

Rapport d'activités 2018 du référént déontologue de la DGAC

Mai 2019



Table des matières

Propos introductifs	5
I. Présentation du référent déontologue de la DGAC.....	8
1. L'article 28 <i>bis</i> de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.....	8
2. Le chapitre II du titre Ier de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique : la protection des lanceurs d'alerte	9
a) La procédure applicable au « lanceur d'alerte ».....	9
b) Le « lanceur d'alerte » agent de la fonction publique.....	10
II. Organisation des activités du référent déontologue de la DGAC	12
1. Le règlement intérieur du référent déontologue de la DGAC.....	12
2. La procédure envisagée pour le recueil et le traitement des signalements d'alertes.....	13
III. Bilan d'activité 2018.....	15
1. Saisines et avis du référent déontologue de la DGAC.....	15
2. Travaux préalables à la mise en œuvre du traitement effectif des signalements d'alerte.....	16
IV. Analyse des cas soumis au référent déontologue de la DGAC.....	18
1. Du rappel des règles et grands principes déontologiques applicables aux agents publics.....	18
a) L'exemplarité dans l'exercice des fonctions.....	18
b) Les règles du cumul d'activités.....	19
c) Le cas particulier de l'exercice d'une activité commerciale et/ou la direction d'entreprise.....	20
d) Le conflit d'intérêts et la prise illégale d'intérêts.....	20
2. De l'étude des saisines	21
a) La frontière entre la création d'entreprise et la gestion du patrimoine personnel.....	21
b) La frontière entre activité accessoire et activité professionnelle distincte	22
c) La frontière entre gestion d'entreprise et participation financière.....	23



V. Recommandations.....	25
1. Recommandation n° 2018-01 : Organisation des essais professionnels des ouvriers d'Etat	25
2. Recommandation n° 2018-02 : Conditions de participation des agents de la DGAC à des travaux au sein d'entités proches de la DGAC	26
3. Recommandation n° 2018-03 : Information et formation des agents	27
VI. Perspectives pour 2019	29
1. La cartographie des risques déontologiques, préalable à l'élaboration d'une charte de déontologie de la DGAC.....	29
a) Quel processus d'élaboration.....	29
b) Pourquoi une charte de déontologie de la DGAC.	30
c) Quelles interactions avec d'autres chartes internes.	31
2. Le déploiement de la procédure de recueil des signalements d'alerte.....	32
Conclusion	33
Annexes	34
Liste des annexes :.....	35

Propos introductifs


Paris, le 21 mai 2019

Le présent rapport constitue le premier rapport annuel du référent déontologue de la DGAC, prévu par le II de l'article 3 de l'arrêté du 14 février 2018 relatif au référent déontologue de la direction générale de l'aviation civile. En effet, depuis la loi du 20 avril 2016, les fonctionnaires et les agents publics bénéficient d'un nouveau droit, celui de consulter un référent déontologue, afin notamment de solliciter un conseil déontologique.

La déontologie dans la fonction publique est directement issue de sa morale professionnelle. Créé par Jeremy Bentham en 1834 (dans le titre donné à son ouvrage : *Deontology or the science of morality*), à partir des termes grec « *deon* », les devoirs, ce qui convient et « *logos* », science, le terme déontologie désigne l'étude de l'ensemble des devoirs liés à l'exercice d'une profession. Mais la morale des devoirs professionnels est ancienne puisque son origine remonte à l'antiquité grecque avec la déontologie médicale et le serment d'Hippocrate.

Toute personne en position d'exercer une profession, en raison de son savoir ou de sa fonction, est inévitablement placée dans une situation de pouvoir exorbitante par rapport à l'usager qui est sous sa dépendance. Des principes exprimés de façon formelle et explicite dont la transgression est passible de sanction ont donc été établis.

Cette demande déontologique s'est accrue au fil du temps dans tout le secteur public. Le secteur privé connaît cependant une évolution comparable avec la notion de responsabilité sociale de l'entreprise qui implique une participation au bien commun et à l'intérêt général au-delà de la création de richesses. La thématique de la responsabilité sociale intègre des politiques structurées autour de plusieurs axes dont l'éthique de l'entreprise qui se traduit en interne par des chartes éthiques qui mettent en exergue les valeurs qui sous-tendent l'action de bien faire en vue du bien commun.



Le foisonnement des textes sur ces questions déontologiques entraîne nombre de questions tant des cadres de la fonction publique que des agents de la fonction publique auxquelles les référents déontologiques sont confrontés. Le référent de la DGAC peut en attester en six mois d'exercice.

Sans être un cas unique au sein du ministère de la transition écologique et solidaire – le CGEDD par exemple étant doté de son propre référent déontologue et d'un comité de déontologie -, le référent déontologue de la DGAC n'en est pas moins singulier.


Singulier, d'une part, en ce qu'il est constitué de deux personnalités, chacune bénéficiant de la légitimité propre à ses fonctions : juridique, d'une part ; technique et métier, d'autre part.

Singulier, d'autre part, en ce que tout agent de la DGAC, quel que soit son statut, a la faculté de saisir le référent déontologue de la DGAC ou le collège de déontologie ministériel, désigné par arrêté interministériel du 3 janvier 2019 à l'exception des questions de laïcité laissées à la seule appréciation du collège.

L'objectif que se donne le référent déontologue de la DGAC dans le cadre du présent rapport est double :

- En premier lieu, il s'agit de présenter de manière synthétique et anonyme les cas qui lui ont été soumis et d'émettre des recommandations lorsqu'elles apparaissent nécessaires.

- En second lieu, il a pour vocation de rappeler les grands principes déontologiques qui s'appliquent uniformément à l'ensemble des agents publics et d'insister, surtout, sur ceux des principes régulièrement évoqués dans le cadre des différentes saisines.



Ce rapport constitue donc la première étape d'un travail à long terme ayant pour finalité de doter la DGAC des outils nécessaires à l'appréhension des problématiques déontologiques qui se posent à elle. Il a donc vocation à enrichir la connaissance des agents de leurs droits et obligations au sein de la fonction publique et à alimenter les échanges futurs au cours de l'élaboration d'une charte de déontologie commune à la DGAC.

