

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère de la transition écologique
et solidaire

Conseil général de l'environnement et du développement durable

Arrêté du 31 mai 2019

**portant approbation de la charte de déontologie modifiée
du Conseil général de l'environnement et du développement durable**

NOR : TREV1913609A

(Texte non paru au journal officiel)

Le ministre d'Etat, ministre de la transition écologique et solidaire,

Vu le décret n° 2015-1229 du 2 octobre 2015 relatif au conseil général de l'environnement et du développement durable et notamment son article 20 ;

Vu l'arrêté du 2 octobre 2015 relatif aux missions et à l'organisation du conseil général de l'environnement et du développement durable pris pour l'application du décret n° 2015-1229 du 2 octobre 2015 et notamment son article 4 ;

Vu l'avis du comité permanent du conseil général de l'environnement et du développement durable en date du 22 mars 2019,

Arrête :

Article 1^{er}

La charte de déontologie du CGEDD annexée au présent arrêté est approuvée en remplacement de la charte annexée à l'arrêté du 17 novembre 2015 portant approbation de la charte de déontologie du CGEDD.

Article 2

L'arrêté du 17 novembre 2015 mentionné à l'alinéa précédent est abrogé.

Article 3

Le ministre d'Etat, ministre de la transition écologique et solidaire est chargé de l'exécution du présent arrêté, qui sera publié au *Bulletin officiel* du ministère de la transition écologique et solidaire.

Fait le 31 mai 2019

François de RUGY

CONSEIL GÉNÉRAL DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

CHARTRE DE DÉONTOLOGIE DES MEMBRES DU CGEDD

Préambule

La présente charte de déontologie a pour objet de rappeler les principes, les règles et les devoirs qui régissent les activités professionnelles et la conduite des personnes à qui elle s'applique (ci-après les « destinataires » ou les « membres du Conseil »), y compris dans leurs rapports avec les tiers directement concernés par ces activités et avec le public. Sauf mention particulière, elle s'applique à tous les membres du Conseil.

La charte revêt avant tout un caractère informatif et préventif. Elle n'a pas vocation à se substituer aux textes, notamment statutaires, qui régissent les activités et les comportements des fonctionnaires et des agents publics. Elle vise ainsi à fournir à ses destinataires une information aussi précise que possible sur ce qui est interdit et ce qui est autorisé dans l'exercice de leurs missions et de leurs fonctions. Elle constitue avant tout un guide pour ses destinataires.

En effet, aucun document ne saurait prétendre embrasser la multiplicité des situations particulières. La présente charte doit donc être considérée par ses destinataires comme un document d'information et de sécurisation dans l'exercice de leur activité professionnelle. Elle ne les exonère pas pour autant de leur responsabilité individuelle.

Le respect de la déontologie est affaire d'information mais aussi de jugement, de discernement et de mesure personnels. Cela n'exclut pas que les destinataires de la charte puissent bénéficier d'un éclairage extérieur pour déterminer la façon de l'interpréter ou de l'appliquer dans tel ou tel cas particulier : c'est la vocation du comité de déontologie qui fait l'objet de la troisième partie.

La confiance à l'égard du Conseil et sa crédibilité se construisent sur des réalités objectives, tout particulièrement sur la qualité de ses productions. Elles reposent aussi sur des perceptions subjectives auxquelles les destinataires de la charte sont invités à se montrer attentifs dans l'exercice de leurs missions et fonctions ainsi que dans leur comportement général, à l'intérieur comme à l'extérieur des enceintes du Conseil. À cet égard, des situations dans lesquelles un doute pourrait exister quant à l'indépendance ou à l'impartialité des membres du Conseil ne sont compatibles ni avec la confiance que celui-ci doit nécessairement inspirer pour asseoir sa légitimité et son autorité ni avec l'exemplarité qui est attendue d'une institution comme le CGEDD et dont chacun des membres, par son comportement personnel et professionnel, est le garant pour ce qui le concerne.

Les destinataires de la présente charte (les « membres du Conseil ») sont : i) les membres permanents et, dans les conditions qu'elle précise, les membres associés tels que respectivement définis aux articles 5 et 6 du décret n°2015-1229 du 2 octobre 2015 relatif au Conseil général de l'environnement et du développement durable et ii) les personnes visées dans ce décret qui collaborent à l'exercice de ses missions, à savoir les chargés de mission mentionnés à l'article 7. La

charte continue à s'appliquer, dans les conditions qu'elle prévoit, à ces personnes après qu'elles ont quitté temporairement ou définitivement le Conseil.

La charte de déontologie concerne toutes les missions du Conseil : inspection, contrôle, enquête administrative, audit, évaluation, expertise, appui, conseil, veille et prospective, avis et décisions. Elle s'applique à toutes ses formations. Elle est éventuellement complétée par des dispositions particulières à certaines missions, fonctions ou formations.

La présente charte n'a pas vocation à épuiser la question de la déontologie. Un certain nombre de dispositions relatives à ce thème peuvent figurer dans d'autres documents, en particulier le règlement intérieur du Conseil approuvé par arrêté ministériel du 12 mai 2016 et le « guide méthodologique s'appliquant aux missions du CGEDD » relatif au dispositif qualité. Les membres du Conseil sont invités à prendre connaissance de ces documents.

La charte de la déontologie des membres du CGEDD est un élément d'un dispositif d'ensemble visant à diffuser, au sein du Conseil, une culture de la déontologie grâce, notamment, à la diffusion des informations et des bonnes pratiques, à des actions de sensibilisation et de formation et à la mise en place d'un référent de proximité chargé d'une mission d'information, de conseil et de prévention en matière de déontologie.

De façon générale, ils sont invités à aller à la source en consultant les textes et, le cas échéant, la jurisprudence sur les questions susceptibles de les intéresser, dont il n'est pas possible de rendre compte de façon complète dans le cadre de la présente charte.

Le vice-président du Conseil, assisté du secrétaire général et du bureau, est responsable du suivi et de l'application de la présente charte. Il s'appuie à cette fin sur le comité de déontologie.

La présente charte de déontologie comporte des règles générales (I) et des règles particulières (II).

Les premières sont applicables aux destinataires de la charte dans les mêmes conditions et selon les mêmes modalités que pour tout agent public. Elles trouvent leur fondement juridique dans des textes normatifs – lois ou règlements –, sources d'obligations (de faire ou de ne pas faire) que la charte a pour objet de rappeler.

Les secondes sont particulières en ce sens que : i) soit elles sont propres à l'organisation et au fonctionnement du Conseil, ii) soit leur application aux destinataires de la charte appelle des précisions en raison de la nature ou du contenu particulier de leurs activités, iii) soit elles visent à encadrer de façon plus précise certaines obligations ou interdictions concernant les pratiques ou les comportements des destinataires de la charte.

*

I. LES RÈGLES DÉONTOLOGIQUES GÉNÉRALES

1.1. - L'impartialité et l'objectivité

Le vice-président du CGEDD favorise, avec l'appui du bureau, le développement des compétences personnelles et collectives en prenant en compte la diversité des parcours professionnels. Il veille au respect de la diversité, à la non-discrimination et à une représentation équilibrée des femmes et des hommes membres du Conseil dans les postes à responsabilité, fondée sur les compétences et les capacités.

Les membres du Conseil exercent leurs fonctions avec impartialité et objectivité.

Ils fondent leurs travaux, leurs conclusions et leurs recommandations sur des analyses et des arguments objectifs. Ils disposent d'une liberté de jugement et arrêtent librement les conclusions de leur rapport.

Dans le cadre de leurs activités professionnelles, ils s'abstiennent de tout parti pris, préjugé ou favoritisme.

Ils s'attachent à écouter tous les points de vue et à les prendre en considération pour porter un jugement impartial sur les situations ou les faits dont ils ont à connaître.

1.2. - La probité

Les membres du Conseil exercent leurs fonctions avec diligence et probité.

Ils s'engagent à ne percevoir et à n'accepter, de façon directe ou indirecte, aucun avantage, de quelque nature qu'il soit, susceptible de les influencer – ou de paraître les influencer – dans l'exercice de leurs fonctions.

1.3. - La laïcité et la neutralité

Les membres du Conseil exercent leurs fonctions dans le respect du principe de laïcité. Ils s'abstiennent de manifester, dans l'exercice de leurs fonctions, leurs convictions religieuses, politiques ou philosophiques, traitent de façon égale toutes les personnes et respectent leur liberté de conscience et leur dignité.

Ils évitent tout comportement et tout signe extérieur susceptible de jeter le doute sur le respect de ce principe.

I.4. - L'indépendance

Le devoir d'indépendance impose aux membres du Conseil d'exercer leurs fonctions avec la plus grande neutralité. Ils s'interdisent de dépendre ou de se laisser influencer par les acteurs politiques, les responsables administratifs ou les institutions de la société civile (associations, syndicats, groupes d'intérêts ou de pression, entreprises, médias, etc.) quels qu'ils soient.

Si, durant une mission, des pressions ou des manœuvres sont exercées pour orienter ou gêner les travaux des investigateurs, le coordonnateur de la mission informe les auteurs des conséquences de leurs actes, en premier lieu de la mention qui en sera faite dans le rapport. Si les manœuvres ne cessent pas, le coordonnateur interrompt les investigations et dresse un compte-rendu qu'il transmet au vice-président, sous couvert du président de section concerné.

Bonnes pratiques

Les membres du Conseil se conduisent de manière à préserver et à renforcer la confiance des ministres, des administrations et des administrés dans l'intégrité, l'impartialité et l'efficacité du Conseil.

Ils veillent aux relations qu'ils entretiennent tant dans un cadre professionnel que dans un cadre privé de manière à ne pas faire naître une suspicion de partialité, ni à les rendre vulnérables à une quelconque influence, ni à porter atteinte à la dignité de leurs fonctions.

Ils ne doivent pas se placer ou se laisser placer dans une situation susceptible de les obliger à accorder en retour une faveur à une personne ou à une entité, quelle qu'elle soit.

Ils ne sollicitent ni n'acceptent dans le cadre de leurs fonctions, pour eux-mêmes ou pour des tiers, aucun avantage qui puisse exercer une influence ou paraître exercer une telle influence sur l'indépendance, l'impartialité de leurs décisions ou sur la façon dont ils exercent leurs fonctions. Ils ne peuvent tirer de leur position officielle aucun avantage indu.

Notamment, ils ne peuvent accepter, de façon directe ou indirecte, des cadeaux et libéralités, dans l'exercice de leurs fonctions. Ils peuvent accepter des invitations dans la mesure où elles ne sont pas, par leur valeur, leur fréquence, leur provenance ou leur intention de nature à fausser ou à jeter le doute sur l'exercice objectif et impartial de leurs missions.

Les cadeaux d'une valeur symbolique – c'est-à-dire qui est attachée à un contexte ou à un événement particulier et non à la valeur marchande de l'objet ou du service – peuvent être tolérés dans le cadre protocolaire d'une visite, d'une manifestation ou d'un échange. Il est préférable qu'ils ne fassent pas l'objet d'une appropriation personnelle. Lorsqu'ils sont d'une valeur autre que symbolique, les cadeaux qui, pour des raisons protocolaires, ne peuvent être refusés, sont remis au secrétaire général du Conseil.

Les voyages (transport et hébergement) attachés à la conduite des missions sont normalement pris en charge par le Conseil. Ils peuvent l'être par un organisme extérieur, soit lorsque le membre du Conseil siège dans une instance de gouvernance – en qualité de commissaire du gouvernement, d'administrateur représentant l'État ou de personnalité qualifiée – et que le voyage entre dans l'exercice normal des fonctions qu'il exerce à ce titre, soit lorsque le(s) membre(s) du Conseil fait/font partie des invités officiels d'une manifestation où il(s) se rend(ent) ou à l'occasion de laquelle il(s) intervien(nen)t dans le cadre d'un accord de coopération ou d'échange, notamment internationale. Dans ce cas, l'autorisation préalable du vice-président est requise.

