



Activités accessoires – Agence française anticorruption – Alerte – Atteintes à la liberté d'accès et à l'égalité des candidats dans les marchés publics et les contrats de concession – Autorité hiérarchique – Charte de déontologie – Concussion – Confiance – Conseil déontologique – Conflit d'intérêts – Corruption passive – Création ou reprise d'entreprise – Cumul d'activités – Déclaration d'intérêts – Déclaration de situation patrimoniale – Défenseur des droits – Dénonciation calomnieuse – Déontologie – Déport – Désobéissance – Devoir d'information – Devoir de réserve – Dignité – Discrétion professionnelle – Égalité de traitement – Exemplarité – Faux en écritures publiques – Haute autorité pour la transparence de la vie publique – Honneur professionnel – Impartialité – Indépendance – Intégrité – Laïcité – Lanceur d'alerte – Loyauté – Neutralité – Obéissance hiérarchique – Objectivité – Pantouflage – Prise illégale d'intérêts – Probité – Procédure de recueil des signalements – Référent alerte éthique – Référent déontologue – Référent laïcité – Respect – Révélation – Secret professionnel – Signalement – Soustraction et détournements de biens – Tiers de confiance – Trafic d'influence – Transparence – Valeurs – Vertus.

RAPPORT ANNUEL

MAI 2021 - DECEMBRE 2021

COLLEGE DE DEONTOLOGIE

SOMMAIRE

Propos introductif.

1. - Données quantitatives générales.
2. - Origine géographique et institutionnelle.
3. - Délai moyen de traitement.
4. - Répartition des thèmes de saisine.
 - 4.1. Avis aux agents (article L. 124-2 du CGFP).
 - 4.2. Avis aux employeurs territoriaux (procédure dite du « doute sérieux »).

Propos introductif

– **Le présent rapport du collège de déontologie** placé auprès des centres de gestion de la fonction publique territoriale des Ardennes, de l'Aube, de la Marne et de la Haute-Marne **constitue la quatrième livraison de ce rapport** (Rapport 2018 – période mai 2018 à avril 2019 ; Rapport 2019 – période mai 2019 à avril 2020 ; Rapport 2020 – période mai 2020 à avril 2021).

Il porte sur la période allant de mai 2021 à décembre 2021. Ce choix d'établir un rapport intermédiaire (sur huit mois d'activité) s'explique en particulier par la volonté de disposer d'un rapport annuel dont la périodicité correspond à l'année civile. Tel n'était en effet pas le cas jusqu'alors avec une périodicité qui prenait en compte la date initiale de nomination du référent déontologue sur le fondement du décret n° 2017-519 du 10 avril 2017 *relatif au référent déontologue dans la fonction publique*. **Le prochain rapport couvrira ainsi la période allant de janvier à décembre 2022.**

– Pour la période concernée, **la fonction de référent déontologue est exercée par un collège de déontologie composé de trois membres disposant d'expériences et de compétences complémentaires** permettant d'enrichir et de sécuriser les avis rendus.

Les référents membres du collège de déontologie sont :

Monsieur Laurent DERBOULLES : maître de conférences HDR en droit public à l'Université de Reims Champagne-Ardenne.

Monsieur Patrick PERROT, colonel de Gendarmerie nationale.

Madame Estelle YUNG, ancienne directrice générale des services, élève administratrice territoriale à l'Institut national des études territoriales (INET).

– **Les attributions du collège de déontologie sont exercées au bénéfice des agents et salariés des collectivités territoriales et établissements publics affiliés à titre obligatoire ou volontaire à un centre de gestion** de son périmètre d'intervention.

La loi n° 2019-828 du 6 août 2019 et son décret d'application n° 2020-69 du 30 janvier 2020 ont étendu le périmètre de compétence du collège de déontologie. Ainsi, ce dernier peut être saisi par un employeur territorial ressortissant de la « mission déontologie » du centre de gestion en cas de doute déontologique sérieux sur un projet de création ou de reprise d'entreprise (Art. L. 123-8 du Code Général de la Fonction Publique - CGFP) ou sur un projet de cessation temporaire ou définitive de fonctions (Art. L. 124-4 du CGFP) de l'un de ses agents. Il en est de même lorsque l'autorité territoriale envisage de réintégrer un fonctionnaire ou de nommer une personne par la voie contractuelle sur un emploi « sensible » eu égard à son niveau hiérarchique ou la nature des fonctions exercées, alors que ce fonctionnaire ou cette personne exerce ou a exercé au cours des trois dernières années une activité privée lucrative (Art. L. 124-7 du CGFP).

