUX, magistrate et Référente déontologue pour le ressort de la cour d'appel de Paris et de Véronique DUPONT, directrice principale des services de greffe judiciaire, Référente laïcité pour le ressort de la cour d'appel de Paris.

Cet évènement original s'est articulé autour de conférences, de tables rondes et de joutes oratoires sur des sujets liés aux questions de laïcité. François-Xavier BRECHO, premier conseiller à la cour administrative d'appel de Nantes a introduit les débats qui ont par la suite été animés par Colette MÉLOT, sénatrice honoraire de Seine-et-Marne, et par Frédéric DEBOVE.

La presse ainsi que la cour d'appel de Paris (<https://www.cours-appel.justice.fr/paris/journee-de-la-laicite-de-la-cour-dappel-de-paris>) se sont faites l'écho de cette journée exceptionnelle. Le Moniteur de Seine-et-Marne y a ainsi consacré un article le 22 décembre intitulé « La laïcité célébrée à voix hautes à la cour d'appel de Paris »² dans lequel ont notamment été rappelés les sujets des joutes oratoires. Il était ainsi possible d'entendre des étudiants de l'association Lysias-Assas-Melun plaider entre autres sur les sujets suivants :

- « Qui n'entend qu'une cloche n'entend qu'un son ! », sur les pouvoirs du Maire en matière de sonnerie des cloches ;
- « L'habit fait-il le moine ? », en référence au port ostensible de signes religieux par les agents publics ;
- « Dis-moi ce que tu manges, je te dirai qui tu es ! », concernant les revendications religieuses dans la restauration scolaire ;
- De jeunes juristes, des élus ainsi que des cadres de la fonction publique territoriale composaient principalement l'auditoire, conclut Le Moniteur.



² A. MOREAUX, « La laïcité célébrée à voix hautes à la cour d'appel de Paris », Le Moniteur de Seine-et-Marne, 22 décembre 2023, <https://mesinfos.fr/ile-de-france/la-laicite-celebree-a-voix-hautes-a-la-cour-dappel-de-paris-189758.html>

ANALYSE DES SAISINES TRAITÉES PAR LE RÉFÉRENT

Au titre du dispositif « Référent déontologue »

Vingt-sept saisines ont été traitées au titre du dispositif « Référent déontologue ». Une nette majorité concernait des questions de cumul d'activités. Ainsi dix-neuf saisines ont été traitées en lien avec le cumul d'activités sur la période 2022-2024, trois étaient liées à une demande de mise en disponibilité, trois autres avaient trait à un potentiel conflit d'intérêts. Enfin, une saisine concernait des questions de neutralité.

Le cumul d'activités

Le cadre légal invoqué par le Référent déontologue s'articule autour de l'article L. 121-3 du Code Général de la Fonction Publique (CGFP) disposant que « l'agent public consacre l'intégralité de son activité professionnelle aux tâches qui lui sont confiées » et que celui-ci « ne peut exercer, à titre professionnel, une activité privée lucrative de quelque nature que ce soit ». La prohibition installée comme principe souffre de nombreuses exceptions qui sont rappelées par le Référent déontologue. Celles-ci sont mentionnées aux articles L.123-2 et suivants du CGFP ainsi que par le décret n°2020-69 du 30 janvier 2020, qui précise les dispositions de la loi n°2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique. Il en découle que selon l'activité considérée, le cumul est possible, soit sur autorisation préalable de l'employeur soit après déclaration préalable de l'agent, soit de plein droit et sans aucune formalité particulière. Le Référent déontologue rappelle que dans tous les cas, l'activité accessoire ne doit pas porter atteinte au fonctionnement normal, à l'indépendance ou à la neutralité du service ni placer l'intéressé en situation de prise illégale d'intérêts au sens de l'article 432-12 du code pénal.

