Libre propos N°1

OBSERVATOIRE DE L'ÉTHIQUE PUBLIQUE

DÉONTOLOGIE PUBLIQUE

L'indépendance du référent déontologue : exigence juridique ou nécessité éthique ?

Novembre 2026



CLAUDE BEAUFILS

Référent Déontologue mutualisé aux agents des collectivités et établissements publics du département de la Haute-Garonne.

OBSERVATOIRE DE L'ÉTHIQUE PUBLIQUE
www.observatoireethiquepublique.com

L'indépendance du référent déontologue : exigence juridique ou nécessité éthique ?

La fonction de référent déontologue est née de la volonté du législateur de diffuser une culture de l'intégrité au sein des administrations publiques et de permettre à leurs agents d'obtenir un conseil neutre sur les obligations déontologiques qui s'imposent à eux. L'article L.124-2 du Code général de la fonction publique prévoit ainsi que tout agent public peut consulter un référent déontologue chargé de lui apporter tout conseil utile au respect des obligations et principes déontologiques. La question de l'indépendance du référent déontologue constitue probablement l'un des paradoxes les plus intéressants de la déontologie publique contemporaine. En effet, comment conseiller librement les agents et prévenir les conflits d'intérêts lorsque celui qui exerce cette mission entretient lui-même un lien avec l'institution qu'il est chargé d'accompagner ? L'exigence d'indépendance apparaît spontanément comme une évidence. Le référent déontologue doit pouvoir émettre un avis sans subir de pression hiérarchique, politique ou organisationnelle. Sa crédibilité repose largement sur la confiance que lui accordent les agents, les employeurs et, plus largement, les citoyens. Une dépendance trop forte à l'égard de la structure pourrait faire naître un doute sur l'impartialité de ses analyses, notamment lorsqu'il est amené à se prononcer sur des situations impliquant la direction générale, les élus ou les services stratégiques de la collectivité.

Toutefois, si les textes organisent l'existence de cette fonction, ils demeurent discrets sur les garanties d'indépendance dont pourrait bénéficier le référent déontologue. Cette absence de précision laisse aux administrations une grande liberté d'organisation, mais elle fait naître en contrepartie une interrogation essentielle : peut-on conseiller librement lorsque son évaluation, son régime indemnitaire ou son évolution professionnelle dépendent de ceux dont on est susceptible d'apprécier les pratiques ou de critiquer les décisions ?

Même si le droit positif n'impose pas que le référent déontologue soit nécessairement extérieur à l'administration concernée, il est donc juridiquement possible que l'exercice des fonctions de référent déontologue soit pris en compte dans le cadre du régime indemnitaire, notamment, puisque celui-ci tient compte des fonctions exercées, des responsabilités particulières et de l'expertise mobilisée. La prise en charge d'une mission transversale, sensible et nécessitant une compétence juridique spécifique pourrait donc justifier une valorisation indemnitaire.

Les difficultés deviennent plus sensibles lorsque les organisations confient la fonction de référent déontologue à des acteurs occupant des fonctions stratégiques au sein de la collectivité. La désignation du directeur des ressources humaines, du juriste de la structure ou d'un membre de la direction générale peut certes se justifier par leur expertise et leur connaissance des règles applicables. Toutefois, ces mêmes qualités peuvent devenir une source de fragilité déontologique lorsque ces personnes disposent d'informations confidentielles relatives à la carrière des agents, ont participé à des procédures les concernant ou ont contribué à l'élaboration de notes juridiques ou de positions défendues par l'employeur dans des dossiers individuels ou contentieux. Comment garantir, dans ces conditions, l'apparence d'une totale neutralité lorsqu'un agent sollicite un conseil portant précisément sur une situation sur laquelle le référent a déjà été amené à intervenir, directement ou indirectement, au nom de l'administration ? Le risque n'est pas nécessairement celui d'une partialité réelle, mais celui d'une confusion des rôles entre conseil de l'institution et conseil de l'agent.