Les avis rendus sur saisine d'un agent sont identifiés par la référence « RD » et les avis rendus sur saisine d'une collectivité territoriale ou de l'un de ses établissements publics le sont par la référence « RDC ».

– Outre cette activité de conseil fondée sur l'article L. 124-2 du CGFP, **le collège de déontologie exerce également les fonctions de référent alerte éthique** (Loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016, art. 8) **et de référent laïcité** (Art. L. 124-3 du CGFP). Pour la période concernée, il n'a toutefois été sollicité sur aucun de ces deux fondements.

Alors que la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République, en son article 3, sécurise et renforce le rôle du référent laïcité au sein de la fonction publique, les interventions du collège de déontologie devraient à l'avenir s'accroître à ce titre. Le décret d'application de cette disposition législative est le décret n° 2021-1802 du 23 décembre 2021 *relatif au référent laïcité dans la fonction publique.*

L'entrée en vigueur de la loi organique n° 2022-400 du 21 mars 2022 *visant à renforcer le rôle du défenseur des droits en matière de signalement d'alerte* et de la loi n° 2022-401 du 21 mars 2022 *visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte.*, impacteront également l'activité du collège en tant que référent alerte éthique.

* *

*

Rapport d'activités (mai 2021-décembre 2021).

– La présentation des activités du collège de déontologie est organisée de la manière suivante. Après avoir mis en évidence des données quantitatives générales (1.), seront présentés l'origine géographique et institutionnelle des saisines (2.), les délais de traitement de ces saisines (3.) et leur répartition thématique (4.), en distinguant celles qui émanent des agents et celles qui sont formulées par un employeur territorial dans le cadre de la procédure dite de « *doute sérieux* ».

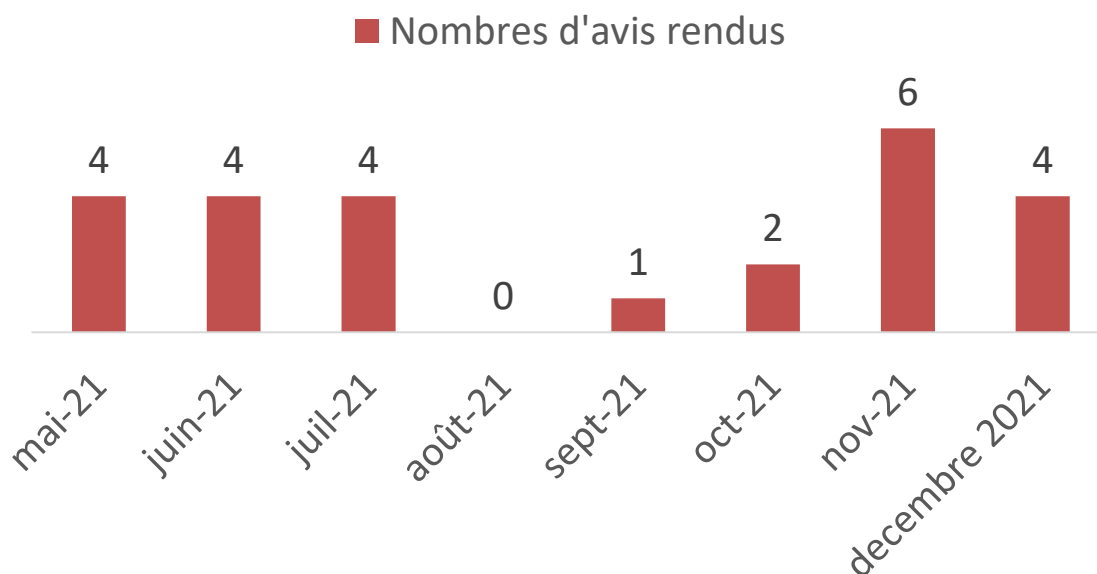
1. Données quantitatives générales.