Le référent déontologue de la DGAC

Valérie PERNOT-BURCKEL

Philippe GUIVARC'H

I. Présentation du référent déontologue de la DGAC

1. L'article 28 *bis* de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires

La loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires a modifié la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, notamment en instituant à son article 28 *bis* la fonction de référent déontologue (*Annexe 1*).

Le décret n° 2017-519 du 10 avril 2017 relatif au référent déontologue dans la fonction publique pose des règles générales relatives aux missions et au fonctionnement du référent déontologue (*Annexe 2*).

L'arrêté du 28 décembre 2017 relatif à la fonction de référent déontologue au sein du ministère de la transition écologique et solidaire et du ministère de la cohésion des territoires a prévu que pour les agents relevant de la DGAC, ces missions sont confiées au référent déontologue de la DGAC (*Annexe 3*).

Cet arrêté a été suivi par l'arrêté du 14 février 2018 relatif au référent déontologue de la direction générale de l'aviation civile (*Annexe 4*).

C'est donc dans ces conditions légales que, par décision du 23 février 2018, le directeur général de l'aviation civile a désigné Mme Valérie Pernot-Burckel, sous-directrice des affaires juridiques de la DGAC et M. Philippe Guivarc'h, ingénieur général des ponts, eaux et forêts honoraire, personnalité qualifiée, en qualité de référent déontologue de la DGAC.

Outre ses spécificités déjà rappelées, le référent déontologue de la DGAC bénéficie d'un appui interne auprès des services intéressés (ressources humaines prioritairement), lui permettant de donner un avis éclairé et indépendant.

Ces caractéristiques sont indispensables à l'établissement d'une situation de confiance des agents qui s'interrogent sur la déontologie.

Les récentes évolutions législatives et réglementaires permettent aux agents publics d'accéder à différentes activités, rémunérées ou non, accessoires à celles poursuivies au sein de l'administration.

Si le principe de se consacrer entièrement au service public dans le cadre professionnel demeure, chaque agent peut souhaiter élargir ou valoriser ses compétences à l'extérieur de la DGAC.

Ces aspirations sont et doivent demeurer encadrées. Le référent déontologue de la DGAC est donc un vecteur d'accompagnement dans ces évolutions.

2. Le chapitre II du titre Ier de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique : la protection des lanceurs d'alerte

a) La procédure applicable au « lanceur d'alerte ».

Est ainsi définie comme telle toute « *personne physique qui révèle ou signale, de manière désintéressée et de bonne foi, un crime ou un délit, une violation grave et manifeste d'un engagement international régulièrement ratifié ou approuvé par la France, d'un acte unilatéral d'une organisation internationale pris sur le fondement d'un tel engagement, de la loi ou du règlement, ou une menace ou un préjudice graves pour l'intérêt général, dont elle a eu personnellement connaissance* ».

Le législateur a néanmoins encadré la procédure que le lanceur d'alerte doit respecter pour signaler un événement répondant à la définition précitée.

En premier lieu, le signalement est effectué auprès de l'autorité hiérarchique ou du référent désigné par l'employeur, qui procède à l'examen de la recevabilité du signalement.

En second lieu, en cas de recevabilité, le signalement est porté à la connaissance des autorités compétentes pour agir : autorité judiciaire, autorité administrative, employeur. Dans l'hypothèse où le signalement n'est pas examiné dans un délai raisonnable, le lanceur d'alerte peut transmettre directement aux mêmes autorités.

Enfin, en cas de « *danger grave et imminent ou en présence d'un risque de dommages irréversibles* », le signalement pourra être porté immédiatement aux autorités compétentes, sans passer par la première phase, et être rendu public.

Le Défenseur des droits pourrait également être saisi : dans ce cas, il oriente le lanceur d'alerte vers les autorités compétentes au sens de la loi du 9 décembre 2016 (5° de l'article 4 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits).


A noter que, le 16 avril 2019, le Parlement européen a adopté, après des mois de négociations entre le Parlement, le Conseil et la Commission, la directive sur la protection des personnes dénonçant les infractions au droit de l'Union qui couvre de nombreux domaines relevant du droit de l'Union (ex. : sécurité des denrées et produits alimentaires, la protection des données, l'impôt sur les sociétés, le blanchiment de capitaux, la protection des intérêts financiers de l'Union européenne, la protection de l'environnement et la sûreté nucléaire, etc). La directive, qui doit être approuvée par le Conseil de l'UE, prévoit notamment que le « lanceur d'alerte » pourra directement saisir les autorités nationales compétentes.

b) *Le « lanceur d'alerte » agent de la fonction publique.*

La protection résulte des dispositions de l'article 6 ter A de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, modifiées par la loi du 9 décembre 2016, et aux termes desquelles « (...) *aucun fonctionnaire ne peut être sanctionné ou faire l'objet d'une mesure discriminatoire, directe ou indirecte, pour avoir signalé une alerte dans le respect des articles 6 à 8 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 (...)* ».

La protection des « lanceurs d'alerte » impose aux employeurs publics et privés d'organiser au sein de leurs services une procédure de recueil et de traitement des signalements intervenant dans le cadre professionnel, quel que soit le statut du collaborateur.

Pour les administrations centrales, la procédure est créée par arrêté du ou des ministres compétents. Son contenu est détaillé à l'article 5 du 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'État (*Annexe 5*).

A ce titre, le recueil du signalement de premier niveau (interne) peut être fait soit par l'autorité hiérarchique, soit par le « référent alerte » qui doit en tout état de cause être désigné.

La circulaire DGAFP du 19 juillet 2018 (*Annexe 6*) préconise que le rôle de « référent alerte » soit confié au « référent déontologue ».

C'est donc le motif pour lequel, en octobre 2018, la Secrétaire Générale du ministère a été saisie pour valider le projet de procédure de recueil et de traitement des signalements des « lanceurs d'alerte » à la DGAC, dont le traitement serait confié au référent déontologue de la DGAC.

L'arrêté afférent est en cours de finalisation. Conformément aux préconisations de la CNIL et de la direction des ressources humaines du ministère, il sera soumis pour avis au comité technique de réseau le 8 juillet 2019. La procédure de recueil des signalements va donc pouvoir officiellement être mise en place dans le courant de l'année 2019.