Les invitations à des événements ou à des repas d'une valeur raisonnable peuvent être acceptées à titre exceptionnel et dans le strict respect du devoir d'indépendance mentionné au chapitre I.3. De même, la participation aux dîners officiels à l'occasion d'événements ou de cérémonies est autorisée à la condition que ces dîners soient offerts à tous les participants.

I.5. - Le devoir de réserve

Les membres du Conseil sont soumis au devoir de réserve.

Dans le respect de leur liberté de pensée et d'expression, ils sont tenus de faire preuve de retenue et de discernement dans l'expression de leur opinion afin d'éviter de nuire au renom de l'administration à laquelle ils appartiennent ou ont appartenu.

Bonnes pratiques

L'expression publique des membres du Conseil, quelles que soient les formes qu'elle peut revêtir¹, ne doit pas risquer de porter atteinte à la nature ou la dignité des fonctions qu'ils exercent.

Une vigilance particulière s'impose lorsqu'ils utilisent les réseaux sociaux, à titre professionnel comme à titre privé.

Dans le cas de publications ou d'interventions publiques, les membres du Conseil s'abstiennent de toute prise de position contraire à celle de leur institution ou de nature à jeter le doute sur son indépendance ou son impartialité.

Toute prise de position publique à titre personnel – y compris la signature d'une pétition en ligne – par un membre du Conseil exclut qu'il puisse ensuite participer à une mission en lien direct ou indirect avec l'objet de cette prise de position ou de cette pétition.

D'une manière générale, la qualité de membre du Conseil ne doit pas être mentionnée, non seulement pour toute expression publique d'opinions à caractère politique *stricto sensu*, mais également sur tous « sujets de société », et en particulier pour la signature d'une pétition.

En revanche il est en principe possible de se prévaloir de la qualité de membre du Conseil pour signer des articles dans des revues juridiques et, plus largement, scientifiques, ainsi que pour dispenser des enseignements de caractère universitaire (et ce quel que soit le caractère, public ou privé, des établissements concernés). Ceci implique toutefois de la modération dans les propos.

Il est également possible, en règle générale, de faire état de sa qualité de membre du Conseil pour des interventions à caractère technique sur des sujets administratifs ou juridiques, même dans des publications n'ayant pas de vocation universitaire ou scientifique ; mais la précision selon laquelle les propos tenus n'engagent pas l'institution peut alors être bienvenue.

Toute mention d'appartenance au Conseil doit en revanche, être proscrite dans le cadre d'expressions publiques ou susceptibles de le devenir portant sur des sujets religieux, philosophiques, politiques ou associatifs, pour ne pas créer de suspicion de mélange des genres.

Même lorsqu'ils s'expriment sous leur seul nom, la plus grande prudence s'impose aux membres du Conseil dans l'expression publique de toutes leurs opinions, qu'elles soient d'ordre politique syndical ou religieux, en particulier, lorsque leur notoriété nationale ou locale rend leur qualité de membre du Conseil transparente. Ils doivent en outre s'abstenir de toute expression publique en faveur d'opinions ou d'activités incompatibles par elles-mêmes avec la nature ou la dignité des fonctions qu'ils exercent.

1.6. La responsabilité, le respect et la non-ingérence

Les membres du Conseil sont responsables des constats, avis et recommandations qu'ils émettent dans l'exercice de leurs fonctions.

Dans le cadre de leurs missions, en particulier d'inspection, de contrôle, d'enquête administrative et d'audit, ils agissent en veillant au respect des personnes et de la vie privée.

Ils veillent à ne pas se substituer au décideur et, sans préjudice de leurs pouvoirs d'investigation sur pièces et sur place, ils évitent toute ingérence dans la direction des services qu'ils inspectent ou dans la conduite des actions qu'ils étudient ou évaluent.

1.7. L'exercice d'activités accessoires : le principe du non-cumul d'activités et les exceptions au principe

¹ Ces formes sont multiples et peuvent utiliser une grande variété de supports : interventions dans des colloques, conférences, des émissions de radio ou de télévision, publication d'articles dans la presse ou d'opinions sur des réseaux sociaux, signature de pétitions en ligne, etc.

Pour la bonne compréhension de ce qui suit, il convient de bien distinguer d'une part l'activité privée exercée le cas échéant par un fonctionnaire, d'autre part l'activité de l'entreprise, de l'association ou, plus généralement, de l'organisme dans lequel ce fonctionnaire exerce une activité privée. Dans l'absolu, la première peut être lucrative ou non lucrative, la seconde peut être à but lucratif ou non lucratif. Les règles ci-après explicitent ce qui est possible et ce qui ne l'est pas.

I.7.1. - Le principe : le non-cumul d'activités professionnelles

Les règles de non-cumul d'activités figurant à l'article 25 septies de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 modifiée par la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 *relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires* constituent un élément important de la prévention des conflits d'intérêts pour les agents publics. Le paragraphe I de cet article érige en principe la règle de non-cumul : « *Le fonctionnaire consacre l'intégralité de son activité professionnelle aux tâches qui lui sont confiées. Il ne peut exercer, à titre professionnel, une activité privée lucrative² de quelque nature que ce soit, sous réserve des II à V du présent article.* »

Le même paragraphe interdit aux fonctionnaires :

- 1°. de créer ou de reprendre une entreprise lorsque elle donne lieu à immatriculation au registre du commerce et des sociétés ou au répertoire des métiers ou à affiliation au régime des travailleurs indépendants, s'il occupe un emploi à temps complet et qu'il exerce ses fonctions à temps plein³ ;
- 2°. de participer aux organes de direction⁴ de sociétés ou d'associations à but lucratif⁵ ;
- 3°. de donner des consultations, de procéder à des expertises ou de plaider en justice dans les litiges intéressant toute personne publique, sauf si cette prestation s'exerce au profit d'une personne publique ne relevant pas du secteur concurrentiel ;
- 4°. de se livrer à la prise illégale d'intérêts (voir annexe) ;
- 5°. de cumuler un emploi permanent à temps complet avec un ou plusieurs autres emplois permanents à temps complet.

I.7.2. - Les exceptions légales et réglementaires au principe

Certaines activités ne sont pas concernées par les interdictions en matière de cumul, soit parce qu'elles relèvent de l'exercice de **libertés essentielles** protégées par la loi – elles ne nécessitent alors aucune autorisation préalable –, soit parce qu'elles sont regardées comme des **activités accessoires** qui peuvent être exercées en sus des fonctions principales dès lors qu'elles sont **compatibles** avec celles-ci et qu'elles n'affectent pas leur exercice. Dans ce cas, elles doivent être autorisées par l'autorité hiérarchique. L'annexe développe les exceptions au principe du non-cumul tirées de ces deux fondements (voir p. 23-25).

² Au sens de la loi du 13 juillet 1983, l' « activité privée lucrative » peut se définir comme toute activité libérale, commerciale ou salariée, ou concernant la participation à la gestion d'une entreprise privée, permanente, temporaire ou même occasionnelle, effectuée moyennant perception d'un avantage, qu'il s'agisse d'une rémunération (directe ou indirecte) ou simplement d'un avantage en nature, quelle que soit par ailleurs la rentabilité de cette activité – c'est-à-dire même si elle s'est révélée déficitaire.

³ La loi du 20 avril 2016 (1° du I de l'art. 25 septies) exclut, désormais, la possibilité de créer ou reprendre une entreprise si le fonctionnaire concerné occupe un emploi à temps complet et exerce ses fonctions à temps plein.

⁴ L'expression « organes de direction » inclut toutes les instances représentatives participant de près ou de loin à la direction de la société ou de l'association, notamment le président, le directeur général, l'assemblée générale des actionnaires et le conseil d'administration ou de surveillance.

⁵ Un organisme (association ou entreprise) est dit « à but non lucratif » (ou « sans but lucratif ») s'il est constitué à des fins sociales, éducatives ou philanthropiques et si son objet n'est pas de procurer un *avantage économique* à ses membres ni de leur distribuer les profits engendrés par certaines de ses activités. Une association ou une fondation reconnue d'utilité publique, une organisation syndicale, une association sportive, un groupe social à vocation scientifique sont des organismes sans but lucratif. Une association à but non lucratif peut exercer des activités lucratives, c'est-à-dire des activités concurrençant une activité du secteur privé et exercée selon les mêmes modalités qu'une entreprise commerciale, dès l'instant que son objet est désintéressé et qu'elle ne distribue pas ses bénéfices à ses associés mais qu'elle les réinvestit intégralement. Par ailleurs, le salaire n'est pas considéré comme un avantage économique.

I.7.3. – Les modalités d'autorisation des activités accessoires pour les membres du Conseil

Il résulte du IV de l'article 25 septies de la loi du 13 juillet 1983 modifiée que la procédure d'autorisation s'applique tant aux activités lucratives qu'aux activités non lucratives. La circonstance que l'activité envisagée soit non lucrative ne suffit pas, par elle-même, à exonérer l'intéressé de l'obligation de solliciter l'autorisation de l'autorité dont il relève.

Confirmant le régime applicable sous l'empire du décret du 2 mai 2007, l'article 7 du décret n°2017-105 du 27 janvier 2017 relatif, notamment, aux cumuls d'activités⁶, subordonne à la délivrance d'une autorisation, par l'autorité dont relève l'agent, le cumul d'une activité exercée à titre accessoire – dont la liste est donnée à l'article 6 – avec une activité à titre principal. Toutefois, et sous réserve des interdictions prévues aux 2°, 3° et 4° du I. de l'article 25 septies de la loi du 13 juillet 1983 (voir l'article I.7.1. ci-dessus), seul l'exercice d'une activité **bénévole** au profit de personnes publiques ou privées **sans but lucratif** est libre (voir annexe p. 23).

Hormis dans ce cas, les membres du Conseil qui envisagent d'exercer une activité accessoire relevant du décret du 27 janvier 2017 doivent solliciter l'autorisation du vice-président. Ils en font la demande écrite en renseignant le formulaire prévu à cet effet, en précisant notamment l'identité de l'employeur ou la nature de l'organisme pour le compte duquel s'exercera l'activité envisagée ainsi que les nature, durée, périodicité et, le cas échéant, conditions de rémunération de cette activité.

Il appartient au vice-président de s'assurer que l'activité en cause n'est pas susceptible de porter atteinte à l'indépendance de l'intéressé et à l'impartialité, à la crédibilité ou à la dignité du CGEDD. Dans le cadre de l'instruction de la demande, le vice-président peut saisir pour avis le comité de déontologie dans les conditions prévues à l'article III.3.1.

L'article 5 du décret du 27 janvier 2017 prévoit en outre que l'agent peut être autorisé à cumuler une activité accessoire avec son activité principale sous réserve, notamment, que cette activité accessoire ne mette pas l'intéressé en situation de méconnaître l'article 432-12 du code pénal, lequel réprime la prise illégale d'intérêts (voir annexe).

Le vice-président peut s'opposer à tout moment à la poursuite d'une activité accessoire dont l'exercice a été autorisé, dès lors que l'intérêt du service le justifie ou que l'activité ne revêt plus un caractère accessoire (décret du 27 janvier 2017, art. 11).

Dans la répartition des missions, le vice-président et le bureau (dans le cadre de ses avis) veillent à prévenir toute incompatibilité susceptible de naître de l'exercice d'une activité accessoire.

