

REPUBLIQUE FRANÇAISE



DÉLIBÉRATION DU CONSEIL REGIONAL

Séance du 17 décembre 2020

Délibération N°20SP-2023

Objet	Rapport d'activité du Référent déontologue de la Région Grand Est - 2017-2020
--------------	---

APRÈS EN AVOIR DÉLIBÉRÉ, LE CONSEIL RÉGIONAL GRAND EST DÉCIDE

Vu le Code Général des collectivités territoriales,

- **De prendre acte du rapport** rédigé par le Référent déontologue de la Région Grand Est, établissant le bilan de son activité sur la période 2017-2020.

Strasbourg le 17 décembre 2020,

Le Président du Conseil régional



Jean ROTTNER

Rapport d'activité
du Référent déontologue
de la Région Grand Est
2017-2020

Rapport public remis au Président de la
Région Grand Est par Sébastien Touzé,
Référent déontologue de la Région Grand Est.

Introduction	3
Le travail avec les élus	4
Le Code de déontologie de la Région Grand Est	5
L'évolution et l'adaptation continue des règles et principes	5
Le renforcement des procédures déclaratives	6
La mise en place effective d'une procédure préventive de déport	7
La formation des élus	8
Les saisines du Référent déontologue.....	9
Le travail avec les agents	12
La Charte de déontologie applicable aux agents de la Région	12
La procédure d'alerte éthique	14
La prévention des conflits d'intérêts.....	15
L'information des agents	16
Les évolutions souhaitées.....	17
Le renforcement des moyens d'action du Référent déontologue.....	17
Le développement de moyens supplémentaires d'instruction	17
La nécessité de la publicité et du suivi des avis	18
Le registre public des déclarations.....	18
Le renforcement du suivi des obligations déclaratives	19
L'impératif d'une transparence partagée.....	19
ANNEXE 1 : bilan des vacances du Référent déontologue 2017-2020.....	20

Introduction

Le rapport du Référent déontologue pour l'année 2019 devait être présenté, comme chaque année, lors de l'Assemblée plénière de la Région en juin 2020. La crise sanitaire liée à la pandémie de Covid-19 et les mesures de restrictions adoptées par le gouvernement français n'ont pas permis au Référent déontologue de le faire comme convenu.

Le report de cette présentation qui devait être la dernière de l'actuelle mandature, s'ajoute à une activité en 2020 quasi-nulle. Ceci a ainsi conduit le Référent déontologue à trouver plus pertinent de présenter un rapport sous forme de bilan pour les quatre années d'activité au sein de la collectivité.

Reprenant ainsi les informations 2019 et 2020, complétées par des observations plus globales sur ce qui a été entrepris au sein de la Région Grand Est depuis 2016, ce rapport est présenté afin d'offrir aux élus un bilan des actions entreprises. Au-delà, il devrait également permettre d'offrir, dans le cadre de la prochaine mandature, les éléments de compréhension nécessaires pour permettre aux règles, principes et procédures mis en place d'être appliqués et d'évoluer.

Le travail avec les élus

La politique mise en œuvre par la Région Grand Est en matière de probité et de déontologie est le fruit d'un travail de fond important qui a abouti à l'adoption d'un Code de déontologie applicable aux élus dont la mise à jour a été opérée à deux reprises. Ajoutée à la mise en œuvre des procédures relatives aux obligations déclaratives des élus et de saisine du Référent déontologue, cette évolution constante avait donné lieu à un échange avec l'Agence Française Anticorruption lors de son contrôle de la Région en 2018/2019.

Dans son rapport final de mars 2019, de nombreux constats de l'AFA avaient révélé la pertinence et la rigueur des choix adoptés par la Région Grand Est pour renforcer la mise en application des règles et des principes déontologiques et avaient mis en lumière des évolutions nécessaires dont certaines avaient déjà été mises en œuvre avant la publication du rapport. Pour celles qui devaient être encore développées, notamment en matière de formation et d'information, le Référent déontologue a débuté leur mise en application en 2019 comme en témoigne la séance organisée le 5 novembre à destination des élus. Cette initiative, conforme à la logique défendue par le Référent déontologue de la Région Grand Est depuis le début de son activité, a ainsi permis un échange sur le Code de déontologie et sur la notion de conflit d'intérêts dont il apparaît qu'elle reste encore mal comprise par certains élus. Ces rencontres qui bénéficient de l'appui de la Direction juridique et de la Prévention, sont à institutionnaliser et permettent d'asseoir la ligne développée dans le Code de déontologie applicable aux élus dans un processus d'information constante nécessaire à l'exercice de leur mandat.

Au-delà de ces règles applicables, le Référent déontologue a, depuis sa prise de fonction, eu à cœur de développer auprès des élus un discours pédagogique permettant d'éclairer au mieux ceux-ci dans l'exercice de leur mandat. Reposant sur l'impératif de prévention qui est essentiel, les relations avec les élus ont été au cœur de son activité qui s'est progressivement développée en fonction des besoins de ceux-ci. Empruntées d'un formalisme dans leur définition originelle, les tâches du référent déontologue se sont progressivement orientées vers le conseil et l'accompagnement. Non prévue initialement, un mode de saisine « rapide » s'est ainsi mis en place de manière informelle permettant aux élus de bénéficier de conseils immédiats et de prendre, si nécessaire, des mesures qui s'imposaient dans leur situation. Ce rôle de conseil est devenu, aux yeux du Référent déontologue, important et matérialise une prise de conscience de l'importance de sa présence dans la collectivité et de la confiance qu'ont les élus dans son action.

