

CODE DE CONDUITE ET DE DÉONTOLOGIE DU FONCTIONNAIRE

Préambule

La loi relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires a été promulguée le 20 avril 2016. Elle a pour but de renforcer la relation de confiance entre les Français et les fonctionnaires. Elle a modifié la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

Le présent code définit au bénéfice de chaque agent de la collectivité, de ses partenaires du service public (Etat, collectivités territoriales, autres institutions,...), de ses partenaires privés (SEML, prestataires privés,...) et de ses usagers, les règles de déontologie et d'éthique que chaque collaborateur doit adopter dans l'exercice de ses fonctions. Il sert de référence à chacun des agents, notamment dans son dialogue avec sa hiérarchie, pour adopter les comportements préventifs de toute atteinte à la probité, à la transparence, à l'exemplarité du service public et en signaler, le cas échéant, les manquements constatés.

L'attention des responsables de services est attirée sur les dispositions de l'article 28 al. 2 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant sur les droits et obligations des fonctionnaires qui dispose qu'aucun fonctionnaire n'est dégagé d'aucune des responsabilités qui lui incombent par la responsabilité propre de ses subordonnés.

Le présent code constitue un élément d'un dispositif plus global de prévention des risques de corruption qui comprend :

- (1) l'établissement et la mise à jour régulière d'une cartographie des risques,
- (2) la mise en œuvre d'un dispositif de formation destiné aux cadres et aux personnels les plus exposés aux risques de corruption et de trafic d'influence,
- (3) la mise en place d'un dispositif d'alerte interne destiné à permettre le recueil des signalements émanant des collaborateurs et relatifs à l'existence de conduites ou de situations contraires au présent code de conduite,
- (4) la mise en place d'une procédure de recueil des signalements communiquée au personnel interne et aux collaborateurs externes et occasionnels,
- (5) la tenue d'un registre des signalements des atteintes constatées aux règles établies par le présent code,
- (6) la mise en place d'un dispositif de contrôle et d'évaluation interne des mesures mises en œuvre pour appliquer les règles du présent code.

Enfin, au regard de l'importance de son champ, un code de déontologie spécifique aux marchés publics a été élaboré en complément du présent code. Il est également rappelé qu'un certain nombre de champs d'activités font déjà l'objet d'un encadrement par notes de service ou chartes communiquées à l'ensemble des agents (Charte du cadre, charte de la formation, charte informatique, charte de bonne conduite des véhicules), dont le non-respect constitue un manquement aux obligations de l'agent.

Le présent code a été présenté aux partenaires sociaux lors en réunion intersyndicale les 22 janvier et 8 février 2019 et en Comité Technique le 12 mars 2019.

Valeurs fondamentales qui fondent l'exercice du service public

La loi susvisée inscrit dans le statut général des fonctionnaires les obligations de **dignité**, d'**impartialité**, d'**intégrité**, de **probité**, de **neutralité** et le respect de la **laïcité**. La Ville et l'Eurométropole de Strasbourg par l'application du présent code s'assurent que chaque responsable de service veille à leur respect dans le fonctionnement quotidien des services dont il a la responsabilité.

L'autorité territoriale veille au respect du principe de laïcité qui garantit la liberté de conscience des agents publics, notamment leurs opinions et croyances religieuses, qu'ils doivent cependant s'abstenir de manifester dans l'exercice de leurs fonctions pour respecter le principe de stricte neutralité. Les agents doivent traiter également toutes les personnes et respecter leur liberté de conscience dans les limites de la protection du bon fonctionnement du service public, de l'ordre public et de la sécurité.

Aux valeurs exprimées directement dans le texte légal, s'ajoutent des principes qui fondent l'action quotidienne du fonctionnaire de l'Eurométropole : la loyauté à l'égard de l'institution, la discrétion professionnelle, le devoir de réserve et l'engagement dans l'exercice professionnel.