– **L'activité du collège de déontologie a pour la période considérée été concentrée sur les avis rendus en qualité de référent déontologue au bénéfice des agents (16 avis RD) et sur les avis rendus sur saisine d'un employeur public territorial au titre d'un « *doute déontologique sérieux* » (9 avis RDC).**

Globalement, **25 avis ont ainsi été émis sur une période de huit mois ce qui traduit une réelle constance dans les saisines adressées à l'instance de déontologie**, avec 33 avis rendus sur la précédente période annuelle (Rapport 2020) et 32 avis sur la période antérieure (Rapport 2019).

Sur une période de référence plus courte, **nous pouvons noter une certaine montée en puissance des avis rendus à la demande d'un employeur public territorial confronté à un doute déontologique sérieux**, ce qui traduit sans conteste la volonté de sécuriser les projets de décision ayant une implication déontologique.

– **Les conseils déontologiques s'échelonnent selon un rythme irrégulier.** La répartition mensuelle des avis est la suivante.



– Quelques précisions peuvent être apportées sur ces avis.

- **Les avis d'irrecevabilité sont rares** car les assistants au référent déontologue jouent un rôle de filtre en amont de la procédure.

Trois saisines ont toutefois fait l'objet d'un avis exprès d'irrecevabilité, tout en les orientant dans les démarches à mettre en œuvre pour qu'ils puissent obtenir une réponse aux interrogations formulées ne relevant pas du conseil déontologique.

Pour l'une de ces saisines, l'agent souhaitait avoir des précisions sur les règles de confidentialité applicables dans le cadre des relations entretenues avec un centre de gestion de la fonction publique territoriale dans le cadre d'une demande d'information formulée au titre du conseil statutaire. Le collège de déontologie a proposé à cet agent (afin de garantir la confidentialité de sa démarche) de servir d'intermédiaire avec le centre de gestion concerné afin que les règles mises en œuvre lui soient expliquées et que cet agent puisse adapter sa pratique lorsqu'il ne souhaite pas que son employeur soit informé en amont de ses projets éventuels (suscitant une demande de conseil auprès du centre de gestion).

S'agissant d'une autre saisine, un responsable au sein d'un service Ressources humaines d'un employeur territorial souhaitait disposer d'éclaircissements sur les règles concernant les modalités de désignation et de rémunération des personnels participant aux opérations de recensement de la population. Il lui a été précisé qu'il convenait de saisir le service « Statut et carrière » du centre de gestion.

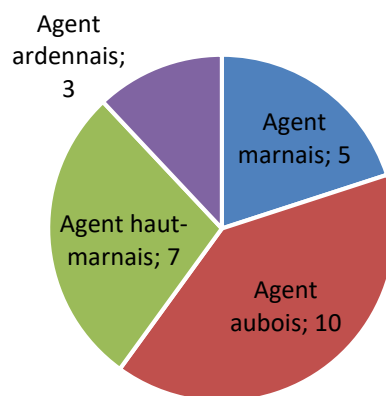
Enfin, **un employeur territorial a saisi le collège de déontologie de diverses questions en lien avec le cumul d'activités de certains de ses agents au titre des activités accessoires (contrat de vendanges, activités de ménage à domicile).** Après avoir rappelé le champ de compétence limité du collège de déontologie lorsqu'il est saisi par un employeur territorial, le collège a toutefois accepté de formuler quelques précisions générales à l'auteur de la saisine. Il a ainsi été rappelé le caractère très libéral de l'exercice d'une activité privée lucrative au titre d'un contrat de vendanges par un agent pendant une période de congé annuel (régime spécifique ne relevant pas du régime général des activités accessoires) et que la seule marge de manœuvre concernait l'octroi ou le refus de la période de congé sollicitée au regard des nécessités de service (question statutaire et non déontologique). Par ailleurs, s'agissant d'agents qui « exerceraient » une activité privée lucrative de ménage à domicile sans bénéficier d'une autorisation de cumul délivrée par l'employeur territorial, nous avons invité cette dernière à informer les agents concernés des risques disciplinaire et financier encourus (faute professionnelle et obligation de reversement des sommes indûment perçues au titre du cumul non autorisé).

