

RAPPORT AU CONSEIL MUNICIPAL

- 18 -

DIRECTION GENERALE DES SERVICES - Chartes de déontologie des élus et des agents de la Ville de Marseille.

21-37839-DGSE

AGE

- 0 -

Monsieur le Maire, sur la proposition de Madame l'Adjointe en charge de la modernisation, du fonctionnement, de la transparence et de la coproduction de l'action publique, et de l'Open Data, soumet au Conseil Municipal le rapport suivant :

La nouvelle gouvernance souhaite répondre pleinement à la préoccupation croissante des concitoyens de plus d'intégrité dans les affaires publiques. La mise en place de chartes de déontologie à destination des élus et des agents participe de cet objectif et s'inscrit dans les valeurs d'éthique et de transparence portées par la nouvelle municipalité. Cette démarche s'inscrit par ailleurs dans les préconisations de l'Agence Française Anticorruption (AFA).

L'adoption conjointe pour les élus et les agents, de chartes de déontologie, vise à associer les deux composantes de l'action municipale pour s'engager ensemble dans une démarche vertueuse de transparence et de probité.

La première d'entre elles s'adresse aux élus.

L'exemplarité qui doit être celle des responsables politiques implique que des principes clairs fondant la déontologie des élus municipaux soient énoncés pour prévenir tout conflit d'intérêt et ainsi protéger la collectivité ainsi que les acteurs de l'action publique. Pour cela, la Charte de l'élu local, prévue à l'article L.1111-1-1 du Code Général des Collectivités Territoriales a été rappelée aux conseillers municipaux lors de la première séance du Conseil Municipal. Elle en définit les principes fondamentaux et rappelle leurs principales obligations déontologiques.

La présente charte de déontologie des élus municipaux établit les règles qu'ils s'engagent à respecter et rappelle les définitions des délits d'atteinte à la probité. Elle s'applique à l'ensemble des membres du Conseil Municipal.

Les conseils d'arrondissement auront toute latitude pour s'emparer et s'approprier ce document.

La Ville de Marseille mettra en œuvre les moyens pour que soient mises à disposition de l'ensemble des élus les formations nécessaires pour les outiller dans leur action quotidienne auprès des citoyens.

La deuxième charte s'adresse aux agents de la Ville de Marseille.

En tant qu'acteurs de la réalisation des missions de service public de la collectivité auprès des administrés, ils doivent avoir un comportement exemplaire.

La charte de déontologie qui leur est destinée a donc pour objet d'explicitier par des exemples concrets les règles de conduite qui s'appliquent à eux non seulement dans le cadre de l'exercice de leurs missions mais aussi, dans certains cas, en dehors du cadre professionnel. Elle s'applique à tout agent public intervenant au service de la Ville de Marseille, fonctionnaire ou contractuel, sur un emploi permanent ou non permanent, à temps complet ou non complet.

Un plan global de formation des agents sera prochainement proposé au Comité Technique et au Conseil Municipal. Il prévoira une offre complète de formations, de la sensibilisation de l'ensemble du personnel municipal au respect des principes déontologiques, jusqu'à celles spécifiquement adaptées aux fonctions particulièrement exposées.

Ces chartes feront l'objet de mises à jour et adaptations régulières pour offrir à tous un référentiel complet auquel chacun pourra se reporter dans son action.

Elles feront aussi l'objet de publications pédagogiques, étayées de conseils et recommandations pratiques, qui seront publiées et mises à disposition de tous.

Telles sont les raisons qui nous incitent à proposer au Conseil Municipal de prendre la délibération ci-après :

**LE CONSEIL MUNICIPAL DE MARSEILLE
VU LE CODE GENERAL DES COLLECTIVITES TERRITORIALES
VU LA LOI N°83-634 DU 13 JUILLET 1983 PORTANT DROITS ET OBLIGATIONS
DES FONCTIONNAIRES
VU LA LOI N°2016-483 DU 20 AVRIL 2016 RELATIVE A LA DEONTOLOGIE ET
AUX DROITS ET OBLIGATIONS DES FONCTIONNAIRES
VU LA LOI N°2016-1691 DU 9 DECEMBRE 2016 RELATIVE A LA
TRANSPARENCE, A LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION ET A LA
MODERNISATION DE LA VIE ECONOMIQUE
VU LA LOI N°2017-1339 DU 15 SEPTEMBRE 2017 POUR LA CONFIANCE DANS
LA VIE POLITIQUE
VU LA LOI N°2019-828 DU 6 AOUT 2019 DE TRANSFORMATION DE LA
FONCTION PUBLIQUE
OUI LE RAPPORT CI-DESSUS**

DELIBERE

ARTICLE 1 Est approuvée la Charte de déontologie des élus de la Ville de Marseille, annexée à la présente délibération.

ARTICLE 2 Est approuvée la Charte de déontologie des agents de la Ville de Marseille, annexée à la présente délibération.

**Vu et présenté pour son enrôlement
à une séance du Conseil Municipal
MADAME L'ADJOINTE EN CHARGE DE LA
MODERNISATION, DU FONCTIONNEMENT, DE
LA TRANSPARENCE ET DE LA
COPRODUCTION DE L'ACTION PUBLIQUE, ET
DE L'OPEN DATA
Signé : Olivia FORTIN**

CHARTRE DE DEONTOLOGIE

DES ELUS DE LA VILLE DE MARSEILLE

Préliminaire

La déontologie est une exigence ancienne pour l'ensemble de la sphère publique.

Depuis quelques années, à la suite de certains scandales, le législateur a multiplié les textes légiférant sur le thème de la déontologie.

La déontologie s'enracine désormais dans la sphère législative.

L'instauration d'une charte doit permettre la restauration de la confiance des citoyens envers leurs élus.

La présente charte s'applique à l'ensemble des élus du Conseil Municipal de la Ville de Marseille. Elle se compose de 15 articles établissant les règles que les élus s'engagent à respecter, ainsi que d'un rappel des définitions des délits d'atteinte à la probité.

La charte permet d'appréhender des principes parfois difficiles à cerner, de simplifier leur appropriation et de mettre en œuvre les bonnes pratiques.

Les conseils d'arrondissement pourront s'inspirer de cette charte de déontologie pour l'adapter et l'appliquer en leurs seins.

Article 1 : Rappel de l'article L 1111-1-1 du code général des collectivités territoriales

"Les élus locaux sont les membres des conseils élus au suffrage universel pour administrer librement les collectivités territoriales dans les conditions prévues par la loi. Ils exercent leur mandat dans le respect des principes déontologiques consacrés par la présente charte de l'élu local.

Charte de l'élu local

1. L'élu local exerce ses fonctions avec impartialité, diligence, dignité, probité et intégrité.

2. Dans l'exercice de son mandat, l'élu local poursuit le seul intérêt général, à l'exclusion de tout intérêt qui lui soit personnel, directement ou indirectement, ou de tout autre intérêt particulier.
3. L'élu local veille à prévenir ou à faire cesser immédiatement tout conflit d'intérêts. Lorsque ses intérêts personnels sont en cause dans les affaires soumises à l'organe délibérant dont il est membre, l'élu local s'engage à les faire connaître avant le débat et le vote.
4. L'élu local s'engage à ne pas utiliser les ressources et les moyens mis à sa disposition pour l'exercice de son mandat ou de ses fonctions à d'autres fins.
5. Dans l'exercice de ses fonctions, l'élu local s'abstient de prendre des mesures lui accordant un avantage personnel ou professionnel futur après la cessation de son mandat et de ses fonctions.
6. L'élu local participe avec assiduité aux réunions de l'organe délibérant et des instances au sein desquelles il a été désigné.
7. Issu du suffrage universel, l'élu local est et reste responsable de ses actes pour la durée de son mandat devant l'ensemble des citoyens de la collectivité territoriale, à qui il rend compte des actes et décisions pris dans le cadre de ses fonctions."

Article 2 : Règlement intérieur

Les élus s'engagent à respecter les règlements intérieurs du Conseil municipal et de leur Conseil d'arrondissement en vigueur.

Article 3 : Principes généraux

Les conseillers s'engagent à respecter les principes de transparence, d'intégrité, de probité, d'exemplarité, de respect, d'honneur, d'impartialité, de dignité.

Dans l'exercice de leurs fonctions, ils agissent de manière transparente et font prévaloir l'intérêt public.

Les élus agissent dans le respect de tous les citoyens de Marseille devant lesquels ils engagent leur responsabilité.

Article 4 : Assiduité

Conformément au règlement intérieur du Conseil Municipal, les conseillers s'engagent à être présents aux séances du Conseil Municipal et aux commissions permanentes dont ils sont membres. Tel que prévu dans le règlement, leurs indemnités seront réduites en cas de manquement à cet engagement sans justification.