II. Organisation des activités du référent déontologue de la DGAC

1. Le règlement intérieur du référent déontologue de la DGAC

Dans le courant du mois d'août 2018, le référent déontologue de la DGAC a adopté son règlement intérieur (*Annexe 7*) pour fixer les conditions et modalités de saisine, ainsi que les conditions d'instruction des dossiers.

Bien qu'il ne s'agisse pas d'une obligation légale, ce règlement intérieur sera également présenté lors du comité technique de réseau du 8 juillet 2019, afin que les partenaires sociaux aient une vision globale des missions du référent déontologue de la DGAC.

- Le référent déontologue de la DGAC est assisté, dans la réalisation de ses missions, d'un secrétaire-rapporteur désigné au sein de la sous-direction des affaires juridiques (Thibaut DURAND, administrateur civil). Il reçoit sur une boîte fonctionnelle dédiée¹ et instruit les demandes d'avis et soumet au référent un projet d'avis qui constitue la base des échanges. Tous les échanges sont menés dans des conditions de nature à garantir leur confidentialité. Sauf demande expresse en ce sens et dûment justifiée, le référent déontologue de la DGAC ne communique qu'avec l'auteur de la saisine.
- Afin d'assurer des échanges rapides et efficaces, ceux-ci sont réalisés prioritairement par message électronique et/ou par téléphone lorsque le cas le justifie. Des réunions ponctuelles du référent déontologue de la DGAC peuvent néanmoins être organisées. Le référent déontologue de la DGAC s'efforce de rendre son avis dans un délai de trente jours², compte non tenu des délais afférents aux mesures d'instruction diligentées.

¹ referent-deontologue-bf@aviation.civile.gouv.fr

² Cf. chiffres *infra*, III.

➤ Dans l'exercice de sa mission, le référent déontologue peut s'adjoindre l'expertise et les conseils de toute personne utile, sans que ces mesures d'instruction ne puissent, de quelque manière que ce soit, permettre à la personne sollicitée de connaître l'auteur de la saisine duquel il est question. Cette faculté est uniquement mise en œuvre lorsqu'elle se justifie, c'est-à-dire lorsque le référent déontologue de la DGAC nécessite un éclairage particulier sur un statut, une pratique, une technique.

➤ L'avis rendu par le référent déontologue de la DGAC :

☞ N'est pas un avis de la commission de déontologie de la fonction publique, laquelle est prévue à l'article 25 *octies* de la loi du 13 juillet 1983 (**Annexe 1**) et qui est obligatoirement et préalablement saisie pour examiner la compatibilité du projet de création ou de reprise d'une entreprise par un fonctionnaire ou lorsqu'un fonctionnaire cesse définitivement ou temporairement ses fonctions afin d'exercer une activité lucrative³.


☞ N'est pas davantage un avis liant l'autorité hiérarchique ou susceptible de recours, mais constitue un appui apporté à l'auteur de la demande – qui peut d'ailleurs être l'autorité hiérarchique elle-même sur la situation de l'un de ses agents.

Pour autant, il s'est tenu de le suivre strictement, afin de garantir un traitement juste et équitable des demandes d'avis dont il a été saisi dans le courant de l'année 2018.

2. La procédure envisagée pour le recueil et le traitement des signalements d'alertes

Le projet de procédure de recueil des signalements des alertes professionnelles a reçu l'approbation ministérielle.

³ Les avis de compatibilité avec réserves ou d'incompatibilité lient l'administration. La commission est saisie par tout agent de la fonction publique ou par l'autorité dont il relève dans les cas précisément énumérés par la loi.



Avant présentation aux partenaires sociaux, dans le même temps que celui consacré à la présentation du règlement intérieur évoqué pour la saisine du référent déontologue de la DGAC, les grandes orientations de la procédure sont les suivantes :

- Le référent déontologue de la DGAC est désigné « référent alerte » : cette désignation est privilégiée par la circulaire du 19 juillet 2018 précitée et est en parfaite adéquation avec le positionnement de ce dernier, qui ne rend des comptes qu'au directeur général de la DGAC et est entouré de toutes les garanties d'indépendance, de neutralité et d'impartialité ;
- Le lanceur d'alerte effectue son signalement par voie postale uniquement (double enveloppe) qui est à ce jour la seule méthode parfaitement fiable pour garantir la confidentialité et la sécurité des échanges ;
- Le signalement précise l'ensemble des éléments permettant l'examen de la recevabilité de l'alerte ;
- Le « référent alerte » peut alors classer le signalement en cas d'irrecevabilité ou engager toute mesure qu'il juge opportune, interne ou externe à la DGAC ;
- Le recueil du signalement s'exerce dans le respect strict de la réglementation relative à la protection des données à caractère personnel⁴.

Au même titre que l'instruction des saisines du référent déontologue de la DGAC, l'examen des signalements sera confié à son secrétaire-rapporteur, également correspondant privilégié du délégué à la protection des données pour la DGAC.

⁴ Règlement (UE) 2016/679 « RGPD » et loi n° 78-17 « Informatique et Libertés ».

III. Bilan d'activité 2018

1. Saisines et avis du référent déontologue de la DGAC

Le référent déontologue de la DGAC a reçu une toute première saisine dès le mois de mai 2018.

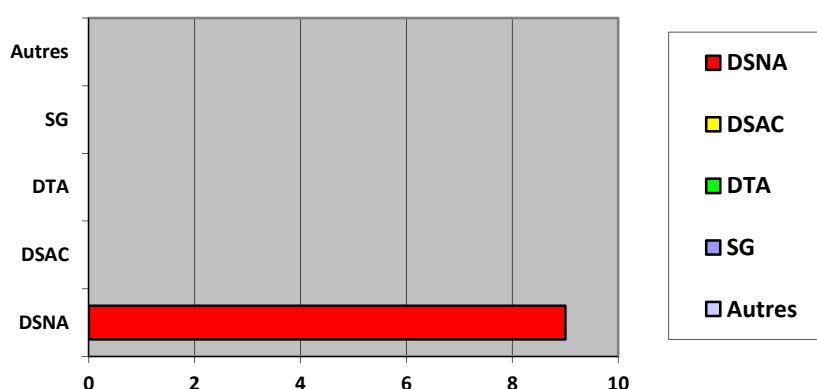
Neuf demandes d'avis ont été adressées au référent déontologue de la DGAC. Certaines de ces demandes font suite à une préconisation du bureau des affaires juridiques générales de la sous-direction des affaires juridiques, initialement saisi.