Insistant sur la neutralité et sur l'indépendance de son action, le Référent déontologue relève que s'il a ponctuellement pu faire l'objet de critiques relatives à son rôle et son efficacité de la part de certains élus, son action depuis sa nomination en 2016 a été régulièrement saluée par ceux qui ont rapidement compris sa fonction et, surtout, par les élus qui se sont rapidement conformés à leurs différentes obligations déclaratives en y voyant, à juste titre, les moyens nécessaires pour accroître transparence et probité dans l'exercice de leur mandat. Cette coopération qui reste à intensifier, devrait, avec le temps, devenir naturelle chez les élus et ne devrait plus être perçue comme la source d'un contrôle intrusif dans leur action. La rapide évolution observée au sein de la Région Grand Est le confirme de manière évidente.

Le Code de déontologie de la Région Grand Est

L'évolution et l'adaptation continue des règles et principes

Pour mémoire, l'Assemblée Plénière de la Région Grand Est a, le 20 octobre 2017, approuvé à l'unanimité, le Code de déontologie applicable aux élus régionaux.

Afin de tenir compte des préconisations formulées courant 2018 par la Haute Autorité pour la Transparence pour la Vie Publique (HATVP), une version amendée de ce code a été approuvée à l'unanimité par l'Assemblée Plénière, le 29 mars 2018.

Depuis, la Région Grand Est s'est attachée à développer ses outils afin de devenir une Institution de référence en matière de déontologie et de transparence de la vie publique. En ce sens, et après deux années de mise en œuvre, il est apparu nécessaire de toiletter le Code de déontologie applicable aux élus régionaux afin de tenir compte à la fois de ce retour d'expérience, des suggestions d'élus régionaux et du Référent déontologue de la Région Grand Est et des recommandations formulées par l'Agence Française Anticorruption (AFA) à l'occasion de son contrôle.

Cette version amendée a été approuvée par la Commission Permanente le 15 mai 2020 dans sa délibération n° 20CP-1168.

Cette nouvelle version du Code de déontologie applicable aux élus de la Région Grand Est a été complétée comme suit :

- **Article 2 :**

Dans le prolongement de la mention existante rappelant l'obligation de s'abstenir d'imposer à une personne des propos ou comportements à connotation sexuelle, ajout de la mention rappelant l'obligation de s'abstenir d'imposer à une personne des propos ou comportements constitutifs d'un harcèlement moral.

- **Article 4 :**

Mise à jour et illustration de la notion de conflit d'intérêts (situation de conflit public / public notamment).

- **Article 6 :**

Mention expresse du fait que le rapport annuel du déontologue dresse un état du respect, par les élus régionaux, de leurs obligations déclaratives prévues à cet article. Ajout, en annexe au code de déontologie, d'un formulaire type.

- **Article 7 :**

Toilettage des dispositions relatives à la prévention des situations de conflit d'intérêts afin de les rendre plus lisibles et explicites (rappel de définitions, mention des arrêtés de déports pris par le Président du Conseil Régional, rappel des obligations d'abstention s'imposant aux élus en situation de conflit d'intérêts). Ajout, en annexe du code de déontologie, d'un formulaire type.

▪ **Article 8 :**

Toilettage des dispositions relatives aux cadeaux et avantages (définitions et champs d'application calqués sur ceux récemment mis en place pour les agents régionaux, précisions apportées sur les obligations déclaratives qui en découlent).

Ajout, en annexe du code de déontologie, de deux formulaires types.

Mention expresse du fait que le rapport annuel du déontologue dresse un état du respect, par les élus régionaux, de leurs obligations déclaratives prévues à cet article.

▪ **Article 10 :**

Dans le cadre des recommandations formulées par l'AFA, extension des possibilités de saisine du référent déontologue / référent alertes éthiques par des personnes extérieures (qui ne sont plus limitées aux seuls cas de conflit d'intérêts).

Précision des cas dans lesquels les avis du référent déontologue sont rendus publics.

▪ **Annexes :**

Insertion de quatre annexes,

1. Tableau récapitulatif les obligations déclaratives applicables aux élus régionaux,
2. Formulaire type de déclaration de situation de conflit d'intérêts,
3. Formulaire type de déclaration annuelle des cadeaux et avantages,
4. Formulaire type de déclaration de voyage à l'invitation d'un tiers.

Le renforcement des procédures déclaratives

Déclaration d'intérêts

En matière de déclaration d'intérêts, le Code de déontologie a instauré **deux procédures complémentaires** à celle prévue auprès de la Haute Autorité de la Transparence de la Vie Publique.

En effet, les élus régionaux ne bénéficiant pas de délégation de fonction ou de signature doivent adresser au **Référent déontologue** une déclaration d'intérêts simplifiée via le formulaire type en annexe 2 du Code de déontologie indiquant l'ensemble des activités professionnelles, dirigeants ou non, et associatives, dirigeantes ou non, exercées par eux ou par leurs proches.

En outre, tout élu régional, bénéficiant ou non d'une délégation de fonction ou de signature et qui estime se trouver dans une situation de conflit d'intérêts, doit remplir le formulaire type en annexe 2 du Code de déontologie et le transmettre au **Président du Conseil Régional**.

Sur cette base, le Président du Conseil Régional prend, le cas échéant, un arrêté dit « de déport » afin de déterminer les questions pour lesquelles l'élu concerné doit s'abstenir d'exercer ses compétences.

Déclaration de dons et de cadeaux

Comme évoqué plus avant, le Code de déontologie a été enrichi avec des dispositions applicables aux cadeaux et avantages que les élus régionaux pourraient recevoir dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions.

Afin que ces principes soient respectés et afin d'uniformiser les pratiques en la matière, deux formulaires types ont été créés et insérés en annexes 3 et 4 du Code de déontologie.

Pour mémoire, chaque année, chaque élu régional a l'obligation de transmettre au Référént déontologue une déclaration de cadeaux et avantages (estimés supérieurs à 150 euros) dont il a bénéficié en lien avec son mandat : formulaire type en annexe 3.