Ils assument également la charge de représentation du Conseil dans les différents organismes où ils sont élus ou désignés.

Article 5 : Les Cadeaux

Les élus s'engagent à refuser directement ou indirectement tout cadeau ou libéralité dans le cadre de leurs fonctions à l'exception des cadeaux protocolaires qu'ils s'engagent à remettre à la collectivité.

Article 6 : Les Déplacements

Conformément au code général des collectivités territoriales, les déplacements hors du territoire communal dans le cadre de missions exceptionnelles doivent faire l'objet d'un mandat spécial délibéré par le Conseil Municipal pour donner lieu à des remboursements de frais.

Article 7 : Les Invitations

Les élus s'engagent à refuser les invitations et voyages de nature à influencer ou paraître influencer l'exercice indépendant et impartial de leurs fonctions.

Article 8 : Les Moyens Matériels

Les élus s'engagent à utiliser les moyens matériels, locaux et personnels mis à leur disposition exclusivement dans le cadre de leur fonction.

Article 9 : Démission de l' élu

Les élus municipaux s'engagent en cas de condamnation pénale définitive pour crime ou délit à immédiatement démissionner de leur mandat d' élu.

Article 10 : Formation des élus

Les conseillers s'engagent durant leur mandat à suivre une formation sur la déontologie de l' élu proposée par la Ville.

Article 11 : Déontologue

Les élus peuvent à tout moment au cours de l'exercice de leur mandat saisir le déontologue de la Ville de Marseille et solliciter son avis.

Article 12 : Déclarations d'intérêts et de patrimoine

A l'exception du Maire et des adjoints bénéficiant d'une délégation de signature qui l'adressent directement à la Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique (HATVP), les élus peuvent effectuer une déclaration d'intérêts et de patrimoine sur le modèle de la déclaration instituée par la loi du 11 septembre 2013 et à l'adresser au déontologue.

Ces déclarations seront conservées confidentiellement par le déontologue.

Article 13 : Publication du montant des indemnités perçues

La Ville de Marseille publie sur son site internet l'ensemble des indemnités et moyens mis à la disposition des élus.

Article 14 : Le Conflit d'intérêts

Article 2 de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique :

"Au sens de la présente loi, 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."

Dans l'exercice de leur mandat les élus du Conseil Municipal de Marseille et des conseils d'arrondissements s'engagent à ne poursuivre que l'intérêt général à l'exclusion de tout intérêt personnel direct ou indirect.

Les élus municipaux s'engagent à ne prendre part à aucun projet municipal de la Ville, aucun débat, aucun vote de délibération concernant une entreprise, une association, ou tout organisme dans lequel ils ont un intérêt direct ou indirect, privé ou public, matériel ou moral.

Les élus s'engagent à signaler tout conflit ou risque de conflit d'intérêt et à se déporter dans l'hypothèse où ils seraient confrontés à une telle situation.

Le conflit d'intérêt est la porte d'entrée du délit de prise illégale d'intérêts.

Ce n'est pas le conflit d'intérêts qui constitue un délit mais le fait d'en connaître l'existence et de ne pas prendre les mesures de nature à y mettre fin.

Article 15 : Registre des déports

Un registre des déports est tenu par la Ville. Il est consultable par les usagers qui en feraient la demande auprès de la Commission Communication et Ouverture Des Données (CCODD).

Rappels législatifs relatifs aux délits à la probité

Si le conflit d'intérêts n'est pas en lui-même une infraction pénale, il n'en demeure pas moins qu'il peut être un des éléments matériels constitutif d'un délit à la probité.

Le non-respect des principes et obligations visées dans la présente charte peut exposer à des sanctions pénales en cas d'infraction avérée commise dans le cadre de l'exercice par les élus concernés de leur fonction.

Il s'agit des délits à la probité.

a. Prise illégale d'intérêts

Article 432-12 du code pénal :

« 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. »

Il convient de s'abstenir, de recevoir, prendre ou conserver un intérêt quelconque.

L'intérêt peut être direct ou indirect, privé ou public, matériel ou moral

Point n'est besoin qu'il y ait eu enrichissement de l'auteur, appauvrissement de l'administration voire même que l'intérêt ne soit pas en contradiction avec l'intérêt public.

Exemples :

- Un élu municipal exerçant par ailleurs au sein d'une association la fonction de président participe au vote et aux délibérations concernant les subventions allouées par la commune à l'association qu'il préside.

Le délit est constitué.

En particulier, les élus sont soumis à l'obligation de veiller à la parfaite neutralité des décisions de subvention à des associations.

b. Corruption & trafic d'influence

Article 432-11 du code pénal :

Est puni de dix ans d'emprisonnement et (L. n° 2013-1117 du 6 déc. 2013, art. 6) «d'une amende de 1 000 000 €, dont le montant peut être porté au double du produit tiré de l'infraction, [ancienne rédaction: de 150 000 € d'amende]» le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique, chargée d'une mission de service public, ou investie d'un mandat électif public, de solliciter ou d'agréer, sans droit, (L. n° 2000-595 du 30 juin 2000) «à tout moment,» directement ou indirectement, des offres, des promesses, des dons, des présents ou des avantages quelconques (L. n° 2007-1598 du 13 nov. 2007) «pour elle-même ou pour autrui»:

1° Soit pour accomplir ou (L. n° 2011-525 du 17 mai 2011, art. 154-1°-a) «avoir accompli, pour s'abstenir ou s'être abstenue d'accomplir [ancienne rédaction: s'abstenir d'accomplir]» un acte de sa fonction, de sa mission ou de son mandat ou facilité par sa fonction, sa mission ou son mandat;

2° Soit pour abuser (L. n° 2011-525 du 17 mai 2011, art. 154-1°-b) «ou avoir abusé» de son influence réelle ou supposée en vue de faire obtenir d'une autorité ou d'une administration publique des distinctions, des emplois, des marchés ou toute autre décision favorable.

(Ord. n° 2019-963 du 18 sept. 2019, art. 2) «La peine d'amende est portée à 2 000 000 € ou, s'il excède ce montant, au double du produit de l'infraction, lorsque les infractions prévues au présent article sont commises en bande organisée.»

• La corruption

La corruption exige un pacte entre deux personnes : argent contre services ; services contre services par exemple.

Point n'est besoin que le pacte se réalise.

L'infraction est constituée dès la conclusion du pacte.

• Le trafic d'influence

Le trafic d'influence consiste à rémunérer ou à offrir un avantage à une personne publique pour qu'elle utilise son influence, réelle ou supposée, auprès d'une troisième personne qui a elle le pouvoir de décision.

Le trafic d'influence punit le fait que l'intermédiaire abuse de son influence réelle ou supposée en vue d'obtenir d'une autorité ou d'une administration une décision favorable.

Le trafic d'influence suppose la mise en relation de 3 personnes.

Le trafic d'influence qui se rattache à la corruption est puni de la même peine que la corruption.

c. Concussion

Article 432-10 du code pénal :

*« Le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique ou **chargée d'une mission de service public**, de recevoir, exiger ou ordonner de percevoir à titre de droits ou contributions, impôts ou taxes publics, une somme qu'elle sait ne pas être due, ou excéder ce qui est dû, 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.*

Est puni des mêmes peines le fait, par les mêmes personnes, d'accorder sous une forme quelconque et pour quelque motif que ce soit une exonération ou franchise des droits, contributions, impôts ou taxes publics en violation des textes légaux ou réglementaires.

La tentative des délits prévus au présent article est punie des mêmes peines. »

L'élu doit avoir conscience du caractère indu de la somme exigée ou de l'avantage octroyé.

d. Favoritisme

Article 432-14 du Code pénal :

« Est puni de deux ans d'emprisonnement et d'une amende de 200 000 €, dont le montant peut être porté au double du produit tiré de l'infraction, le fait par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public ou investie d'un mandat électif public ou exerçant les fonctions de représentant, administrateur ou agent de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics, des sociétés d'économie mixte d'intérêt national chargées d'une mission de service public et des sociétés d'économie mixte locales ou par toute personne agissant pour le compte de l'une de celles susmentionnées de procurer ou de tenter de procurer à autrui un avantage injustifié par un acte contraire aux dispositions législatives ou réglementaires ayant pour objet de garantir la liberté d'accès et l'égalité des candidats dans les marchés publics et les contrats de concession. »

Cet article doit être rattaché à la commande publique.