Bonnes pratiques

Les membres du Conseil peuvent être autorisés à cumuler une activité accessoire à leur activité principale. Cette activité accessoire peut être lucrative ou non et s'exercer auprès d'une personne ou d'un organisme public ou privé. Son exercice est soumis à certaines conditions légales et réglementaires, notamment : i) être compatible avec les fonctions qui leur sont confiées et ne pas affecter leur exercice et ii) ne pas porter atteinte au fonctionnement normal, à l'indépendance ou à la neutralité du Conseil. L'exercice d'une activité accessoire ne doit, en tout état de cause, pas compromettre la disponibilité des membres du Conseil pour l'exercice de leurs fonctions et la réalisation des objectifs qui leur sont assignés. L'article 6 du décret du 27 janvier 2017 donne la liste (exhaustive) des activités accessoires susceptibles d'être autorisées. On trouvera en annexe mentionnées quelques-unes de ces activités. Les membres du Conseil sont invités à consulter le décret du 27 janvier 2017 pour accéder à la liste complète.

Même si le décret du 27 janvier 2017 prévoit la possibilité d'autoriser les agents publics à effectuer des expertises ou des consultations auprès d'une entreprise privée ou d'un organisme privé à but lucratif, l'exercice de telles activités par des membres du Conseil est, en revanche, peu opportun, eu égard à la nature de leurs fonctions et aux exigences d'impartialité et d'indépendance qui s'imposent à eux. Une demande d'autorisation en ce sens sera examinée avec circonspection par le vice-président.

De même, un membre du Conseil ne peut exercer une mission d'arbitrage en dehors du cadre des missions du CGEDD qu'après autorisation du vice-président et à la condition, d'une part, que

⁶ Ce décret a abrogé le décret n° 2007-658 du 2 mai 2007 modifié *relatif au cumul d'activités des fonctionnaires, des agents non titulaires de droit public et des ouvriers des établissements industriels de l'Etat* pris pour l'application de l'article 25 de la loi du 13 juillet 1983.

l'arbitrage ne porte pas sur un litige intéressant une personne publique et, d'autre part, que cette mission soit compatible avec les fonctions qui lui sont confiées et n'affecte pas leur exercice (voir l'article 25 septies I de la loi du 13 juillet 1983 modifiée). En particulier il doit veiller à ce qu'elle ne porte atteinte ni à son indépendance personnelle, ni à l'impartialité ou à la crédibilité du CGEDD. Dans tous les cas, il peut être utile d'interroger le comité de déontologie.

Même si les plafonds de cumul ont été supprimés par la loi n° 2007-148 du 2 février 2007 *de modernisation de la fonction publique* (qui avait procédé à la réécriture de l'article 25 de la loi du 13 juillet 1983), la rémunération des activités accessoires ne saurait être excessive.

1.8. - L'exercice de mandats politiques

Les membres du Conseil sont libres de faire acte de candidature à toute élection, sous réserve des cas d'inéligibilité prévus par le code électoral, notamment ses articles LO. 132, L. 195, L. 196, L. 231, LO. 296 et L. 340.

Lorsqu'un membre fait acte de candidature à un mandat électif, ou s'il exerce déjà un tel mandat à son arrivée au Conseil, il en informe le vice-président. Les membres associés au sens de l'article 6 du décret n°2015-1229 du 2 octobre 2015 relatif au CGEDD informent le président de la formation à laquelle ils appartiennent, qui en informe le vice-président.

Les agents publics (fonctionnaires et agents non titulaires) qui font acte de candidature à une fonction publique élective bénéficient de droit des facilités de service (nombre de jours d'absence) prévues par le code du travail pour participer à la campagne électorale. Ces absences peuvent être prises en une ou plusieurs fois, au gré de l'agent, à condition que chaque absence soit au moins d'une demi-journée entière. L'agent doit avertir le président de la formation dont il relève et le secrétaire général vingt-quatre heures au moins avant le début de chaque absence.

Pour bénéficier des autorisations d'absence prévues par le code général des collectivités territoriales, l'agent qui occupe des mandats ou des fonctions publiques électives informe le président de la formation dont il relève et le secrétaire général de la date de la réunion ou de la séance dès qu'il en a connaissance. Pour bénéficier des crédits d'heure prévus par le même code, il informe par écrit, au minimum trois jours avant son absence, le président de la formation dont il relève et le secrétaire général en précisant la date et la durée de l'absence envisagée, ainsi que le crédit d'heures auquel il a encore droit au titre du trimestre en cours.

Les règles applicables aux fonctionnaires de l'État et aux agents non titulaires de droit public candidats à un mandat ou à une fonction publique élective ou occupant un tel mandat ou une telle fonction sont précisées en annexe.

*

II. LES RÈGLES DÉONTOLOGIQUES PARTICULIÈRES

II.1. - La qualité des productions du CGEDD

Loin d'être une préoccupation parmi d'autres pour le CGEDD, la qualité est au cœur de ses priorités. Elle conditionne à la fois la confiance dans sa parole, sa crédibilité et son rayonnement. Avant de s'incarner dans des règles, elle repose sur l'esprit de responsabilité de chacun des membres du Conseil. Pour ces raisons, la qualité possède une dimension déontologique qui justifie la place qui lui est réservée dans la présente charte.

La qualité des productions du Conseil est fondée sur l'expérience, les compétences, la complémentarité des approches, la rigueur intellectuelle, l'esprit d'initiative, le sens des responsabilités, la capacité d'écoute et la liberté de jugement de ses membres, ainsi que sur la collégialité de ses travaux.

Le vice-président, assisté par le bureau, veille à la qualité des productions du Conseil, notamment grâce à l'élaboration de guides de l'audit, de l'inspection et de l'évaluation, et à la formation initiale et continue de ses membres, dans le cadre d'un plan de formation. Il veille à la mise à jour régulière et à l'application du dispositif qualité.

Les membres du Conseil mettent en œuvre les méthodes et les techniques en usage, inscrites dans des procédures et des guides méthodologiques qui sont rendus publics.

Ils accomplissent scrupuleusement leurs missions tout en restant maîtres de leurs méthodes de travail et du champ de leurs investigations ainsi que de leurs conclusions. Ils doivent être en mesure de détailler leurs méthodes de travail pour toute mission.

Ils s'acquittent de leur mission en répondant aux questions qui leur sont posées et en apportant aux commanditaires les éclairages utiles tout en veillant à conserver à leurs travaux un caractère collégial.

Les rapports et avis sont établis au terme d'un travail collectif. En cas de divergences de vue sur leurs analyses ou leurs conclusions, les rapporteurs s'efforcent de les surmonter dans un esprit constructif et de compréhension mutuelle. Les divergences de vue qui, malgré ces efforts, ne peuvent pas être surmontées sont mentionnées dans le rapport. Le partage entre ce qui est avéré et ce qui est sujet à incertitude ou interprétation y figure explicitement.

Toute conclusion écrite mettant en cause un service dans le cadre d'un audit ou d'une inspection est soumise à l'avis contradictoire du chef de service concerné, qui est joint au rapport de mission accompagné de la réponse de ses auteurs.

Toute personne mise en cause dans le cadre d'une enquête administrative doit pouvoir exprimer ses observations ou commentaires écrits sur la teneur des propos relatés dans le procès-verbal de son audition et les voir annexés au procès-verbal.

II.2. - L'obligation de discrétion professionnelle

L'obligation de discrétion professionnelle est prévue par l'article 26 de la loi du 13 juillet 1983 précitée.

Les membres du Conseil sont soumis aux obligations de discrétion professionnelle communes à l'ensemble des fonctionnaires.

L'étendue des pouvoirs d'investigation résultant de l'article 19 du décret du 2 octobre 2015 relatif au CGEDD leur impose en outre, au-delà des obligations communes, une obligation particulière de discrétion professionnelle.

Le Conseil garantit aux services et institutions objets d'investigations la confidentialité des données et des informations issues desdites investigations lorsqu'elles sont personnelles ou couvertes par une règle légale de secret ou de confidentialité.

Bonnes pratiques

L'obligation de discrétion professionnelle s'impose pour tous les faits, saisines, informations ou documents dont les membres ont connaissance à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions, et notamment au cours de leurs missions.

Elle impose la plus grande réserve dans la divulgation à des tiers d'informations non publiques, notamment lorsqu'un rapport destiné à conclure une mission n'est pas communicable ou n'a pas été publié.

Les membres du Conseil veillent, en particulier, à ne donner ni traitement préférentiel, ni accès privilégié aux informations en leur possession à quiconque.

Le respect de l'obligation de discrétion professionnelle est sans préjudice des dispositions relatives à la liberté d'accès aux documents administratifs et de celles concernant le droit d'accès à l'information relative à l'environnement.

II.3. La prévention des conflits d'intérêts

II.3.1. - Qu'est-ce qu'un conflit d'intérêts ?

La notion de conflit d'intérêts est une notion large, qui va bien au-delà de la prise illégale d'intérêts – traitée en annexe.

Au sens de l'article 2 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 *relative à la transparence de la vie publique*, « *constitue un conflit d'intérêts toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction* ».

II.3.2. - Les situations fréquentes de conflit d'intérêts

Les conflits d'intérêts sont susceptibles de naître de diverses circonstances. Parmi celles-ci, et de manière non exhaustive, peuvent être cités les fonctions exercées antérieurement, d'autres fonctions assurées au sein du Conseil, des activités accessoires ou externes, même exercées à titre bénévole, des positions exprimées antérieurement – oralement ou par écrit – sur des sujets connexes à la mission confiée, des liens de proximité familiale, amicale ou associative avec des personnes exerçant une responsabilité en rapport avec une mission, ou encore des intérêts personnels détenus directement ou indirectement dans des entreprises ou des organismes divers concernés ou susceptibles d'être concernés par la mission (sur ce dernier cas, voir l'annexe).

II.3.3. - Prévention des incompatibilités avec les fonctions exercées au sein du Conseil

Les membres du Conseil sont soumis aux règles communes applicables aux agents publics pour l'exercice d'activités accessoires, rétribuées ou non (voir ci-dessus, chapitre I.7.).

II.3.4. - La prévention des conflits d'intérêts à l'occasion de la réalisation des missions confiées au Conseil

Les membres du Conseil ne peuvent effectuer aucune mission portant sur un service, une institution ou un organisme au sein duquel ils ont été en fonction ou dont ils ont exercé la tutelle avant l'expiration d'un délai de trois ans suivant la cessation de cette fonction ou de l'exercice de cette tutelle.

Tout membre qui se porte candidat à la réalisation d'une mission ou qui accepte de prendre en charge une mission pour laquelle il a été pressenti, quelle qu'en soit la nature, certifie sur l'honneur, le cas échéant sur un formulaire-type, qu'aucun conflit d'intérêts n'est susceptible de naître de cette mission. En cas de doute, il en informe le président de la formation à laquelle il appartient. Il peut également saisir pour avis le comité de déontologie selon les modalités prévues à l'article III.3.2.

Le vice-président et le bureau veillent également à ce que les différentes missions ou fonctions confiées à un membre ne présentent pas d'incompatibilité entre elles ou avec celles dévolues au président ou au coordonnateur de la formation dont il relève.

Les rapports concluant des missions conduites uniquement par des membres du Conseil comportent une mention par laquelle leurs auteurs attestent que l'impartialité d'aucun d'entre eux n'a été mise en cause par des intérêts particuliers ou en raison de ses activités passées ou présentes. La même mention est apposée sur les rapports des missions réalisées conjointement avec d'autres inspections générales, sous réserve de leur accord.

Bonnes pratiques

La plupart des conflits d'intérêts résultent du manque de vigilance et de sensibilisation des intéressés. Le discernement et le jugement personnels sont donc au cœur de la prévention des conflits d'intérêts. Celle-ci repose sur une démarche de responsabilisation de chacun des membres du Conseil et de l'institution elle-même, fondée sur des bases objectives et transparentes.

Pour faciliter cette démarche de responsabilité, il sera proposé à tout membre du Conseil, lors de son affectation, et aussi souvent que nécessaire par la suite, un entretien consacré à cette question, lui permettant de faire état de ses intérêts ou activités, passés ou présents, de nature patrimoniale, professionnelle, familiale ou personnelle, susceptibles de mettre en cause, même du seul point de vue des apparences, son impartialité ou son indépendance.