En outre, chaque élu régional doit transmettre au Référént déontologue une déclaration de voyage à l'invitation de tiers retraçant tout acceptation d'une invitation émanant d'une personne morale ou physique. Cette déclaration doit être réalisée avant le voyage et doit être accompagnée d'éléments précisant le programme du voyage et ses modalités de financement : formulaire type en annexe 4.

La mise en place effective d'une procédure préventive de déport

Le Référént déontologue tient à rappeler préalablement que chaque élu doit s'abstenir de participer à certains travaux sur tout ou partie d'un texte, lorsque le lien entre la question traitée et leur intérêt personnel le justifie.

Sur cette base et comme annoncé dans son précédent rapport, le Référént déontologue, avec le soutien de la Direction juridique et de la Prévention, a mis en place une procédure simplifiée de déport afin de permettre aisément à chaque élu de lui signifier l'existence ou le risque d'un conflit d'intérêts et de formaliser son déport pour chaque instruction ou délibération à l'occasion de laquelle ce conflit pourrait se matérialiser.

Reposant sur un formulaire de déclaration que chaque élu est invité à remplir s'il considère être dans une situation de conflit entre ses fonctions privées et électives, cette mesure lui offre ainsi la possibilité de formaliser son déport avant toute délibération et de prévenir ainsi la formalisation d'un conflit d'intérêts. Chaque déclaration envoyée est suivie d'un examen par le déontologue et, lorsque cela s'impose, d'une demande présentée au Président de la Région Grand Est afin qu'il formalise ce déport par l'adoption d'un arrêté spécifique.

La Direction Juridique et de la Prévention consolide pour le moment les déclarations et arrêtés adoptés et portés à sa connaissance.

A moyen terme, il est envisagé de porter à la connaissance des agents et élus l'ensemble des déclarations et arrêtés de déport qui seraient élaborés, via un outil informatique qui serait accessible à tous les élus et agents régionaux. Le Direction Juridique et de la Prévention travaille actuellement sur un projet permettant de mettre en place un tel outil. Ce dernier constituerait une avancée pour la collectivité qui se doterait ainsi d'un instrument simple lui permettant de renforcer son efficacité.

Ce registre des déports, ainsi que cela se fait au niveau national, pourrait être rendu public afin d'offrir au public les éléments nécessaires afin de s'assurer que toutes les procédures, délibérations et décisions adoptées par la Région Grand Est sont respectueuses des règles éthiques et déontologiques que la collectivité s'est engagée à respecter.

Ceci doit être complétée par des mesures formelles consistant en l'annonce en séance des incompatibilités et de la sortie effective de l' élu concerné lors de la décision ou de la délibération. Ces éléments doivent, par la suite, être consignés explicitement dans les procès-verbaux de séance.

Cette procédure va dans le sens d'une prévention renforcée de la survenance des conflits d'intérêts dans le cadre de l'exercice des fonctions de chaque élu et renforce également la transparence dans la prise de décision publique. Le Référent déontologue rappelle la nécessité, pour chaque élu, de prendre la mesure de cette prévention seule à même de lui permettre d'exercer son mandat conformément aux règles et principes déontologiques inscrits dans le Code de déontologie de la Région Grand Est.

La formation des élus

Objet des recommandations formulées dans le rapport de l'AFA, la formation à destination des élus est essentielle et, sur des sujets en constante évolution, doit permettre d'offrir à ceux-ci des informations actualisées sur les notions essentielles en lien avec leurs obligations déontologiques.

A cet effet, a été organisée, le 5 novembre 2019, sur le site de Strasbourg, une rencontre avec les élus afin de leur présenter, en détail, les éléments essentiels de leurs obligations déclaratives, la notion de conflit d'intérêts et les situations dans lesquelles celui-ci pouvait se concrétiser. En outre, a été également présentée la procédure de saisine ainsi que l'ensemble des mesures adoptées dans le cadre de l'alerte éthique. En plus d'une présentation, cette séance a également été l'occasion d'un échange entre les élus et le déontologue laissant clairement apparaître des confusions et des craintes infondées sur les règles et mécanismes mis en place.

Cette séance d'information a fait l'objet d'une captation vidéo dont l'enregistrement a été transmis à l'ensemble des élus régionaux. C'est un moyen de diffusion pertinent qui doit être développé.

Si le succès de cette première initiative est relatif (très peu d'élus se sont mobilisés en présentiel à cette occasion), c'est un exercice à institutionnaliser et, dans la perspective d'une nouvelle mandature, devrait être rendu obligatoire pour chaque nouvel élu de la Région Grand Est afin, dès le début de son mandat, de pouvoir être informé de ses obligations déclaratives (tant auprès de la HATVP que du Référent déontologue) et de bénéficier, éventuellement, d'une assistance lorsque celui-ci est amené à les remplir.

Les saisines du Référent déontologue

La saisine du déontologue reste encore limitée. Néanmoins, plusieurs évolutions sont à relever.

Tout d'abord, le Référent déontologue peut saluer la tendance à sa saisine par plusieurs élus afin d'obtenir un simple avis sur leur situation personnelle au regard de leurs obligations d'élus. Ces nombreux cas de « saisine rapide » permettent ainsi au Référent déontologue de constater que sa fonction s'intègre progressivement dans la logique de l'exercice par l' élu de son mandat. L' élu, par ces contacts informels par voie électronique ou téléphonique, prend conscience des exigences déontologiques qui s'impose à lui et souhaite s'assurer, à titre préventif, de l'absence d'incompatibilité ou des démarches à entreprendre en cas de conflits d'intérêts. Ainsi que cela soit en cas de changement de fonctions professionnelles, de prise de responsabilité au sein d'organismes privés ou de demandes de financement présentées par certains d'entre eux, les cas observés démontrent une vigilance accrue chez beaucoup d'élus soucieux de prévenir toute situation de conflit d'intérêts. Si ces saisines ne justifient pas l'adoption d'un avis formel mais plus la présentation d'un conseil du Référent déontologue, elles sont à saluer et à encourager. Au-delà, ces saisines matérialisent de manière très nette la confiance nouvelle des élus dans le système instauré par le Code de déontologie de la Région Grand Est.