- Comme lors de la période précédente, **certaines saisines au titre de l'article L. 124-2 du CGFP ont été formulées à la place de l'agent concerné par le service chargé des ressources humaines de sa collectivité ou de son établissement public d'emploi.** Il a été demandé une régularisation de la saisine au service concerné.

Une précision : Dans le cadre de l'activité de conseil déontologique au titre de l'article L. 124-2 du CGFP, la saisine doit émaner de l'agent lui-même et concerner sa propre situation. En cas de démarche conjointe entre l'agent et sa collectivité employeur, il est demandé la régularisation de la procédure par une saisine personnelle de l'agent (avec ses coordonnées postales et électroniques personnelles).
Le conseil déontologique est transmis exclusivement à l'agent.

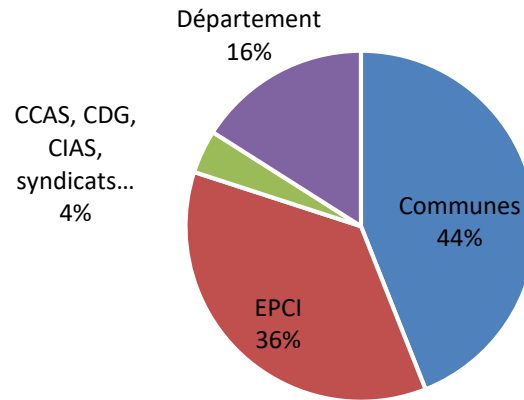
2. - Origine géographique et institutionnelle.

– **En termes d'origine géographique**, sur les 25 avis rendus, 10 concernaient un agent aubois (40 %), 7 un agent haut-marnais (28 %), 5 un agent marnais (20 %) et 3 un agent ardennais (12 %).



L'on constate pour la première fois une relative décorrélation entre le poids des effectifs territoriaux dans le périmètre de chaque département et le nombre des saisines qui sont formulées. Il est en l'état délicat d'en analyser les causes dès lors que la période concernée est courte et que le phénomène se manifeste pour la première fois. Tout juste peut-on relever que **le développement des saisines émises par les employeurs territoriaux contribue à ce constat puisque** parmi elles, 44,4 % émanent d'un employeur haut-marnais, 33,3 % d'un employeur aubois, 11,1 % d'un employeur marnais et 11,1 % d'un employeur ardennais.

– **En termes de structure de rattachement**, les agents auteurs de ces demandes (ou qui font l'objet de la demande par leur structure employeur en cas de « doute sérieux ») sont employés par une ou plusieurs communes (44 % des saisines), par un établissement public de coopération intercommunale (36 % des saisines), par un autre établissement public territorial : CCAS, CIAS, CDG, syndicat mixte... (4 % des saisines) ou par un Département (16 % des saisines).



– Parmi les saisines opérées (article L. 124-2 du CGFP et procédure de « doute sérieux »), **5 avis** (soit 20 %) relèvent d'une collectivité ou d'un établissement public non affilié à titre obligatoire à un centre de gestion (affiliation volontaire ou bloc indivisible de compétences « Ressources humaines »).

3. - Délai moyen de traitement.

– **La lettre de mission du référent déontologue prévoit que le référent déontologue ou son assistant accuse réception de la demande de conseil dans un délai maximal d'une semaine.**

Le délai moyen constaté pour accuser réception des saisines sur la période considérée est de 1,48 jours (contre 1,63 lors de la précédente période).

Pour 6 saisines, il a été accusé réception le jour même de la demande et pour 14 saisines, l'accusé de réception a été transmis le lendemain de la saisine. Aucun accusé de réception n'a été délivré dans un délai non pertinent. Le délai le plus long constaté est un délai de sept jours.