Cet entretien devrait notamment permettre de traiter les cas où l'abstention ou le déport de l'intéressé, à l'occasion d'une mission particulière, ne suffirait pas à prévenir son éventuelle mise en cause. Par exemple, le cas où sa seule appartenance à une section particulière du Conseil pourrait suffire à jeter le doute sur son impartialité en raison des intérêts qu'il détiendrait (ou qu'il aurait détenus) dans un organisme susceptible de faire l'objet de missions d'évaluation ou d'audit de la part de cette section. Ces intérêts ou activités ne doivent être mentionnés que si, par leur nature ou leur intensité, ils imposent d'éviter que certaines missions ou certaines questions soient traitées par l'intéressé. Ces missions ou questions peuvent être définies en fonction de la matière à laquelle elles se rattachent, de l'administration ou de l'identité des personnes concernées (liens de parenté ou de relations personnelles).

L'intéressé apprécie le degré des précisions qu'il souhaite donner sur l'explicitation de la nature de son intérêt ou de son activité, au regard des limites inhérentes au respect de sa vie privée. L'anonymat des tiers intéressés est préservé, sauf si leur identité est consubstantielle à l'intérêt (lien avec un conjoint ou un parent par exemple).

Cet entretien aura lieu avec le président de la formation à laquelle appartient l'intéressé. Pour les présidents de section, il se déroule avec le vice-président. Enfin, tout membre du Conseil sera libre de consulter le comité de déontologie, soit de façon préventive, soit à l'occasion d'une affaire particulière.

Compte tenu des éléments dont il est fait état lors de l'entretien, l'intéressé est affecté et son travail organisé, de façon à éviter les situations dans lesquelles un doute pourrait naître quant à son impartialité ou son indépendance ; si cela s'avère nécessaire, il peut aussi lui être proposé un changement d'affectation, au sein du Conseil.

L'entretien déontologique est exclusivement destiné à faciliter la prévention des conflits d'intérêts au sein du CGEDD et n'exonère l'intéressé d'aucune de ses obligations déontologiques.

II.4. - Les règles applicables à l'occasion et après la cessation des fonctions

II.4.1. - Les dispositions qui régissent l'exercice d'une activité après la cessation de fonctions

Les conditions selon lesquelles les fonctionnaires ou les agents non titulaires de droit public ayant cessé temporairement ou définitivement leurs fonctions dans l'administration peuvent exercer une activité privée sont régies par l'article 432-13 du code pénal, par l'article 25 octies de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires⁷ et par le décret du 27 janvier 2017⁸.

⁷ Les dispositions de cet article, issues de l'article 10 de la loi n°2016-483 du 20 avril 2016, remplacent l'article 87 de la loi n°93-122 du 29 janvier 1993 *relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des*

Ces dispositions concernent les activités libérales ainsi que les activités professionnelles pouvant être exercées au sein d'une entreprise privée ou d'un organisme privé sans but lucratif. Elles concernent également les emplois susceptibles d'être tenus dans des entreprises publiques exerçant leurs activités dans un secteur concurrentiel et conformément aux règles du droit privé.

Elles s'appliquent tant aux agents en position de disponibilité qu'aux agents retraités.

Les membres du Conseil partis en disponibilité ou à la retraite peuvent, comme tout fonctionnaire et agent de droit public, exercer librement une activité pour le compte d'une administration ou d'un organisme public. Ils restent tenus à l'obligation de discrétion professionnelle et au devoir de réserve.

En revanche, l'article 8 du décret n° 94-582 du 12 juillet 1994 *relatif aux conseils et aux dirigeants des établissements publics, des entreprises du secteur public et de certaines entreprises privées* prévoit que sauf autorisation spéciale du ministre dont il relève, après consultation de la commission de déontologie lorsque s'appliquent les dispositions de l'article 87 de la loi du 29 janvier 1993⁹, il est interdit à un fonctionnaire ayant représenté l'État au conseil (d'administration ou de surveillance) d'une société d'entrer au service de cette société, à un titre quelconque, avant l'expiration d'un délai de cinq ans à compter du jour où il a quitté le conseil.

II.4.2. - Les formalités à respecter pour exercer une activité après la cessation de fonctions

Conformément au décret du 27 janvier 2017 (art. 2), tout membre du Conseil concerné par ce texte qui part en disponibilité ou à la retraite et se propose d'exercer une activité privée est tenu d'en informer par écrit son autorité de gestion trois mois au moins avant le début de l'exercice de son activité privée¹⁰. Il en informe simultanément le vice-président par l'intermédiaire du secrétaire général.

Il doit de même faire connaître aux mêmes autorités tout nouveau changement d'activité intervenant dans un délai de trois ans à compter de sa cessation de fonction dans cette administration.

Les membres du Conseil s'engagent à remettre à disposition, au moment où ils partent en disponibilité ou à la retraite, les mandats de toute nature qu'ils détiennent par décision administrative, et en raison de leurs fonctions au Conseil, dans des organes de gouvernance d'une entreprise ou d'un établissement public ou dans des commissions, comités d'experts ou groupes de travail.

Pour la bonne application de ces règles, le secrétaire général du Conseil propose à chacun de ses membres concernés partant en disponibilité ou faisant valoir ses droits à la retraite, au moins un mois avant son départ, un entretien sur ses éventuelles perspectives d'activités professionnelles. L'intéressé peut également saisir pour avis le comité de déontologie dans les conditions prévues à l'article III.3.2.

II.4.3. - La commission de déontologie de la fonction publique prévue par l'article 25 octies de la loi du 13 juillet 1983

Tout membre du Conseil cessant définitivement ou temporairement ses fonctions et souhaitant exercer une activité privée lucrative, salariée ou non, dans une entreprise privée¹¹ ou un organisme de droit privé, ou une activité libérale, est tenu de saisir, préalablement, la commission de déontologie de

procédures publiques abrogé par le même article 10. L'ancienne « commission de déontologie » devient « commission de déontologie de la fonction publique ». Voir article II.4.3. ci-après.

⁸ Décret n°2017-105 du 27 janvier 2017 *relatif à l'exercice d'activités privées par des agents publics et certains agents contractuels de droit privé ayant cessé leurs fonctions, aux cumuls d'activités et à la commission de déontologie*. Ce décret, on le rappelle, abroge et remplace le décret n°2007-611 du 26 avril 2007 *relatif à l'exercice d'activités privées par des fonctionnaires ou agents non titulaires ayant cessé temporairement ou définitivement leurs fonctions et à la commission de déontologie*.

⁹ La version du décret n°94-582 « en vigueur au 27 juillet 2018 » sur le site de Légifrance faisait toujours référence à l'article 87 de la loi du 29 janvier 1993 pourtant abrogé par la loi du 20 avril 2016 qui lui a substitué l'article 25 octies de la loi du 13 juillet 1983.

¹⁰ Le régime antérieur prévu par l'article 2 du décret du 26 avril 2007 imposait une obligation d'information de son administration par l'intéressé un mois au moins avant la cessation de ses fonctions au sein de son administration.

¹¹ Au sens de ces dispositions, est assimilé à une entreprise privée tout organisme ou toute entreprise exerçant son activité dans un secteur concurrentiel conformément aux règles de droit privé.

la fonction publique afin d'apprécier la compatibilité de cette activité avec les fonctions qu'il a exercées au cours des trois années précédant le début de cette activité¹².

A défaut pour l'intéressé de prendre lui-même l'initiative de la saisine, le vice-président saisit la commission¹³.

Ces dispositions appellent plusieurs observations intéressant leur mise en œuvre :

- a) A la différence du régime applicable sous l'empire de la loi du 29 janvier 1993, la saisine de la commission de déontologie de la fonction publique est désormais obligatoire et systématique.
- b) En vertu du II du 25 octies de la loi du 13 juillet 1983, la saisine de la commission est obligatoire, dans les mêmes conditions, en cas de projet de création ou de reprise d'une entreprise par un fonctionnaire sur le fondement du III de l'article 25 septies de la même loi, afin d'apprécier la compatibilité de ce projet avec les fonctions qu'il exerce (voir annexe).
- c) Cette saisine étant préalable à l'exercice de l'activité privée, et la commission disposant, pour se prononcer, d'un délai de deux mois à compter de sa saisine, celle-ci doit intervenir au minimum deux mois avant le début de l'activité faisant l'objet de la saisine.
- d) L'obligation de saisine s'impose durant les trois années suivant la cessation des fonctions. Elle s'applique donc aux membres du Conseil retraités depuis moins de trois ans.
- e) En cas de doute sur l'obligation ou non de saisir la commission de déontologie – par exemple sur le caractère lucratif de l'activité exercée ou sur le caractère privée de l'entreprise considérée –, tout membre du Conseil peut saisir pour avis le comité de déontologie dans les conditions prévues par l'article III.3.2.

L'avis alors susceptible d'être rendu par le comité de déontologie ne serait en aucun cas opposable en droit, que ce soit à l'administration et au Conseil, à la commission de déontologie ou au comité de déontologie lui-même.

Un tel avis ne dégagerait pas l'auteur de la saisine de la responsabilité qui lui incombe en propre d'apprécier si sa situation personnelle relève ou non des dispositions relatives à la saisine obligatoire de la commission de déontologie. En tout état de cause, il ne saurait engager ni la responsabilité du Conseil, ni celle des membres du comité de déontologie, à titre individuel ou collectif.

Enfin, dans l'hypothèse où le comité de déontologie a rendu un avis, celui-ci doit être joint à la saisine de la commission de déontologie¹⁴.

- f) La loi apporte des précisions quant à la mission de la commission de déontologie. Celle-ci apprécie si l'activité qu'exerce ou que projette d'exercer le fonctionnaire risque de compromettre ou de mettre en cause le fonctionnement normal, l'indépendance ou la neutralité du service, de méconnaître l'un des principes déontologiques mentionnés à l'article 25 de la loi du 13 juillet 1983 ou de placer l'intéressé en situation de prise illégale d'intérêts (art. 432-13 du code pénal).

*

¹² Tel est le nouveau régime prévu au III de l'article 25 octies de la loi du 13 juillet 1983, dans sa rédaction issue de l'article 10 de la loi n°2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires.

¹³ A défaut de saisine par le fonctionnaire ou l'autorité dont il relève, le président de la commission peut saisir celle-ci dans un délai de trois mois à compter de l'embauche du fonctionnaire.

¹⁴ Voir l'article 25 du décret n°2017-105 du 27 janvier 2017.

III. LE COMITÉ DE DÉONTOLOGIE

Le comité de déontologie a été créé par l'article 20 du décret n° 2015-1229 du 2 octobre 2015 relatif au Conseil général de l'environnement et du développement durable. Sa composition, les conditions et les modalités de sa saisine et les modalités de son fonctionnement ont été fixées par arrêté du 2 octobre 2015 de la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie. Ces dispositions sont reproduites en annexe.

La loi n°2016-483 du 20 avril 2016 (art. 11) a introduit dans la loi du 13 juillet 1983 un article 28 bis ouvrant à tout fonctionnaire le droit de consulter un « référent déontologue », chargé de lui apporter tout conseil utile au respect des obligations et des principes déontologiques mentionnés aux articles 25 à 28 de la même loi.

L'article 2 du décret n°2017-519 du 10 avril 2017 relatif au référent déontologue est venu préciser les modalités d'organisation et d'exercice de ses missions par ce référent. Le comité de déontologie du CGEDD satisfait à ces dispositions.

L'arrêté du 28 décembre 2017 relatif à la fonction de référent déontologue au sein du ministère de la transition écologique et solidaire et du ministère de la cohésion des territoires a créé, en application du décret du 10 avril 2017, un collège pour exercer la fonction de référent déontologue au sein des deux ministères intéressés. Placé auprès des ministres, ce collège est compétent pour les fonctionnaires et agents des directions d'administration centrale, des services déconcentrés des ministères concernés et des établissements publics placés sous leur tutelle.