Sur le plan des saisines ayant donné lieu à l'adoption d'un avis, le Référent déontologue souhaite relever plusieurs points qui soulèvent à la fois questions et nécessité d'approfondir la réflexion au niveau de la Région Grand Est.

Saisis à deux reprises pour avis en 2019, le Référent déontologue a constaté qu'en dépit de la position exprimée dans ses conclusions, la décision a été prise de ne pas rendre public l'avis rendu.

S'il n'appartient pas au Référent déontologue de discuter de la pertinence des décisions prises, il est quelque peu problématique de ne pas prendre le parti d'une plus grande transparence en la matière. Il y a là un problème complexe que le Référent déontologue mesure aisément. Toutefois, lorsque la saisine émane de plusieurs personnes de manière simultanée, ce qui a été le cas à chaque fois, il y a là une question qui se pose au sujet de la diffusion de l'avis ou de ses conclusions si l'un des auteurs de la saisine est une personne privée extérieure à la Région Grand Est ou si la saisine fait suite à la diffusion, par voie de presse, de certaines situations.

Le Référent déontologue se trouve confronté à une situation délicate qui lui impose à la fois une exigence légitime de transparence et un impératif de confidentialité qu'il a souhaité imposer dans sa relation avec les élus. Il semble donc nécessaire de poser la question dans le débat au sein de la Collectivité afin d'identifier les moyens nécessaires pour concilier ces deux exigences. Plusieurs voies sont possibles et doivent être discutées afin de permettre une plus grande transparence (cf. infra). Celle-ci est d'autant plus nécessaire que l'absence de publicité jette le trouble sur la situation de l' élu concerné et sur le mécanisme mis en place au niveau régional. Comment en effet justifier une exigence renforcée en matière déontologique et la stricte confidentialité, voire le secret, qui entoure la décision de ne pas publier les conclusions auxquelles est parvenu le Référent déontologue ? Il y a là une question impérieuse qui se pose et qui devra trouver rapidement une réponse adéquate.

Cette première remarque générale est d'ailleurs source de difficultés complémentaires lorsque les avis rendus par le Référént déontologue sont intégrés en tant que pièce dans le cadre d'une procédure judiciaire ouverte contre un élu ou sont à l'origine de celle-ci. Cette situation s'est concrétisée à deux reprises en 2019 et soulève plusieurs questions particulièrement importantes.

La première se manifeste dans le cadre d'un cas ayant donné lieu à un avis du Référént déontologue en 2018 et ayant été suivi d'une procédure judiciaire contre un élu de la Région Grand Est.

Dans cette situation, l'avis rendu public par le Président de la Région Grand Est a en effet été utilisé ensuite dans le cadre des poursuites engagées contre l'élu lesquelles se sont conclues par une condamnation pénale en 2019 pour des faits révélés par voie de presse et qui avaient conduit à la saisine du Référént déontologue. Si cette situation rappelle de manière évidente la nécessité de prévenir toutes les situations contraires aux obligations légales de l'élu (notamment en matière déclarative), elle révèle également le lien entre les conclusions du Référént déontologue et les poursuites pénales susceptibles d'être engagées pour manquement aux obligations déclaratives ou/et déontologiques. Plus encore, cette situation permet de mesurer le poids que peuvent revêtir les conclusions des avis rendus qui peuvent, et la situation mentionnée le révèle, être suivies par les juridictions ayant à connaître des affaires intéressant les élus de la Région Grand Est. A terme, et si la logique retenue dans le Code de déontologie est bien suivie, la condamnation d'un élu pour manquement à ses obligations déclaratives ou déontologiques ne doit plus être possible compte tenu des mécanismes mis en place au sein de la Région Grand Est.

La deuxième se manifeste lorsque l'avis rendu par le Référént déontologue est utilisé par la Police judiciaire au stade de l'enquête préliminaire ouverte à la demande du Procureur avant décision de poursuites. Dans cette hypothèse, qui s'est concrétisée en 2019, l'avis du Référént déontologue qui n'avait pas été rendu public, a été transmis à leur demande aux services de Police judiciaire à la suite de la saisine du Procureur par une personne extérieure à la Région Grand Est (il apparaît que celle-ci figurait parmi les auteurs de la saisine du Référént déontologue). En outre, demande a été présentée au Référént déontologue afin de savoir si l'élu concerné avait suivi les recommandations, notamment au regard des obligations déclaratives, formulées dans l'avis (ce qui avait été le cas).

Cette dernière situation soulève plusieurs questions.

Tout d'abord, la publicité de l'avis, compte tenu des conclusions de celui-ci, aurait-elle permis d'éviter l'ouverture d'une enquête préliminaire ? Quel est le poids de l'avis dans le cadre de l'enquête ouverte ? Le Référént déontologue doit-il être auditionné afin d'exposer le contenu de son avis et la teneur de ses conclusions ? Quelles sont les conséquences en terme de responsabilité si l'avis rendu n'est pas suivi par les autorités de police judiciaire et par le Procureur ? Autant de questions auxquelles le Référént déontologue n'a pas, en l'état actuel, de réponses mais sur lesquelles il souhaite porter l'attention des élus de la Région Grand Est afin qu'une réflexion puisse être ouverte et donner lieu à la définition d'un cadre plus précis afin de prévenir toute difficulté dans le futur.

La troisième question générale se pose au regard d'avis dans lesquels le Référent déontologue constaterait qu'il existerait potentiellement une infraction pénale. Quid de la publicité de l'avis rendu ? Il y a là une question qui s'inscrit dans un cadre plus large que le seul Code de déontologie.