Dans les faits et sans être exhaustif, le Référent déontologue a notamment eu à traiter, en 2024, la saisine d'un agent public qui exerçait des fonctions de responsabilité dans la communication, l'évènementiel et les affaires publiques. L'agent public souhaitait exercer une activité complémentaire en tant qu'auto-entrepreneur comme photographe. Dans cette circonstance, le Référent déontologue s'est attaché à rappeler la possibilité de cumuler un emploi public avec une activité artistique pouvant s'exercer librement selon l'article L. 123-2 du CGFP. Le Référent précise que les œuvres de l'esprit sont définies par le code de la propriété intellectuelle ainsi que par la jurisprudence du Conseil d'État notamment par son arrêt du 8 octobre 1990 « Ville de Toulouse c/ Mirguet, req. n°107762 ». En l'espèce l'activité projetée n'entrait pas dans la catégorie des activités artistiques et ne relevait pas davantage de la catégorie des activités accessoires et lucratives susceptibles d'être autorisées par voie hiérarchique au titre du décret n°2020-69 du 30 janvier 2020.

La demande de mise en disponibilité

Le cadre légal mobilisé par le Référent déontologue est inscrit aux articles L. 514-1 et suivants du CGFP auxquels s'ajoutent les dispositions particulières de l'article L. 124-4 dudit code. Dans l'hypothèse où la mise en disponibilité se traduit par une nouvelle activité, il faut impérativement que cette nouvelle activité ne soit pas de nature à créer un conflit d'intérêts, dans la mesure où la mise en disponibilité ne rompt pas les liens entre l'agent et son administration d'origine. En pareille hypothèse, il appartient à l'autorité hiérarchique de saisir le Référent dès lors qu'il existe un doute sérieux sur la compatibilité de l'activité envisagée par un agent public placé sous son autorité avec les fonctions exercées au sein de la collectivité publique au cours des trois années précédant le début de l'activité projetée.

Dans les faits, une saisine traitée par le Référént déontologue en 2024 faisait état d'un agent qui avait demandé une disponibilité afin d'exercer une fonction dans le domaine privé, proche de celle qu'il exerçait dans son emploi public, constituant un potentiel conflit d'intérêts. Au moment de rendre son avis, le Référént s'est attaché à scruter l'intensité des liens entre l'activité public passée (dans le délai des trois ans) et l'activité projetée, en l'occurrence dans le domaine privé. Un contrôle ou la surveillance de l'entreprise dans laquelle l'agent public projetait sa nouvelle activité aurait pu caractériser un conflit d'intérêts. En l'absence d'un tel conflit, le Référént déontologue a préconisé de faire droit à la demande de disponibilité car la simple proximité entre les missions actuelles et celles envisagées ne saurait légitimement motiver un refus.

Le conflit d'intérêts

Le cadre légal mobilisé par le Référént déontologue s'appuie sur les articles L. 121-1 et suivants du CGFP. Ainsi, l'agent public est tenu « d'exercer ses fonctions avec dignité, impartialité, intégrité et probité » (article L. 121-1). Il veille à « prévenir ou à faire cesser immédiatement les situations de conflits d'intérêts (...) dans lesquelles il se trouve ou pourrait se trouver » (article L. 121-4). Le conflit d'intérêts est défini par le code général de la fonction publique comme « 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 des fonctions de l'agent public ». Le Référént déontologue mobilise l'article L. 122-1 du CGFP pour inviter le requérant en situation de conflits d'intérêts au départ.

Dans les faits, le Référént déontologue a notamment eu à traiter, en 2024, une saisine qui avait trait au recrutement ponctuel de la fille du conjoint d'un agent public travaillant dans la même structure. Dans une telle circonstance, le Référént déontologue rappelle que les conflits d'intérêts peuvent être entendus largement, qu'ils soient matériellement consommés, ou simplement apparents. L'interférence entre l'intérêt public et l'intérêt privé est en l'espèce un risque qui a poussé le Référént déontologue à émettre un avis défavorable à l'agent requérant concernant le recrutement de sa belle-fille dans sa structure quand bien même l'agent en question n'était pas le décisionnaire final du recrutement.

La neutralité et la loyauté

Le cadre légal invoqué par le Référént déontologue s'articule autour des obligations de l'agent public fixées par le code général de la fonction publique. Ainsi, ce sont les articles L. 121-1 et suivants du CGFP qui disposent que l'agent public doit respecter des règles déontologiques parmi lesquelles, notamment, l'obéissance hiérarchique, le secret professionnel, la discrétion professionnelle, la neutralité, la dignité, l'impartialité, l'intégrité et la probité. L'article L. 121-2 du CGFP précise que tout agent public a l'interdiction de manifester ses opinions religieuses, philosophiques ou politiques de quelque manière que ce soit dans l'exercice de ses fonctions. Enfin, l'obligation de réserve a fait l'objet de nombreux développements jurisprudentiels rappelés par le Référént déontologue (jurisprudences du Conseil d'État du 22 décembre 1965, req. n°65397, « Vialle » ; du 23 avril 2009, n°316862 « Guigue » ; de la Cour administrative d'appel de Nancy du 3 décembre 2015, n°14NC02361).

