

Rapport d'activités 2016 – 2017
du comité de déontologie
du Conseil général de l'environnement et du
développement durable (CGEDD)

L'article 4 de l'arrêté du 2 octobre 2015 relatif aux missions et à l'organisation du CGEDD prévoit que le comité de déontologie établit un rapport annuel d'activités qui est présenté au comité permanent et rendu public.

Tel est l'objet du présent rapport qui se compose de trois parties :

- I. L'origine de la création et les missions du comité de déontologie
- II. La mise en place du comité et les avis rendus
- III. Les enseignements d'une première année d'activités.

I. L'origine de la création et les missions du comité de déontologie.

A. L'origine de la création.

C'est le décret du 2 octobre 2015 relatif au CGEDD qui, dans son article 20, dispose que les membres du CGEDD exercent leurs fonctions dans le respect d'une charte de déontologie et qu'un comité de déontologie est créé.

Un arrêté ministériel du même jour pris pour l'application du décret précise, en son article 4, la composition du comité, son rôle et l'obligation de confidentialité à laquelle il est soumis.

L'arrêté du 17 novembre 2015 du ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie porte approbation de la charte de déontologie du CGEDD¹, préalablement soumise à l'avis du comité permanent du conseil.

Enfin, un arrêté ministériel du 2 mai 2016 porte nomination des trois membres du comité, MM. Guy Fradin, ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts, Jean-Yves Mérindol, professeur des universités et Jean-Luc Lebuy, conseiller maître à la Cour des comptes, qui en assure la présidence. Ces trois personnalités sont nommées pour une durée de trois ans et il est précisé que le comité se réunit au moins une fois par an.

Les fonctions des membres sont bénévoles et le comité n'est doté d'aucun budget, le secrétariat du comité étant assuré par le secrétariat général du CGEDD.

B. Les missions du comité de déontologie.

Le comité de déontologie n'a qu'un rôle consultatif. Aux termes de l'article 20 du décret susvisé du 2 octobre 2015, il est chargé « d'éclairer le vice-président, le bureau et les membres du conseil sur l'application des principes et des règles énoncés dans la charte ».

Le champ de compétences du comité est donc délimité par les principes et les règles énoncés dans la charte : il ne peut se prononcer sur des questions qui seraient sans rapport avec la charte et il lui appartient donc, chaque fois qu'il est saisi, de vérifier que cette condition est satisfaite.

Toutefois, il peut se saisir d'office de toute question déontologique dès lors qu'elle intéresse l'organisation ou le fonctionnement du CGEDD, y compris les conditions d'exercice de ses missions, même si la question dont il s'agit n'est pas traitée dans la charte.

¹ La charte de déontologie du CGEDD est reproduite en annexe au présent rapport

Vis-à-vis des membres du conseil², le comité exerce deux rôles :

- les conseiller et leur prêter assistance dans le cadre de l’instruction des situations individuelles qui lui sont soumises ;
- contribuer, par ses avis et recommandations à la connaissance, à la compréhension et au respect de la charte.

A *contrario*, le comité ne détient aucune compétence disciplinaire et il ne constitue pas une instance de contrôle. Il est en quelque sorte un « auxiliaire » de la charte en ce sens qu’il concourt à sa bonne application. Son seul pouvoir de décision se limite à apprécier la recevabilité des saisines qui lui sont transmises et à organiser ses travaux.

Le comité dispose de trois modes d’intervention.

- Lorsqu’il est saisi pour avis par un membre du CGEDD auquel se pose une question relative à sa situation professionnelle personnelle. A titre d’exemple :
 - sur les conditions d’un changement de poste – un départ dans le secteur privé ou une affectation dans une autre administration ou un établissement public - ;
 - sur la possibilité d’exercer une activité accessoire à son activité principale au CGEDD ;
 - sur la faculté d’accepter une mission temporaire ou un mandat de représentation.

Une saisine de ce type est adressée directement au comité de déontologie par son auteur. Elle ne peut être effectuée au nom d’un tiers. Elle est exercée à titre d’information ou de prévention d’un risque personnel de conflit d’intérêts.

- Le comité peut aussi être saisi pour une réclamation portée à l’encontre d’une décision, d’un fait ou d’un acte quelconque dont l’auteur estime soit qu’il interfère avec sa situation personnelle au point de compromettre le bon exercice de ses fonctions ou qu’il porte atteinte à son indépendance, soit qu’il soulève une question de respect de la charte. Par exemple :
 - l’auteur de la saisine estime subir des pressions de la part d’un service au sein duquel il conduit une inspection, une enquête ou un audit ;
 - un membre du conseil s’estime victime d’une allégation mensongère ou diffamatoire de la part de tiers, qu’ils soient ou non membres du CGEDD.