L'ensemble de ces situations permet de mettre en lumière plusieurs améliorations susceptibles d'être apportées à la procédure telle qu'elle a été posée dans le Code de déontologie de la Région Grand Est. Elles rappellent la nécessité d'une plus grande transparence dans la procédure d'avis laquelle, comme il l'a déjà été avancé précédemment, doit être développée. En outre, elles doivent servir à rappeler que les obligations inscrites dans le cadre du Code de déontologie tirent leur source dans des obligations légales s'imposant aux élus et auxquelles ils doivent scrupuleusement se conformer. Enfin, cela pose la question du suivi des recommandations formulées par le Référent déontologue. Celui-ci doit pouvoir s'assurer que ces dernières sont effectivement suivies par l'élu concerné et doit ainsi être en mesure de le déterminer afin de clôturer définitivement le dossier.

Au-delà, ces situations révèlent la place ambivalente du Référent déontologue qui, compétent pour rendre des avis sur une situation donnée, voit son rôle confondu avec une fonction d'instruction pour laquelle il n'est absolument pas habilité et encore moins outillé. En effet, les éléments sur la base desquels le Référent déontologue rend ses avis sont limités aux informations transmises, à sa demande, par les services de la Région Grand Est ainsi que ceux qui lui ont été remis volontairement par l'élu concerné. Ces moyens ne peuvent en aucun cas être ceux qui pourraient être mis à la disposition des autorités judiciaires et peuvent potentiellement s'avérer lacunaires. Si les cas présentés jusqu'à présent n'ont pas révélé de difficultés majeures dans leur traitement par le Référent déontologue et que la pleine collaboration des élus a pu être constatée, rien ne permet d'affirmer que tel sera encore le cas dans d'autres situations ou si la fréquence de saisine était plus importante. Sans être urgente, cette question se pose néanmoins et révèle indirectement le problème de la responsabilité du Référent déontologue lorsqu'il rend ses avis.

Le travail avec les agents

L'autre versant de l'activité du Référent déontologue – alertes éthiques est le travail avec les agents de la Région Grand Est.

Ce travail repose essentiellement sur la Charte de déontologie, dont s'est dotée la Région Grand Est en juin 2018 et qui est applicable aux agents régionaux.

Un bref rappel global de son contenu sera réalisé, puis seront évoqués plus spécifiquement deux procédures de cette Charte qui se sont vues appliquées depuis son adoption.

Enfin, seront détaillées les différentes actions mises ou prochainement mises en œuvre en matière de communication afin que les agents régionaux aient parfaitement connaissance du contenu de cet outil indispensable pour les aider dans l'exercice de leurs fonctions.

La Charte de déontologie applicable aux agents de la Région

Cette Charte de déontologie a été conçue par le Référent déontologue – alertes éthiques et la Direction Juridique et de la Prévention, en collaboration avec d'autres directions (Direction des Ressources Humaines, Direction des Systèmes d'Information et du Numérique, Direction Europe et International, Mission Accompagnement Pilotage et Evaluation), pour être un véritable outil au service de chaque agent régional dans son quotidien. Réalisé sous forme de fiches thématiques, cette charte se veut être un document que chaque agent puisse consulter dans le cadre de son activité pour y trouver des réponses à ses questionnements sur de nombreux sujets (conflits d'intérêts, alerte éthique, rappel des droits et devoirs, dons et cadeaux...).

Elle a été soumise à l'information de l'Assemblée régionale lors de sa séance du 22 juin 2018, après avoir fait l'objet d'un avis favorable unanime du Comité technique.

Après deux années de mise en œuvre, il est apparu nécessaire d'actualiser la Charte de déontologie afin, outre quelques ajustements techniques, de tenir compte du retour d'expérience, des nouvelles problématiques soulevées au sein de notre Institution et des recommandations formulées par l'Agence Française Anticorruption (AFA) à l'occasion du contrôle qu'elle a réalisé au sein de la Région Grand Est.

Cette version amendée a été présentée en Comité technique le 21 janvier 2020 et a bénéficié d'un avis favorable à l'unanimité, puis en Commission Permanente le 15 mai 2020 qui en pris acte dans sa délibération n° 20CP-1170.

Cette nouvelle version de la Charte de déontologie des agents de la Région Grand Est a été complétée comme suit :

▪ **Thème n° 2 relatif aux droits et devoirs des agents publics**

Il intègre désormais, à la demande de l'AFA et dans un souci de bonne information des agents, les sanctions pénales et disciplinaires applicables en cas de manquement aux différents devoirs prévus par le Statut de la fonction publique, et mentionne la définition des infractions correspondantes ;

▪ **Thème n° 4 relatif au Référent déontologue**

Il intègre quelques précisions techniques sur le champ et les modalités de saisine du référent déontologue par les agents. Pour mémoire, chaque agent régional peut saisir le référent déontologue afin que celui-ci lui apporte tout conseil utile au respect des principes et obligations déontologiques qui incombent à tout agent public ;

▪ **Thème n° 5 relatif aux alertes éthiques**

Il intègre des précisions sur la conduite à tenir pour un supérieur hiérarchique en cas d'alerte éthique portée directement devant lui. Il intègre également un rappel de l'irresponsabilité pénale qui s'applique au lanceur d'alerte dès lors qu'il respecte la procédure applicable ainsi qu'un rappel de la responsabilité pénale et disciplinaire qui s'applique en cas de dénonciation calomnieuse ;

▪ **Thème n° 6 relatif aux conflits d'intérêts**

Il intègre une reformulation du schéma de traitement des situations de conflit d'intérêts afin de le rendre plus clair et intègre désormais, en annexe, un formulaire type de traitement des situations de conflit d'intérêts (volet 1 pour l'intéressé et volet 2 pour la hiérarchie ;

▪ **Thème n° 7 relatif au devoir de probité (nouveau thème)**

Ce thème a été créé afin d'intégrer, à la demande de l'AFA, un rappel des infractions pénales constitutives d'un manquement au devoir de probité et des sanctions qui s'y attachent, tant au niveau pénal que disciplinaire.