Les tâches qui sont confiées au fonctionnaire doivent être réalisées avec diligence, au meilleur de ses compétences et en faisant preuve de rigueur et de jugement. En particulier, le fonctionnaire doit adhérer aux plus hauts standards de qualité lorsqu'il exerce son travail.

Tout fonctionnaire est tenu de respecter les lois, règlements, politiques et directives qui s'appliquent à l'exercice de ses responsabilités. Il est de sa responsabilité de consulter et de comprendre tout encadrement juridique qui s'applique à son emploi. En cas de doute sur l'interprétation des règles, il doit poser ses questions ou faire valider ses interprétations auprès de son supérieur.

De même, afin d'écartier les soupçons de partialité qui pourraient porter sur la prise de décision publique, tout fonctionnaire doit veiller à faire cesser immédiatement ou à prévenir les situations de conflits d'intérêts dans lesquelles lui-même ou ses collaborateurs se trouveraient ou pourraient se trouver, à l'occasion du traitement d'un dossier ou en siégeant dans une instance collégiale.

Enfin, tout fonctionnaire est soumis à une obligation de neutralité. Il ne doit pas manifester, dans l'exercice de ses fonctions, ses convictions, qu'elles soient religieuses, philosophiques ou politiques notamment, tant à l'égard des usagers que vis-à-vis de ses collègues, ni faire prévaloir sa préférence pour une religion. Il doit traiter également toutes les personnes et respecter leur liberté de conscience.

Le Droit au conseil et à l'information

Devant le renforcement des obligations déontologiques dont les agents publics ont fait l'objet, à travers la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, le législateur a procédé à un renforcement corrélatif des droits des agents publics, auxquelles la collectivité réaffirme son attention à travers trois dispositions majeures.

Le droit au conseil déontologique

Aux termes de l'article 28 bis modifié de la loi 83-634 du 13 juillet 1983, « *tout fonctionnaire a le droit de consulter un référent déontologue, chargé de lui apporter tout conseil utile au respect des obligations et des principes déontologiques mentionnés aux articles 25 à 28* » de la dite loi de 1983.

Par arrêté, L'Eurométropole de Strasbourg a instauré au sein de son administration la fonction de Référent Déontologue, en charge du conseil en matière d'obligations et de principes déontologiques, de manière à contribuer pleinement à l'exemplarité des acteurs publics.

Le Référent Déontologue peut être sollicité pour tout conseil en totale confidentialité à l'adresse : conseil.deontologie@strasbourg.eu

Un dispositif d'alerte

La collectivité est dotée d'un dispositif d'alerte interne destiné à permettre le recueil des signalements émanant des collaborateurs internes permanents mais aussi des prestataires externes et des collaborateurs occasionnels et relatifs à l'existence de conduites ou de situations contraires au présent code de conduite. Ce dispositif respecte les dispositions du décret n° 2017-564 du 19 avril 2017. Son fonctionnement, et la nomination du Collège Déontologique font l'objet d'un arrêté du maire et du président.

Afin de garantir la stricte et impérative confidentialité au lanceur d'alerte, les signalements sont à effectuer auprès du Collège Déontologique au point de contact suivant :

Adresse postale : Monsieur le Président du collège de déontologie de la Ville et de l'Eurométropole de Strasbourg - 1 parc de l'Etoile - 67076 Strasbourg Cedex

Adresse électronique : alerte.deontologie@strasbourg.eu

Ou e isant le formulaire en ligne sur l'intranet.

Ce dispositif assure au lanceur d’alerte qu’il sera accusé réception de son signalement, qu’il sera tenu informé des suites données à son signalement et que les données issues des éléments transmis feront l’objet d’un traitement en conformité avec la réglementation sur le traitement et la conservation des données personnelles.