Contrairement à la corruption, cette infraction n'exige ni un pacte, ni un service contre un service. Il suffit que l'élu ait procuré ou tenté de procurer un avantage injustifié qui fait obstacle à la liberté d'accès et à l'égalité des candidats dans les marchés publics.

A noter : la tentative de délit est également réprimée par la loi

Il suffit d'un simple intérêt moral dans une opération que l'élu est chargé de contrôler pour que le délit de favoritisme soit constitué.

e. Détournement de biens publics

Article 432-15 du code pénal :

*« Le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique ou **chargée d'une mission de service public**, un comptable public, un dépositaire public ou l'un de ses subordonnés, de détruire, détourner ou soustraire un acte ou un titre, ou des fonds publics ou privés, ou effets, pièces ou titres en tenant lieu, ou tout autre objet qui lui a été remis en raison de ses fonctions ou de sa mission, est puni de dix ans d'emprisonnement et d'une amende de 1 000 000 €, dont le montant peut être porté au double du produit de l'infraction.*

La peine d'amende est portée à 2 000 000 € ou, s'il excède ce montant, au double du produit de l'infraction, lorsque l'infraction est commise en bande organisée.

La tentative des délits prévus aux alinéas qui précèdent est punie des mêmes peines. »

L'auteur se comporte comme s'il était propriétaire du bien qui lui a été confié au titre de sa fonction.

Point n'est besoin que le détournement soit effectué au profit de l'élu lui-même.

f. Peines complémentaires

Outre les peines privatives de liberté encourues pouvant aller jusqu'à 10 ans d'emprisonnement accompagnées ou non d'amende pouvant atteindre 2 000 000 d'euros, des peines complémentaires de déchéance des droits civils, civiques et de famille et / ou d'inéligibilité peuvent être prononcées.

Un exemplaire de la charte sera diffusé à l'ensemble des conseillers municipaux après son adoption en conseil municipal.

Elle sera publiée sur le site de la Ville de Marseille.

Elle est l'occasion de communiquer avec le public sur les dispositifs préventifs mis en œuvre par la Ville et de rappeler l'engagement fort de celle-ci sur ces sujets.

Elle sera de nature à renforcer le lien et la confiance entre citoyens et responsables publics.



CHARTRE DE DÉONTOLOGIE DES AGENTS DE LA VILLE DE MARSEILLE

SOMMAIRE

POURQUOI UNE CHARTE DE DÉONTOLOGIE.....	4
PARTIE 1 : LES PRINCIPES DÉONTOLOGIQUES FIXÉS PAR LA LOI ET LEUR APPLICATION PRATIQUE.....	5
CHAPITRE I – L’AGENT EST PORTEUR DE VALEURS D’EXEMPLARITÉ.....	5
1 - LA DIGNITÉ ET LES PRINCIPES DÉONTOLOGIQUES ASSOCIÉS.....	5
1.1 - DÉFINITION DE L’OBLIGATION DE DIGNITÉ.....	5
1.2 – LE DEVOIR DE RÉSERVE ET LA VIGILANCE SUR L’UTILISATION DES RÉSEAUX SOCIAUX.....	5
1.3 – L’OBLIGATION ASSOCIÉE DE DISCRÉTION PROFESSIONNELLE.....	6
1.4 – L’OBLIGATION ASSOCIÉE DE SECRET PROFESSIONNEL.....	6
2 – L’IMPARTIALITÉ ET LES PRINCIPES DÉONTOLOGIQUES ASSOCIÉS.....	7
2.1 - DÉFINITION DE L’OBLIGATION D’IMPARTIALITÉ.....	7
2.2 - L’OBLIGATION DE NEUTRALITÉ.....	7
2.3 - LE PRINCIPE DE LAÏCITÉ.....	7
2.4 – L’OBLIGATION D’ÉGALITÉ DE TRAITEMENT DES USAGERS.....	8
2.5 - L’OBLIGATION D’INFORMATION DU PUBLIC.....	8
2.6 - PROLONGEMENT DE L’OBLIGATION D’IMPARTIALITÉ : L’INTERDICTION DES CADEAUX ET INVITATIONS.....	9
3 - LA PROBITÉ, L’INTÉGRITÉ ET LES PRINCIPES DÉONTOLOGIQUES ASSOCIÉS.....	9
3.1 - DÉFINITION DE L’OBLIGATION GÉNÉRALE DE PROBITÉ.....	9
3.2 - DÉFINITION DE L’OBLIGATION SPÉCIFIQUE D’INTÉGRITÉ.....	9
3.3 - L’OBLIGATION DE SERVICE ENTIER ET EXCLUSIF.....	10
3.4 - L’OBLIGATION LÉGALE ASSOCIÉE D’OBÉISSANCE HIÉRARCHIQUE.....	10
CHAPITRE II – LA DÉCLINAISON DE CES PRINCIPES DANS L’EXERCICE QUOTIDIEN DES MISSIONS.....	11
1 - LE RESPECT DU TEMPS DE TRAVAIL ET ABSENCES IRRÉGULIÈRES (DEVOIRS DE DIGNITÉ ET PROBITÉ).....	11
2 - LA PRÉVENTION DES CONFLITS D’INTÉRÊTS.....	11
2.1 - DÉFINITION DE LA NOTION DE CONFLIT D’INTÉRÊTS.....	11
2.2 - COMMENT PRÉVENIR LE CONFLIT D’INTÉRÊTS.....	12
3 – L’ENCADREMENT DU CUMUL D’ACTIVITÉS.....	12
PARTIE 2 : DISPOSITIF D’ACCOMPAGNEMENT ET D’AIDE AU RESPECT DES PRINCIPES DÉONTOLOGIQUES. 13	
1 - LE RESPONSABLE HIÉRARCHIQUE DIRECT.....	13
2 - LE RÉFÉRENT DÉONTOLOGUE.....	13
3 - LE RÉFÉRENT ALERTE ÉTHIQUE ET LE DISPOSITIF D’ALERTE.....	14
3.1 - LA PROTECTION DE L’AGENT LANCEUR D’ALERTE ET LA CONFIDENTIALITÉ.....	15
3.2 - LA PROCÉDURE DE SIGNALEMENT.....	15
PARTIE 3 : LES SANCTIONS DU MANQUEMENT AUX PRINCIPES DÉONTOLOGIQUES.....	16
CHAPITRE I : LES SANCTIONS DISCIPLINAIRES.....	16
1. LE CHAMPS DU POUVOIR DISCIPLINAIRE : PROMOUVOIR L’EXEMPLARITÉ.....	16
1.1 - LE NON-RESPECT DES RÈGLES COMME FAUTE PROFESSIONNELLE.....	16
1.2 - EXEMPLES DE MANQUEMENTS DÉONTOLOGIQUES SUSCEPTIBLES DE CONSTITUER UNE FAUTE PROFESSIONNELLE.....	16

2. PRINCIPE DE PROPORTIONNALITÉ DE LA SANCTION À LA GRAVITÉ DE LA FAUTE.....	17
2.1 - ÉCHELLE DES SANCTIONS DISCIPLINAIRES.....	17
2.2 – EXEMPLE DE PROPORTION DE LA SANCTION À LA GRAVITÉ ET À LA RÉCURRENCE DE LA FAUTE : LE CAS DES ABSENCES IRRÉGULIÈRES.....	18
CHAPITRE II : LES INFRACTIONS PÉNALES, EN PARTICULIER LES DÉLITS À LA PROBITÉ.....	19
1. LIENS ENTRE FAUTE PROFESSIONNELLE ET INFRACTION PÉNALE.....	19
1.1 - UN MANQUEMENT PEUT CONSTITUER À LA FOIS UNE FAUTE PROFESSIONNELLE ET UNE INFRACTION PÉNALE.....	19
1.2 - INTERACTION ENTRE PROCÉDURES DISCIPLINAIRES ET PÉNALES.....	19
2. LES DÉLITS D’ATTEINTE À LA PROBITÉ.....	20
2.1 - PRISE ILLÉGALE D’INTÉRÊTS.....	20
2.2 - CORRUPTION ET TRAFIC D’INFLUENCE.....	21
2.3 – FAVORITISME.....	22
2.4 - DÉTOURNEMENT DE BIENS PUBLICS.....	23
2.5 – CONCUSSION.....	23

POURQUOI UNE CHARTE DE DÉONTOLOGIE

La *déontologie* peut se définir comme l'ensemble des devoirs à respecter dans l'exercice d'une profession. C'est en d'autres termes ce que l'on doit faire ou ne pas faire dans le cadre de son activité : c'est un ensemble de règles de conduite.

Les règles déontologiques s'imposant aux agents de la Ville de Marseille découlent de valeurs fondamentales inscrites par le Statut de la fonction publique (lois de 1983 et 1984) : dignité, impartialité, probité, intégrité.