Dans les faits, le Référént déontologue a traité en 2023 une saisine qui concernait un « like » litigieux sur Facebook de la part d'un agent public. Ce même agent public avait par la suite répondu à son autorité hiérarchique au sujet de ses opinions exprimées sur Facebook par des termes provoquants. Le Référént déontologue a rappelé dans cette circonstance que l'idée principale de la jurisprudence concernant l'obligation de réserve et de discrétion était l'aspiration pour les agents publics à une prudence et une modération en prenant le soin de ne pas porter atteinte à l'institution qu'ils représentent. En l'espèce, le Référént déontologue a estimé qu'un simple « like » sur Facebook était maladroît voire indélicat mais qu'en dehors de tout autre propos désobligeant ou grossier à l'égard de son administration, cette forme d'expression n'excédait pas les limites de la liberté d'expression régissant le cadre de la vie privée de l'agent. A l'inverse, les propos tenus directement envers son autorité hiérarchique par l'agent étaient de nature à caractériser une faute disciplinaire.

Au titre du dispositif « Alerte éthique »

Cinq saisines « alerte éthique » ont été traitées par le Référent déontologue entre 2022 et 2024. Trois saisines concernaient de potentielles prises illégales d'intérêts ; deux saisines portaient sur des allégations de harcèlement. Au surplus, une saisine relative au signalement d'un conflit d'intérêts d'un tiers ainsi qu'une saisine se rapportant à des faits prétendus de harcèlement ont été adressées au titre du dispositif « Référent déontologue » et non au titre de « l'alerte éthique » débouchant ainsi sur un rejet pour les deux saisines, avec un renvoi sur le dispositif idoine.

La prise illégale d'intérêts

Le cadre juridique mobilisé par le Référent alerte éthique se base essentiellement sur le rappel de la protection qui peut être offerte au lanceur d'alerte. Ainsi le Référent alerte éthique se fonde sur la loi n°2016-1691 du 9 décembre 2016 dans sa rédaction modifiée par la loi n°2022-401 du 21 mars 2022.

Dans les faits et sans prétendre à l'exhaustivité, le Référent alerte éthique a traité en 2023 une saisine qui faisait état, de la part de différents élus ou agents publics, de pratiques de rémunération douteuses, d'évictions irrégulières, de détournements de biens publics, d'actes de corruption et de favoritisme ainsi que de travail dissimulé.

Après avoir rappelé au requérant la possibilité de solliciter directement le procureur de la République territorialement compétent, le Référent a tenu à rappeler que l'alerte éthique devait concerner des tiers puisque l'alerte éthique doit dépasser la seule situation personnelle du requérant étant entendu que le lanceur d'alerte est supposé agir sans contrepartie financière directe et dans l'intérêt général.

Le Référent alerte éthique a également traité en 2023 une saisine qui a donné lieu à une transmission auprès du procureur de la République près le tribunal judiciaire de Melun. En l'espèce, il s'agissait de faits susceptibles de caractériser un potentiel délit de favoritisme dans un appel d'offre en matière de transports. Le Référent a transmis les éléments contenus dans la saisine au procureur de la République après avoir considéré que toutes les conditions exigées du lanceur d'alerte paraissaient satisfaites en la personne du réclamant.

Le harcèlement moral et sexuel

Dans les faits, le Référent alerte éthique a notamment traité en 2024 une saisine qui faisait état de pratiques managériales douteuses sur le plan déontologique, voire juridique, pouvant caractériser du harcèlement. Le requérant avait alors porté à la connaissance du Référent alerte éthique différents éléments constituant selon lui du harcèlement comme l'affectation à de nouvelles missions plus solitaires et moins rémunératrices, des conditions de travail dégradées voire rabaissantes.

Après avoir rappelé la possibilité de solliciter directement le procureur de la République territorialement compétent, le Référent a tenu à rappeler que l'alerte éthique devait concerner des tiers puisque l'alerte éthique doit dépasser la seule situation personnelle du requérant, le lanceur d'alerte devant agir sans contrepartie financière directe et dans l'intérêt général pour bénéficier du dit statut.

