

Rapport d'activité du déontologue de Dijon-Métropole et de la Ville de Dijon (2023-2024)

1 Le cadre général des fonctions de déontologue

1-1 Cadre juridique applicable au moment de la création des fonctions

Par deux délibérations des 22 et 25 mars 2021, la Ville de Dijon et Dijon Métropole ont décidé, respectivement, la création de la fonction de déontologue pour chacune de ces collectivités, à l'instar d'autres grandes collectivités, régions ou grandes métropoles. Il est à noter qu'à cette époque, ces créations étaient laissées à la discrétion des collectivités et qu'elles n'étaient encadrées par aucune disposition législative ou réglementaire, à la différence du cadre législatif existant pour les assemblées parlementaires.

Les règles déontologiques intéressant les élus doivent être distinguées de celles qui intéressent les agents des collectivités pour lesquels des textes sont intervenus. Néanmoins, malgré la diversité des personnes intéressées, élus et agents, le principe d'un exercice commun des deux fonctions a été arrêté.

S'agissant des agents territoriaux, les délibérations municipale et métropolitaine dijonnaise prévoyaient, en effet, que « Pour ce qui concerne les agents publics, la fonction de déontologue référent s'exercera sous la forme de la présidence d'une instance collégiale composée de la directrice générale ou directeur général des services de la collectivité concernée ou de sa ou son représentant, et de la directrice ou directeur des ressources humaines de ladite collectivité. Ses modalités de fonctionnement seront soumises à l'avis des Comités Techniques et CHSCT de la Ville et de la Métropole ». A ce jour, il n'a pas été jugé nécessaire de réunir cette instance, les difficultés rencontrées ayant été réglées en amont.

S'agissant des élus locaux, la fonction de déontologue était destinée à répondre à leurs préoccupations afin de satisfaire les exigences nées de la prévention des conflits d'intérêts posées par les lois organique et ordinaire n° 2013-906 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique et n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, et complétées par les lois organique n° 2017-1338 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique et n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique. Ces différentes législations ont en effet renforcé la volonté du législateur d'agir dans ce sens. En 2021, au moment de la volonté manifestée par les collectivités de créer la fonction de déontologue, aucun texte ne régissait cette fonction spécifique.

Les délibérations des 22 et 25 mars 2021 sont entrées en vigueur dans le délai légal. A leur suite, deux arrêtés des 22 juillet 2021 respectivement du Maire de Dijon et du Président de Dijon Métropole ont bien voulu désigner un Déontologue afin d'exercer ces fonctions de pour une durée équivalente à celle des mandats municipaux et métropolitains en cours.

Dans ce cadre, a été préparée, en concertation avec les élus et les services, la rédaction d'une charte au contenu identique pour chacune des collectivités, qui détaille les modalités de l'exercice de la mission, ainsi que les droits et les devoirs des élus. Selon les délibérations précitées des 22 et 25 mars 2021, « Cette Charte (...) adoptée par l'organe délibérant de chaque collectivité, (...) aura la valeur qui s'attache au règlement intérieur de ladite collectivité ». Il s'agit donc d'un acte administratif de caractère réglementaire.

Ces deux Chartes ont été adoptées par deux délibérations parallèles en septembre 2021.

1-2 Cadre juridique applicable depuis la loi 3DS du 21 février 2022

De façon postérieure à la création par les collectivités dijonnaises, la fonction de déontologue a été rendue obligatoire par la loi dite « 3DS » précitée du 21 février 2022, sous la forme d'un droit pour élus locaux. L'article L. 1111-1-1 du code général des collectivités territoriales a été en effet complété par deux alinéas à la suite des sept « principes déontologiques consacrés par la présente charte de l' élu local », déjà prévus et énumérés par cet article depuis la loi n° 2015-266 du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat, mais dont certains ne renvoient pas à des obligations déontologiques. Ces deux nouveaux alinéas, prévoient la création de la fonction de déontologue pour les collectivités et renvoient à un décret pour son application, et sont ainsi rédigés :

« Tout élu local peut consulter un référent déontologue chargé de lui apporter tout conseil utile au respect des principes déontologiques consacrés dans la présente charte.