Ces valeurs ne sont pas issues du champ de la morale, mais de celui de la loi : elles constituent des obligations légales pour les agents de la fonction publique, instaurées du fait de la spécificité de leurs missions et en contrepartie des droits dont ils bénéficient.

Un agent public territorial est un « citoyen spécial », qui agit pour le compte de la Collectivité, en exerçant des missions de service public dans le but de satisfaire l'intérêt général. Cela implique que la considération et la réputation de la puissance publique soient préservées dans l'esprit de ses citoyens-usagers.

L'agent public participe à cette réputation, dont il est un acteur : à ce titre, il doit avoir un comportement exemplaire – donc digne, impartial, probe et intègre - pour accomplir ses missions de service public. A l'inverse, le non-respect des règles de déontologie parcequ'il contrevient à l'intérêt général, peut exposer l'agent à des sanctions disciplinaires, voire pénales dans certains cas.

La présente Charte a pour objet d'explicitier et rappeler aux agents municipaux les règles de conduite qui s'appliquent à eux non seulement dans l'exercice de leurs missions mais aussi, dans certains cas, en dehors du cadre professionnel strict.

En intervenant au service de la Ville de Marseille, tout agent public, qu'il soit fonctionnaire ou contractuel, sur un emploi permanent ou non permanent, à temps complet ou non complet, s'engage à respecter l'ensemble des prescriptions contenues dans la présente Charte.

Elle constitue un document de référence général sur lequel tout agent et manager public pourra s'appuyer. Elle pourra également servir de base pour être déclinée en fonction des spécificités des activités et services.

Enfin, elle constitue un outil de prévention et donc de protection de l'agent, lequel peut bénéficier de l'assistance du Déontologue de la Ville de Marseille.

PARTIE 1 : LES PRINCIPES DÉONTOLOGIQUES FIXÉS PAR LA LOI ET LEUR APPLICATION PRATIQUE

Chapitre I – L’agent est porteur de valeurs d’exemplarité

« Le fonctionnaire exerce ses fonctions avec dignité, impartialité, intégrité et probité.

Dans l'exercice de ses fonctions, il est tenu à l'obligation de neutralité.

Le fonctionnaire exerce ses fonctions dans le respect du principe de laïcité. A ce titre, il s'abstient notamment de manifester, dans l'exercice de ses fonctions, ses opinions religieuses.

Le fonctionnaire traite de façon égale toutes les personnes et respecte leur liberté de conscience et leur dignité. »

(Article 25 de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires)

1 - La dignité et les principes déontologiques associés

1.1 - Définition de l’obligation de dignité

C’est l’obligation faite à tout agent municipal de ne pas porter atteinte à la réputation de la Ville de Marseille, par son attitude ou son comportement (propos, agissements, tenue dans l’exécution des missions ...). L’atteinte à la réputation concerne à la fois le crédit, l’image et l’honneur de la Ville de Marseille.

Le sens de cette obligation est de protéger la réputation de l’administration et de ses agents en faisant en sorte que les citoyens-usagers respectent la puissance publique.

Cette obligation est la contrepartie de la dignité des fonctions que l’agent public exerce, lesquelles font l’objet d’une protection pénale (ex : le cas d’outrage à agent public).

Si l’usager est tenu au respect des fonctions exercées par les agents municipaux sous peine de poursuites pénales, ces derniers doivent également incarner la dignité de leurs fonctions, en préservant la réputation de l’Administration comme la leur.

De fait, l’exigence de dignité est à tenir en toute circonstance, y compris en dehors du service.

1.2 – le devoir de réserve et la vigilance sur l’utilisation des réseaux sociaux

Le devoir de réserve impose de s’abstenir de toute expression d’opinion dont la forme ou le fond est susceptible de porter atteinte à l’image de l’Administration, ou de générer un doute chez le citoyen quant à son bon fonctionnement.

Aussi l'agent public doit-il, en toutes circonstances, faire preuve de réserve et de mesure dans l'expression de ses opinions, à l'oral comme à l'écrit, y compris en dehors des heures de service.

La gravité du manquement au devoir de réserve est appréciée en tenant compte de la publicité des propos (par exemple publication sur les réseaux sociaux), des circonstances et du mode de l'expression, ainsi que de la nature des propos tenus.

1.3 – l'obligation associée de discrétion professionnelle

Dans le cadre de ses fonctions, l'agent municipal peut être amené à connaître des informations de différentes natures, concernant soit l'Administration, soit ses usagers.

L'obligation de discrétion professionnelle est distincte de deux notions :

- le secret professionnel qui porte sur les informations confidentielles des usagers ;
- le devoir de réserve qui porte sur les opinions personnelles.

Cette obligation impose de ne pas divulguer de faits, d'informations ou de documents connus du fait des missions exercées par l'agent et qui concernent l'activité, les missions ou le fonctionnement de l'Administration : l'agent doit être discret à leur propos.

Information est entendu au sens large : c'est tout ce qui est appris, compris, connu ou deviné à l'occasion de l'exercice des fonctions.

Cette discrétion vaut non seulement pour le grand public, mais également pour les collègues de l'agent qui n'ont pas accès, ni connaissance de ces données du fait de leurs fonctions.

Les seuls cas où l'agent peut être autorisé à divulguer ces données sont :

- les informations communicables aux usagers conformément à la réglementation de libre accès aux documents administratifs ;
- suite à une décision expresse de la Ville de Marseille l'autorisant.

1.4 – l'obligation associée de secret professionnel

Le secret professionnel est lié à l'exercice de certaines fonctions (médicales, sociales par exemple) dans le cadre desquelles l'agent a connaissance d'informations à caractère personnel : ces dernières doivent demeurer confidentielles.

Il peut s'agir de données personnelles relatives à la vie privée, familiale, à l'intimité, la santé, les opinions politiques, philosophiques ou syndicales, les croyances religieuses par exemple et, de manière générale, toutes les informations confidentielles dont la révélation pourrait conduire à des discriminations ou porter atteinte à la réputation ou à la sécurité des personnes.

Cette obligation a pour sens la protection des intérêts matériels et moraux des usagers.

Le manquement à l'obligation de secret professionnel est puni par le code pénal en cas d'infraction.

Cette obligation peut être toutefois levée :

- en cas d'autorisation de la personne concernée,
- pour prouver son innocence,
- pour répondre à l'obligation de dénonciation de crime ou délit connu par un fonctionnaire dans l'exercice de ses fonctions, ou pour communication aux autorités.

2 – L'impartialité et les principes déontologiques associés

2.1 - Définition de l'obligation d'impartialité

L'obligation d'impartialité peut se résumer comme l'obligation faite à l'agent public de servir l'intérêt général et non des intérêts particuliers.

Elle se décline sur deux plans.

2.1.1 – L'impartialité subjective, du point de vue de l'agent

L'impartialité subjective est l'obligation par laquelle l'agent s'impose à lui-même comme discipline de ne pas avoir de parti pris (du fait d'opinions ou d'intérêt personnels) dans le traitement d'une affaire qui lui est confiée, et qui le conduirait à la traiter différemment.

C'est le devoir de neutralité réelle d'esprit de l'agent, qui est de se tenir à distance de toute influence externe.

2.1.2 – L'impartialité objective, du point de vue de l'utilisateur

L'impartialité objective est celle qui est perçue par l'extérieur, l'impression d'impartialité que donne l'agent public : indépendamment de sa façon de servir, rien ne doit faire douter l'utilisateur de l'exercice impartial des missions exercées par l'agent.

Il s'agit d'une obligation de vigilance continue pour prévenir tout doute chez l'utilisateur.

2.2 - l'obligation de neutralité

Le principe de neutralité concerne les opinions et croyances personnelles : tout agent est libre d'avoir ses opinions et croyances, mais il doit s'abstenir d'en faire état dans l'exercice de ses missions.

De plus, il ne doit pas utiliser son appartenance à la fonction publique à des fins de propagande.

2.3 - le principe de laïcité

Le principe de laïcité est une composante de l'obligation de neutralité qui concerne plus particulièrement les convictions religieuses.

Ce principe impose à l'agent de s'abstenir de manifester ses convictions religieuses dans le cadre de l'exercice de missions de service public, sur le lieu et pendant son temps de travail, qu'il soit ou non en contact avec le public. Cela signifie l'interdiction qui est faite à l'agent de faire prévaloir ses préférences pour telle ou telle religion, tant à l'égard des usagers que des autres agents de son équipe ou de son service. De façon pratique, le respect du principe de laïcité s'étend à éviter tout comportement susceptible de manifester son appartenance religieuse (port de signes visibles par exemple).