Au titre du dispositif « Référent laïcité »

Cinq saisines ont fait état de questions liées à la laïcité entre 2022 et 2024. Trois saisines concernaient le port du foulard/voile, dans un service public ; une saisine concernait le fait, pour un agent public, de prier sur son lieu de travail ; enfin, une saisine concernait l'utilisation d'une langue étrangère par un agent public sur son lieu de travail.

Le port de signes distinctifs au sein d'un service public

Le cadre juridique mobilisé par le Référent laïcité s'articule autour de l'article L. 121-2 du CGFP, reprenant en substance les dispositions de l'ancien article 25 de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires en disposant que « Dans l'exercice de ses fonctions, l'agent public est tenu à l'obligation de neutralité. Il exerce ses fonctions dans le respect du principe de laïcité. A ce titre, il s'abstient notamment de manifester ses opinions religieuses (...) ».

Le Référent laïcité s'appuie également sur l'article 1^{er} de la Constitution du 4 octobre 1958 qui dispose que « La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale », justifiant l'interdiction du port du voile aux agents publics.

De plus, l'avis « Marteaux » du 3 mai 2000 (req. n°217017) du Conseil d'État est mobilisé pour rappeler que « le principe de laïcité fait obstacle à ce que les agents publics, y compris les agents au service de l'enseignement public, disposent dans le cadre du service public du droit de manifester leurs croyances religieuses ».

Enfin, le Conseil d'État dans son arrêt section du 31 janvier 1964 « Caf de l'arrondissement de Lyon » publié au recueil Lebon, précise que le fait pour un fonctionnaire comme pour tout agent collaborant à un service public, y compris dans le cadre d'un contrat conclu sous l'empire du code du travail, de porter un signe, comme un voile, destiné à marquer l'appartenance à une religion constitue un manquement à ses obligations.

Dans les faits, le Référent laïcité a notamment eu à traiter une demande en 2022 concernant la possibilité pour deux agents de crèches de porter un foulard. Le Référent s'est attaché à rappeler que le seul port d'un foulard ou voile ne suffit pas à caractériser une atteinte à la laïcité. En effet, il faut que le port de ce vêtement révèle une appartenance religieuse, qui doit pouvoir être appréciée in concreto en examinant la motivation de l'individu en question ainsi que la disposition du vêtement. Si, après enquête il s'avère que le vêtement constitue bien un signe extérieur d'appartenance religieuse, l'agent public en cause porte atteinte au principe de laïcité. Le Référent invite dans ce cas à une conciliation et, en cas d'échec de celle-ci, à faire primer le principe de laïcité par tous les moyens de droit et singulièrement la voie disciplinaire.

Concernant le port du voile pour les usagers, le Référent laïcité a traité une saisine en 2023 évoquant la question du port du voile (hidjab) par une usagère d'une structure municipale. Le Référent laïcité rappelle dans ce cas que la Charte de la laïcité dans les services publics pose des limites au libre exercice de la religion dans l'espace public par un usager. Premièrement, l'usager ne doit pas porter de signe masquant complètement le visage, par un voile intégral par exemple (loi n°2010-1192 du 11 octobre 2010) ; deuxièmement, l'usager ne doit pas faire preuve de prosélytisme dans l'espace public ; troisièmement, l'usager ne peut pas invoquer sa religion pour s'affranchir des règles communes régissant les relations entre les collectivités publiques et les particuliers. En l'espèce, et au vu des réserves énoncées, le Référent laïcité ne voit pas d'objection à permettre l'accès d'une usagère portant le voile au sein d'un service public.

La prière sur le lieu de travail au sein d'un service public

Les normes juridiques mobilisées dans cette circonstance reprennent les dispositions évoquées précédemment, enrichies de la position de la Cour Européenne des Droits de l'Homme (CEDH) dans son arrêt du 26 novembre 2015 « Ebrahimian c/ France » ainsi que de la décision du Tribunal administratif de Lyon du 17 juin 2015 (req. n°1204943) et de l'arrêt d'appel subséquent rendu par la Cour administrative d'appel de Lyon, le 28 novembre 2017 (req. N°15LY02801).