Huit avis ont été rendus au **31 décembre 2018**⁵, dont **un seul d'irrecevabilité** au motif d'une absence de réponse pendant deux mois à plusieurs relances pour compléter l'instruction, comme prévu par le règlement intérieur – l'auteur de la saisine en ayant été dûment informé.

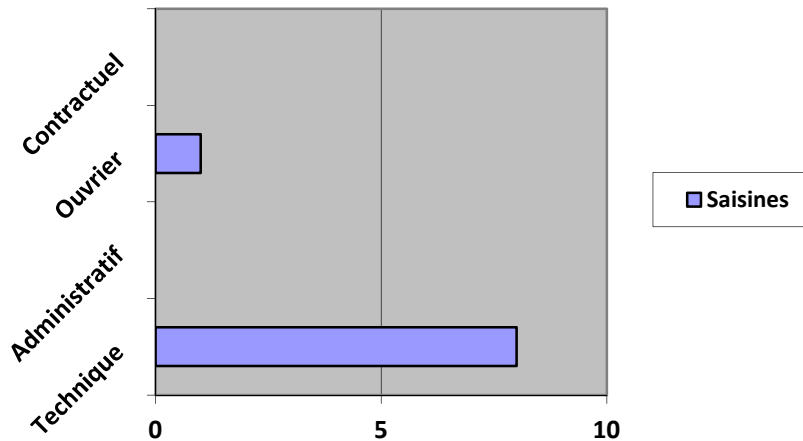
Sur les **neuf saisines, huit portent sur une question de cumul d'activités**, la dernière évoque une problématique qui sera plus longuement développée *infra*.

Compte non tenu des délais d'instruction, les avis ont été rendus dans un **délai moyen de 23,3 jours** : 13 jours pour le plus court, 56 pour le plus long.

Les neuf demandes ont la **DSNA** pour origine.



⁵ La dernière saisine date du **21 décembre 2018**. Il y a désormais été répondu.



2. Travaux préalables à la mise en œuvre du traitement effectif des signalements d'alerte


Bien que la procédure de recueil de signalement des alertes professionnelles n'ait pas encore été définitivement mise en œuvre, le traitement des alertes professionnelles a fait l'objet de nombreux échanges et réunions interservices à la direction générale de l'administration de la fonction publique (DGAFP).

Lors de ces réunions, la DGAFP a réuni l'ensemble des départements ministériels afin d'échanger sur les différentes pratiques instituées ou à venir.

Ces réunions ont également permis d'obtenir des informations quant aux avancées réglementaires relatives à l'ensemble des sujets intéressant le référent déontologue de la DGAC (déontologie et alertes professionnelles).

Les différents points abordés lors de ces réunions interservices ont été les suivants :

- Actualité des nominations/désignations des référents déontologue (collège ou non) et/ou des « référents alerte » ;
- Discussions autour des textes relatifs aux déclarations de situation patrimoniale et de déclarations d'intérêts ;
- Discussions autour des textes relatifs à la rémunération des référents ;

- 
- Discussions portant sur les problématiques spécifiques liées au recueil des signalements (RGPD) ;
 - Evocation du projet de loi de transformation de la fonction publique⁶.

L'ensemble de ces travaux préparatoires ont été riches d'enseignements et ont démontré qu'il n'existait pas d'unité procédurale entre les ministères, ce qui ne suscite, en tant que tel, aucune difficulté particulière.

Les réunions interservices se poursuivent en 2019, et des rencontres entre référents déontologues sont d'ores-et-déjà évoquées pour partager les expériences respectives.

⁶ Adopté en conseil des ministres le 27 mars 2019, il intègre quelques dispositions simplifiant la procédure de saisine de la commission de déontologie de la fonction publique de l'Etat et renforçant en conséquence les missions du référent déontologue. Voir l'avis du Conseil d'Etat sur ce point (**Annexe 11**)

IV. Analyse des cas soumis au référent déontologue de la DGAC

1. Du rappel des règles et grands principes déontologiques applicables aux agents publics

a) L'exemplarité dans l'exercice des fonctions

Il n'est pas inutile de rappeler les règles déontologiques des fonctionnaires résultant de l'article 25 de la loi du 13 juillet 1983.

Tout agent public, quel que soit son statut ou son positionnement, doit exercer ses missions avec :

- Dignité, impartialité, intégrité, probité ;
- Neutralité et laïcité (cette dernière règle relevant de l'appréciation exclusive du collège de déontologie ministériel) ;
- Prise en compte de la prévention des conflits d'intérêts, de l'obligation de déclaration d'intérêts liées à la nomination pour certains emplois ; de l'obligation de déclaration de patrimoine, pour certains emplois ;
- Respect des règles relatives au cumul d'activités ;
- Respect du secret et de la discrétion professionnelle ;
- Responsabilité, respect de la hiérarchie, loyauté, désobéissance en cas d'ordre manifestement illégal et de nature à compromettre gravement un intérêt public ;
- Prise en compte des éventuelles questions que pose la situation du conjoint.

Chacune de ces règles a sa propre définition jurisprudentielle et est appréciée à des degrés divers selon les fonctions exercées. Néanmoins, elles concourent toutes au même objectif : garantir à l'usager du service public que son cas sera traité dans des conditions parfaitement conformes au principe de légalité qui encadre l'action publique.

b) Les règles du cumul d'activités

La majorité de l'activité du référent déontologue de la DGAC a été consacrée au rappel des principes résultant de l'application de l'article 25 *septies* de la loi du 13 juillet 1983, relatifs à l'exercice des fonctions.