A travers ce thème, il est à noter que la Charte s'enrichit également de règles internes applicables aux cadeaux et avantages dont pourraient bénéficier les agents régionaux dans le cadre de leurs fonctions.

En synthèse, il est rappelé le principe selon lequel il est interdit pour chaque agent régional d'accepter ou de solliciter des cadeaux et avantages pour lui ou pour ses proches.

Afin de permettre une certaine souplesse dans l'exercice de leurs activités, certaines exceptions strictement encadrées ont néanmoins été prévues (telles que les cadeaux d'usage ou de type promotionnel d'une valeur estimée inférieure à une cinquantaine d'euros, les cadeaux officiels remis à la Région Grand Est, les invitations à des événements ne dépassant pas une valeur estimée inférieure à une cinquantaine d'euros, les frais de déplacement, de restauration ou de séjour sous condition, les repas d'affaires sous conditions).

La procédure d'alerte éthique

Pour mémoire, la Charte de déontologie définit une procédure particulière afin de permettre à chaque agent régional qui en serait témoin, de révéler ou signaler un crime, un délit, une violation de la loi ou des règlements, une menace ou un préjudice graves pour l'intérêt général, dans le contexte de sa relation de travail.

Un agent se trouvant dans une telle situation peut appliquer strictement la procédure décrite dans la Charte de déontologie et bénéficie, dans cette hypothèse, de la qualité de « lanceur d'alertes », qui lui permet de bénéficier d'une protection particulière.

En pratique, cette procédure impose à l'agent régional d'adresser son signalement soit au Référent alertes éthiques de la Région Grand Est (également Référent déontologue), soit à son supérieur hiérarchique direct, soit à un de ses supérieurs hiérarchiques indirects, soit au Président du Conseil Régional.

Depuis l'instauration de cette procédure au sein de la Région Grand Est, un signalement a été réalisé.

Il s'agit d'un signalement concernant une problématique de harcèlement moral dans le cadre professionnel.

L'agent régional qui a été l'auteur de ce signalement a choisi de l'adresser au Président du Conseil Régional via un mail, conformément à la procédure décrite dans la charte de déontologie. Le Référent alertes éthiques en a été informé.

Sur la base de cette alerte, une enquête administrative a été diligentée par les agents régionaux dûment habilités pour ce faire et soumis à ce titre à une stricte obligation de confidentialité. Cette enquête, dont les résultats ont été communiqués à l'agent à l'origine du signalement, n'ont révélé aucune infraction, les faits relatés n'étant pas avérés ou ne constituant pas une situation de harcèlement dans son acception légale.

Suite à cette réponse aucune suite n'a été donnée par le lanceur d'alerte. L'Institution considère dès lors que cette alerte éthique a été traitée et est close.

Le traitement de cette première alerte éthique a permis aux services régionaux d'éprouver la procédure définie dans la Charte de déontologie et d'en tirer tous les enseignements nécessaires à son évolution dans le sens d'une plus grande efficacité.

Bien que tenu informé de celle-ci, le Référent alertes éthiques n'a ainsi jamais été saisi directement d'une alerte éthique par un agent régional.

Cela peut être regretté dans la mesure où une plateforme spécifique (alerte-deontologie.grandest.fr) a été mise en place pour effectuer un signalement auprès du Référent alertes éthiques. Il s'agit pourtant du moyen le plus efficace et le plus rapide pour garantir la confidentialité du lanceur d'alerte et des informations transmises.

En effet, bien que toutes les précautions nécessaires aient été prises afin de garantir la confidentialité de cette saisine, le signalement auprès des supérieurs ou du Président du Conseil Régional apporte, de toute évidence, moins de garanties du fait des contraintes inhérentes à l'utilisation de toute messagerie électronique classique.

La prévention des conflits d'intérêts

Le thème n° 6 relatif aux conflits d'intérêts est celui qui a trouvé le plus à s'appliquer depuis l'adoption de la Charte de déontologie en 2018.

Si le Référent déontologue – alertes éthiques n'a jamais été saisi directement sur cette thématique par les agents régionaux, il est à noter, à l'inverse, une saisine croissante de la Direction Juridique et de la Prévention en la matière.

NB : la Charte de déontologie impose, tout comme la loi le prévoit, sauf situation particulière dûment justifiée, une saisine préalable des services régionaux avant toute saisine du référent déontologue. En effet, il n'est pas dans la mission de ce dernier de se substituer aux missions confiées, en premier lieu, aux services régionaux.

En effet, il apparaît qu'une véritable prise de conscience des agents régionaux sur les risques liés à une situation de conflit d'intérêts a eu lieu et on ne peut que s'en féliciter.

A ce titre, la Direction Juridique et de la Prévention joue son rôle de conseil de premier niveau qui consiste à apporter des éléments de réponse aux agents qui s'interrogent en matière de conflit d'intérêts et qui répond ainsi directement aux questionnements les plus courants, le Référent déontologue – alertes éthiques n'étant sollicité, en second lieu, le cas échéant, que sur des problématiques plus complexes n'ayant pas trouvé de solution satisfaisante au sein de l'institution ou nécessitant un échange particulier.

A titre d'illustration, à la faveur du renouvellement assemblées locales, la Direction Juridique et de la Prévention a ainsi été saisie à de nombreuses reprises par des agents régionaux qui s'interrogeaient sur la compatibilité de leur mission au sein de l'Institution avec un rôle d' élu municipal ou de membre actif d'une association.

D'autres agents souhaitaient tout simplement informer leurs supérieurs d'un lien qui les unissait à un membre d'une structure qui travaillait ou était susceptible de travailler avec la Région. Ce lien pouvait consister en des relations personnelles : compagne/compagnon, femme/mari, enfants, connaissance etc, ou au contraire en d'anciennes relations professionnelles.