Cela ne signifie pas que l'agent n'a pas le droit d'avoir des convictions religieuses : tout agent bénéficie, comme l'ensemble des citoyens, de la liberté de conscience et du libre exercice du culte. En revanche, en tant qu'agent public, il ne doit pas exprimer ses convictions religieuses (attitude, port ou affichage de signe visible, prosélytisme, ...).

Le principe de laïcité est un principe inscrit dans la Constitution, qui définit la République Française comme laïque. Ce principe implique la neutralité de l'État et, en conséquence, de tout agent du service public, afin de garantir le respect de toutes les croyances et, en conséquence, l'égalité de tout citoyen devant la loi, sans distinction ni discrimination.

2.4 – l'obligation d'égalité de traitement des usagers

L'obligation d'impartialité, précisée par les principes de neutralité et de laïcité, implique pour le fonctionnaire l'interdiction stricte de toute discrimination entre usagers du service public.

Les agents municipaux doivent ainsi assurer à tous les usagers une égalité de traitement, dans un esprit d'impartialité et dans le respect de leur dignité et de leur liberté de conscience politique, philosophique ou religieuse.

2.5 - l'obligation d'information du public

Les agents doivent satisfaire aux demandes d'information du public, dans le respect des obligations de secret professionnel et de discrétion.

L'origine de cette obligation est le droit à l'information pour tous, et plus particulièrement le droit pour tout citoyen d'accéder librement aux documents administratifs de caractère non nominatifs.

Dans la mesure où toute personne a le droit de connaître les informations contenues dans un document administratif dont les conclusions lui sont opposées, l'agent public a l'obligation de satisfaire à toute demande en ce sens.

Pour aller plus loin :

- Circulaire n° 1430 du 05 octobre 1981 relative à l'application aux agents de l'État des dispositions de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 modifiée relative à la liberté d'accès aux documents administratifs.

2.6 - prolongement de l'obligation d'impartialité : l'interdiction des cadeaux et invitations

L'acceptation d'un cadeau ou d'une invitation peut jeter un doute sur l'exercice impartial des fonctions de l'agent, en donnant l'apparence d'être faite dans l'intention d'obtenir ou de procurer un avantage indu ou d'influencer favorablement une décision. Le cas d'un agent chargé de la passation de marchés publics acceptant un cadeau d'un fournisseur est un exemple.

Les cadeaux font dès lors l'objet d'une interdiction de principe. Les invitations hors cadre strictement professionnel sont interdites, et les invitations professionnelles sont soumises à autorisation du chef de service.

De même, toute mission en France ou à l'étranger ne peut s'inscrire que dans un cadre strictement professionnel et doit être autorisée préalablement par le chef de service.

Dans tous les cas, tout cadeau ou invitation parvenant à un agent doit être formellement déclaré au chef de service, lequel devra être en mesure de rendre compte de la suite donnée à cette déclaration.

Le code pénal définit différentes infractions à la probité, dont l'acceptation de cadeaux ou invitations en dehors du cadre strict, peut être un élément constitutif de délit.

3 - La probité, l'intégrité et les principes déontologiques associés

3.1 - Définition de l'obligation générale de probité

L'agent a le devoir d'accomplir ses tâches quotidiennes en respectant scrupuleusement l'ensemble des lois, règlements, règles de conduite et devoirs qui s'imposent à lui. C'est une obligation générale d'honnêteté, de loyauté et de rigueur dans l'exercice des fonctions.

Les obligations de probité et de dignité apparaissent ainsi directement liées : l'action de tout agent public doit être exclusivement guidée par la recherche exclusive de l'intérêt général en veillant attentivement à la bonne application des règles, de manière à conforter la confiance des usagers en l'Administration.

3.2 - Définition de l'obligation spécifique d'intégrité

L'obligation d'intégrité est une composante de la probité, principe d'honnêteté générale, portant particulièrement sur le point des intérêts personnels. Elle impose à l'agent d'accomplir ses tâches de manière désintéressée, c'est-à-dire de n'en tirer aucun profit à son avantage et de ne favoriser aucun intérêt particulier au détriment de l'intérêt collectif.

L'intégrité de l'agent est l'application permanente et en toutes circonstances de la règle de désintéressement : elle est une garantie de son impartialité afin de mener à bien l'exercice de ses fonctions.

C'est le respect de cette obligation générale de désintéressement qui donne tout son sens aux missions de service public et justifie que les fonctionnaires bénéficient d'un statut particulier. Dès lors, tout manquement est considéré comme incompatible avec l'exercice d'une mission publique et est passible de sanctions disciplinaires et pénales.

3.3 - l'obligation de service entier et exclusif

3.3.1 – L'obligation d'effectuer les tâches confiées

Tout agent public, quelle que soit sa position hiérarchique, a l'obligation d'effectuer les tâches qui lui sont confiées : il est tenu comme étant le responsable direct de leur bonne exécution, et ne peut s'exempter de cette responsabilité en invoquant la responsabilité propre d'un subordonné.

3.3.2 – L'obligation de consacrer intégralement son temps de travail aux tâches confiées

Les agents ont l'obligation de consacrer l'intégralité de leur activité professionnelle aux tâches qui leur sont confiées. Cette obligation concerne évidemment le temps de travail, qui doit être entièrement dédié à l'accomplissement des missions.

Mais ce principe s'étend à la totalité de l'activité professionnelle : la vie professionnelle d'un agent public est en principe exclusivement réservée à l'accomplissement des tâches qui lui sont confiées.

C'est la raison pour laquelle le cumul d'activités est strictement encadré (cf. Chapitre II - article 3 consacré au cumul d'activités).

3.4 - l'obligation légale associée d'obéissance hiérarchique

C'est une obligation générale qui comprend trois aspects :

- se conformer aux instructions de son supérieur hiérarchique, sauf dans le cas où celles-ci seraient manifestement contraires aux lois en vigueur ou si elles apparaîssaient susceptibles de porter gravement atteinte à un intérêt public ;
- se soumettre au contrôle hiérarchique et faire preuve de loyauté dans l'exercice de ses missions ;
- se conformer à l'ensemble des lois et règlements en vigueur.

Chapitre II – La déclinaison de ces principes dans l'exercice quotidien des missions.

1 - Le respect du temps de travail et absences irrégulières (devoirs de dignité et probité)

Aucun agent, tenu à l'obligation d'effectuer les tâches confiées et de consacrer intégralement son temps professionnel à cette finalité, ne peut s'absenter sans motif ni autorisation préalable de son supérieur hiérarchique.

Quelle que soit la durée d'une telle absence, elle se qualifie en absence irrégulière susceptible d'entraîner une retenue sur salaire pour service non fait, indépendamment de sanctions disciplinaires.

Pour aller plus loin :

- Règlement de la Gestion automatisée du temps de travail à la Ville de Marseille

2 - La prévention des conflits d'intérêts

2.1 - Définition de la notion de conflit d'intérêts

Le législateur définit le conflit d'intérêts comme « *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.* »

Importance de l'apparence : « paraître influencer ». C'est l'emploi du verbe paraître qui interpelle. En effet, paraître est une notion subjective : c'est le regard des autres sur une situation donnée. D'où l'extrême prudence qu'il convient d'observer.

Les mesures de prévention permettent de protéger l'administration mais également l'agent.

L'intérêt en conflit peut être direct (une activité accessoire) indirect (l'activité professionnelle du conjoint), privé (un lien amical), public (un mandat électif), matériel (la détention d'actions dans une entreprise), moral (une activité bénévole).

Quelques exemples non limitativement énumérés :

- lien de parenté direct ou indirect ;
- relations professionnelles ;
- appartenance ancienne ou actuelle à un même organisme public ou privé.

L'interférence est analysée au cas par cas. Elle est assez forte si elle soulève une question, une réflexion, une interrogation, un doute.

2.2 - Comment prévenir le conflit d'intérêts

L'agent doit prévenir son supérieur hiérarchique, lequel prendra les mesures appropriées dès qu'un doute survient.

- S'il a une délégation de signature, l'agent n'en usera pas.
- S'il appartient à une instance collégiale, il n'y siègera pas et n'y délibérera pas.
- S'il a des fonctions juridictionnelles, il sera remplacé.
- S'il exerce des compétences qui lui ont été dévolues en propre, il sera remplacé et ne donnera pas d'instructions.
- Si le conflit d'intérêts existe ou risque de survenir, une décision de déport sera prise par le supérieur hiérarchique dans le but de protéger l'agent et l'administration.

L'agent ou le supérieur hiérarchique peut saisir le référent déontologue pour avis.