Ce rappel n'est en rien inédit à la DGAC. Par note du 23 février 2018⁷, la Secrétaire générale de la DGAC a en effet diffusé à l'ensemble des services l'analyse par la sous-direction des affaires juridiques des règles issues de la loi précitée du 20 avril 2016 (**Annexe 1**).

Outre le rappel de l'interdiction de cumul et donc de l'obligation de se consacrer entièrement et pleinement à l'exercice des missions qui leurs sont confiées par leur autorité hiérarchique, les agents de la DGAC ont pu prendre connaissance des évolutions de la législation et des modalités d'exercice d'une activité accessoire.

Dans le détail, le référent déontologue s'associe entièrement aux éléments contenus dans cette note à laquelle il renvoie expressément.

Il sera seulement insisté sur deux points précis :

En premier lieu, l'exercice d'une activité accessoire n'est jamais un droit acquis pour l'agent, quand bien même cette activité serait inscrite sur la liste des activités autorisées au titre du décret n° 2017-105 du 27 janvier 2017 relatif à l'exercice d'activités privées par des agents publics et certains agents contractuels de droit privé ayant cessé leurs fonctions, aux cumuls d'activités et à la commission de déontologie de la fonction publique (**Annexe 9**). Des considérations liées au service ou aux règles rappelées *supra* peuvent conduire à refuser une activité même accessoire.

En second lieu, si le IV de l'article 25 *septies*, précisé par le décret du 27 janvier 2017, autorise un agent à exercer l'une des activités accessoires limitativement définies, cette autorisation ne saurait être accordée que dans le cas où l'activité serait réellement accessoire à l'activité principale.

⁷ Note 180017/SG du 23 février 2018 (**Annexe 8**)

Aussi, une activité accessoire ne peut être menée qu'en dehors des heures de service et être assortie de conditions de rémunération qui ne rendent pas l'agent dépendant de cette dernière.

Cette activité accessoire, considérée dans certains cas comme continuité de l'activité principale, ne doit jamais interférer avec les missions principales et ne doit jamais conduire l'agent à engager son administration de quelque manière que ce soit.

Il en serait ainsi, par exemple, d'un agent qui, dans le cadre d'une activité accessoire d'enseignement, évoquerait des positions pouvant être interprétées comme engageant la DGAC ou comme entrant en conflit avec les intérêts de la DGAC.

c) Le cas particulier de l'exercice d'une activité commerciale et/ou la direction d'entreprise

Déclinaison de l'obligation de se consacrer pleinement à l'exercice de son activité professionnelle, le statut général de la fonction publique permet à ses agents de créer ou de reprendre une entreprise, sous réserve notamment de solliciter un temps partiel.

Sans détailler les conditions relatives à la création d'entreprise, le référent déontologue de la DGAC entend insister sur le point suivant.

La création d'une entreprise par un agent public n'est pas un droit. Outre le passage en commission de déontologie de la fonction publique, dont l'avis négatif lie l'administration, il appartient à la DGAC d'être particulièrement vigilante sur les activités menées en parallèle par ses agents.

Il apparaît donc indispensable de transmettre à l'ensemble du personnel de la DGAC, technique ou non, les règles de bonne conduite concernant la création d'entreprises.

d) Le conflit d'intérêts et la prise illégale d'intérêts

Bien que le référent déontologue de la DGAC n'ait pas été directement saisi en 2018 de questions relatives aux conflits d'intérêts et à la prise illégale d'intérêts, il peut être amené à adresser aux agents qui le saisissent tout éclaircissement utile de nature à

garantir que leur situation ne serait pas susceptible d'engendrer de tels risques de nature pénale dans un objectif de prévention.

A raison de leurs activités propres (contrôle, sécurité, navigation aérienne, sûreté, etc), les agents de la DGAC sont également exposés à ces risques.

Ils peuvent être amenés, au cours de leur mission, à interagir avec un nombre important d'interlocuteurs qui pourraient estimer utile de s'adjoindre des compétences acquises au sein de la DGAC en proposant des collaborations aux agents.

Alors même que tout accompagnement sous quelque forme que ce soit ne peut, par principe, constituer une situation répréhensible de conflit d'intérêts ou de prise illégale d'intérêts, il s'avère important de rappeler à chaque agent, dans un format facilement et constamment accessible, que la criticité de leur activité devrait les conduire à être d'une vigilance absolue face à toute sollicitation extérieure.

De même, ils devront s'assurer que chaque activité exercée en dehors de la DGAC ne peut souffrir d'aucune contestation au regard de ces principes.

2. De l'étude des saisines

a) La frontière entre la création d'entreprise et la gestion du patrimoine personnel

Ainsi qu'il est rappelé dans la note du 23 février 2018, le législateur interdit aux agents publics de participer aux organes de direction de sociétés ou de créer ou reprendre une entreprise commerciale s'il occupe un emploi à temps complet.

En revanche, comme le rappelle régulièrement la commission de déontologie de la fonction publique⁸, tout agent peut gérer librement son patrimoine personnel.

Dans quatre avis⁹, le référent déontologue de la DGAC a rappelé que, s'il est loisible à un agent public de gérer son patrimoine immobilier personnel familial dans les

⁸ Voir par exemple le dernier rapport d'activités : <https://www.fonction-publique.gouv.fr/rapports-annuels>

conditions qu'il détermine, cette activité ne doit en aucun cas le conduire à une activité revêtant un caractère professionnel ou lucrative, sous peine de voir cette activité relever de la création d'entreprise soumise à la commission de déontologie de la fonction publique et relevant d'un régime fiscal différent.