Dans ce cas de figure, les réclamations sont transmises au président du comité par l’intermédiaire du secrétaire général du conseil.

- Enfin le comité peut émettre de son propre chef des recommandations sur le contenu de la charte ou son application.

II. La mise en place du comité et les avis rendus

A. La mise en place du comité.

La première réunion du comité s’est tenue le 3 octobre 2016 dans les locaux du CGEDD en présence de la vice-présidente du conseil, du secrétaire général et du référent déontologue.

Après un rappel du rôle et des missions du comité, qui sont exposés très précisément dans le chapitre III de la charte de déontologie, elle permet de définir ses modalités de fonctionnement. Il fut notamment décidé qu’afin d’éviter un trop grand nombre de réunions, les échanges entre les membres du comité et les autorités du conseil se feraient, dans la mesure du possible, par voie électronique.

² Le comité ne peut être saisi que par les membres du CGEDD (membres permanents et associés, y compris les membres de l’autorité environnementale et ceux de l’autorité de supervision indépendante des redevances aéroportuaires). En revanche, il n’est pas compétent pour les personnels administratifs, auxquels la charte ne s’applique pas.

Une boîte de messagerie spécifique au comité fut ainsi mise en place, afin de préserver la confidentialité des échanges avec les membres du conseil qui le saisiraient.

A la demande du comité, le secrétaire général, qui assure le secrétariat du comité, lui communiqua quelques jours plus tard le tableau des activités extérieures des membres du CGEDD, ainsi que le rapport annuel d'activités 2015 et le dernier bilan social.

La vice-présidente transmit le 9 novembre suivant à l'ensemble des membres du CGEDD une note les informant de la mise en place effective du comité et rappelant ses modalités de saisine.

Une deuxième réunion du comité fut organisée le 6 février 2017, en présence du secrétaire général du conseil et du référent déontologue. Au terme de cette séance de travail, le président du comité adressa à la vice-présidente un courrier appelant son attention sur plusieurs points.

En premier lieu, le comité suggéra que tous les membres du CGEDD remplissent une déclaration d'intérêts (DI), conformément à l'article 5 du décret 2016-1967 du 28 décembre 2016 relatif à l'obligation de transmission d'une DI prévue à l'article 25 ter de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

Cet article dispose en effet que sont soumises à l'obligation de déclaration « *les personnes occupant des emplois correspondant à l'exercice de fonctions d'inspection générale ou de contrôle général exercées en qualité de membre des corps d'inspection ou de contrôle (...)* ». Les membres du CGEDD, quel que soit leur corps d'origine, répondent à l'évidence à cette définition.

En deuxième lieu, au cours de cette deuxième réunion, le comité demanda au secrétaire général s'il était informé des activités accessoires exercées par des membres du conseil et des éventuelles rémunérations qui pouvaient y être attachées. Le secrétaire général répondit que cette connaissance était très imparfaite. Cette lacune apparut regrettable aux yeux du comité dans la mesure où, dans le chapitre I.6.3 de la charte relatif aux modalités d'autorisation des activités accessoires pour les membres du conseil, il est précisé au dernier alinéa que « *la rémunération des activités accessoires ne saurait être excessive* ».

Si le qualificatif « d'excessive » laisse une certaine marge d'interprétation, encore faut-il pouvoir avoir connaissance du montant de ces rémunérations, ce qui ne semble pas être le cas à ce jour.

En dernier lieu, le comité suggéra que, dès l'instant que les membres du conseil auraient rempli leur DI, soit organisé, selon une fréquence à déterminer (annuelle ou biennale), un entretien déontologique avec leur autorité hiérarchique.

Un des avantages de cette initiative consisterait précisément à ce que les responsables du CGEDD prennent connaissance des activités accessoires pouvant être exercées par certains membres du conseil et des rémunérations qui y sont liées. L'article 7-2° du décret susvisé du 28 décembre 2016 relatif aux DI prévoit en effet que doivent figurer dans la DI « *les activités professionnelles donnant lieu à rémunération ou gratification exercées à la date de la nomination ou au cours des cinq années précédant la déclaration* ».

B. Les avis rendus.

Au cours de l'année 2017, le comité a été saisi de trois demandes d'avis, qui lui ont été transmises par le référent déontologue du conseil via un courrier électronique³.

Le comité a défini une méthodologie pour l'examen de ces demandes. Un membre du collège est chargé de préparer un projet de réponse après échange avec ses deux collègues (le plus souvent par voie électronique). Une fois le projet validé par les trois membres du collège, l'avis est adressé, sous la signature du président, et toujours par voie électronique, à la fois à l'auteur de la demande, au secrétaire général et au référent déontologue.