Précisons toutefois qu'en raison d'un dysfonctionnement technique lié à un logiciel de sécurisation des envois électroniques par une collectivité territoriale, une saisine ne nous est pas parvenue. Une seconde saisine a été formulée après un mois d'attente à laquelle il a été accusé réception immédiatement, mais le délai de traitement de la saisine a été allongé de plus d'un mois en raison de ce dysfonctionnement.

– **La lettre de mission du référent déontologue prévoit que « le référent déontologue rend son conseil dans un délai maximal de deux mois. Ce délai de réponse peut toutefois être prolongé, après information de l'agent demandeur, notamment dans l'hypothèse où le référent déontologue est amené à solliciter le collège interrégional de déontologie ou une instance nationale (notamment, la haute autorité pour la transparence de la vie publique).**

Le délai moyen écoulé entre la date de la saisine et la transmission du conseil est de 18,48 jours (contre 10,9 jours lors de la précédente période). **Le délai de réponse le plus long est un délai de 60 jours.**

Le délai moyen écoulé entre la date de l'accusé de réception de la saisine par la mission déontologie et la transmission du conseil est de 17 jours (contre 9,27 jours lors de la précédente période).

Il convient ici de préciser que **le fonctionnement en collège déontologique a nécessairement un impact sur les délais de traitement.** Comme nous l'avions indiqué dans le précédent rapport, celui-ci n'était pas encore visible dès lors que pour la période couverte, la collégialité ne s'était appliquée que du 1^{er} janvier au 30 avril 2020 (soit durant quatre mois). Elle s'applique désormais pleinement.

4. - Répartition des thèmes des saisines.

– Il convient de distinguer les deux catégories de saisine qui peuvent être adressées à l'instance déontologique, à savoir les saisines émanant des agents au titre de l'article L. 124-2 du code général de la fonction publique (4.1) et les saisines formulées par un employeur public territorial en cas de doute sérieux sur le projet de l'un de ses agents ou un projet de recrutement ou de nomination (4.2.).

4.1. Avis aux agents (article L. 124-2 du CGFP).

– **Dans ce cadre, la compétence de l'instance déontologique est notamment bornée par les articles L. 121-1 à L. 121-11 et L. 135-3 du CGFP et par les obligations déontologiques issues de la jurisprudence (devoir de réserve).**

Afin de préserver la confidentialité attachée aux fonctions du référent déontologue, **il a été décidé de ne pas rendre publics les conseils émis**, alors même que ces derniers auraient été anonymés.

Un classement peut toutefois être opéré pour identifier les principales thématiques sur lesquelles ont porté les demandes de conseil. Précisons à ce titre que le nombre de thématiques identifiées excède le nombre de conseils émis dès lors que la même demande peut impliquer la résolution de plusieurs questions déontologiques.

Question déontologique posée	Nombre de saisines	Thématique détaillée
<p>Cessation temporaire ou définitive de fonctions</p> <p>- Disponibilité pour convenances personnelles.</p>	<p>2</p> <p>2</p>	<p>Total</p> <p>- Agent ayant pour projet d'être recruté par une association ayant des liens avec sa collectivité d'emploi au titre de missions d'intérêt général (contrôle pénal et contrôle déontologique).</p> <p>- Agent ayant pour projet d'être recruté par une société privée pour y exercer des fonctions d'agent technico-commercial (absence de lien contractuel avec l'employeur – absence de contact de l'agent avec la société dans le cadre de ses fonctions administratives – compatibilité – réserve déontologique visant à ne mener aucune action de prospection commerciale auprès de la collectivité employeur).</p>
<p>Conflit d'intérêts</p> <p>- Fonctionnaire d'Etat en détachement sur emploi non fonctionnel de direction (projet d'accès à un emploi fonctionnel en détachement).</p> <p>- Création d'entreprise - Activité de secrétariat administratif indépendant.</p>	<p>2</p> <p>1</p> <p>1</p>	<p>Total</p> <p>- Prévention des conflits d'intérêts ; mesures de prévention proposées en raison d'un lien territorial avec les fonctions exercées en qualité de fonctionnaire d'Etat (absence d'incompatibilité générale).</p> <p>- Réserves déontologiques – prévention du risque de conflit d'intérêts (interdiction d'avoir pour clients des personnes avec lesquelles l'agent est en contact dans le cadre de ses fonctions administratives)</p>
<p>Cumul d'activités</p> <p>- Activité accessoire.</p>	<p>18</p> <p>10</p>	<p>Total</p> <p>- Activité d'intérêt général exercée auprès d'une personne publique ; association foncière de remembrement (cumul autorisé).</p> <p>- Vente de biens produits personnellement par l'agent – décorations diverses de ferronnerie d'art (cumul autorisé).</p>