Dans ce cadre, c'est à l'agent d'apporter la preuve du caractère non professionnel de l'activité, d'autant plus lorsque les pièces de l'instruction constituent un faisceau d'indices défavorable au caractère non professionnel (ex. statuts d'une société mentionnant le caractère professionnel d'une activité de loueur de biens meublés).

b) La frontière entre activité accessoire et activité professionnelle distincte

Aux termes de l'article 6 du décret du 27 janvier 2017, « *Les activités exercées à titre accessoire susceptibles d'être autorisées sont les suivantes :*

1° *Dans les conditions prévues à l'article 5 :*

a) *Expertise et consultation, sans préjudice des dispositions du 3° du I de l'article 25 septies de la loi du 13 juillet 1983 précitée et, le cas échéant, sans préjudice des dispositions des articles L. 531-8 et suivants du code de la recherche ;*

b) *Enseignement et formation ;*

c) *Activité à caractère sportif ou culturel, y compris encadrement et animation dans les domaines sportif, culturel, ou de l'éducation populaire ;*

d) *Activité agricole au sens du premier alinéa de l'article L. 311-1 du code rural et de la pêche maritime dans des exploitations agricoles constituées ou non sous forme sociale ;*

e) *Activité de conjoint collaborateur au sein d'une entreprise artisanale, commerciale ou libérale mentionnée à l'article R. 121-1 du code de commerce ;*

⁹ Avis n° 2018-02 du 15 juin 2018, n° 2018-03 du 3 juillet 2018, n° 2018-04 du 27 juillet 2018 et n° 2018-07 du 15 novembre 2018

f) Aide à domicile à un ascendant, à un descendant, à son conjoint, à son partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou à son concubin, permettant au fonctionnaire de percevoir, le cas échéant, les allocations afférentes à cette aide ;

g) Travaux de faible importance réalisés chez des particuliers ;

h) Activité d'intérêt général exercée auprès d'une personne publique ou auprès d'une personne privée à but non lucratif ;

i) Mission d'intérêt public de coopération internationale ou auprès d'organismes d'intérêt général à caractère international ou d'un Etat étranger ;

2° Dans les conditions prévues à l'article 5 du présent décret et à l'article L. 133-6-8 du code de la sécurité sociale, sans préjudice des dispositions de l'article 25 septies de la loi du 13 juillet 1983 précitée :

a) Services à la personne mentionnés à l'article L. 7231-1 du code du travail ;

b) Vente de biens fabriqués personnellement par l'agent. ».

En dépit de l'apparente clarté de ces dispositions, la frontière entre une activité accessoire ci-dessus désignée et une réelle activité professionnelle distincte impose d'analyser concrètement chacune des pièces soumises.

Aussi, dans deux avis¹⁰, le référent déontologue a été amené à rappeler aux auteurs de la saisine la nécessité de clarifier la nature de leur activité qui, bien que présentée comme accessoire au sens des dispositions précitées, pourrait présenter un caractère professionnel distinct, compte tenu de l'ampleur des missions réalisées, soumis à création d'entreprise et donc interdit pour un emploi à temps plein.

c) La frontière entre gestion d'entreprise et participation financière

Déjà développé dans la note du 23 janvier 2018, il est interdit à tout agent public de participer aux organes de direction d'une entreprise.

¹⁰ Avis n° 2018-04 précité et avis n° 2018-06 du 25 octobre 2018



Les contours de ce principe ont dû être éclairés.

Dans un avis¹¹, le référent déontologue de la DGAC a donc rappelé que les incompatibilités liées à la direction d'une entreprise ne s'opposaient à l'actionnariat que dans la seule hypothèse où de véritables fonctions de direction étaient assurées ou qu'il y avait participation aux activités de l'entreprise. Tel n'est pas le cas soumis au référent déontologue de la DGAC d'un simple actionnaire minoritaire d'une société par actions simplifiée (SAS).

¹¹ Avis n° 2018-05 du 27 juillet 2018

V. Recommandations

L'analyse des cas soumis au référent déontologue de la DGAC le conduit à émettre les recommandations suivantes.

1. Recommandation n° 2018-01 : Organisation des essais professionnels des ouvriers d'Etat

Le référent déontologue de la DGAC a été alerté sur une situation relative aux conditions de déroulement des essais professionnels des ouvriers d'Etat¹².

Plus précisément sur la présence, au sein de la commission d'essai organisée par le pôle de compétence rattaché à l'établissement ouvrier pour la famille des magasiniers, de membres ayant des liens hiérarchiques avérés avec les candidats.


En ce qui concerne l'application des principes et bonnes pratiques déontologiques, il est rappelé que la seule circonstance qu'un membre du jury d'un examen ou d'un concours connaisse un candidat ne suffit pas, à elle seule, à justifier qu'il s'abstienne de participer aux délibérations de cet examen ou de ce concours mais qu'en revanche, le respect du principe d'impartialité exige que, lorsqu'un membre du jury a avec l'un des candidats des liens, tenant à la vie privée ou aux activités professionnelles, qui seraient de nature à influencer sur son appréciation, ce membre doit s'abstenir de participer aux interrogations et aux délibérations concernant ce candidat¹³.

Toutefois, dans certains cas, ces principes ne peuvent être respectés.

Le référent déontologue de la DGAC n'ignore pas les spécificités de gestion des ouvriers de l'Etat de l'aviation civile et du caractère restreint et contraignant de l'organisation des commissions d'essai au sein des pôles de compétence, lesquels sont nécessairement composés de personnes ayant des liens avec la plupart des candidats, sauf dans les cas où ces commissions sont externalisées.

¹² Avis n° 2018-08 du 27 novembre 2018

¹³ CE, 7 juin 2017, n° 382986, mentionné aux Tables du recueil Lebon (*Annexe 10*)



Pour autant, une telle situation fait peser sur la DGAC le risque d'un contentieux devant les juridictions administratives, pouvant aboutir à une situation inextricable dans laquelle des mesures devraient être prises en urgence afin de réorganiser l'ensemble des essais qui auraient été impactés.

Le référent déontologue de la DGAC recommande donc de prendre, dès maintenant, toutes les mesures utiles de nature à garantir que les conditions de déroulement des essais professionnels garantissent la totale indépendance et l'impartialité de la commission d'essai.

Il pourrait être ainsi fait appel à des intervenants extérieurs, au besoin rémunérés, ou à un panel plus large pour la présidence des pôles de compétence.


L'ensemble de ces réflexions pourraient, le cas échéant, être conduites lors des négociations relatives au protocole social et matérialisées par un texte réglementaire.

2. Recommandation n° 2018-02 : Conditions de participation des agents de la DGAC à des travaux au sein d'entités proches de la DGAC

Dans le cadre d'une saisine¹⁴, le référent déontologue de la DGAC a pris connaissance de la situation de certains agents de la DGAC qui, bien que non affectés à l'ENAC, participent à des travaux au sein des laboratoires de recherche de cet établissement.