La première demande d'avis émanait d'un membre du conseil qui venait de prendre sa retraite et qui

³ Une quatrième saisine est intervenue fin novembre 2017 ; elle est en cours d'examen par le comité.

interrogeait le comité sur la compatibilité entre, d'une part son statut de retraité du CGEDD et, d'autre part, la création d'une microentreprise de conseil, sous le régime de l'autoentrepreneur, destinée à exercer une fonction de médiateur entre entreprises.

Le comité a émis un avis favorable à cette demande sous deux réserves :

- L'intéressé devait s'abstenir d'intervenir en tant que médiateur dans un différend mettant aux prises une entreprise, ou quelque organisme public ou privé que ce soit, avec lesquels il aurait pu être en contact à titre professionnel au cours de son activité au conseil. Cette obligation lui était imposée pendant une durée de trois années suivant la cessation de ses fonctions.
- Il devait également s'abstenir, pendant cette même période de trois ans, d'exercer une médiation portant sur un sujet qu'il aurait eu à connaître lors de son activité professionnelle au CGEDD (enquête, contrôle ou audit, seul ou en équipe).

La deuxième demande provenait d'un membre du conseil, également jeune retraité, auquel le président d'un établissement public avait proposé d'intégrer, comme animateur, un groupe d'experts destiné à établir un diagnostic approfondi et une évaluation de certaines actions propres à améliorer la qualité des services rendus par cet établissement.

Or l'auteur de la demande avait été membre du conseil d'administration de cet établissement public, et président de son comité stratégique, pendant plus de deux années, jusqu'à la mi-2015.

Le comité, s'appuyant sur l'article II.3.4 de la charte de déontologie⁴ et sur son article II.4.1⁵, n'a pu que constater que la mission envisagée par l'intéressé était incompatible avec les principes de la charte, et il a donc rendu un avis défavorable.

Dans la pratique, il se trouve que la personne concernée avait, dans un premier temps, favorablement répondu à la requête du président de l'établissement en cause et avait en fait déjà commencé à travailler au sein du groupe d'experts. Elle a donc dû interrompre sa mission quelques semaines après l'avoir engagée, ce qui est évidemment assez gênant.

Cette situation a conduit le comité à recommander à l'autorité hiérarchique du CGEDD qu'avant d'autoriser un membre, actif ou honoraire, à exercer une mission extérieure susceptible de poser une question déontologique (ce qui était manifestement le cas en l'espèce), elle ait le réflexe d'interroger le comité.

Enfin, la troisième demande d'avis portait sur une question qui a conduit le comité à estimer qu'il n'était pas compétent pour y répondre. Il s'agissait en effet de savoir si un membre du CGEDD pouvait communiquer à un organisme placé auprès du Premier ministre des informations contenues dans des rapports dont il était l'auteur (ou l'un des auteurs), comme membre du conseil, alors même que ces rapports n'avaient pas été rendus publics.

Le comité a répondu que ce n'était pas à lui, mais à l'autorité hiérarchique du conseil, d'apprécier si tout ou partie de ces rapports pouvaient ou non être transmis à l'organisme demandeur.

Aucune saisine pour réclamation n'a été transmise au comité depuis sa constitution.

⁴ Art. II.3.4 : « les membres du conseil ne peuvent effectuer aucune mission portant sur un service, une institution ou un organisme au sein duquel ils ont été en fonction ou dont ils ont exercé la tutelle avant l'expiration d'un délai de 3 ans suivant la cessation de cette fonction(...) »

⁵ Art. II.4.1 : « sauf autorisation spéciale du ministre dont il relève (...) il est interdit à un fonctionnaire ayant représenté l'Etat au CA ou au CS d'une société, d'un établissement public ou d'une entreprise du secteur public d'entrer au service de cette société, à un titre quelconque, avant l'expiration d'un délai de 5 ans à compter du jour où il a quitté le conseil »

III. Les enseignements d'une première année d'activités

Force est de reconnaître que le comité de déontologie n'a pas été submergé par le nombre de saisines qui lui ont été adressées au cours des quinze derniers mois. Ses membres ont essayé de comprendre les motifs d'une telle situation.

Est-elle due à une insuffisance d'information des membres du CGEDD sur l'existence du comité, sur ses compétences ou son fonctionnement ? A un défaut d'intérêt pour les questions déontologiques de leur part ? Ou, au contraire, au fait que les nombreux textes législatifs et réglementaires sur le sujet publiés depuis un ou deux ans, comme la sensibilité de plus en plus affirmée des médias et de l'opinion à l'égard de ces questions aboutissent à ce que les fonctionnaires du conseil estiment être bien informés et ne jugent pas utile de saisir le comité ?