Dans les faits, en 2023, le Référént a été saisi de la question de savoir si un agent public pouvait prier sur son lieu de travail, dans son bureau, pendant sa pause méridienne. Le Référént déontologue a rappelé que de tels agissements étaient de nature à entrer en contradiction avec le devoir de neutralité de l'agent public. En conséquence, même si l'appréciation de l'employeur, et le cas échéant du juge, doivent permettre d'apprécier une éventuelle atteinte à la laïcité, le Référént recommande dans de telles circonstances d'éviter de prier sur son lieu de travail pendant ses temps de pause, y compris si cela s'effectue à l'abri du regard des usagers du service public et des agents publics.

L'utilisation d'une langue étrangère par un agent dans le cadre de son travail

Le cadre juridique mobilisé par le Référént laïcité s'articule autour de l'article 2 de la Constitution du 4 octobre 1958 « la langue de la République est le français », de la loi n°94-665 du 4 août 1994 dite « Toubon » relative à l'emploi de la langue française et de l'article L. 121-1 du CGFP.

Dans les faits, le Référént laïcité a traité une saisine de 2024 qui faisait état de la situation d'un agent public, au contact des usagers, qui s'exprimait dans une langue étrangère pendant son travail avec ses collègues. Bien que la liberté d'expression linguistique soit un principe absolu, le Référént laïcité a rappelé la nécessité pour cet agent public de se conformer aux principes inhérents à sa fonction qui impose de communiquer en langue française sur son lieu de travail.

TEXTES DE RÉFÉRENCE

L'analyse des saisines traitées permet de mettre en évidence plusieurs textes de référence qui vont être très souvent mobilisés par le Référént déontologue.

Le cumul d'activités

Article L. 121-3 du Code Général de la Fonction Publique (CGFP), complété par les articles L.123-2 et suivants du CGFP ainsi que par le décret n°2020-69 du 30 janvier 2020.

La demande de mise en disponibilité

Articles L. 514-1 et suivants du CGFP auxquels s'ajoutent les dispositions particulières de l'article L. 124-4 dudit code.

Le conflit d'intérêts

Articles L. 121-1 et suivants du CGFP et L. 122-1 du CGFP sur le déport.

La neutralité et la loyauté

Articles L. 121-1 et suivants du CGFP et L. 121-2 du CGFP complété par la jurisprudence du Conseil d'État sur l'obligation de réserve notamment les arrêts du 22 décembre 1965, req. n°65397, « Vialle » ; du 23 avril 2009, n°316862 « Guigue » ; de la Cour administrative d'appel de Nancy du 3 décembre 2015, n°14NC02361.

La prise illégale d'intérêts

Loi n°2016-1691 du 9 décembre 2016 dans sa rédaction modifiée par la loi n°2022-401 du 21 mars 2022.

Le port de signes distinctifs au sein d'un service public

Article 1er de la Constitution du 4 octobre 1958 et l'article L. 121-2 du CGFP, complétés par l'avis « Marteaux » du 3 mai 2000 req. n°217017 du Conseil d'État et l'arrêt section du 31 janvier 1964 « Caf de l'arrondissement de Lyon ».

La prière sur le lieu de travail au sein d'un service public

Arrêt du 26 novembre 2015 « Ebrahimian c/ France » de la Cour européenne des droits de l'homme et la décision du Tribunal administratif de Lyon du 17 juin 2015 req. n°1204943 ainsi que l'arrêt d'appel de la Cour administrative d'appel de Lyon, le 28 novembre 2017 req. N°15LY02801.

L'utilisation d'une langue étrangère par un agent dans le cadre de son travail

Article 2 de la Constitution du 4 octobre 1958 et la loi n°94-665 du 4 août 1994 dite « Toubon » relative à l'emploi de la langue française ainsi que l'article L. 121-1 du CGFP.

CONCLUSION

Les saisines traitées par le Référent déontologue du CDG 77 entre novembre 2022 et septembre 2024 permettent de mettre en évidence plusieurs enseignements.

Tout d'abord il est possible de relever une constance dans le nombre de saisines reçu par le Référent déontologue avec néanmoins une augmentation depuis l'année 2022 qui comptabilisait dix-sept saisines. L'année 2024 devrait selon toute vraisemblance se rapprocher de 2023, qui comptabilisait vingt-trois saisines.