L'instruction de la demande, ne pouvant être étendue à l'ENAC compte tenu du champ d'intervention du référent déontologue de la DGAC et s'étant, de ce fait, limitée aux renseignements transmis par l'auteur de la saisine et aux informations communiquées par les services chargés de la tutelle de cet établissement, il n'a pu être déterminé le cadre légal dans lequel étaient réalisés ces travaux.

¹⁴ Avis n° 2018-01-IRR du 6 août 2018



Le référent déontologue de la DGAC a toutefois été informé de ce que certaines de ces collaborations reposaient sur une convention bilatérale passée entre l'agent et l'ENAC.

Il n'est point suggéré de mettre fin à ces pratiques. En revanche, il est recommandé que la DGAC signe une convention-cadre avec chacune des entités concernées par de tels cas¹⁵ afin de permettre à la DGAC de s'assurer du cadre légal des interventions et, notamment, du respect des règles et principes déontologiques qui s'imposent à ses agents.

En effet, le code de l'éducation, le code de la recherche et le statut général de la fonction publique offrent différentes possibilités d'accomplissement de travaux d'enseignement, de conseil ou de recherche au sein d'établissements publics ou parapublics.

Toutefois, l'agent souhaitant y prendre part reste attaché à son administration d'origine qui doit pouvoir vérifier la compatibilité de ces activités avec le bon fonctionnement du service auquel il est affecté.


3. Recommandation n° 2018-03 : Information et formation des agents

L'installation du référent déontologue de la DGAC a fait l'objet d'une communication sur le site intranet *Bravo Victor*.

Comme souligné, nombre de saisines sont parvenues après information du bureau des affaires juridiques générales de la sous-direction des affaires juridiques.

Deux vecteurs peuvent permettre à la DGAC de s'assurer que l'ensemble de son personnel a pleinement conscience des obligations qui sont les siennes en tant qu'agent public.

¹⁵ Nous pensons principalement à l'ENAC et à DSNA Services



L'information tout d'abord. Le référent déontologue de la DGAC peut aisément se confondre avec la commission de déontologie de la fonction publique, avec le collège de déontologie ministériel, avec les comités de déontologie spécifique à certains métiers.

Tout agent de la DGAC doit être mis en mesure de connaître l'existence de ce référent déontologue qui lui est propre. Sa vocation juridique et technique offre une garantie supplémentaire d'une prise en compte globale d'une situation, intégrant les contraintes spécifiques des métiers.

Une fois le règlement intérieur présenté aux organisations syndicales pour information, il est suggéré de déployer des moyens de communication divers¹⁶ afin de rappeler l'existence du référent déontologue de la DGAC et les principes dont il assure le respect par l'émission de ses avis.

La formation ensuite. La DGAC est d'ores-et-déjà dotée de deux chartes de déontologie, pour l'achat public et pour les activités exercées par les agents de la DSAC.

Ces deux chartes sont spécifiques aux activités qu'elles visent.

Il est donc indispensable de rappeler à tous ce qu'est, ce que représente et ce qu'implique la déontologie.

Cet aspect devrait être intégré dans le cycle annuel de formation continue car le non-respect d'obligations déontologiques procède souvent d'une simple méconnaissance de celles-ci.

¹⁶ Toute publication interne ou externe, tout support de communication (flyers, dépliants, etc), toute campagne d'affichage pour l'ensemble des personnels

VI. Perspectives pour 2019

1. La cartographie des risques déontologiques, préalable à l'élaboration d'une charte de déontologie de la DGAC

a) *Quel processus d'élaboration.*

Dans son *Guide déontologique – Manuel à l'usage des responsables publics et des référents déontologiques* publié en avril 2019, la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique préconise avant toute réalisation de charte déontologique de cartographier les risques qui sont liés aux problèmes de déontologie pouvant atteindre les décisions publiques.

La cartographie des risques déontologiques doit être réalisée en concertation directe avec l'ensemble des acteurs de la DGAC, particulièrement les organisations syndicales, afin de visualiser les situations les plus risquées sur lesquelles il serait nécessaire d'agir en priorité.


Le travail mené sur cette cartographie doit également permettre à chaque entité d'intervenir afin de détailler celles des activités les plus exposées, permettant ainsi au référent déontologue de la DGAC de percevoir, pour chaque métier, chaque organisation, chaque corps, les risques les plus élevés.

Cette cartographie doit être la première étape indispensable au déploiement d'une charte de déontologie commune à l'ensemble des agents de la DGAC, qui pourrait intervenir dans le courant de l'année 2020.

La charte de déontologie de la DGAC se doit d'être un outil simple et didactique. Il doit permettre à tout agent, tout supérieur hiérarchique, de trouver les réponses aux questions générales posées en matière déontologique.

La charte de déontologie doit pouvoir réduire dans grand nombre de cas les interrogations des agents, tout en les sensibilisant aux questions déontologiques, avec des exemples concrets de mise en situation.

Il s'agira d'un véritable guide pour adopter les bons réflexes.



En tant qu'outil commun, la charte de déontologie de la DGAC va donc se construire en collaboration directe avec toutes les entités.

Des ateliers thématiques de co-construction vont être mis en place pour recueillir une large acceptation.

L'objectif de ces ateliers est aussi d'approfondir la connaissance par le référent déontologie de la DGAC des métiers de cette direction générale.

En effet, l'activité du référent déontologue de la DGAC ne saurait se résumer à rappeler les principes de déontologie de la fonction publique.

Son analyse doit nécessairement être entourée de connaissances liées à l'exercice de telle ou telle mission.

Aussi, il sera plus à même, en tenant compte des échanges intervenus lors de ces ateliers, de répondre aux demandes d'avis en toute connaissance des particularités inhérentes aux métiers.