Il est enfin rappelé que l’article 40 al. 2 du code pénal prévoit que « *Toute autorité constituée, tout officier public ou fonctionnaire qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance d'un crime ou d'un délit est tenu d'en donner avis sans délai au procureur de la République et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs.* »

La protection fonctionnelle

La collectivité garantit l’application des dispositions relatives à la protection fonctionnelle des agents, inscrites à l’article 6 ter A de la loi du 13 juillet 1983 portant sur les droits et obligations des fonctionnaires.

« Aucune mesure concernant notamment le recrutement, la titularisation, la rémunération, la formation, l'évaluation, la notation, la discipline, la promotion, l'affectation et la mutation ne peut être prise à l'égard d'un fonctionnaire pour avoir relaté ou témoigné, de bonne foi, aux autorités judiciaires ou administratives de faits constitutifs d'un délit, d'un crime ou susceptibles d'être qualifiés de conflit d'intérêts au sens de l'article 25 bis dont il aurait eu connaissance dans l'exercice de ses fonctions.

Aucun fonctionnaire ne peut être sanctionné ou faire l'objet d'une mesure discriminatoire, directe ou indirecte, pour avoir signalé une alerte dans le respect des articles 6 à 8 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique. »

Afin de garantir l’application de ces dispositions, il est rappelé que la procédure de signalement doit :

- être adressée au supérieur hiérarchique ou au Collège Déontologique
- être réalisée de bonne foi et de manière désintéressée
- comporter les faits, informations ou documents, quelle que soit leur forme, de nature à étayer le signalement
- fournir les éléments permettant un échange avec le destinataire du signalement chargé d’en apprécier la recevabilité

Les Règles à respecter

Concernant la prévention des conflits d'intérêts (art.25 bis-I- de la loi du 13 juillet 1983 portant sur les droits et obligations des fonctionnaires)

Il est rappelé que constitue un conflit d'intérêts toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés, qui est de nature à influencer ou paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif des fonctions par l'agent.

L'agent doit prendre les mesures requises afin d'éviter tout conflit ou toute apparence de conflit d'intérêts, ou toute situation potentielle pouvant y mener, de façon à maintenir constamment son impartialité dans l'exercice de ses tâches ou responsabilités. S'il se trouve en situation de conflit ou d'apparence de conflit d'intérêts potentiel, il doit le déclarer immédiatement et se retirer de toute discussion, instruction, décision ou évaluation liée au dossier en cause.

Ainsi si ce dernier estime se trouver dans une situation de conflit d'intérêts, la loi indique clairement les dispositions qu'il doit adopter :

- Lorsqu'il est placé dans une position hiérarchique, le fonctionnaire saisit son supérieur hiérarchique ; ce dernier, à la suite de la saisine ou de sa propre initiative, confie, le cas échéant, le traitement du dossier ou l'élaboration de la décision à une autre personne ;
- Lorsqu'il a reçu une délégation de signature, s'abstient d'en user ;
- Lorsqu'il appartient à une instance collégiale, s'abstient d'y siéger ou, le cas échéant, de délibérer ;
- Lorsqu'il exerce des compétences qui lui ont été dévolues en propre, est suppléé par tout délégataire, auquel il s'abstient d'adresser des instructions. »

Concernant le renseignement d'une déclaration d'intérêt

En application des dispositions de la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires et du décret n° 2016-1967 du 28 décembre 2016 relatif à l'obligation de transmission d'une déclaration d'intérêts prévue à l'article 25 ter de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant sur les droits et obligations des fonctionnaires, certains collaborateurs ont obligation de renseigner une déclaration d'intérêts dont le contenu est exposé à l'article 7 dudit décret.

La procédure de recueil, de consultation et d'archivage doit en garantir la confidentialité.

La déclaration d'intérêts est adressée par le fonctionnaire sous double pli cacheté revêtu d'une mention relative à son caractère confidentiel, à l'autorité de nomination (Maire de la ville de Strasbourg ou Président de l'Eurométropole), qui en accuse réception. Elle peut également être transmise par voie dématérialisée.