<p>- Agent à temps non complet (quotité inférieure ou égale à 70 %).</p>	<p>1</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Vente de biens produits personnellement par l'agent – fabrication et création d'objets personnalisés : textiles, objets en bois et objets de décoration (cumul autorisé). - Travaux de faible importance réalisés chez des particuliers – grilles de défense, conception et pose d'escaliers, conception et pose de pergolas, conception et pose de portails (cumul ne relevant pas du régime des activités accessoires). - Activité de conseiller immobilier indépendant (cumul ne relevant pas du régime des activités accessoires). - Activité de sophrologue libéral (ne relève pas des activités d'expertise et de consultation susceptibles d'être autorisées au titre des activités accessoires). - Activité de psychologue libéral (ne relève pas des activités d'expertise et de consultation susceptibles d'être autorisées au titre des activités accessoires). - Activité de secrétariat administratif indépendant (ne relève pas des activités susceptibles d'être autorisées au titre des activités accessoires). - Vente à domicile de produits phytothérapeutiques (ne relève pas des activités susceptibles d'être autorisées au titre des activités accessoires). - Activité salariée en CDD auprès de l'entreprise privée du conjoint d'un agent public afin d'exercer des travaux de secrétariat (ne relève pas des activités susceptibles d'être autorisées au titre des activités accessoires). - Une quotité de 94 % de temps de travail auprès de trois communes ne permet pas de bénéficier de ce régime dérogatoire de cumul d'activités.
--------------------------------------------------------------------------	----------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<p>- Création / reprise d'entreprise (agent à temps complet).</p>	5	<p>- Activité de conseiller immobilier indépendant – création d'une micro-entreprise (difficulté de régularisation dès lors que l'entreprise a été créée sans autorisation préalable ; nécessité d'être autorisé à exercer ses fonctions à temps partiel ; réserves déontologiques formulées au regard des fonctions de l'agent et du périmètre de l'activité privée ; caractère temporaire du cumul).</p> <p>- Activité de sophrologue libéral (pratique de soins non conventionnelle) – réserves déontologiques eu égard aux fonctions publiques de l'agent.</p> <p>- Activité de psychologue libéral (pratique de soins non conventionnelle) – réserves déontologiques eu égard aux fonctions publiques de l'agent.</p> <p>- Activité de secrétariat administratif indépendant (réserves déontologiques – prévention du risque de conflit d'intérêts).</p> <p>- Vente à domicile de produits phytothérapeutiques (contrôle déontologique au regard des fonctions administratives de l'agent).</p>
<p>- Gestion du patrimoine personnel ou familial de l'agent.</p>	1	<p>- Détention de parts sociales sans rôle dirigeant (oui) ; exercice d'un rôle dirigeant au sein d'une entreprise qui constitue le support d'une véritable activité commerciale ce qui excède la simple gestion du patrimoine personnel de l'agent – SAS de vente et réparation d'électroménager (non).</p>
<p>- Œuvres de l'esprit</p>	1	<p>- Activité de graphiste (régime non applicable dès lors que l'activité ne revêt pas de caractère « artistique » et qu'elle constitue une activité commerciale).</p>

– **Afin de compléter cette classification thématique, quelques éléments de précision et d'illustration peuvent être formulés.**

① En toute cohérence avec les constats opérés lors des diverses réunions qui ont pour objet de procéder à des partages d'expérience entre les référents déontologues (ex. réunion des référents et des assistants déontologues de l'interrégion Est, réseau des référents déontologues de l'association nationale des directeurs de centre de gestion), **il apparaît clairement qu'une majorité des demandes de conseil adressées au référent déontologue concerne la problématique du cumul d'activités.** Il est vrai que des notions complexes et sujettes à interprétations doivent parfois être maniées (notions d'œuvres de l'esprit, de gestion du patrimoine personnel et familial de l'agent, interprétation de la liste des activités pouvant être exercées au titre des activités accessoires...).