Attention : L'existence d'un conflit d'intérêts peut être un élément constitutif du délit de prise illégale d'intérêts.

3 – L'encadrement du cumul d'activités

Le principe édicté par le législateur (article 25 *septies* de la loi du 13 juillet 1983, dite Le Pors, modifiée) est que l'agent doit consacrer l'intégralité de son activité professionnelle aux tâches qui lui sont confiées : il y a donc une interdiction de principe du cumul d'activités. Néanmoins, des dérogations sont prévues.

Ainsi, il ne peut exercer une activité privée lucrative de quelque nature que ce soit sous réserve de dérogations strictement encadrées par la loi (article 6 du décret 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).

En tout état de cause, l'activité privée possible ne doit, en aucun cas, porter atteinte à l'indépendance, à la neutralité du service et aux principes déontologiques.

L'Administration saisie d'une demande de cumul d'activités l'analyse en s'assurant que cette activité accessoire est compatible avec les fonctions de l'agent, conformément à l'ensemble des règles légales et déontologiques et n'est pas susceptible de porter atteinte au bon fonctionnement du service.

Le déontologue conformément à la loi d'avril 2016 est à la disposition des agents et des services pour conseiller et émettre un avis confidentiel sur le cumul d'activités envisagé.

Pour aller plus loin :

- Décret 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
- Note de service n°21-19 du 9 juin 2021 rappelant les règles et conditions de cumuls d'activité et les modalités de demande auprès de l'administration.

PARTIE 2 : DISPOSITIF D'ACCOMPAGNEMENT ET D'AIDE AU RESPECT DES PRINCIPES DÉONTOLOGIQUES

1 - Le responsable hiérarchique direct

Le responsable hiérarchique direct doit veiller au respect des principes déontologiques dans les services placés sous son autorité, à savoir qu'il veille à ce que :

- les fonctions soient exercées avec dignité, impartialité, intégrité et probité ;
- l'obligation de neutralité y soit respectée ;
- le principe de laïcité soit garanti dans l'exercice des fonctions et, qu'à ce titre, les agents s'abstiennent d'y manifester leurs opinions religieuses ;
- les agents satisfassent à l'obligation d'égalité de traitement des usagers et respectent leur liberté de conscience et leur dignité.

Il peut à cet effet prendre des mesures pour engager des poursuites disciplinaires en cas de manquement constaté à ces principes.

Il a par ailleurs la possibilité de préciser, après avis des représentants du personnel, les principes déontologiques applicables aux agents relevant de son autorité en transposant leur déclinaison pratique aux missions spécifiques des services.

Il constitue ainsi un interlocuteur privilégié de l'agent dans les questionnements relatifs aux règles de conduite auxquelles se conformer afin d'exercer au mieux les missions qui lui sont confiées.

En sa qualité de responsable hiérarchique, il est la première autorité à laquelle l'agent peut s'adresser afin d'être guidé sur ce qu'il peut ou ne peut pas faire, doit ou ne doit pas faire, et se comporter comme il se doit dans telle ou telle situation rencontrée dans le cadre de l'exercice de ses fonctions.

C'est à ce titre la première autorité saisie par l'agent en cas de situation ou de risque de conflit d'intérêts, mais aussi pour signaler des agissements illégaux ou des atteintes graves à l'intérêt général (voir l'article 3- Le référent Alerte Éthique et le dispositif d'alerte).

Pour aller plus loin :

- Article 25 de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983.

2 - Le Référent Déontologue

Le Référent Déontologue a pour mission d'apporter **en toute indépendance et confidentialité**, conseil et assistance aux fonctionnaires (et aux élus) de la collectivité sur les problèmes de déontologie qui peuvent se poser dans l'exercice de leurs missions ou de leur mandat.

Sa fonction est prévue par la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 sur les droits et obligations des fonctionnaires, qui indique dans son article 28 bis inséré suite à la loi n°2016-483 du 20 avril 2016 que :

« 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. Cette fonction de conseil s'exerce sans préjudice de la responsabilité et des prérogatives du chef de service. »

Les missions du Référent Déontologue sont ainsi les suivantes :

- informer l'ensemble des services quant aux principes déontologiques énoncés dans la présente Charte et à l'évolution du droit en la matière ;
- aider les agents et les élus dans leurs démarches déclaratives.

Son domaine d'activité comprend également les questions relatives au cumul d'activités et aux situations de conflits d'intérêts. Sur ce dernier point, le législateur dans la loi du 6 août 2019 relative à la transformation de la fonction publique a élargi ses compétences : concernant le domaine des conflits d'intérêts, il devient l'interlocuteur privilégié lors de l'embauche d'un agent ou de son départ vers le privé.

Son rôle est essentiellement : l'écoute, le conseil et l'information. Il ne dispose pas d'un pouvoir de décision ni de contrôle. Il n'a pas de pouvoir d'enquête.

Chaque agent reste responsable et maître de sa décision.

Tout agent, élu, ou même service municipal souhaitant saisir le Référent Déontologue le fait par courrier manuscrit ou électronique. Il reçoit également sur rendez-vous.

Ses coordonnées sont les suivantes :

Référent Déontologue

39 bis rue Sainte

Direction des Affaires Juridiques et des Assemblées

13001 Marseille

Courriel : deontologue@marseille.fr

3 - Le Référent Alerte Éthique et le dispositif d'Alerte

La Ville de Marseille a mis en place un dispositif permettant à tout agent de pouvoir signaler des agissements illégaux ou des atteintes graves à l'intérêt général : corruption, fraude, conflits d'intérêts, détournements et vols, discrimination, harcèlement moral et/ou sexuel, violences verbales ou physiques.

Cette alerte/signalement doit être effectué de manière désintéressée et de bonne foi, et concerner des faits dont l'agent a eu personnellement connaissance dans le cadre de l'exercice de ses fonctions.

Le signalement peut se faire auprès du Référent Alerte Éthique, mais également auprès des responsables hiérarchiques : l'agent lanceur d'alerte peut choisir le destinataire de son signalement et même le faire simultanément à plusieurs d'entre eux.

3.1 - La protection de l'agent lanceur d'alerte et la confidentialité

L'agent signalant un agissement illégal ou une atteinte grave à l'intérêt général bénéficie d'une protection contre des sanctions sur le plan pénal et/ou professionnel, à condition d'être de bonne foi et de respecter les procédures.

La protection s'étend aux tentatives d'entraves ou pressions que son alerte pourrait subir : les auteurs de telles tentatives sont passibles de sanctions pénales lourdes.

De même, les éléments de nature à identifier le lanceur d'alerte ne peuvent être divulgués qu'avec son consentement (sauf cas de demande de l'autorité judiciaire).

3.2 - La procédure de signalement

L'agent dispose de trois moyens afin d'effectuer un signalement :

- la plateforme de traitement sécurisée <https://marseille.signalement.net>
- l'envoi d'un courriel à l'adresse mail dédiée alerte.ethique@marseille.fr
- l'envoi d'un courrier par voie postale à l'Inspection Générale des Services (Hôtel de Ville, 2, Quai du Port, 13002 Marseille), à l'attention du Référent Alerte Éthique.

Le signalement, accompagné de tous les documents utiles, est ensuite traité par une commission composée de représentants de l'Inspection Générale des Services, de la Direction des Affaires Juridiques et des Assemblées et du Référent Déontologue.

L'agent est tenu informé des actions mises en œuvre afin de donner la suite adaptée à son signalement.

Pour aller plus loin :

- Délibération n°21/0004/EFAG du 8 février 2021
- Loi n°2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, dite "Sapin 2"
- 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
- Circulaire du 19 juillet 2018 relative à la procédure de signalement des alertes émises par les agents publics dans le cadre des articles 6 à 15 de la loi n°2016-1691, et aux garanties et protections qui leur sont accordées dans la Fonction Publique

PARTIE 3 : LES SANCTIONS DU MANQUEMENT AUX PRINCIPES DÉONTOLOGIQUES

Chapitre I : Les sanctions disciplinaires

1. Le champs du pouvoir disciplinaire : promouvoir l'exemplarité.

Le socle d'obligations résulte de la loi du 13 juillet 1983 sur les droits et obligations des fonctionnaires, dite loi Le Pors, de celles du 20 avril 2016 et du 6 août 2020 complétées par des décrets. Les tribunaux saisis participent, dans leur décision, à l'interprétation des lois : c'est la jurisprudence.

1.1 - Le non-respect des règles comme faute professionnelle

Toute faute commise par un agent dans l'exercice de ses fonctions l'expose à une sanction disciplinaire.

Les obligations déontologiques font légalement partie de l'ensemble des obligations professionnelles s'imposant à l'agent. Leur non-respect est un comportement fautif professionnellement et qui peut justifier l'engagement de procédures disciplinaires envers un agent public.