L'application des principes et des règles relatifs à la déontologie au CGEDD procède d'un dispositif institué par un décret spécifique, visé par l'arrêté du 28 décembre 2017. En application de ce décret, le comité de déontologie du CGEDD est le référent déontologue (au sens du décret du 10 avril 2017) pour les membres du conseil.

III.1. - Les missions du comité de déontologie

Le comité de déontologie du CGEDD (ci-après « le comité de déontologie » ou « le comité ») éclaire le vice-président, le bureau et les membres du Conseil sur l'interprétation et l'application des règles énoncées dans la présente charte.

Il conseille le vice-président pour le suivi et la mise en œuvre de la charte et le secrétaire général dans l'exercice des missions qu'il tient de celle-ci.

Il connaît des situations individuelles qui lui sont soumises dans les conditions prévues au chapitre III.3 ci-après et joue à cet égard un rôle de conseil et d'assistance au profit des membres du Conseil.

De façon générale, il participe, par ses avis et recommandations, au respect des principes énoncés dans la présente charte.

Sa vocation est de conseiller et d'éclairer, elle n'est ni d'ordonner ni de sanctionner ni de dénoncer¹⁵.

III.2. - Les prérogatives et l'irresponsabilité juridique du comité de déontologie

Le comité de déontologie est une instance consultative. Il rend des avis ou émet des recommandations. Il ne dispose d'aucun pouvoir de décision ou de sanction à l'exception du pouvoir, qu'il exerce dans le cadre et les limites de la présente charte, de décider de la recevabilité des saisines qui lui sont adressées (chapitre III.4.) et d'organiser ses travaux (chapitre III.5.).

Il peut émettre toute recommandation visant à enrichir ou préciser les dispositions de la charte ou à améliorer les conditions de son application.

¹⁵ Sous réserve, naturellement, du 2^e alinéa de l'article 40 du code de procédure pénale qui fait obligation à tout fonctionnaire qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance d'un crime ou d'un délit « d'en donner avis sans délai au procureur de la République et de lui transmettre tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs. »

Il peut se saisir d'office de toute question déontologique de portée générale ou particulière intéressant l'organisation ou le fonctionnement du Conseil – y compris les conditions d'exercice de ses missions – , même si elle ne fait pas l'objet d'une disposition particulière dans la charte.

Le comité ne peut pas se saisir d'office d'une question touchant à une situation individuelle. S'il estime qu'une situation dont il a connaissance peut utilement justifier son intervention, il peut en aviser le vice-président, auquel revient la décision de le saisir, après avis du bureau.

Le comité ne peut se prononcer que sur le fondement de la présente charte, à l'exclusion de tout autre texte, exception faite de ceux qui sont expressément mentionnés ou cités par la charte.

Le comité de déontologie est un organe collégial. Sans préjudice de la manière dont il organise ses travaux, ses membres ne peuvent être saisis ou rendre des avis ou des recommandations à titre individuel.

Les avis du comité de déontologie rendus sur saisine des membres du Conseil en application de la présente charte le sont à titre consultatif. Ils ne sont juridiquement pas opposables. Ils n'engagent ni la responsabilité de l'administration et du Conseil, ni celle des membres du comité de déontologie, à titre individuel ou collectif.

III.3. - Les conditions et les modalités de saisine du comité de déontologie

Le comité de déontologie peut être saisi de « demandes d'avis » ou de « réclamations » par tout membre du Conseil dans les conditions et selon les modalités définies ci-après. Lorsque la formation d'autorité environnementale du CGEDD est concernée par une demande d'avis adressée par le vice-président au comité de déontologie, son président est consulté avant la saisine.

III.3.1. - La saisine pour avis du comité de déontologie par le vice-président

Le comité de déontologie peut être saisi, à l'initiative du vice-président, de toute demande d'avis de portée générale ou particulière en rapport, soit avec une question déontologique générale – qui peut par exemple appeler une appréciation sur l'opportunité de faire évoluer le contenu de la charte –, soit avec l'interprétation des dispositions de la charte ou avec leur application à un cas particulier ou à la situation individuelle de l'un de ses destinataires.

Lorsque le vice-président décide, après avis du bureau, de saisir de sa propre initiative le comité d'une demande d'avis sur une situation individuelle, il en informe l'intéressé préalablement à la saisine. Celui-ci dispose de 15 jours pour faire connaître ses objections éventuelles à cette initiative.

Si le vice-président, après avis du bureau, confirme sa décision de saisine, il en informe sans délai l'intéressé. Il veille à conserver à la saisine un caractère confidentiel. L'avis donné par le bureau sur le fondement du présent article est consigné par écrit sur une feuille à part du procès-verbal du bureau. Cet avis n'est pas diffusé.

L'intéressé est rendu destinataire de l'avis du comité de déontologie selon les modalités prévues à l'article III.5.3.

III.3.2. - La saisine pour avis du comité de déontologie par un membre du Conseil

Tout membre du Conseil peut saisir pour avis le comité de déontologie sur une question intéressant directement sa situation personnelle¹⁶. Il en informe préalablement, par écrit, le responsable de la formation dont il relève qui en informe lui-même le vice-président.

Cette demande peut concerner toute question de fait ou de droit intéressant directement la situation personnelle de l'intéressé, par exemple, l'obligation ou non de saisir la commission de déontologie de la fonction publique prévue par l'article 25 octies de la loi du 13 juillet 1983 modifiée (sous réserve de

¹⁶ Au sens de la présente charte, la « situation personnelle » ne fait référence qu'à la situation professionnelle, à l'exclusion de la vie privée. Pour des hypothèses de saisine individuelle pour avis, voir ci-dessus, articles II.5.2. et II.5.3.

l'irresponsabilité juridique du comité de déontologie : voir plus haut, les paragraphes e) et f) de l'article II.4.3. et le dernier alinéa du chapitre III.2.).

Si préalablement à la saisine du comité de déontologie, le vice-président constate qu'une demande similaire a déjà fait l'objet d'un avis dont il a connaissance du contenu, il peut transmettre à l'intéressé les éléments de réponse correspondants – en veillant à effacer les informations à caractère personnel ou confidentiel susceptibles d'y figurer.

Si le vice-président considère que la demande ne remplit pas les conditions fixées au premier alinéa du chapitre III.4., il en informe de même son auteur.

Le vice-président ne peut s'opposer à la saisine du comité de déontologie par un membre du Conseil. Il peut cependant faire connaître au comité, à l'occasion d'une telle saisine, son avis et, le cas échéant, celui du président de la formation d'autorité environnementale, sur la conformité de cette saisine aux dispositions de la charte.

III.3.3. - La saisine du comité de déontologie d'une réclamation par un membre du Conseil

Le comité de déontologie peut être saisi par tout membre du Conseil d'une réclamation. Elle doit être motivée par le respect ou la bonne application de la charte et concerner la situation personnelle de l'auteur de la saisine. Elle doit en outre répondre aux conditions de recevabilité fixées au chapitre III.4.

À la différence de la demande d'avis, la réclamation est portée à l'encontre d'une décision ou d'un acte quelconque dont l'auteur de la saisine estime : i) qu'il interfère avec sa situation personnelle au point, soit de compromettre le bon exercice de ses fonctions ou de sa mission, soit de porter atteinte (ou de menacer de porter atteinte) à son indépendance au sens de la charte de déontologie et ii) qu'il soulève ainsi une question quant au respect de cette charte.

III.3.4. - Les modalités de dépôt d'une réclamation

Toutes les réclamations sont adressées au secrétaire général du Conseil qui en informe sans délai le bureau et les transmet directement – et automatiquement – au président du comité de déontologie. Dans tous les cas, le secrétaire général veille à préserver le caractère confidentiel de ces réclamations.

III.3.5. – Les modalités de saisine du comité de déontologie

Quels qu'en soient l'auteur et l'objet, la saisine du comité s'effectue par écrit, soit par lettre, soit par courrier électronique.

III.4. - Les conditions de recevabilité de la saisine du comité de déontologie

Pour être recevable, la demande d'avis ou la réclamation doit pouvoir trouver une réponse pertinente sous la forme d'un avis du comité de déontologie rendu sur le fondement de la présente charte (y compris les textes qu'elle mentionne ou qu'elle cite) : soit qu'elle soulève une question d'interprétation de la charte, soit qu'elle appelle une réponse quant à l'application de celle-ci à une situation particulière.

Pour être recevable, une réclamation doit en outre remplir les deux conditions suivantes :

1°) L'auteur de la saisine doit être en mesure de démontrer l'existence soit d'une décision, soit d'un acte juridique, même non décisive (circulaire, avis, note, recommandation,...), soit d'un fait (comportement, assertion, publication...) matériellement constatable et datable à l'encontre duquel il porte sa réclamation. Il communique à cet effet tout élément probant utile au comité.

2°) Cette décision, cet acte ou ce fait, quel qu'en soit l'auteur (le responsable de la formation dont il relève, le vice-président, le bureau¹⁷, un autre membre du Conseil, une autorité extérieure au Conseil¹⁸ ou le comité de déontologie¹⁹) doit :

¹⁷ Par exemple si la réclamation intervient à la suite d'une décision du vice-président rendue après avis du comité de déontologie sur la situation de l'intéressé.

¹⁸ Voir ci-dessous, note n°19.

- avoir eu pour effet d'interférer dans la situation personnelle de l'auteur de la saisine, soit directement – en raison d'éléments de fait ou de droit qui lui sont propres –, **soit** indirectement – en sa qualité de membre du Conseil.
 - o En particulier, est susceptible d'interférer indirectement dans la situation personnelle d'un membre du Conseil une décision ou un acte qui remettrait en cause l'équilibre entre sa nécessaire indépendance au sens de la présente charte (voir chapitre I.3. ci-dessus) et le respect du principe hiérarchique auquel il demeure soumis en sa qualité de fonctionnaire²⁰.
- par son existence même, soulever une question quant au respect de la charte de déontologie ou présenter un risque ou une menace pour sa bonne application.

Le comité ne peut être saisi d'une réclamation portée par un membre du Conseil à l'encontre d'un avis rendu par lui sur saisine de la même personne pour les mêmes faits.

Le comité ne peut être saisi au nom ou pour le compte d'un tiers, même par mandat ou délégation écrit.

Le comité de déontologie est seul compétent pour apprécier, en premier et dernier ressort, la recevabilité d'une demande d'avis ou d'une réclamation. Il peut opposer l'irrecevabilité à une réclamation en raison de l'ancienneté de la décision, de l'acte ou des faits qui l'ont motivée.

III.5. - Le fonctionnement du comité de déontologie

Sous réserve des dispositions du présent chapitre, le comité organise ses travaux comme il l'entend.

III.5.1. - Les auditions préparatoires à l'avis

Le comité est libre d'auditionner, s'il le juge utile, les auteurs des demandes d'avis ou des réclamations dont il est saisi. Il les entend s'ils en font la demande. Le vice-président du Conseil est entendu chaque fois qu'il le demande.

Si une réclamation, jugée recevable par le comité, met nommément en cause une tierce personne, celle-ci est immédiatement informée du motif de la réclamation et de la possibilité dont elle dispose d'être entendue par lui si elle le demande. Le comité lui communique, d'une part, les éléments d'information au vu desquels il a jugé la réclamation recevable, d'autre part, un exemplaire de la présente charte. L'audition de la personne visée intervient dans un délai suffisant pour lui permettre de prendre connaissance de ces informations et de préparer, le cas échéant, son audition.

Le comité auditionne en outre toute personne qu'il juge susceptible de l'éclairer dans ses avis.

III.5.2. - La confidentialité des travaux du comité de déontologie

Le comité de déontologie assure à ses délibérations la confidentialité nécessaire au respect, notamment, de la vie privée et des opinions des personnes qui le saisissent ou qu'il auditionne.