Le plus souvent, il s'agit pour l'agent de se renseigner en amont et sans que sa hiérarchie n'en soit préalablement informée sur la faisabilité et les conditions juridiques du cumul envisagé.

En dehors des cas où le projet de l'agent est manifestement inenvisageable, le référent déontologue transmet à l'agent une analyse de la situation qui fait l'objet de la saisine et invite le requérant à se rapprocher rapidement de sa hiérarchie, dès lors qu'elle a seule le pouvoir de décision en la matière et qu'elle dispose, pour mettre en œuvre ce pouvoir, d'une réelle capacité d'appréciation (ex. sur la nature « d'activité accessoire » au regard des dispositions réglementaires).

Quelques illustrations :

– **1. Sur la notion de travaux de faible importance réalisés chez des particuliers (7° de l'article 11 du décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020).** Ces derniers correspondent en général à des travaux de jardinage (ex. tonte de pelouses, taille de haies...), d'entretien courant (ex. débouchage de chéneaux) ou de petit bricolage (ex. pose de tringles à rideaux). Un agent qui souhaite bénéficier d'une autorisation de cumul au titre des activités accessoires ne peut prétendre à un tel cumul dès lors que l'activité qu'il souhaite mettre en œuvre correspond à la conception et la pose d'escaliers métalliques, la conception et la pose de pergolas ou la pose de portails. Pour les activités qui relèvent bien du régime des activités accessoires, l'agent qui est autorisé à exercer une telle activité peut cumuler de manière pérenne ses fonctions administratives et l'activité privée lucrative autorisée. Elle peut s'exercer sous le régime de la micro-entreprise, tout en occupant un emploi à temps complet. Le régime juridique est alors plus favorable que le régime de la création-reprise d'entreprise (applicable aux activités ne relevant pas de la liste des activités exercées à titre accessoire susceptibles d'être autorisées au titre de l'article 11 du décret précité du 30 janvier 2020).

– **2. Sur l'autorisation de cumul et d'exercer ses fonctions à temps partiel au titre d'un projet de création ou de reprise d'une entreprise (Art. L. 123-8 du CGFP).** Par nature, un agent ne peut solliciter son autorité territoriale pour bénéficier d'une telle autorisation dès lors qu'au moment de la demande, il exerce déjà la direction de l'entreprise considérée.

– **3. Sur le principe de la liberté de gestion de son patrimoine personnel et familial par un agent public.** La suppression du III de l'article 25 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 à la suite de l'entrée en vigueur de la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires n'a pas remis en cause ce principe (voir en ce sens, Rapport 2016, Commission de déontologie de la fonction publique, p. 50 et suivantes). Selon l'instance déontologique (aujourd'hui remplacée par la haute autorité pour la transparence de la vie publique), un agent public peut exercer un rôle dirigeant au sein d'une entreprise au titre de la gestion de son patrimoine personnel ou familial sans qu'il n'y ait de violation du I de l'article 25 septies de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, prohibant notamment la participation aux organes de direction de sociétés, lorsque cette entreprise n'est pas le support d'une véritable activité professionnelle.

Ainsi, « La commission a précisé dans plusieurs avis que ce caractère professionnel devait être apprécié en tenant compte de différents indices tels que la forme juridique de l'entreprise, la nature et l'ampleur de l'activité, les moyens matériels et intellectuels mis en œuvre ou encore, le cas échéant, la répartition du capital (Avis n°16T1850 du 7 juillet 2016). Selon cette grille d'analyse, la création d'une SCI dont le capital est partagé entre un fonctionnaire et son épouse et dont il assure la gérance ne relève pas des interdictions énumérées par l'article 25 septies, ni de la compétence de la commission (Avis n°16E1826 du 7 juillet 2016). De même, la création d'une autoentreprise ayant pour objet la gestion de chambres d'hôtes ne relève pas de la compétence de la commission de déontologie si ces chambres sont peu nombreuses, situées à l'intérieur de la résidence principale de l'agent et qu'elles ne sont offertes à la location que les week-ends et durant les périodes de congé du fonctionnaire (Avis n°16T1779 du 7 juillet 2016). En outre, la commission s'assure qu'il s'agit bien du patrimoine personnel ou familial de l'agent lui-même et non d'un membre de sa famille, voire d'une connaissance. »