La Direction Juridique et de la Prévention a pu également connaître de questionnements relatifs aux marchés publics : par exemple, des services qui souhaitaient sécuriser davantage tel ou tel marché public et souhaitaient prévoir des clauses ou pièces particulières afin de prévenir tout conflit d'intérêt dans tel domaine particulièrement sensible ou propice aux situations de conflits d'intérêts.

Enfin, la Direction Juridique et de la Prévention a été saisie par des services régionaux soucieux d'instruire en toute transparence des dossiers de demande de subvention dans lesquels un élu

régional était intéressé : élu régional membre de l'association ou de la structure porteuse du projet, élu régional dont l'un des membres de sa famille faisait partie de la structure porteuse du projet.

Quand bien même ces sollicitations concernent des élus, elles illustrent la vigilance croissante dont les agents font désormais preuve en matière de déontologie, les problématiques afférentes aux conflits d'intérêts visant aussi bien les agents que les élus régionaux.

Dans l'ensemble de ces hypothèses, la Direction Juridique et de la Prévention s'est attachée à rappeler les principes et procédures internes applicables en la matière, notamment :

- Une situation de conflit d'intérêts n'est pas en soi répréhensible dès lors qu'un certain nombre de précautions déclaratives sont prises ;
- A défaut, le délit de prise illégale d'intérêts peut être constitué et sanctionné (*art. 432-12 du code pénal : 5 ans d'emprisonnement, 500 000 € d'amende, inéligibilité...*) ;
- L'obligation de respecter la procédure mise en place via la Charte de déontologie pour la déclaration de la situation de conflit d'intérêts (volet 1 et 2 du formulaire mis à disposition des agents).

L'information des agents

Comme cela a été rappelé plus avant, la Charte de déontologie a dû être amendée et cette nouvelle version a été présentée aux organisations syndicales, au Comité Technique puis en Commission Permanente le 15 mai dernier.

Afin que les changements opérés soient connus et appliqués par tous au sein de l'Institution, il est apparu essentiel de communiquer largement auprès des agents régionaux (outre les présentations susmentionnées).

Toutefois, cette communication a été bousculée et retardée du fait du contexte particulier des derniers mois (pandémie, confinements, période estivale etc...).

Les actions de communication n'ont finalement eu lieu que courant novembre 2020 et se sont articulées autour des éléments suivants :

- Note de service sur les nouvelles règles internes applicables aux cadeaux et avantages (thème n° 7) ;
- Information via la newsletter électronique ;
- Information spécifique à destination des ATEE via la newsletter papier « ensemble ».

Une série de dépliants thématiques présentant de manière plus visuelles les principales règles et procédures applicables est actuellement en cours d'élaboration.

En sus de ces actions de communication spécifiques, la charte de déontologie amendée et compilée est disponible de manière permanente via C L'Est.

En outre, indépendamment de cette communication ciblée sur la dernière mise à jour de la charte de déontologie, la Direction Juridique et de la Prévention réalise un véritable travail de

pédagogie et d'explication à chaque sollicitation dont elle peut faire l'objet par les agents régionaux.

Plus globalement, la Direction Juridique et de la Prévention a réalisé une note de service relative à la prévention des situations des conflits d'intérêts concernant les agents régionaux titulaires d'un mandat électif municipal.

Les évolutions souhaitées

Sur la base de l'expérience acquise, le Référent déontologue est convaincu que les mesures adoptées et les procédures établies doivent être consolidées et renforcées. Il en est de même quant aux moyens d'action du Référent déontologue qui doivent être développés afin de pouvoir renforcer son rôle et son action.

Le renforcement des moyens d'action du Référent déontologue

Le développement de moyens supplémentaires d'instruction

Dans le cadre de la procédure d'avis sur la situation d'un élu, le Référent déontologue a été confronté à plusieurs problèmes sur lesquels il serait souhaitable d'apporter des solutions à court terme.

Le premier est lié aux moyens accordés pour se prononcer, pour avis, sur la situation d'un élu. Régulièrement saisi en urgence d'une situation, la rapidité d'élaboration de l'avis, si elle ne soulève pas de problème de principe compte tenu de la sensibilité de certains cas, doit être accompagnée d'un renforcement des moyens d'instruction offerts au Référent déontologue.

En pratique, chaque saisine est immédiatement suivie d'un entretien entre l'élu concerné et le Référent déontologue qui permet d'obtenir les premières informations nécessaires pour apprécier la situation de celui-ci et de faire le point sur l'état de ses obligations déclaratives. Sur cette base, dans chaque cas, les premiers conseils sont avancés, notamment sur les éventuelles modifications des déclarations auprès de la HATVP. Cette première rencontre permet également au Référent déontologue de solliciter de l'élu les documents nécessaires pour rendre son avis. Relativement à cet aspect, la pratique montre que les informations transmises sont souvent partielles et ne permettent pas d'établir avec exactitude les faits. Ceci implique dès lors un travail de recherche d'informations auprès des différents services de la Région Grand Est mais aussi des recherches personnelles du Référent déontologue avec ses propres moyens (informatiques, téléphoniques). Cette recherche d'informations, souvent fastidieuse et limitée quant à l'accès aux données pertinentes, devrait être davantage formalisée afin d'offrir au Référent déontologue des moyens d'instruction en adéquation avec l'importance des avis rendus.

L'information est en effet essentielle pour éclairer au mieux le Référent déontologue et doit pouvoir s'appuyer sur des moyens juridiques, humains et matériels afin de pouvoir renforcer cette étape essentielle.