La même interrogation se pose lorsque la mission est confiée à un cabinet d'avocats ou à un avocat intervenant déjà régulièrement pour la collectivité dans la défense de ses intérêts devant le juge administratif, dans des contentieux d'urbanisme, de ressources humaines ou dans le cadre de missions de conseil juridique. Peut-on être simultanément le conseil de l'employeur public et le conseiller déontologique des agents susceptibles d'être en désaccord avec cet employeur ? Là encore, la question n'est pas celle de la probité ou de la compétence des professionnels concernés, mais celle de l'existence d'une indépendance suffisamment visible pour inspirer une confiance totale aux agents comme aux responsables publics.

La déontologie repose en effet sur une exigence particulière : il ne suffit pas d'être impartial, encore faut-il pouvoir être reconnu comme tel. Une fonction dont la légitimité repose sur la confiance ne peut durablement prospérer si subsiste un doute sur la liberté de jugement de celui qui l'exerce. Le problème déontologique n'apparaît pas dans l'existence d'une rémunération supplémentaire liée aux responsabilités exercées, mais dans l'existence d'un lien, même implicite, entre la liberté du conseil rendu et les intérêts de ceux qui déterminent cette rémunération. Autrement dit être mieux rémunéré parce que l'on exerce une mission de référent déontologue n'est pas problématique en soi ; être placé dans une situation où sa rémunération, son évaluation ou son évolution professionnelle dépendraient des personnes dont il pourrait avoir à contredire les décisions ou à qualifier les pratiques pose une difficulté beaucoup plus sérieuse. Le risque serait alors moins celui d'un conflit d'intérêts avéré que celui d'une dépendance structurelle ou d'une autocensure préventive.

Quelques exemples pourraient illustrer cette difficulté : un référent déontologue interne doit rendre un avis sur la participation du directeur général des services à une procédure impliquant une association dirigée par son conjoint ; le référent est consulté sur un cumul d'activités concernant un membre de l'équipe de direction qui participe également à son évaluation professionnelle ; un agent sollicite un conseil concernant des faits susceptibles de constituer un harcèlement moral imputé à un supérieur hiérarchique proche de l'exécutif local ; le référent doit apprécier la régularité d'une intervention d'un élu dans une procédure de recrutement alors que cet élu décide de l'attribution des moyens du service auquel appartient le référent. Dans toutes ces hypothèses, le problème n'est pas nécessairement la partialité réelle du référent, mais la possibilité qu'il soit perçu comme n'étant pas totalement libre de son appréciation. C'est la raison pour laquelle de nombreuses collectivités et surtout les centres de gestion ont privilégié des référents déontologues extérieurs : anciens magistrats, universitaires, directeurs généraux retraités… Cette distance institutionnelle renforce la confiance des agents et protège également le référent lui-même.

La véritable question n'est probablement pas celle de l'indépendance absolue, notion difficilement atteignable dans toute organisation humaine, mais celle du niveau d'autonomie réellement nécessaire pour garantir la liberté du conseil déontologique. Un référent peut certes appartenir à l'institution qu'il conseille et bénéficier de garanties destinées à préserver sa liberté d'appréciation : absence d'implication dans les dossiers examinés, possibilité de se déporter, formalisation des avis ou encore protection contre certaines pressions. Cependant, ces garanties trouvent rapidement leurs limites lorsque le référent demeure inséré dans les relations hiérarchiques, professionnelles ou institutionnelles de la structure concernée. Comment ignorer totalement les effets potentiels d'une évaluation professionnelle, d'une évolution de carrière, d'une attribution indemnitaire ou plus simplement des relations quotidiennes entretenues avec ceux dont il est parfois conduit à apprécier les pratiques ou à questionner les décisions ?

Cette interrogation dépasse largement le seul champ de la déontologie. Il en va ainsi des intervenants des missions de contrôle internes, eux aussi confrontés à cette tension permanente entre appartenance à l'organisation et indépendance de jugement. Pourtant, le référent déontologue occupe une place particulière : il intervient précisément sur les questions d'intégrité, de conflits d'intérêts, de probité ou encore de respect des obligations déontologiques des responsables publics. La nature même des sujets traités appelle donc un niveau d'indépendance supérieur à celui exigé pour d'autres fonctions de contrôle évoquées.