L'autorité de nomination, après en avoir pris connaissance, les transmet, dans les mêmes formes, à l'autorité hiérarchique de l'agent, qui en accuse réception.

Les déclarations complémentaires, à renseigner dès lors qu'une modification substantielle est intervenue après renseignement de la déclaration initiale, sont adressées dans les mêmes conditions et formes à l'autorité hiérarchique.

L'autorité hiérarchique ou, le cas échéant, l'autorité de nomination est responsable du versement, en annexe du dossier individuel de l'agent prévu à l'article 18 de la loi du 13 juillet 1983 susvisée, de ces déclarations ainsi que, le cas échéant, de la recommandation ou l'information adressée par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique en application du III de l'article 25 ter de la loi du 13 juillet 1983 précitée. Ces documents sont conservés sous double pli cacheté.

Concernant le devoir de réserve

La liberté d'opinion est garantie par le statut général de la fonction publique.

Son expression doit toutefois respecter certaines formes, que l'on nomme obligation de réserve. Ainsi, elle ne doit pas être susceptible d'entraver le fonctionnement normal du service, notamment en jetant le discrédit sur l'administration, ou nuire à son efficacité. L'inobservation de cette obligation peut revêtir diverses formes : propos violents, excessifs ou injurieux, comportement outrancier, termes discourtois, dénigrement du service, diffusion inappropriée.

Le manquement éventuel à l'obligation de réserve est apprécié compte tenu de la nature des fonctions de l'agent, de la forme et du contenu de l'expression, des circonstances dans lesquelles elle s'est manifestée.

Concernant le principe de discrétion professionnelle (Article 26 al.2 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant sur les droits et obligations des fonctionnaires)

Tous les agents publics sont astreints au devoir de discrétion professionnelle.

L'agent public ne doit pas divulguer les informations faits ou documents, qui se rapportent donc au fonctionnement de son administration, dont il a connaissance de par l'exercice de ses fonctions.

Ainsi, la photocopie et la communication d'un document à un tiers non autorisé, la divulgation sur Internet d'éléments sur l'organisation du service, sont interdites.

Le devoir de discrétion est opposable aux administrés, hors informations et documents communicables de droit (réglementation sur l'accès aux documents administratifs).

Il s'impose également entre agents publics, dès lors qu'ils n'ont pas vocation à les connaître du fait de l'exercice de leurs fonctions. Ainsi sont évidemment autorisés les échanges entre collègues dans le cadre de l'instruction d'une affaire ou de l'étude d'un dossier par exemple.

Cette obligation peut être levée par l'autorité publique.

Concernant le secret professionnel (Article 26 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant sur les droits et obligations des fonctionnaires)

Les agents publics peuvent être tenus au secret professionnel dans le cadre des règles du code pénal (art. 26 loi 83-634 et art. 226-13 du code pénal). Il s'agit des agents qui exercent certaines professions ou certaines fonctions (même temporairement), et qui détiennent des informations ayant un caractère personnel et secret relatives par exemple à la santé, au comportement, à la situation personnelle ou familiale d'une personne (par exemples dossiers personnels et médicaux)...

Le secret professionnel tend à protéger la vie privée des administrés ou des autres agents publics.

Sont particulièrement concernés

- les médecins et tous les personnels de santé,
- les assistantes sociales,
- les agents chargés des enquêtes,
- les agents exerçant dans les services chargés des ressources humaines,

Le secret professionnel ne peut être opposé au Défenseur des droits. Il peut être levé

- pour la protection des personnes, pour révéler des maltraitances par exemple,
- pour préserver la santé publique (surveillance et évaluation dans le cadre de la politique de santé publique), pour déclarer des maladies nécessitant une intervention urgente,
- pour assurer la préservation de l'ordre public (dénonciation de crimes ou de délits) et le bon déroulement des procédures de justice (témoignages en justice, par exemple).
- si la personne intéressée a donné son autorisation,

Concernant l'acceptation de cadeaux et invitations

Il est rappelé que la corruption se définit comme un comportement pénalement répréhensible par lequel une personne (le corrompu) sollicite, agréé ou accepte un don, une offre ou une promesse, des présents ou des avantages quelconques en vue d'accomplir, de retarder ou d'omettre d'accomplir un acte entrant d'une façon directe ou indirecte dans le cadre de ses fonctions.