Chacun des membres du comité est soumis, à titre personnel, à une stricte obligation de confidentialité au regard des informations personnelles auxquelles il a accès.

¹⁹ Par exemple si la réclamation fait suite à un avis du comité rendu sur une saisine à l'initiative du vice-président.

²⁰ Par exemple, la question a pu être posée à un comité de déontologie de savoir comment garantir l'indépendance des membres d'un corps d'inspection d'un ministère quand ils sont amenés, dans le cadre de missions d'audit ou d'inspection, à formuler des recommandations ou des avis sur l'organisation ou le fonctionnement des services du secrétaire général de ce ministère, alors même que celui-ci a le pouvoir, au nom du ministre responsable de la gestion du corps, de les évaluer et de prendre des décisions concernant leur avancement ou leur rémunération.

III.5.3. - La communication des avis rendus sur des demandes d'avis

Sous réserve des dispositions du présent article, les avis du comité de déontologie rendus sur des demandes d'avis sont en principe transmis au vice-président.

Si l'avis porte sur une situation individuelle, il est transmis par le secrétariat du comité au membre du Conseil concerné sous pli « personnel et confidentiel ». Le vice-président en est rendu destinataire après effacement des informations à caractère confidentiel qui y figurent, le cas échéant.

Si le comité de déontologie considère que la protection de la vie privée, des opinions ou, par exemple, du secret médical du membre du Conseil concerné est incompatible avec la communication de l'avis à un tiers, ou s'il estime que cette communication pourrait lui porter préjudice, il en informe le vice-président et lui transmet une synthèse indiquant a minima le sens de l'avis rendu.

Le vice-président donne communication au bureau des avis et synthèses reçus du comité de déontologie.

III.5.4. - La communication des avis rendus sur des réclamations

L'avis du comité de déontologie rendu à la suite d'une réclamation est transmis, selon les mêmes modalités et sous les mêmes conditions que celles applicables au cas précédent, à l'auteur de la saisine et au vice-président.

Le vice-président donne communication de l'avis au bureau.

III.5.5 – Les autres modalités de fonctionnement du comité de déontologie

Le règlement intérieur du comité, adopté le 10 janvier 2018, précise les modalités de son organisation et de son fonctionnement. Il est consultable par les membres du Conseil.

Le secrétariat du comité de déontologie est assuré par le secrétaire général du Conseil.

Le comité se réunit chaque fois que nécessaire et, en tout état de cause, au moins une fois par an.

Il établit un rapport annuel, rendu public, qui explicite, dans le respect des obligations de confidentialité mentionnées aux articles III.5.2. et III.5.3., le contenu ou le sens des avis qu'il a rendus et donne toutes informations propres à éclairer les destinataires de la charte sur l'application des règles déontologiques.

*

ANNEXE

L'exception au non-cumul d'activités liée à la représentation de l'État dans les conseils des sociétés à participation de l'État ou de ses établissements publics

L'ordonnance n° 2014-948 du 20 août 2014 *relative à la gouvernance et aux opérations sur le capital des sociétés à participation publique* a modifié les règles de désignation des représentants de l'État dans les conseils d'administration ou de surveillance des sociétés dont l'État et ses établissements publics industriels ou commerciaux détiennent, seuls ou conjointement, une participation. Elle a remplacé les dispositions de l'article 139 de la loi n°2001-420 du 15 mai 2001 *relative aux nouvelles régulations économiques*, qui a été abrogé.

L'ordonnance du 20 août 2014 distingue les représentants *désignés* par l'État en vertu de l'article 4 et les membres *proposés* par l'État et désignés par l'organe compétent de la société (l'assemblée générale des actionnaires) en vertu de l'article 6.

En vertu de l'article 4, l'État *désigne* un représentant dans les CA (ou les CS) des sociétés dont il détient directement²¹, seul ou conjointement avec ses établissements publics, plus de la moitié du capital. Le décret n° 2014-949 portant application de l'ordonnance du 20 août 2014 prévoit que ce représentant est désigné (par le ministre chargé de l'économie) parmi les *agents publics* de l'État de catégorie A ou d'un niveau équivalent, en activité, ayant au moins cinq années d'expérience professionnelle. En pratique, ce représentant est issu de l'Agence des participations de l'État (APE).

En vertu de l'article 6-I, l'État peut *proposer* des personnes pour siéger comme membres au conseil d'administration ou de surveillance des sociétés dont l'État détient seul, directement, de 10% à 50% du capital. En vertu de l'article 6-II, l'État peut également *proposer* des personnes pour siéger au conseil d'administration ou de surveillance des sociétés dans lesquelles l'État ou ses EPIC, seuls ou conjointement, détiennent directement ou indirectement une participation. L'article 6-III prévoit que les membres proposés par l'État en application du I ou du II peuvent, « *nonobstant les dispositions du 2° du I de l'article 25 septies de la loi du 13 juillet 1983* » [voir le 1° de l'article I.7.1.], *avoir la qualité d'agents publics de l'État* ».

Dans ce cas donc, il est admis que des agents publics de l'État (titulaires ou non) proposés par l'État *peuvent*²² participer aux organes de direction (conseil d'administration ou de surveillance) de certaines sociétés au capital desquelles l'État ou ses établissements publics sont présents, alors même qu'elles sont à but lucratif, qu'elles ne présentent pas un caractère social ou philanthropique ou qu'elles n'ont pas une gestion désintéressée²³. À cet égard au moins, l'article 6 de l'ordonnance de 2014 ne fait que confirmer ce que prévoyait déjà l'article 139 de la loi NRE.

Cependant, en faisant exception de façon expresse à l'interdiction posée au 2° du I de l'article 25 septies de la loi du 13 juillet 1983 – exception qui n'était qu'implicite dans la loi NRE – l'ordonnance traduit l'intention de ses auteurs à la fois de mieux asseoir et de mieux sécuriser la position des agents de droit public désignés par l'organe compétent de l'entreprise sur proposition de l'État pour

²¹ Les participations détenues par des « holdings » dont l'objet principal est précisément la détention de titres et dont la totalité du capital est détenue par l'État sont assimilées à des participations détenues directement par l'État.

²² Par cette formulation, l'ordonnance de 2014 entend notamment ouvrir à l'État la possibilité de se faire représenter dans les conseils par des personnes issues du secteur privé (n'ayant pas la qualité d'agent public), ce qui n'était pas possible sous l'empire de la loi du 15 mai 2001, sauf à ce que l'État fasse appel à des présidents, directeurs généraux ou directeurs généraux adjoints de ses établissements publics et des sociétés dont il détenait, directement ou indirectement, seul ou avec ses établissements publics, plus de la moitié du capital.

²³ La gestion d'un organisme (une association ou entreprise) est « désintéressée » lorsque sont remplies les trois conditions suivantes : 1°) l'organisme doit, en principe, être géré et administré à titre bénévole par des personnes n'ayant elles-mêmes, ou par personne interposée, aucun intérêt direct ou indirect dans les résultats de l'exploitation ; 2°) il ne doit procéder à aucune distribution directe ou indirecte de bénéfice, sous quelque forme que ce soit ; 3° les membres de l'organisme et leurs ayants droit ne doivent pas pouvoir être déclarés tributaires d'une part quelconque de l'actif, sous réserve du droit de reprise des apports. Par ailleurs, nonobstant l'interdiction prévue au 2° du I de l'article 25 septies de la loi du 13 juillet 1983, de participer aux organes de direction de sociétés ou d'associations à but lucratif, les fonctionnaires peuvent être autorisés à créer ou reprendre une entreprise sous les conditions prévues au III du même article 25 septies. Voir plus bas, les précisions sur le cumul d'activités.

siéger dans les conseils de sociétés commerciales au regard des règles de non-cumul posées par le statut des fonctionnaires.

Enfin, le IV de l'article 6 de l'ordonnance du 20 août 2014 procède du même souci de clarté et de protection juridique contre les risques liés à l'exercice de ces activités en prévoyant expressément que les membres *proposés* par l'État en application de cet article 6 pour siéger dans les conseils peuvent bénéficier, dans l'exercice de leur mandat, d'une protection organisée dans les conditions prévues à l'article 11 de la loi du 13 juillet 1983²⁴.

*

Le délit de prise illégale d'intérêts

Qu'est-ce que le délit de prise illégale d'intérêts ?

L'interdiction de la prise illégale d'intérêts fait obstacle à ce que certaines personnes connaissent des affaires dans lesquelles elles-mêmes, leur famille ou leur entourage détiennent déjà des intérêts ou profitent de leur position pour en détenir. Cette prise illégale d'intérêts est susceptible de nuire à leur indépendance dans l'exercice de leurs fonctions.

La détention d'intérêts est le plus souvent constituée par la simple possession de valeurs mobilières des entreprises concernées. La notion de prise d'intérêts recouvre aussi la participation « *par travail, conseil ou capitaux* » au sens de l'article 432-13 du code pénal. Par ailleurs, peu importe que les titres soient gérés directement ou par un organisme bancaire ou financier : seule compte la *détention*.

Les textes qui prohibent la prise illégale d'intérêts et leur application aux membres du Conseil

La prise illégale d'intérêts est prohibée par l'article 432-12 du code pénal dans les termes suivants :

Le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public ou par une personne investie d'un mandat électif public, de prendre, recevoir ou conserver, directement ou indirectement, un intérêt quelconque dans une entreprise ou dans une opération dont elle a, au moment de l'acte, en tout ou partie, la charge d'assurer la surveillance, l'administration, la liquidation ou le paiement, est puni de cinq ans d'emprisonnement et d'une amende de 500 000 €, dont le montant peut être porté au double du produit tiré de l'infraction (...). ».

En tant que personnes susceptibles de se voir confier des missions d'inspection ou d'audit de personnes visées à l'article 2 du décret n° 2015-1229 du 2 octobre 2015 *relatif au Conseil général de l'environnement et du développement durable*, les membres du Conseil sont, chacun pour ce qui le concerne et à titre personnel, soumis à ces dispositions.

Cette interdiction est en outre prescrite de façon spécifique aux fonctionnaires et aux agents non titulaires de droit public par le 4° du I de l'article 25 septies de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 modifiée *portant droits et obligations des fonctionnaires* qui interdit au fonctionnaire « *de prendre ou de détenir, directement ou par personnes interposées, dans une entreprise soumise au contrôle de l'administration à laquelle il appartient ou en relation avec cette dernière, des intérêts de nature à compromettre son indépendance.* »

Cet article s'applique également aux agents dans l'exercice d'une activité accessoire autorisée sur le fondement du décret n°2017-105 du 27 janvier 2017 qui régit les conditions du cumul d'activités (voir ci-dessus, chapitre I.7.).

Que faire en cas de situation de conflits d'intérêts avérée ou potentielle ?

Dans l'hypothèse où un membre du Conseil se trouverait dans une situation susceptible de tomber sous le coup des dispositions de l'article 432-12 du code pénal ou du 4° du I de l'article 25 septies de la loi du 13 juillet 1983 modifiée – par exemple s'il est désigné pour auditer une entreprise dans laquelle il détient des actions ou une association dans laquelle il exerce une responsabilité – il lui

²⁴ Dans sa rédaction issue de l'article 20 de la loi du 20 avril 2016, cet article prévoit que : « I. A raison de ses fonctions et indépendamment des règles fixées par le code pénal et par les lois spéciales, le fonctionnaire ou, le cas échéant, l'ancien fonctionnaire bénéficie, dans les conditions prévues au présent article, d'une protection organisée par la collectivité publique qui l'emploie à la date des faits en cause ou des faits ayant été imputés de façon diffamatoire. »

appartient d'en informer sans délai le vice-président. Il lui est recommandé de saisir le comité de déontologie s'il a un doute sur l'existence possible d'un conflit d'intérêts.