Il convient naturellement de reconnaître que les référents déontologues internes exercent leurs missions avec conscience professionnelle, rigueur et intégrité. La question n'est pas celle de leur vertu personnelle ni de leur honnêteté intellectuelle. Elle est institutionnelle et systémique : même le plus indépendant des esprits peut se trouver placé dans une situation où la liberté de son appréciation risque d'être interrogée, ou d'apparaître comme telle aux yeux des agents et des citoyens. Or la déontologie ne se satisfait pas de l'absence de partialité ; elle exige aussi l'absence d'apparence de partialité. La confiance dans l'institution repose autant sur les garanties offertes que sur la perception de ces garanties. Ainsi, si un référent déontologue interne peut exercer utilement ses missions dans de nombreuses situations, la recherche d'une indépendance réelle, visible et incontestable apparaît comme la meilleure garantie pour assurer la clarté des avis rendus, renforcer la confiance des agents et protéger le référent lui-même des soupçons de dépendance ou d'influence. L'objectif ne doit donc pas être de mettre en doute la probité des référents internes, mais de construire progressivement un modèle où la déontologie publique bénéficie des mêmes exigences d'indépendance que celles qui entourent déjà d'autres fonctions de contrôle dans notre État de droit.

Au terme de cette réflexion, le débat ne porte plus sur les individus mais sur les institutions, la prévention des conflits d'intérêts peut-elle être pleinement crédible sans une indépendance visible et objectivement garantie ? Cette interrogation s'inscrit dans une évolution plus large de la déon- tologie publique française. Dès les travaux conduits en 2011 sous l'impulsion de **Christian VIGOUROUX** sur la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique, l'idée s'imposait déjà que la déontologie ne pouvait plus reposer sur la seule vertu des responsables publics, mais devait être garantie par des organisations, des procédures et des mécanismes institutionnels adaptés. La confiance ne se décrète pas ; elle se construit grâce à des garanties objectives.

Dans le même esprit, **Jean-Marc SAUVÉ** rappelait que l'impartialité constitue l'une des conditions essentielles de la légitimité de l'action publique, tandis que **Jean-Louis NADAL**, **Didier MIGAUD** et aujourd'hui **Jean MAÏA** ont constamment défendu l'idée que la prévention des conflits d'intérêts exige une indépendance réelle des organes chargés de la faire respecter. L'indépendance n'est pas un privilège accordé aux contrôleurs, elle constitue une garantie offerte aux personnes contrôlées comme à l'institution elle-même. L'expérience de l'Agence française anticorruption illustre également cette évolution.

Chargée d'évaluer les dispositifs de prévention de la corruption et d'accompagner les administrations et les acteurs économiques dans la maîtrise des risques d'atteinte à la probité, l'agence fonde largement sa crédibilité sur son autonomie d'appréciation, sur ses méthodes d'audit et sur la culture de l'indépendance portée notamment par la présence en son sein de nombreux magistrats judiciaires, magistrats financiers et hauts fonctionnaires spécialisés dans le contrôle. Personne n'imaginerait aujourd'hui confier l'évaluation d'un dispositif anticorruption à ceux qui en sont directement responsables, la prévention des conflits d'intérêts mérite sans doute des garanties comparables. La déontologie publique impose ainsi une exigence particulière, il ne suffit pas que le conseil soit libre et impartial, encore faut-il qu'il puisse être perçu comme tel. S'agissant du référent déontologue, je dirai *« Il ne suffit pas qu'il soit indépendant ; son indépendance doit être visible, incontestable et institutionnellement assumée. »*. Par leur engagement, leur professionnalisme et la qualité de leurs interventions, les référents internes sont des acteurs pleinement légitimes, la question porte moins sur leur reconnaissance que sur la capacité de l'organisation publique à accepter durablement qu'un doute, même purement théorique, puisse subsister quant à la liberté de jugement de celles et ceux qui incarnent précisément la garantie de l'intégrité de la décision publique, et dont l'expertise interne constitue un atout essentiel.