Le Code pénal (art. 432-11) sanctionne le fait par un agent public, de solliciter ou d'accepter « *des offres, des promesses, des dons, des présents ou des avantages quelconques pour lui-même ou pour autrui* » en contrepartie de l'usage de son influence au profit d'un tiers.

Pour les cadeaux, l'agent opérera une distinction selon le moment et la nature du cadeau :

- en période de soumission et d'attribution d'une commande publique (marché, délégation, autorisation d'occupation domaniale, appel à projets...) ou instruction d'une demande de subvention, l'agent s'abstiendra d'accepter tout cadeau quelle qu'en soit la nature ;
- hors ces périodes, il distinguera entre les cadeaux d'usage (biens de faible montant tels que les boîtes de chocolats, calendriers, stylos ou autres objets publicitaires ou promotionnels) et les cadeaux de valeur présentant un caractère manifestement excessif (bouteilles d'alcool, invitations à des événements sportives ou des manifestations culturelles ...). En cas de doute, il conviendra de solliciter l'avis du responsable hiérarchique qui pourra choisir de retourner le cadeau à l'entreprise ou l'accepter pour un usage collectif au sein du service. Dans tous les cas, les cadeaux sous forme d'argent devront être systématiquement refusés.

Pour les invitations à déjeuner :

En période de consultation, les agents intervenant directement ou indirectement dans le processus de sélection des prestataires s'abstiendront de participer à un repas d'affaire avec un candidat potentiel. En dehors des périodes de consultation, les invitations au restaurant sont autorisées à certaines conditions :

- être attentif à la fréquence des repas (un ou deux par an au maximum)
- signaler le repas à sa hiérarchie (et en établir un compte rendu si nécessaire),
- régler soi-même son repas ou le faire régler par la collectivité,
- être vigilant afin de ne pas dévoiler d'informations couvertes par le secret industriel et commercial concernant d'autres prestataires ni divulguer des renseignements portant sur des procédures de passation en cours ou à venir qui seraient susceptibles d'offrir au prestataire un avantage injustifié.

Toute invitation à participer gratuitement à un repas dans le cadre de représentation et dont le caractère et l'intérêt professionnels doivent être incontestables est préalablement contresignée par un membre de la direction générale ou de l'ex

Le fonctionnaire doit, en toutes circonstances, s'assurer de maintenir une indépendance et une impartialité et éviter d'être redevable envers la personne qui lui donne le cadeau ou l'invitation.

Concernant les déplacements professionnels

Dès lors qu'un déplacement est proposé par un prestataire externe de la collectivité, les règles suivantes s'appliquent :

- recueil de l'approbation de la hiérarchie
- agenda du déplacement qui justifie le caractère professionnel de ce dernier (la participation à une soirée de gala ou à la tenue d'un événement sportif ne doivent pas apparaître comme le motif premier du déplacement)
- prise en charge des frais de transport et d'hébergement par la collectivité
- rédaction d'un compte rendu de déplacement

Concernant le cumul d'activités (article 25 septies de loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant sur les droits et obligations des fonctionnaires)

En principe, l'agent public consacre l'intégralité de son activité professionnelle à ses tâches. Il ne peut pas exercer à titre professionnel une activité lucrative de quelque nature que ce soit.

Ce principe est toutefois tempéré par quelques aménagements.