Les poursuites reposent sur des faits établis, font l'objet d'informations, d'instructions et d'entretiens contradictoires.

Elles ne sont toutefois pas la seule réponse possible à un comportement fautif de l'agent : par exemple, le rappel à l'ordre ne constitue pas une sanction disciplinaire proprement dite.

1.2 - Exemples de manquements déontologiques susceptibles de constituer une faute professionnelle

1.2.1 – Exemples d'atteinte au principe de dignité

- Tenir des propos injurieux sur les réseaux sociaux concernant les élus ou la hiérarchie (CAA Nantes du 21 janvier 2016, req. n° 14NT02263)
- Consulter des sites contraires à la déontologie (à connotation sexuelle par exemple) pendant l'exercice de ses fonctions (CE, 10 avril 2009, req. N° 312092)
- Couvrir le comportement fautif d'agents placés sous son autorité hiérarchique (CE, 17 mai 2006, req. N° 273)

1.2.2 – Exemples d’atteinte aux principes de probité, d’intégrité et d’impartialité

- Porter « un signe destiné à marquer [l'] appartenance religieuse » dans l’exercice de ses fonctions (CE, avis, 3 mai 2000, req. n°217017, Marteaux)

1.2.3 – Exemples d’atteinte aux principes de probité et d’intégrité

- Ne pas respecter les règles relatives au temps de travail (absences ou retards injustifiés, abandon de poste...) ou les directives hiérarchiques (refus de badger par exemple)
- Utiliser du matériel à des fins personnelles (emprunt de matériel et de produits ; utilisation du véhicule de service à des fins personnelles ou pour partir en vacances - CAA Marseille, 12 octobre 2010, req. n° 10MA01086)
- Accepter des cadeaux ou des repas de la part d’entreprises (CAA Paris, 3 février 2005, n° 00PA03913)
- Faire prendre en charge par l’employeur la réparation de son véhicule personnel (CAA Marseille, 11 juillet 2011, req. n° 05MA00321)
- Utiliser son adresse électronique professionnelle à des fins personnelles (CE, 15 octobre 2003, n° 244428).
- Recevoir une somme d’argent pour passer un dossier en priorité (délict de corruption)

2. Principe de proportionnalité de la sanction à la gravité de la faute

**Les procédures disciplinaires sont diligentées par la Direction des Ressources Humaines, à la demande de la hiérarchie de l’agent concerné.
Seule l’autorité territoriale (le Maire ou, par délégation, le Directeur Général des Services) détient le pouvoir disciplinaire.**

2.1 - Échelle des sanctions disciplinaires

Les sanctions sont réparties en quatre groupes, chacune peut avoir des incidences à la fois administratives (avancement de carrière) et financières (perte de rémunération).

À l’exception de celles du premier groupe, toutes sont prises après avis du Conseil de Discipline.

2.1.1 – Les alertes de premier niveau

L’avertissement et le blâme sont deux sanctions relevant du groupe 1.

Seul le blâme est inscrit au dossier de l’agent et fait l’objet d’une décision individuelle de sanction. En l’absence de nouvelle sanction, il est retiré automatiquement après trois ans.

2.1.2 – L'exclusion temporaire de fonctions

Il s'agit d'une sanction qui a des conséquences à la fois sur la rémunération et sur la carrière. Aussi, pour toute exclusion au-delà de 3 jours, le Conseil de discipline est saisi au préalable.

Pour les agents titulaires, la durée est de :

- 1 à 3 jours pour les sanctions du groupe 1,
- 4 à 15 jours pour les sanctions de groupe 2,
- 16 jours à 2 ans pour les sanctions de groupe 3.

Elle est d'une durée maximale de 6 mois pour les agents stagiaires et les agents contractuels en CDD, et jusqu'à 1 an pour les agents contractuels en CDI.

2.1.3 – Les sanctions impactant graduellement le déroulement de carrière

Les sanctions du groupe 2 sont l'abaissement d'échelon et la radiation du tableau d'avancement.

Celle du groupe 3 est la rétrogradation.

Celles du groupe 4 sont la révocation et la mise à la retraite d'office pour les agents titulaires. Ce qui correspond à une exclusion définitive du service pour les agents stagiaires et à un licenciement sans préavis ni indemnités pour les agents contractuels.

2.2 – Exemple de proportion de la sanction à la gravité et à la récurrence de la faute : le cas des absences irrégulières

Nonobstant la retenue sur salaire qu'elle entraîne, l'absence irrégulière constitue un manquement à l'obligation d'effectuer les tâches confiées et de consacrer intégralement son temps professionnel à cet effet.

En réponse à ce comportement fautif, la Direction des Ressources Humaines a établi un barème fixant le niveau de la sanction au regard de la durée et de la récurrence de l'absence.

L'application de ces sanctions est automatique, et tout cas de récidive entraîne la sanction de niveau supérieur.

Exemple :

- 2 jours d'absence irrégulière entraînent un avertissement. A la première récidive, ils entraînent en ce cas un blâme.
- 3 à 5 jours d'absence irrégulière entraînent un blâme. A la première récidive, ils entraînent en ce cas 1 jour d'exclusion temporaire de fonction.

En cas d'absences répétées et sans motif, l'agent peut faire l'objet de la sanction la plus élevée, à savoir la révocation entraînant la radiation des effectifs du personnel municipal et la perte de la qualité de fonctionnaire.

Chapitre II : Les infractions pénales, en particulier les délits à la probité

C'est dans le chapitre relatif à l'autorité de l'État que le Code pénal réunit les atteintes à l'administration publique commises par des personnes exerçant une fonction publique.

Les différents délits à la probité énumérés sont :

- prise illégale d'intérêts ;
- corruption et trafic d'influence ;
- favoritisme ;
- détournement de biens ;
- concussion ;
- vol.

Tous ces différents textes visent des faits commis par une personne dépositaire de l'autorité publique ou **chargée d'une mission de service public** : un agent municipal par exemple. Ce sont ces textes qui leur sont applicables dans l'exercice de leurs fonctions.

En matière de délit, la prescription est de 6 ans à partir de la date de commission des faits et dans certains cas, à compter de leur découverte.

1. Liens entre faute professionnelle et infraction pénale

1.1 - Un manquement peut constituer à la fois une faute professionnelle et une infraction pénale

Un même manquement à un devoir professionnel par un agent dans l'exercice de ses fonctions peut être constitutif d'une faute professionnelle et d'une infraction pénale, et justifier en conséquence des poursuites disciplinaires mais également des poursuites pénales.

Par ailleurs, le fait pour un agent d'être poursuivi pénalement pour des infractions sans lien avec le service peut devenir un motif de poursuites disciplinaires engagées à son encontre dans le délai légal de la prescription, si ces faits sont susceptibles de porter atteinte à l'obligation de dignité ou ne sont pas compatibles avec l'exercice de missions publiques.

1.2 - Interaction entre procédures disciplinaires et pénales

1.2.1 - mesures conservatoires de suspension de fonctions

En fonction de la gravité et des circonstances des faits reprochés à un agent, une suspension de ses fonctions jusqu'à 4 mois peut être décidée par l'autorité administrative.

C'est une mesure conservatoire pendante à une procédure disciplinaire pour éviter une atteinte à l'intérêt du service ou de l'agent.

Si l'agent est placé sous contrôle judiciaire, dans le cadre d'une procédure pénale, l'Administration municipale prendra les mesures adaptées afin de permettre la stricte observation dudit contrôle judiciaire.

1.2.2 – cumul entre la sanction disciplinaire et la condamnation pénale

Les décisions définitives rendues par les deux autorités sont indépendantes : la décision rendue par l'autorité municipale ne lie pas la décision rendue par l'autorité judiciaire, et réciproquement.

Le cumul des sanctions, disciplinaires et pénales, est possible.

1.2.3 – Cas de sanction pénale entraînant automatiquement la radiation

Il s'agit des cas dans lesquels l'agent fait l'objet d'une condamnation avec le prononcé d'une des peines complémentaires suivantes :

- la déchéance des droits civils, civiques et de famille ;
- l'interdiction d'exercer un emploi public.

En conséquence, toute condamnation pénale définitive emportant déchéance des droits civils, civique et de famille ou interdiction d'exercer un emploi public entraîne automatiquement la radiation de la fonction publique sans qu'il y ait nécessité d'une procédure disciplinaire engagée à l'encontre de l'agent.