*

Compléments sur l'exercice de mandats politiques

Les compléments qui suivent ne sont pas destinés aux membres associés du Conseil. Ils visent à permettre aux autres membres candidats à un mandat ou à une fonction électorale²⁵ d'exercer leurs droits politiques en évitant qu'il ne soit porté atteinte tant aux dispositions du code général des collectivités territoriales qu'à la neutralité et au bon fonctionnement du Conseil ainsi qu'à la déontologie des agents publics.

Les absences pour campagne électorale²⁶

À l'instar des salariés de droit privé²⁷, et conformément aux dispositions des articles L.3142-56 et suivants du code du travail, les agents publics (fonctionnaires et agents non titulaires) qui font acte de candidature à une fonction publique électorale (élections législatives, sénatoriales, régionales, départementales et municipales et élections à l'Assemblée de Corse et au Parlement européen) bénéficient de droit des facilités de service prévues par le code du travail pour participer à la campagne électorale.

Le nombre de jours d'absence de droit est différent selon la nature de l'élection :

- élection législative ou sénatoriale : 20 jours ouvrables maximum ;
- élection régionale, départementale ou municipale (commune d'au moins 3 500 habitants), à l'Assemblée de Corse et au Parlement européen : 10 jours ouvrables maximum.

Ces absences peuvent être prises en une ou plusieurs fois, au gré de l'agent, à condition que chaque absence soit au moins d'une demi-journée entière.

Sur demande de l'agent, la durée des absences est imputée sur celle du congé payé annuel, (y compris les jours de réduction du temps de travail (RTT) accumulés sur son compte épargne-temps), dans la limite des droits qu'il a acquis à ce titre à la date du premier tour de scrutin : les absences sont alors rémunérées au même titre que les congés.

Lorsqu'elles ne sont pas imputées sur le congé payé annuel, les absences ne sont pas rémunérées. Elles donnent alors lieu à récupération²⁸, en accord avec le président de la formation dont relève l'intéressé et le secrétaire général.

Par ailleurs, pour prolonger la durée de ces absences, les candidats aux élections peuvent demander, le cas échéant, à être placés en position de disponibilité pour convenances personnelles pour les agents titulaires (ou en congé non rémunéré, s'il s'agit de stagiaires ou d'agents non titulaires), au-delà des 10 jours ou 20 jours prévus à l'article L.3142-56 du code du travail.

Il n'y a pas lieu de procéder au remplacement de l'agent concerné qui sera réintégré automatiquement dans son poste à l'expiration de sa disponibilité ou de son congé.

Les membres permanents ou les chargés de mission exerçant leurs fonctions à temps partiel bénéficient du même volume de facilités horaires, proratisé en fonction de leur quotité de temps de travail.

²⁵ L'article 34 de la Constitution réserve à la loi le soin de fixer les règles concernant les conditions d'exercice des mandats électoraux et des fonctions électives des membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales. La notion de « fonction » fait référence aux fonctions *exécutives* – notamment locales : président de conseil régional, de conseil départemental ou de conseil municipal.

²⁶ Outre les dispositions législatives et réglementaires auxquelles il est renvoyé dans les développements qui suivent, les destinataires peuvent consulter la circulaire du 18 janvier 2005 *relative à la situation des fonctionnaires et agents civils de l'État candidats à une fonction publique électorale*. Leur attention est cependant attirée sur le fait que l'article L.122-24-1 du code du travail mentionné dans cette circulaire a été remplacé par les articles L.3142-56 et suivants du même code.

²⁷ L'article L.3142-64 du code du travail étend aux fonctionnaires et agents non titulaires (notamment de l'État) les dispositions prévues pour les salariés du secteur privé, sauf s'ils bénéficient de dispositions plus favorables.

²⁸ Les textes ne précisent pas les modalités de cette récupération. Elle devrait pouvoir s'opérer soit sur une base journalière, soit une base hebdomadaire.

En résumé :

Si un membre du Conseil candidat à une élection ne souhaite pas imputer ses absences sur ses congés payés annuels et que son absence n'excède pas les 10 ou 20 jours ouvrables (selon la nature de l'élection), il devra récupérer les jours d'absence pris une fois passée l'élection. En d'autres termes, il n'existe pas de crédit d'heures (rémunérées ou indemnisées par l'administration) au bénéfice du candidat à un mandat électif.

Si l'absence du candidat excède les 10 ou 20 jours ouvrables – ou si le candidat anticipe qu'elle excédera cette durée, il doit demander son placement en disponibilité pour convenances personnelles (ou en congé non rémunéré s'il est agent non titulaire), au moins pour la durée de l'absence excédant les 10 ou 20 jours ouvrables prévus. S'il dispose d'un crédit de jours de congés suffisant sur son compte épargne-temps, il peut aussi demander à ce que ses jours d'absence supplémentaires soient imputés sur son compte épargne-temps, dans la limite du nombre de jours accumulés sur celui-ci. Dans les deux cas, le placement en disponibilité ou l'absence prolongée est accordée sous réserve des nécessités du service.

Enfin, l'exercice de responsabilités de premier plan au sein d'une formation politique ou dans l'équipe de campagne d'un candidat à un mandat national n'ouvre droit à aucune autorisation d'absence ni à aucun crédit d'heures. Dès lors que l'investissement personnel lié à cet exercice est incompatible avec l'exercice normal des activités au Conseil, les dispositions applicables sont les mêmes que celles indiquées au paragraphe précédent.

Précisions relatives aux absences pour mandat électif communal, départemental ou régional²⁹

La situation des fonctionnaires qui occupent des mandats ou des fonctions publiques électives est régie par le code général des collectivités territoriales (CGCT). Elle ouvre droit en particulier à :

- des autorisations d'absence permettant aux élus³⁰ de se rendre et de participer aux séances plénières de l'assemblée délibérante, aux réunions des commissions créées par une délibération de cette assemblée ainsi qu'aux réunions des assemblées délibérantes et des bureaux des organismes où il a été désigné pour représenter la collectivité ;
- des crédits d'heures forfaitaires et trimestriels et dont le montant varie selon l'importance de la population de la collectivité concernée et les fonctions exercées³¹. Ces crédits d'heures permettent aux élus de disposer du temps nécessaire à l'administration de leur collectivité locale et des organismes auprès desquels ils la représentent ainsi qu'à la préparation des réunions des instances au sein desquelles ils siègent ;
- un congé non rémunéré de 18 jours, pour tous les types de mandats et quel que soit le nombre de mandats détenus, devant permettre la formation des élus locaux à l'exercice de leurs fonctions.

Ces dispositions s'appliquent aux salariés du secteur privé et ont été étendues aux agents publics.

Les heures non utilisées pendant le trimestre ne sont pas reportables.

En cas de travail à temps partiel, le crédit d'heures est réduit proportionnellement à la réduction du temps de travail prévue pour l'emploi considéré.

L'employeur est tenu d'accorder aux élus concernés, sur demande de ceux-ci, l'autorisation d'utiliser leur crédit d'heures.

Dès lors qu'ils ne sont pas rémunérés, les autorisations d'absence et les crédits d'heures doivent faire l'objet de récupérations en temps ou de retenues à due concurrence sur le traitement de l'intéressé.

²⁹ Voir sur la question, outre les dispositions législatives et réglementaires auxquelles il est renvoyé dans les développements qui suivent, la circulaire n° 2446 du 13 janvier 2005 *relative aux facilités en temps bénéficiant aux fonctionnaires titulaires de mandats politiques*.

³⁰ Les conseillers municipaux (art. L.21236-1), les conseillers départementaux (art. L.3123-1), les conseillers régionaux (art. L.4135-1) et les membres de l'Assemblée de Corse (art. L.4135-1 et L.4422-12 combinés).

³¹ Pour les mandats de maire, adjoint au maire et conseiller municipal, voir CGCT, art. L.2123-2 et R.2123-3 à R.2123-5 ; pour les mandats de maire, adjoint au maire et conseiller d'arrondissement (Paris, Lyon et Marseille), voir CGCT, art. R.2511-21 ; pour les mandats de président et vice-président de département et de conseiller départemental, voir CGCT, art. L.3123-2 et R.3123-4 ; pour les mandats de président et vice-président de région et de conseiller régional, voir CGCT, art. L.4135-2 et R.4135-4 ; pour le mandat de président et de membre de conseil exécutif de l'Assemblée de Corse, voir CGCT, art. R.4422-2. Le conseil municipal peut voter une majoration de la durée des crédits d'heures dans la limite de 30% par élu municipal (CGCT, art. L.2123-4).

Le temps d'absence utilisé au titre des autorisations d'absence ou des crédits d'heure trimestriels ne peut dépasser la moitié de la durée légale du travail pour une année civile.

Le temps d'absence autorisée pour l'exercice d'un mandat est assimilé à une durée de travail effective pour la détermination des congés payés et au regard de tous les droits découlant de l'ancienneté. Les droits à avancement et pension sont maintenus à l'agent.

Aucun licenciement ni déclassement professionnel, aucune sanction disciplinaire ne peuvent être prononcés en raison des absences pour l'exercice du mandat politique sous peine de nullité et de dommages et intérêts au profit de l'élu. La réintégration ou le reclassement dans l'emploi est de droit.

Par ailleurs, il est interdit à l'employeur de prendre en considération les absences au titre de l'exercice du mandat pour arrêter ses décisions en ce qui concerne le recrutement, la formation professionnelle, l'avancement, la rémunération et l'octroi d'avantages sociaux.

Enfin, lorsqu'elle n'est pas incompatible avec l'exercice d'une fonction publique non élective, l'accession d'un membre du Conseil à un mandat local d'une particulière importance, comme ceux de maire d'une grande ville, de président de conseil général ou de président de conseil régional peut, pour des raisons de disponibilité, justifier qu'il demande son placement en position de détachement dans les conditions prévues par les articles L. 2123-10, L. 3123-8 et L. 4135-8 du code général des collectivités territoriales ou, au moins, son placement à temps partiel. Cette demande ne peut pas lui être refusée.

*

Compléments sur le cumul d'activités : les exceptions au principe de non-cumul

Certaines activités ne sont pas concernées par l'interdiction de cumul – leur exercice ne nécessite pas d'autorisation préalable –, soit parce qu'elles entrent dans le champ des dérogations expressément prévues par la loi – soumises à simple déclaration – mais elles ne concernent pas les membres du CGEDD³², soit parce qu'elles s'exercent librement.

Les exceptions légales au principe de non-cumul : les activités qui s'exercent librement

- En vertu du V de l'article 25 septies de la loi du 13 juillet 1983 modifiée, la production des œuvres de l'esprit au sens des articles L. 112-1, L. 112-2 et L. 112-3 du code de la propriété intellectuelle, s'exerce librement, dans le respect des dispositions relatives au droit d'auteur des agents publics et sous réserve de l'article 26 de la loi du 13 juillet 1983 relatif à l'obligation de secret professionnel (dans le cadre des règles instituées dans le code pénal) et à l'obligation de discrétion professionnelle qui incombent aux fonctionnaires ;
- L'exercice d'une activité bénévole au profit de personnes publiques ou privées sans but lucratif. L'exercice d'une activité bénévole relève de la vie privée des agents publics. À ce titre, elle n'est soumise à aucune autorisation préalable à la condition de respecter les interdictions du I de l'article 25 septies de la loi du 13 juillet 1983 modifiée (voir article I.7.1. ci-dessus et notes de bas de page n° 3 et 4).

Nota : La loi du 20 avril 2016 a supprimé la possibilité pour les fonctionnaires et agents non titulaires de droit public de détenir librement des parts sociales et de percevoir les bénéfices qui s'y rattachent, comme de gérer librement leur patrimoine personnel ou familial.