Peuvent être autorisées par décision expresse préalable, et exercées éventuellement ou obligatoirement selon les cas sous le régime de l'auto-entrepreneur, certaines activités dites accessoires, limitées dans le temps, exercées en dehors des heures de service, (expertise, enseignement, conjoint collaborateur, aide à domicile, travaux de faible importance...), ou encore, à temps partiel, la création ou la reprise d'une entreprise.

D'autre part, un dirigeant d'une entreprise ou d'une association, recruté comme agent public, peut déclarer qu'il continue à exercer son activité privée pendant une durée limitée.

Enfin, certaines activités bien déterminées s'exercent librement, comme la production des œuvres de l'esprit.

Toutes ces activités doivent être compatibles avec les obligations de service, et ne pas porter atteinte au fonctionnement normal, à l'indépendance, à la neutralité du service ou aux principes déontologiques, et ne doivent pas placer l'agent dans une situation de prise illégale d'intérêt.

La commission de déontologie de la fonction publique peut être amenée à être saisie pour avis sur ces questions, à titre obligatoire ou facultatif selon les situations.

Concernant l'emploi de matériels publics (art. L2123-18-1-1 et L5211-13-1 du Code général des collectivités territoriales)

Hors les cas de mise à disposition prévue par délibération annuelle et de prêts au bénéfice de tiers autorisés par voie de conventionnement - autres communes et associations - , les prêts de matériel de la collectivité aux particuliers ou l'emploi de matériel public dans le cadre d'une activité privée sont formellement prohibés.

Concernant la gestion des ressources humaines

Les décisions relatives au recrutement, à la titularisation, la rémunération, la formation, l'évaluation, la notation, la discipline, la promotion, l'affectation et la mutation sont prises en conformité avec les principes généraux du service public applicables à la gestion des ressources humaines :

Le principe d'équité

Le principe d'équité signifie égal accès aux emplois publics mais aussi égalité des chances et des droits des candidats.

Le principe de neutralité

Le principe de neutralité est lié au principe de laïcité. Les agents de la fonction publique bénéficient de la liberté de conscience qui interdit toute discrimination dans l'accès aux fonctions comme dans le déroulement de la carrière.

Le principe de légalité

Le principe de légalité consiste à garantir la conformité des décisions prises par l'Eurométropole de Strasbourg avec l'ensemble des règles de droit.

Rappel des principales infractions et délits¹

1. Vol et détournement de biens publics (art. 311-1 et s du code pénal ; art. 432-15 du code pénal)
2. Détournement de fonds publics (art. 432-15 du code pénal)
3. Faux et usage de faux (art. 441-1 et s. du code pénal)
4. Corruption passive et du trafic d'influence commis par des personnes exerçant une fonction publique (art. 432-11 à 432-11-1 du code pénal)
5. Soustraction et du détournement de biens (art. 432-15 à 432-16 du code pénal)
6. Atteintes à la liberté d'accès et à l'égalité des candidats dans les marchés publics et les contrats de concession (art. 432-14 du code pénal)
7. Prise illégale d'intérêts (art. 432-12 à 432-13 du code pénal)
8. Concussion (art. 432-10 du code pénal)

Textes de référence :

- Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant sur les droits et obligations des fonctionnaires
- Loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires
- Loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique,
- Décret n°2017-519 du 10 avril 2017 relatif au référent déontologue dans la fonction publique
- Décret n°2017-564 du 19 avril 2017 relatif aux procédures de recueil des signalements émis par les lanceurs d'alerte au sein des personnes morales de droit public ou de droit privé ou des administrations de l'Etat
- 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 de la fonction publique
- Décret n° 2016-1967 du 28 décembre 2016 relatif à l'obligation de transmission d'une déclaration d'intérêts prévue à l'article 25 ter de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires
- Décret n° 2016-1968 du 28 décembre 2016 relatif à l'obligation de transmission d'une déclaration de situation patrimoniale prévue à l'article 25 quinquies de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires
- Code Pénal

¹ cf annexes au présent code pour un descriptif des infractions et délits cités