Un décret en Conseil d'Etat détermine les modalités et les critères de désignation des référents déontologues ».

a) Conditions posées par la loi 3DS

La fonction, dont la création est présentée comme valant pour l'ensemble des collectivités concernées par ce code, est conçue comme permettant de bénéficier de conseils et elle est distincte d'une quelconque forme de contrôle. Aucune limite de taille des collectivités, exprimée selon leur nombre d'habitants, n'a été fixée. La référence à « tout élu local » implique une forme d'obligation de créer une telle fonction pour les collectivités régies par le Code général des collectivités territoriales. La liberté de consultation semble ainsi affirmée.

b) Les précisions apportées par le décret

Le décret relatif au référent déontologue de l' élu local et annoncé par ce dernier alinéa a été publié sous le numéro 2022-1520 du 6 décembre 2022. Pas plus que loi du 21 février 2022, il ne présente de caractère rétroactif et il ne s'applique donc pas aux créations d'un déontologue qui seraient antérieures à ces textes. Plus précisément, le décret a prévu une entrée en vigueur au 1^{er} juin 2023 (art 3).

L'essentiel du décret est contenu dans son article 1^{er}. Celui-ci dispose que « *Le référent déontologue... est désigné par l'organe délibérant de la collectivité territoriale, du groupement de collectivités territoriales ou du syndicat mixte visé à l'article L. 5721-2.*

« Plusieurs collectivités territoriales, groupements de collectivités territoriales ou syndicats mixtes visés à l'article L. 5721-2 peuvent désigner un même référent déontologue pour leurs élus par délibérations concordantes.

« Les missions de référent déontologue sont exercées en toute indépendance et impartialité par des personnes choisies en raison de leur expérience et de leurs compétences ».

Le décret laisse ainsi le choix aux collectivités de désigner une ou plusieurs personnes ou un collège, mais pose comme conditions de leur désignation que ces personnes n'exercent au sein des collectivités auprès desquelles elles sont désignées aucun mandat d'élu local, ou n'en exercent plus depuis au moins trois ans, ne sont pas des agents de ces collectivités et ne se trouvent pas en situation de conflit d'intérêts avec celles-ci. La nomination par l'organe délibérant exige de la part de ce dernier un vote à bulletin secret, par application de l'article L. 2121-21 du code général des collectivités territoriales qui impose ce type de vote lorsqu'il y a lieu de procéder à une nomination ou à une présentation.

Il est à constater, s'agissant des deux collectivités concernées par ce rapport, qu'en dehors du mode de désignation du déontologue, les obligations fixées par le décret ont été respectées avant même la parution du décret. Cependant, à la différence des deux délibérations de Dijon Métropole et de la Ville de Dijon, mais aussi de celles des autres collectivités ayant procédé à de telles créations, le décret ne contient aucune indication quant au contenu de la fonction de déontologue, celle-ci semblant aller de soi du fait du droit des élus à consulter un référent de cette sorte, selon l'article L. 1111-1-1 précité. De même, s'agissant des limites dans le temps de l'exercice des fonctions, alors que les textes dijonnais ont lié la durée des fonctions à celle des mandats concernés, le décret est resté muet.

Le décret du 6 décembre 2022 vient ainsi compléter, et non remplacer, le statut de cette fonction nouvelle tel qu'il a été prévu et organisé par les deux Chartes dijonnaises et que la loi dite « 3DS » a rendu obligatoire au sein de l'ensemble des collectivités. Sur ce point, la Ville de Dijon et la Métropole de Dijon ont donc anticipé cette création.

Quant à l'indépendance et à l'impartialité du déontologue ou du collège, si d'éventuelles critiques ont pu être soulevées en leur temps, elles ne sont plus de mise à ce stade. Elles sont garanties par l'article 5 des Chartes dijonnaises.