En conclusion, la montée en puissance des exigences de probité, de transparence et de préven- tion des conflits d'intérêts a profondément transformé la place du référent déontologue dans les organisations publiques. Longtemps perçu comme un conseiller parmi d'autres, il tend désormais à devenir l'un des acteurs essentiels de la régulation éthique de l'action publique. Une telle responsabilité ne peut cependant s'accommoder d'une indépendance relative, conditionnelle ou simplement présumée. Le référent déontologue est appelé à intervenir sur les sujets les plus sensibles de la vie administrative : conflits d'intérêts, mobilités vers le secteur privé, cumul d'activités, obligations déclaratives, atteintes potentielles à la probité ou risques de prise illégale d'intérêts. Il lui appartient parfois d'émettre des avis susceptibles de contrarier des intérêts établis, de questionner certaines pratiques ou de rappeler les limites que la loi impose à l'action publique. Dans un tel contexte, l'indépendance n'est ni un confort personnel ni une garantie accordée au seul titulaire de la fonction. Elle constitue une exigence institutionnelle et démocratique. Comme l'ont rappelé **Christian Vigouroux, Jean-Marc Sauvé, Jean-Louis Nadal, Didier Migaud,** ou aujourd'hui **Jean MAÏA**, la déontologie moderne ne repose plus uniquement sur la vertu des individus ; elle exige des dispositifs capables de garantir objectivement l'impartialité des décisions et la confiance des citoyens dans ceux qui les rendent.

L'expérience des juridictions, des autorités administratives indépendantes, de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique ou encore de l'Agence française anticorruption démontre qu'il ne peut exister de régulation crédible sans indépendance reconnue, protégée et organisée. Les nombreux magistrats judiciaires, administratifs ou financiers qui participent aux missions de contrôle de ces institutions ne sont pas seulement les dépositaires d'une expertise ; ils incarnent également une culture de l'indépendance sans laquelle la prévention des atteintes à la probité perdrait une grande partie de sa légitimité. Il ne suffit donc pas que le référent déontologue soit indépendant, son indépendance doit être visible, connue, reconnue et pleinement assumée par l'institution qu'il conseille. Cela implique qu'il soit écouté lorsqu'il alerte, soutenu lorsqu'il dérange, protégé lorsqu'il s'expose et respecté lorsqu'il rappelle les exigences de la loi. Car le référent déontologue ne défend ni des intérêts particuliers ni des positions institutionnelles : il est au service du droit, de la probité publique et de l'intérêt général. Cela implique également que soient dénoncées les organisations ou les montages institutionnels qui, sous couvert de conformité formelle, conduiraient à neutraliser l'esprit des dispositifs instaurés depuis la loi du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique. La confusion des fonctions de conseil, de défense et de contrôle, la dépendance hiérarchique directe ou les situations dans lesquelles le référent devient juge des pratiques de ceux dont dépend sa propre situation professionnelle ne peuvent constituer des modèles durables de gouvernance déontologique.

La déontologie publique ne saurait être réduite à une procédure, à un affichage ou à une obligation réglementaire supplémentaire. Elle constitue l'une des conditions de la confiance dans l'action publique et, à ce titre, mérite des institutions à la hauteur de cette ambition. La probité ne se décrète pas, elle se construit. Et l'indépendance de ceux et celles qui en sont les garants en est la première condition. C'est un principe d'impartialité institutionnelle bien plus qu'un simple choix d'organisation. Comme le rappelait Lord Hewart dès 1923, « la justice ne doit pas seulement être rendue, elle doit aussi apparaître clairement comme telle ». La même exigence s'applique à la dé- ontologie publique, il ne suffit pas que le référent déontologue soit indépendant en pratique, il doit aussi être perçu comme tel par les agents, les responsables publics et les citoyens.

Contacts

1. OBSERVATOIRE DE L'ÉTHIQUE PUBLIQUE



contact@observatoire-ethique-publique.com

07-68-46-86-01

9 rue Auguste Angellier - 59 000 Lille

https://www.observatoireethiquepublique.com/

2. L'AUTEUR - CLAUDE BEAUFILS

Référent Déontologue



deontologue@cdg31.fr

06-13-16-03-37

https://www.cdg31.fr/content/le-referent-deontologue