Au sens de l'article L. 112-2 du code de la propriété intellectuelle, sont considérées comme des œuvres de l'esprit les livres, brochures et autres écrits littéraires, artistiques et scientifiques – y compris les traductions, adaptations, transformations ou arrangements des œuvres de l'esprit – mais aussi les conférences, allocutions, sermons, plaidoiries et autres œuvres de même nature. Les œuvres de dessin, de peinture, de gravure, de sculpture, d'architecture, les plans, croquis, maquettes, etc. sont également

³² Le II de l'article 25 septies de la loi du 25 juillet 1983 modifiée prévoit deux dérogations à l'interdiction d'exercer à titre professionnel une activité privée lucrative. La première vise à permettre au dirigeant d'une société ou d'une association à but lucratif admis à un concours ou recruté comme agent contractuel de continuer à exercer provisoirement son activité privée. La seconde s'applique aux agents contractuels qui, dans la fonction publique d'Etat, occupent un emploi permanent à temps incomplet d'une durée maximale de 70% d'un service à temps complet.

des œuvres de l'esprit. La liberté reconnue aux membres du Conseil de produire de telles œuvres n'est pas exclusive du respect des obligations qui leur incombent en tant qu'agents publics en matière de secret professionnel et de discrétion professionnelle. Par exemple, elle n'autorise pas l'auteur d'un essai sur l'administration qui voudrait illustrer son propos par des exemples tirés de son expérience personnelle à faire état d'informations non publiques obtenues dans le cadre de son activité professionnelle.

Les autres exceptions : les activités accessoires autorisées (décret du 27 janvier 2017)

La loi du 13 Juillet 1983 modifiée par la loi du 20 avril 2016 prévoit désormais deux régimes d'autorisation de cumul d'activités :

- a) Le III de l'article 25 septies prévoit que le fonctionnaire qui occupe un emploi à temps complet peut, à sa demande, être autorisé par l'autorité hiérarchique dont il relève à accomplir un service à temps partiel pour créer ou reprendre une entreprise et à exercer, à ce titre, une activité lucrative³³.

Le service à temps partiel ne peut être inférieur au mi-temps. L'autorisation est accordée, sous réserve des nécessités de la continuité et du fonctionnement du service et compte tenu des possibilités d'aménagement de l'organisation du travail, pour une durée de deux ans maximum, renouvelable pour une durée d'un an.

Enfin, cette demande d'autorisation est soumise au préalable à l'examen de la commission de déontologie de la fonction publique (voir ci-dessus, article II.4.3.).

- b) En vertu du IV de l'art. 25 septies, le fonctionnaire peut être autorisé par l'autorité hiérarchique dont il relève à exercer, « à titre accessoire, une activité, lucrative ou non, auprès d'une personne ou d'un organisme public ou privé, dès lors que cette activité est compatible avec les fonctions qui lui sont confiées et n'affecte pas leur exercice ». Par dérogation au 1° du I de l'article 25 septies³⁴, cette activité peut être exercée sous le régime de travailleur indépendant.

Le décret n° 2017-105 du 27 janvier 2017 pris pour l'application de ces dispositions dispose que l'agent « peut être autorisé à cumuler une activité accessoire avec son activité principale, sous réserve que cette activité ne porte pas atteinte au fonctionnement normal, à l'indépendance ou à la neutralité du service ou ne mette pas l'intéressé en situation de méconnaître l'article 432-12 du code pénal [concernant le conflit d'intérêts]. Cette activité peut être exercée auprès d'une personne publique ou privée. Un même agent peut être autorisé à exercer plusieurs activités accessoires » (art. 5). Cette activité accessoire ne peut être exercée qu'en dehors des heures de service de l'agent (art. 9).

La circulaire n° 2157 du 11 mars 2008 relative au cumul d'activités, dont la consultation reste utile malgré l'évolution de l'état du droit, définit l'activité principale comme « l'activité statutaire du fonctionnaire ou l'activité qui justifie le recrutement d'un agent non titulaire, telle que définie dans son contrat. C'est l'activité exercée dans le cadre professionnel habituel qui est qualifiée de "principale" et ce indépendamment de la quotité de temps de travail. A contrario, l'activité est réputée "accessoire" dès lors qu'elle s'inscrit dans le cadre d'un cumul et qu'elle ne constitue pas une modalité d'exercice de l'activité principale de l'agent, inhérente à sa fonction et exercée dans le cadre de son service³⁵ ». Parmi les activités accessoires susceptibles d'être autorisées en vertu du décret du 27 janvier 2017 (art. 6), figurent notamment (la liste ci-dessous n'est pas exhaustive) :

- les expertises ou les consultations auprès d'une entreprise ou d'un organisme privé (sous réserve des dispositions du 3°) du I de l'article 25 septies de la loi du 26 juillet 1983 (voir 3° de l'article I.7.1. ci-dessus) et que ces expertises ou consultations ne soient pas contraires aux intérêts de toute personne publique (et pas seulement de la personne publique qui emploie l'agent) (voir cependant les « bonnes pratiques » conseillées sous l'article I.7.3. ci-dessus s'agissant des expertises ou consultations auprès d'une entreprise privée ou d'un organisme privé à but lucratif) ;

³³ Ce régime d'autorisation fait partie des nouveautés introduites par la loi du 20 avril 2016 en matière de cumul d'activités. Dans sa rédaction précédente, la loi du 13 juillet 1983 (1° du II de l'article 25) imposait au fonctionnaire souhaitant créer ou reprendre une entreprise une simple déclaration à l'autorité hiérarchique, soumise au préalable à l'examen de la commission de déontologie. Pendant une durée maximale de deux ans, ce fonctionnaire pouvait ainsi exercer à titre professionnel une activité privée lucrative cumulable avec son emploi à plein temps dans l'administration.

³⁴ Voir plus haut, article I.7.1.

³⁵ L'activité accessoire doit être entendue comme une activité s'exerçant sur une durée limitée, qui peut être occasionnelle ou régulière : mission, vacation, expertise, conseil, formation, etc.

- les activités d'enseignement et de formation ;
- les activités à caractère sportif ou culturel, y compris l'encadrement et l'animation dans les domaines sportif, culturel, ou de l'éducation populaire ;
- l'activité de conjoint collaborateur au sein d'une entreprise artisanale, commerciale ou libérale mentionnée à l'article R.121-1 du code de commerce ;
- l'aide à domicile à un ascendant, à un descendant, à son conjoint, à son partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou à son concubin, permettant au fonctionnaire de percevoir, le cas échéant, les allocations afférentes à cette aide ;
- les travaux de faible importance réalisés chez des particuliers ;
- les activités d'intérêt général exercées auprès d'une personne publique ou auprès d'une personne privée à but non lucratif ;
- les missions d'intérêt public de coopération internationale ou auprès d'organismes d'intérêt général à caractère international ou d'un Etat étranger.

Enfin, deux autres activités accessoires peuvent être autorisées à la condition de s'exercer sous le régime de l'auto-entrepreneur : d'une part, les services à la personne³⁶, d'autre part la vente de biens fabriqués personnellement par l'agent.

De façon générale, les activités d'enseignement et de formation ont vocation à être autorisées pour les membres du CGEDD, sous réserve qu'elles s'exercent dans le respect de la présente charte. Il en est de même des activités d'expertise et de consultation dès lors qu'elles ne concernent pas des services ou des personnes entrant dans le champ d'intervention du CGEDD tels qu'ils sont visés à l'article 2 du décret n° 2015-1229 du 2 octobre 2015 *relatif au Conseil général de l'environnement et du développement durable*³⁷ et à condition de respecter l'interdiction posée au 3° du I de l'article 25 septies de la loi du 26 juillet 1983 (voir article I.7.1. ci-dessus).

*

Les dispositions réglementaires relatives au comité de déontologie du CGEDD

Article 20 du décret n° 2015-1229 du 2 octobre 2015 relatif au Conseil général de l'environnement et du développement durable :

« Les membres du Conseil général de l'environnement et du développement durable exercent leurs fonctions dans le respect d'une charte de déontologie arrêtée par le ministre chargé de l'environnement et du développement durable, sur proposition du comité permanent saisi par le vice-président.

La charte rappelle, et en tant que de besoin complète, les règles qui s'appliquent aux membres du conseil, ainsi que les garanties d'indépendance dont ils bénéficient pour l'exercice des missions qui leur sont confiées. Elle comporte, le cas échéant, des dispositions adaptées pour tenir compte de la situation des membres associés.

Le vice-président est responsable du suivi et de l'application de la charte. Dans les conditions prévues par celle-ci, il saisit à cette fin, en tant que de besoin, le comité de déontologie mentionné au quatrième alinéa, après consultation du président de la formation d'autorité environnementale lorsqu'elle est concernée.

Un comité de déontologie composé de personnalités extérieures au conseil éclaire le vice-président, le bureau et les membres du conseil sur l'application des principes et des règles énoncés dans la charte de déontologie. La composition du comité, les conditions et les modalités de sa saisine et les modalités de son fonctionnement sont fixées par arrêté du ministre chargé de l'environnement et du développement durable. »

³⁶ Au sens de l'article L.7231-1 du code du travail : garde d'enfants, assistance aux personnes âgées, aux personnes handicapées, ou aux autres personnes qui ont besoin d'une aide personnelle à leur domicile ou d'une aide à la mobilité dans l'environnement de proximité favorisant leur maintien à domicile, services à domicile relatifs aux tâches ménagères ou familiales.

³⁷ Il s'agit : i) des services centraux et déconcentrés placés sous l'autorité des ministres visés au paragraphe II de l'article 1^{er} et des services déconcentrés relevant du Premier ministre et intervenant dans les domaines énumérés au même paragraphe ; ii) des organismes publics ou privés que la loi, le règlement ou les stipulations d'une convention placent sous la tutelle des ministres visés à l'article 1^{er} ou soumettent à leur contrôle ; iii) des organismes bénéficiaires de financements versés par les ministères concernés ou les établissements publics intervenant dans leurs domaines de compétence.

Article 4 de l'arrêté du 2 octobre 2015 relatif aux missions et à l'organisation du Conseil général de l'environnement et du développement durable pris pour l'application du décret n° 2015-1229 du 2 octobre 2015 :

« Le comité de déontologie mentionné à l'article 20 du décret n° 2015-1229 du 2 octobre 2015 susvisé est composé de trois personnalités qualifiées choisies prioritairement parmi les membres honoraires ou en activité du Conseil d'État, de la Cour des comptes, des corps d'inspection générale ou des conseils généraux, ou les corps d'enseignants-chercheurs ou de professeurs des universités.

Les membres de ce comité sont nommés pour une durée de trois ans renouvelable, par arrêté du ministre chargé de l'environnement et du développement durable qui désigne parmi eux son président.

Le comité de déontologie a un rôle consultatif. Il éclaire le vice-président, le bureau et les membres du conseil sur l'application de la charte de déontologie du conseil. Il participe, par ses avis et ses recommandations, au respect des principes et des règles qu'elle énonce. Il rend des avis sur les situations individuelles qui lui sont soumises dans le cadre de la charte. Il peut émettre toute recommandation sur le contenu de la charte ou son application.

Dans les conditions prévues par la charte, il peut être saisi de demandes d'avis. Chaque membre du conseil peut en outre le saisir d'une réclamation à l'encontre d'un acte ou d'un fait interférant avec sa situation personnelle et soulevant une question en rapport avec l'application de la charte.

Le comité assure à ses délibérations la confidentialité nécessaire au respect de la vie privée et des opinions des personnes qui le saisissent ou qu'il auditionne. Ses membres sont personnellement tenus à une obligation de confidentialité au regard des informations personnelles auxquelles ils ont accès.

Le secrétariat du comité est assuré par le secrétariat général du conseil. Il est soumis à l'obligation de confidentialité mentionnée à l'alinéa précédent.

Le comité de déontologie établit un rapport annuel d'activité qui est présenté au comité permanent et rendu public. »