C'est lors des prochains mandats, municipaux et métropolitains, que ces dispositions datant de 2022 pourront entrer en vigueur.

c) L'application de la loi 3DS et du décret d'application par les communes de la Métropole autres que Dijon

A la suite de la publication du décret du 6 décembre 2022 et avant la date du 1^{er} juin 2023 fixée par le décret du 6 décembre 2022, plusieurs communes de l'agglomération et membres de Dijon Métropole ont manifesté leur intérêt de pouvoir disposer d'un déontologue à destination des élus des communes qui ne sont pas, en même temps, des élus métropolitains. Au sein de ces communes intéressées, des réflexions ont été conduites sur les modalités de pouvoir utiliser les services du déontologue de la Métropole. A ce jour, seule la commune de Saint-Apollinaire a souhaité avoir recours à un déontologue spécifique, celui de la Métropole.

2 L'exercice des missions du déontologue

a) A l'égard des élus

Afin de sensibiliser les élus aux questions de prévention des conflits d'intérêts, un document récapitulant les différents cas de conflits d'intérêts et leurs conséquences, aussi bien sur le plan pénal que sur le plan administratif, a été élaboré en collaboration avec une avocate spécialiste de ces questions et avec le Service juridique de la Métropole. Cette présentation s'avérait d'autant plus nécessaire que la définition et l'encadrement de la notion de conflit d'intérêts ont été précisés par la loi dite « 3DS » du 21 février 2022 et relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.

Le document complet réalisé ainsi qu'une fiche de synthèse intitulée « Prévenir les conflits d'intérêts » ont été adressés aux élus de la Ville de Dijon et de Dijon Métropole dès le 16 juin 2022, soit avant même l'entrée en vigueur du décret d'application de la loi 3DS et indiquant la disponibilité et les coordonnées du déontologue.

Cette réunion et ces documents avaient aussi pour objectif, en dehors d'une volonté d'information et de sensibilisation, d'inciter les élus à s'adresser au déontologue en cas de besoin des sollicitations susceptibles de faire naître des situations de conflits d'intérêts, comme cela était prévu dans les deux Chartes. Une présentation des activités du déontologue a été faite lors d'un Bureau métropolitain le 14 septembre 2023 afin de sensibiliser les élus.

Cependant et à ce jour, celles-ci n'ont pas été très nombreuses. Il faut en déduire que le rôle du déontologue semble être bien identifié et compris comme une institution de démocratie municipale et métropolitaine dijonnaise. L'obligation de secret posant sur le déontologue interdit de faire état de ces quelques saisines et des réponses qui y ont été apportées, comme le précise le paragraphe 2 de l'article 7 de la Charte : « Les avis sont confidentiels et sont adressés au seul demandeur ».

b) A l'égard des agents des collectivités concernées

Dans un premier temps, un document a été diffusé auprès des agents au printemps 2022 présentant les missions et le rôle d'un référent déontologue destiné aux agents ainsi que le moyen de le contacter. Une fiche intitulée « Saisir le référent déontologue » a été élaborée par la Direction des Ressources Humaines des deux collectivités et une campagne de sensibilisation a été proposée aux cadres l'année suivante en juin (près d'une centaine de participants). Un règlement de l'instance collégiale dédié à la déontologie a été élaboré.

Les demandes adressées au déontologue par l'intermédiaire de cette fiche de saisine ont été un peu plus nombreuses que celles émanant des élus. Ces consultations ont été effectuées à l'initiative d'agents ou des services des collectivités. Là encore, le rôle du déontologue semble bien identifié et ce dernier a été saisi directement sur l'adresse personnelle du déontologue.

Elles ont toutes fait l'objet d'une réponse circonstanciée et adaptée et ce, dans les meilleurs délais. Certaines d'entre elles ont été suivies d'un échange, pour d'autres la réponse fournie a semblé, aux yeux des agents, répondre à leur questionnement. Il est arrivé que cette saisine se fasse avant une procédure de recrutement. Dans ce cas, à la suite d'une étude approfondie, menée parallèlement à celle des Services et concluant à la formulation d'un avis au contenu identique, la réponse a été élaborée en concertation mais en toute indépendance avec le Service juridique de la Métropole.

Une nouvelle Charte de déontologie à destination des agents est en cours de préparation, par la Direction des Ressources Humaines et en concertation avec le Déontologue au printemps 2025

Ces différents documents sont et seront consultables sur l'espace intranet des deux collectivités.