Ainsi, par exemple, le référent déontologue de la DGAC a été amené à rencontrer les services compétents de SDP pour les ouvriers d'Etat afin d'être éclairci sur les conditions de réalisation des essais professionnels, afin d'établir la recommandation n° 2018-01 (cf. ci-dessus).

b) *Pourquoi une charte de déontologie de la DGAC.*

Ainsi que le prévoit l'article 3 de l'arrêté précité du 22 février 2008 relatif au référent déontologue de la direction générale de l'aviation civile, ce dernier a pour mission de « *préconiser, établir et appliquer tout guide ou charte de déontologie* ».

La charte de déontologie est un outil de « *soft law*¹⁷ » répondant à deux objectifs :

¹⁷ La notion de « *soft law* » peut être assimilée aux guides de bonnes pratiques qui, sans être contraignantes juridiquement, constituent des modalités d'exercice d'une activité en conformité avec des principes communs.

- 
- Le premier est de s'assurer que chaque agent de la DGAC ait connaissance de ses droits et obligations en matière éthique et déontologique compte tenu de son appartenance à la fonction publique d'Etat et donc comme exerçant une mission de service public.
 - Le second objectif est de valoriser à l'extérieur la valeur qu'accorde la DGAC au respect des principes déontologiques.

Juridiquement, une charte de déontologie de la fonction publique ne pourra revêtir de force contraignante différente de celle attachée à la loi du 13 juillet 1983, dont elle ne fera que rappeler les principes et applications.

Il ne s'agit donc pas d'une contrainte supplémentaire imposée aux agents, ni d'un cadre légal nouveau justifiant, le cas échéant, l'engagement de poursuites disciplinaires.

En revanche, l'adoption d'un outil et d'un cadre commun, accepté et validé par l'ensemble des entités de la DGAC ne pourra que renforcer le sentiment d'appartenance à une administration centrale en générale, à la DGAC en particulier.

c) Quelles interactions avec d'autres chartes internes.

La charte de déontologie de la DGAC n'aura vocation ni à se substituer, ni à venir en concurrence avec les autres chartes de déontologie déjà en cours pour nos personnels.

Le référent déontologue de la DGAC a pris connaissance de la charte de déontologie de la commande publique à la DGAC et de la charte de déontologie de la DSAC.

Ces deux documents sont complémentaires avec une charte de déontologie généralisée pour l'ensemble des services. En effet, les principes qui régissent ces chartes sont identiques. Cependant, la charte de déontologie de la commande publique et la charte de déontologie de la DSAC constituent une déclinaison « métier » de principes généraux.

Aussi, la charte de déontologie de la DGAC sera un outil fédérateur de l'intégralité des personnels autour de valeurs communes.

Le processus envisagé d'élaboration concertée et partagée matérialise concrètement cette liaison.

2. Le déploiement de la procédure de recueil des signalements d'alerte

La protection des lanceurs d'alerte est un enjeu sociétal important.

Preuve en est l'accord trouvé le 15 mars 2019 entre le Parlement européen et le Conseil relatif à la directive sur la protection des lanceurs d'alerte¹⁸, votée le 16 avril dernier à Strasbourg.

L'année 2019 va donc marquer le déploiement de la procédure de recueil des signalements par le référent déontologue de la DGAC, en tant que « référent alerte ».

Comme développé précédemment, cette procédure se fera dans le respect total des préconisations en matière de protection des données à caractère personnel et de la confidentialité des échanges.

Au même titre que pour la charte de déontologie de la DGAC, la procédure de recueil doit faire l'objet d'une diffusion large et d'une sensibilisation importante.

C'est un outil de confiance et de protection des agents qui doivent pouvoir avoir la certitude que leurs propos ne pourront et ne seront pas détournés de leur finalité, c'est-à-dire celle de dénoncer ce qu'ils estiment être un délit ou un crime.

¹⁸ « La directive va permettre d'assurer une protection uniforme et effective des lanceurs d'alerte dans tous les États membres de l'Union, et dans de très nombreux domaines : santé publique, évasion fiscale, protection des données, environnement, campagnes électorales ... La France a défendu une approche équilibrée, souhaitant protéger le plus largement possible les lanceurs d'alerte contre le risque de représailles, tout en garantissant un dispositif juridique proportionné aux différents niveaux de gravité. Les États membres auront deux ans pour transposer la directive ... » (<https://www.gouvernement.fr/europe-une-protection-renforcee-des-lanceurs-d-alerte>)



Conclusion

Les objectifs affichés par le référent déontologue de la DGAC sont ambitieux. Ils reviennent en effet à mettre la déontologie au cœur de la DGAC.

Cette démarche permet de réaffirmer des valeurs communes et le rappel du sens qui est au cœur de toute activité professionnelle et particulièrement dans la fonction publique qui sert l'intérêt général. C'est un travail à élaborer en commun car il permet, en échangeant, de souder les équipes. Cette mise en œuvre d'une politique déontologique est une opportunité de dialogue et de concertation sur des principes fondamentaux pour la fonction publique.

Annexes

Liste des annexes :

- I. Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires (extraits)
- II. Décret n° 2017-519 du 10 avril 2017 relatif au référent déontologue dans la fonction publique
- III. Arrêté du 28 décembre 2017 relatif à la fonction de référent déontologue au sein du ministère de la transition écologique et solidaire et du ministère de la cohésion des territoires
- IV. Arrêté du 14 février 2018 relatif au référent déontologue de la direction générale de l'aviation civile
- V. 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'État
- VI. 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 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, et aux garanties et protections qui leur sont accordées dans la fonction publique
- VII. Règlement intérieur du référent déontologue de la DGAC (*août 2018*)
- VIII. Note 180017/SG du 23 février 2018
- IX. Décret n° 2017-105 du 27 janvier 2017 relatif à l'exercice d'activités privées par des agents publics et certains agents contractuels de droit privé ayant cessé leurs fonctions, aux cumuls d'activités et à la commission de déontologie de la fonction publique
- X. Décision du Conseil d'Etat du, 7 juin 2017, n° 382986, mentionné aux Tables du recueil Lebon (*Arianeweb*)
- XI. Avis de l'assemblée générale du Conseil d'Etat n° 397088 du 21 mars 2019 sur un projet de loi de transformation de la vie publique (extraits)

Le référent déontologue de la DGAC
referent-deontologue-bf@aviation-civile.gouv.fr