La publicité renforcée des dispositifs déontologiques mis en place par le CDG 77 auprès des agents des collectivités affiliées a ainsi fortement aidé à développer ces outils déontologiques.

La catégorie de saisine la plus importante demeure celle du dispositif Référent déontologue « pur » qui concentre, sur la période considérée du présent rapport, vingt-neuf saisines. Dans cette première catégorie, les questions de cumul d'activités l'emportent très largement et réclament un examen au cas par cas en miroir des règles juridiques qui divergent sensiblement selon la situation personnelle des agents publics. Plus ponctuellement, certaines saisines révèlent des interrogations se rapportant à des conflits d'intérêts. Enfin, les saisines en lien avec des demandes de mise en disponibilité embrassent les deux catégories précédentes dans la mesure où de telles demandes font naître rapidement, dans la pratique, des questions de potentiels conflits d'intérêts liés au cumul d'activités. En effet, le lien demeurant avec l'employeur initial, l'agent doit rester vigilant dans l'exercice d'une nouvelle activité qui n'a vocation qu'à être temporaire.

Concernant, les saisines au titre du « Référent laïcité », il faut relever une légère augmentation du nombre de saisines en 2024 puisque celle-ci enregistre une saisine de plus par rapport à 2023 sans que l'année soit arrivée à son terme. Les questions de laïcité se rapportent principalement à la manifestation d'une appartenance religieuse au sein du service public. Cela se traduit par le port du foulard/voile pour un usager du service public, pour un agent public, ou par le fait de prier sur son lieu de travail en tant qu'agent public. A l'exception notable d'une saisine originale en lien avec l'usage d'une langue étrangère entre agents publics, l'objet des saisines ayant trait à la laïcité présente donc une certaine constance. Seules les circonstances de fait restent variables d'une saisine à l'autre.

L'alerte éthique quant à elle n'était pas en place en 2022. En 2023 quatre saisines ont été traitées par le Référent malgré la fraîcheur du dispositif, démontrant ainsi très vite son utilité. Les questions soulevées par les saisines « alerte éthique » se concentrent sur des dénonciations de potentielles prises illégales d'intérêts, de favoritisme dans les marchés publics, ou encore de harcèlement au travail. Une saisine a donné lieu à une transmission au procureur de la République territorialement compétent par le Référent en 2023.

Enfin, quatre décisions de rejet ont été rendues par le Référent depuis novembre 2022. Au 1^{er} octobre 2024, il n'y avait qu'un seul rejet pour l'année en cours alors que l'année 2023 en comptait trois. Le décompte pour l'année 2024 pouvant encore évoluer, on se gardera donc de dresser un bilan définitif.

Deux saisines en 2023 auraient pu être traitées au titre du Référent alerte éthique mais ont été adressées au Référent déontologue par erreur. Elles n'ont pas fait l'objet d'une nouvelle saisine au titre du Référent alerte éthique. Une saisine concernait la violation du secret professionnel pour laquelle le Référent déontologue s'est estimé incompétent. En 2024, une saisine a été jugée irrecevable car elle concernait un élu relevant d'une collectivité territoriale extérieure au périmètre de compétence du CDG 77.

En conclusion, le pôle éthique du CDG 77 assuré par le Référent déontologue Frédéric DEBOVE a répondu depuis novembre 2022 à quarante et une saisines.

L'année 2024 s'inscrit dans une tendance relativement stable par rapport à l'année précédente avec un nombre de saisines globalement constant (même si l'année n'est pas encore achevée). Pour chaque année, le Référent déontologue a traité la totalité des saisines enregistrées.

Le faible taux d'irrecevabilités prononcées par le Référent déontologue au titre des trois dispositifs assurés démontre une bonne communication du CDG 77 envers les agents qui permet d'orienter au mieux les requérants vers le dispositif idoine.

Partant du principe balzacien selon lequel « un mauvais arrangement vaut toujours mieux qu'un bon procès », le Référent alerte éthique a proposé une conciliation menée en septembre 2024 dans une affaire où un agent public se prétendait victime d'agissements constitutifs de harcèlement moral de la part de sa collectivité. Sans préjuger des résultats concrets de cette forme de résolution amiable des conflits, cette première conciliation a d'ores et déjà permis de rétablir la communication et le dialogue entre les différents protagonistes, étape obligée avant tout accord négocié.