La nécessité de la publicité et du suivi des avis

C'est un point délicat et qui ne manquera pas de soulever de nombreuses questions parmi les élus qui semblent plus enclin à ne pas diffuser publiquement les avis. Si le Référent déontologue peut comprendre que sa sollicitation par les élus repose sur une volonté légitime de confidentialité, il n'en demeure pas moins que, dans chaque cas, le fait que sa saisine ait été le fait de plusieurs auteurs, dont certains extérieurs à la Région Grand Est, rend la confidentialité problématique au regard des attentes légitimes de tous les auteurs de la saisine. En outre, l'absence de publication peut entraîner, lorsque la saisine est le fait d'une personne extérieure à la Région Grand Est, des doutes et des suspicions (manifestés publiquement dans certains cas par les auteurs d'une saisine) qui pourraient être levés par la publication de l'avis rendu.

Si la publication de l'avis intégral peut soulever des difficultés parmi les élus, une solution acceptable serait de n'en publier qu'un résumé qui permettrait de maintenir une confidentialité nécessaire tout en permettant de faire état des constatations du Référent déontologue. Cette publication du résumé pourrait être une solution qu'il serait bon de combiner avec une publication dans le rapport annuel des éléments juridiques de chaque avis. Cette façon de procéder permettrait à la fois d'assurer une transparence nécessaire mais aussi d'établir un *compendium* des situations observées accompagnées des recommandations formulées. L'avantage serait ainsi double et permettrait, au fur et à mesure, d'établir une cartographie évolutive offrant un cadre à la réflexion permanente sur les règles et principes devant être appliqués au sein de la collectivité.

Enfin, le Référent déontologue souhaiterait qu'une réflexion puisse être entamée sur une procédure de suivi de la mise en œuvre des recommandations qu'il formule dans ses avis. En effet, une fois l'avis rendu, rien, pour l'heure, ne permet au Référent déontologue d'établir si ses recommandations ont été suivies par les élus concernés et si ces derniers ont procédé aux correctifs nécessaires. Si le renforcement des règles en matière de probité et d'éthique est une avancée considérable, il convient de le combiner avec ce suivi indispensable pour renforcer l'effectivité et l'efficacité des procédures.

Le registre public des déclarations

Exception faite des élus appartenant à l'exécutif et disposant de délégation de fonctions et de signature, les déclarations d'intérêts ne sont pas soumises à publication. Le Référent déontologue serait d'avis de pouvoir intégrer, dans le Code de déontologie et dans la pratique, une publicité des déclarations remises par chaque élu en interne mais aussi sur le site internet de la Région Grand Est. Ces déclarations pourraient, le cas échéant, être complétées des éventuelles incompatibilités constatées ce qui offrirait une garantie pour l'exercice du mandat de l'élu. Une même publication serait souhaitable, à l'instar de ce qui est pratiqué à l'Assemblée nationale par exemple, de rendre publiques les déclarations de voyages, dons et cadeaux qui sont imposées aux élus.

Il serait en ce sens important de pouvoir développer une base informatique regroupant l'ensemble des déclarations (y compris en assurant un relai avec celles qui sont remises à la HATVP) afin de permettre de retrouver, pour chaque élu, déclarations d'intérêts et éventuels dépôts nécessaires. Il s'agirait ainsi, en pratique, de créer une fiche déontologie sur chaque

élu regroupant l'ensemble des informations nécessaires et susceptibles d'être rendues publiques. Gage de transparence, ces fiches seraient ainsi un support essentiel pour la collectivité et permettrait à chaque élu de prévenir tout risque de critique et de suspicion.

Le renforcement du suivi des obligations déclaratives

La vigilance des élus doit s'intensifier en matière d'obligations déclaratives. Une attention toute particulière doit être portée à l'actualisation des déclarations présentées à la HATVP et à la remise, au Référent déontologue, des déclarations prévues dans le Code de déontologie. Malgré les rappels et les demandes exprimées par le Référent déontologue, celui-ci regrette que tous les élus ne se soient pas conformés scrupuleusement à ces formalités essentielles.

Afin de pouvoir renforcer la prévention, le Référent déontologue, à l'instar de ce qui est pratiqué dans d'autres institutions, propose ainsi de recourir, chaque année, à un contrôle sur l'état des obligations déclaratives pour plusieurs élus tirés au sort. Ce contrôle qui se veut avant tout préventif, permettrait ainsi de faire un point complet avec les élus concernés et offrirait ainsi un renforcement des dispositifs mis en place au niveau de la Région Grand Est.

L'impératif d'une transparence partagée

Jusqu'à présent, les règles et les mécanismes mis en place n'ont concerné que les élus et les agents de la Région Grand Est. Nécessaire, ce cadre est désormais en place et adapté chaque année en fonction des nécessités. Il semble toutefois essentiel de pouvoir porter la question de l'éthique et de la transparence au-delà. En ce sens, ce défi pour l'action publique doit être renforcé à travers une responsabilité partagée entre la collectivité et les usagers. Les règles déontologiques ne sont en effet pas unilatérales et si l'utilisateur doit pouvoir s'en prévaloir vis-à-vis des services et des élus, il est fondamental que celui-ci fasse également état d'une totale transparence et participe activement à la survenance de conflits d'intérêts.

Dans cet esprit, il est proposé de soumettre également, pour chaque demande présentée à la Région (notamment en matière de subventions), une déclaration d'intérêts qui devra être remplie lors du dépôt du dossier. Cette déclaration devrait ainsi mentionner l'ensemble des liens existant entre l'institution ou l'utilisateur et, éventuellement, un historique complet des aides régionales précédemment obtenues.

Participant à la prévention des risques, cette procédure pourrait, au-delà, rappeler que la transparence et l'éthique sont des nécessités pour une collectivité mais qu'elles le sont également pour tout usager des services publics.

ANNEXE 1 : bilan des vacations du Référent déontologue 2017-2020

2017 : 5 475 €

2018 : 14 000 €

2019 : 8 250 €

2020 : 525 €

TOTAL : 28 250 €