L'agent pourra néanmoins solliciter une nouvelle embauche après obtention par l'autorité judiciaire du relèvement de l'inscription de la condamnation au casier judiciaire n°2 ou lorsque sa condamnation sera déclarée réhabilitée. L'Administration n'a bien sûr aucune obligation de donner une suite favorable à cette demande.

2. Les délits d'atteinte à la probité

2.1 - Prise illégale d'intérêts

Article 432-12 du code pénal :

*« 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. »*

Ce n'est pas le conflit d'intérêts qui est un élément constitutif de la prise illégale d'intérêts, mais la prise de décision en n'ayant pas tenu compte du conflit d'intérêts existant.

Il convient de s'abstenir, de recevoir, prendre ou conserver un intérêt quelconque.

RAPPEL : l'intérêt peut être direct ou indirect, privé ou public, matériel ou moral

Point n'est besoin qu'il y ait eu enrichissement de l'auteur, appauvrissement de l'Administration voire même que l'intérêt ne soit pas en contradiction avec l'intérêt public. (Pour plus de détails cf. paragraphe afférent au conflit d'intérêts)

Exemples:

- Un agent qui élabore le contenu de marchés qui seront octroyés à une société dont son conjoint est le dirigeant.
- Un agent participe dans une commune à l'instruction du dossier concernant le vote de la révision du Plan Local d'Urbanisme rendant constructible des terrains dont il est propriétaire.

2.2 - Corruption et trafic d'influence

Article 432-11 du code pénal :

Est puni de dix ans d'emprisonnement et (L. n^o 2013-1117 du 6 déc. 2013, art. 6) «d'une amende de 1 000 000 €, dont le montant peut être porté au double du produit tiré de l'infraction, [ancienne rédaction: de 150 000 € d'amende]» le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique, **chargée d'une mission de service public**, ou investie d'un mandat électif public, de solliciter ou d'agréer, sans droit, (L. n^o 2000-595 du 30 juin 2000) «à tout moment,» directement ou indirectement, des offres, des promesses, des dons, des présents ou des avantages quelconques (L. n^o 2007-1598 du 13 nov. 2007) «pour elle-même ou pour autrui»:

1^o Soit pour accomplir ou (L. n^o 2011-525 du 17 mai 2011, art. 154-1^o-a) «avoir accompli, pour s'abstenir ou s'être abstenue d'accomplir [ancienne rédaction: s'abstenir d'accomplir]» un acte de sa fonction, de sa mission ou de son mandat ou facilité par sa fonction, sa mission ou son mandat;

2^o Soit pour abuser (L. n^o 2011-525 du 17 mai 2011, art. 154-1^o-b) «ou avoir abusé» de son influence réelle ou supposée en vue de faire obtenir d'une autorité ou d'une administration publique des distinctions, des emplois, des marchés ou toute autre décision favorable.

(Ord. n^o 2019-963 du 18 sept. 2019, art. 2) «La peine d'amende est portée à 2 000 000 € ou, s'il excède ce montant, au double du produit de l'infraction, lorsque les infractions prévues au présent article sont commises en bande organisée.»

2.2.1 - La corruption

La corruption exige un pacte entre deux personnes : argent contre services ; services contre services par exemple.

Point n'est besoin que le pacte se réalise. L'infraction est constituée dès la conclusion du pacte et qu'importe sa non-réalisation.

Exemples :

- Un placier sur un marché forain en échange de la somme de 20 € donnée par le forain, lui attribue une place de choix.

- Un agent des marchés donne des informations prioritaires à un candidat. Ces informations permettront à celui-ci d'être retenu lors de l'attribution. En échange, il construira une piscine gracieusement, dans la propriété de l'agent.
- Un fonctionnaire reçoit de l'argent d'un particulier. En échange ce dernier obtiendra le permis de construire demandé.

2.2.2 - Le trafic d'influence

Le trafic d'influence suppose la mise en relation de 3 personnes : il consiste à rémunérer ou à offrir un avantage à une personne publique pour qu'elle utilise son influence auprès d'une troisième personne qui a elle le pouvoir de décision.

Le trafic d'influence punit le fait que l'intermédiaire abuse de son influence réelle ou supposée en vue d'obtenir d'une autorité ou d'une administration une décision favorable.

Le trafic d'influence qui se rattache à la corruption est puni de la même peine que la corruption.

Exemple : un fonctionnaire propose à une personne qu'il vient de verbaliser d'intervenir moyennant finances auprès de l'officier du ministère public afin d'éviter des poursuites pénales.

2.3 – Favoritisme

Article 432-14 du Code pénal

« Est puni de deux ans d'emprisonnement et d'une amende de 200 000 €, dont le montant peut être porté au double du produit tiré de l'infraction, le fait par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public ou investie d'un mandat électif public ou exerçant les fonctions de représentant, administrateur ou agent de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics, des sociétés d'économie mixte d'intérêt national chargées d'une mission de service public et des sociétés d'économie mixte locales ou par toute personne agissant pour le compte de l'une de celles susmentionnées de procurer ou de tenter de procurer à autrui un avantage injustifié par un acte contraire aux dispositions législatives ou réglementaires ayant pour objet de garantir la liberté d'accès et l'égalité des candidats dans les marchés publics et les contrats de concession. »

Contrairement à la corruption, cette infraction n'exige pas un pacte, ni un service contre un service. Il suffit que l'agent ait procuré ou tenté de procurer un avantage injustifié qui fait obstacle à la liberté d'accès et à l'égalité des candidats dans les marchés publics.

Exemple : un agent des marchés donne des informations prioritaires à un candidat. Ces informations permettront à celui-ci d'être retenu lors de l'attribution.

A NOTER : la tentative de délit est également réprimée par la loi.

2.4 - Détournement de biens publics

Article 432-15 du code pénal:

« *Le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique ou **chargée d'une mission de service public**, un comptable public, un dépositaire public ou l'un de ses subordonnés, de détruire, détourner ou soustraire un acte ou un titre, ou des fonds publics ou privés, ou effets, pièces ou titres en tenant lieu, ou tout autre objet qui lui a été remis en raison de ses fonctions ou de sa mission, est puni de dix ans d'emprisonnement et d'une amende de 1 000 000 €, dont le montant peut être porté au double du produit de l'infraction.*

La peine d'amende est portée à 2 000 000 € ou, s'il excède ce montant, au double du produit de l'infraction, lorsque l'infraction est commise en bande organisée.

La tentative des délits prévus aux alinéas qui précèdent est punie des mêmes peines. »

L'auteur se comporte comme s'il était propriétaire du bien qui lui a été confié au titre de sa fonction. Point n'est besoin que le détournement soit effectué au profit de l'agent lui-même

Exemples :

- Le paiement indu d'heures supplémentaires non effectuées.
- Le fonctionnaire ou l'agent qui met à la disposition d'un de ses amis un photocopieur dont la location est payé par la commune.
- Un agent qui utilise à des fins personnelles un véhicule mis à sa disposition uniquement pour un usage professionnel.

2.5 – Concussion

Article 432-10 du code pénal :

« *Le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique ou **chargée d'une mission de service public**, de recevoir, exiger ou ordonner de percevoir à titre de droits ou contributions, impôts ou taxes publics, une somme qu'elle sait ne pas être due, ou excéder ce qui est dû, 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.*

Est puni des mêmes peines le fait, par les mêmes personnes, d'accorder sous une forme quelconque et pour quelque motif que ce soit une exonération ou franchise des droits, contributions, impôts ou taxes publics en violation des textes légaux ou réglementaires.

La tentative des délits prévus au présent article est punie des mêmes peines. »

L'agent doit avoir conscience du caractère indu de la somme exigée ou de l'avantage octroyé.

Exemples:

- Le fait pour un médecin-inspecteur de la fonction publique de simuler des visites afin d'en percevoir le paiement.
- Le fait pour des fonctionnaires d'un musée municipal de vendre des billets alors que l'entrée est gratuite.
- Le fait pour un fonctionnaire de mettre à disposition un logement soumis à loyer et s'abstenir de le percevoir.

2.6 - Le vol

Article 311-1 du Code pénal

« *Le vol est la soustraction frauduleuse de la chose d'autrui* ».

Exemple : un employé des pompes funèbres procédant à une exhumation s'empare de bijoux ou de vêtements retrouvés sur le corps du défunt.

Les peines privatives de liberté encourues peuvent aller jusqu'à 10 ans d'emprisonnement accompagné ou non d'amende pouvant atteindre 2 000 000 d'Euros.

En outre, le tribunal peut prononcer des peines complémentaires de déchéance des droits civils, civiques et de famille et/ou l'interdiction d'exercer une fonction publique.

Le prononcé de ces peines complémentaires entraîne la radiation de l'agent si elle figure sur le casier judiciaire n°2.