Le président du comité a interrogé le référent déontologue du conseil pour recueillir son point de vue sur cette situation.

Le référent déontologue a ainsi indiqué qu'il avait organisé en 2016 une demi-journée sur la formation à la déontologie pour les membres du conseil et qu'il intervenait lors du séminaire mis en place chaque année pour les « nouveaux arrivants ». De même a-t-il précisé que les questions d'ordre déontologique étaient régulièrement évoquées, en sa présence, lors des réunions hebdomadaires de bureau, présidées par la vice-présidente, en présence des présidents de section, du secrétaire général et du président de l'autorité environnementale. La désignation de membres du conseil pour de nouvelles missions est examinée au regard notamment des risques de conflits d'intérêts, de même que lorsqu'il s'agit de répondre à des sollicitations du CGEDD pour nommer un de ses représentants au sein d'instances de gouvernance d'établissements publics ou d'associations.

Le référent déontologue a également informé le comité qu'il avait été consulté près d'une dizaine de fois par des collègues du conseil sur des questions liées à leur situation individuelle, à l'interprétation à donner à telle ou telle disposition de la charte de déontologie ou à la manière de remplir une DI. Sauf dans un cas, le référent n'a pas jugé utile de conseiller à ceux qui le sollicitaient de saisir le comité, estimant, sans doute à juste titre, que les questions posées par ses collègues ne le justifiaient pas.

Le comité n'a pas eu connaissance des réponses apportées par le référent aux questions qui lui étaient soumises, ce que le comité estime regrettable. En effet, si, dans l'avenir, une question déjà traitée par le référent était posée directement au comité par un membre du conseil, il faudrait veiller à ce qu'une réponse différente ne lui soit faite. C'est la raison pour laquelle le comité estime souhaitable que chaque avis rendu par le déontologue comme par le comité fasse l'objet d'une réponse écrite, permettant ainsi, au fil du temps, de bâtir une jurisprudence.

Cette situation conduit à s'interroger sur la dualité entre le référent déontologue et le comité. Le décret 2017-519 du 10 avril 2017 relatif au référent déontologue dans la fonction publique dispose qu'un référent doit être désigné dans les administrations et services mentionnés à l'article 2 de la loi du 11 janvier 1984.

L'article 2 de ce décret précise que les missions du référent peuvent être assurées selon les cas par une ou plusieurs personnes qui relèvent, ou ont relevé, de l'autorité hiérarchique du service concerné, ou par un collège dont la composition et les attributions sont fixées par un arrêté du chef de service, ou bien encore par une ou plusieurs personnes relevant d'une autre autorité que celle dans laquelle le référent est désigné.

A la différence d'autres administrations qui ont choisi de mettre en place un « collègue unique » jouant à la fois le rôle de référent et de comité déontologique, le CGEDD a retenu l'option de désigner un de ses membres pour remplir la fonction de déontologue. Dès lors, il n'est pas incompréhensible que les membres du CGEDD, lorsqu'ils s'estiment confrontés à une question déontologique, aient plus tendance à se tourner vers leur collègue plutôt que vers un comité dont ils ne connaissent pas les personnes qui le composent.

Il n'empêche que cette situation pose indirectement la question de la justification réelle et de l'avenir du comité de déontologie, d'autant plus que la secrétaire générale commune au ministère de la transition écologique et solidaire et au ministère de la cohésion des territoires a décidé la mise en place de son propre collège de déontologie, compétent pour tous les agents de ces deux ministères, donc, aussi, pour ceux du CGEDD. Dans l'intérêt même des membres du conseil, il conviendrait de veiller à ce que les avis ou recommandations rendus par ces trois instances en charge des sujets d'ordre déontologique soient cohérents entre eux.

Le comité de déontologie du CGEDD ne prétend naturellement à aucun monopole et il a toute confiance dans la capacité du référent déontologue à apporter des réponses pertinentes aux questions qui lui sont adressées.

Il constate simplement que quinze mois après sa constitution, il demeure mal connu des membres du CGEDD, comme du public⁶ et qu'il est fort peu sollicité. Si cette situation devait perdurer en 2018, sans doute conviendrait-il alors de s'interroger sur sa pérennité.

Annexe : charte de déontologie du CGEDD de 2015

⁶ Il n'est pas sans signification qu'il ne soit fait nulle mention de l'existence du comité sur le site internet du CGEDD.