– **4. Sur la notion d'activité d'expertise et de consultation (1° de l'article 11 du décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020).** Une telle activité est susceptible d'être autorisée au titre des activités accessoires. Toutefois, cette notion est strictement interprétée par les instances déontologiques. Ainsi, saisie d'une demande de recommandation sur l'application de l'article 25 septies de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, la commission de déontologie de la fonction publique a considéré « qu'une activité de thérapeute de couples ou de familles qui s'adresserait à une clientèle de particuliers ne relève pas d'une des activités accessoires visées au 1° du I de l'article 6 du décret du 27 janvier 2017, et notamment pas d'une activité de "consultation", laquelle doit être effectuée à la demande d'une personne ou d'un organisme public ou privé dont l'identité doit être mentionnée dans la demande d'autorisation, afin que l'administration puisse notamment s'assurer que les dispositions du 3° du I de l'article 25 septies de la loi du 13 juillet 1983 précitée ne sont pas méconnues » (avis 17R0010 du 14 décembre 2017).

– **5. Sur une activité de vendeur à domicile indépendant (VDI).** Il est de droit constant qu'une telle activité ne peut être exercée sous le régime juridique des activités accessoires dès lors que l'article 11 du décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020, en son 11°, vise spécifiquement « la vente de biens produits personnellement par l'agent » (ex. articles textiles personnalisés, petits articles de décoration conçus par l'agent, articles de bijouterie fantaisie élaborés par l'agent...). L'activité de VDI ne peut en conséquence qu'être exercée sous le régime de la création/reprise d'entreprise dans le cadre d'un cumul temporaire et après avoir obtenu l'autorisation de sa hiérarchie d'exercer ses fonctions administratives à temps partiel (Art. L. 123-8 du CGFP).

② Lorsqu'un agent occupant un emploi à temps complet souhaite exercer une activité entrepreneuriale (en dehors du régime strictement encadré des activités accessoires) par création ou reprise d'entreprise, il doit obtenir de son autorité hiérarchique une autorisation temporaire de cumuler cette activité privée lucrative avec ses fonctions publiques et une autorisation d'accomplir son service à temps partiel.

Les dispositions statutaires régissant la quotité de temps de travail dans ce cadre peuvent faire l'objet de diverses interprétations.

Question d'interprétation :

– L'application du III de l'article 25 septies de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 (codifié article L. 123-8 du CGFP à compter du 1^{er} mars 2022) peut susciter des difficultés d'interprétation. Ce dernier prévoit en effet qu'un agent à temps complet souhaitant bénéficier du régime dérogatoire de la création / reprise d'entreprise doit « être autorisé par l'autorité hiérarchique dont il relève à accomplir un service à temps partiel pour créer ou reprendre une entreprise » et que ce service à temps partiel « ne peut être inférieur au mi-temps ».

Une lecture littérale de cette disposition (qui est retenue par certains référents déontologues) conduit à considérer que l'autorité hiérarchique, garante des nécessités de la continuité et du bon fonctionnement du service, peut accorder une telle autorisation pour toute quotité supérieure ou égale à 50 % (la limitation à certaines quotités applicable aux hypothèses de temps partiel de droit – soit 50 %, 60 %, 70 % et 80 % – n'est pas ici applicable).

Une telle interprétation nous paraît susciter deux difficultés.

Elle peut conduire à ne pas prendre en compte la logique de la réforme mise en œuvre par la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 qui visait à ne plus autoriser un cumul entre des fonctions publiques à temps complet et une activité entrepreneuriale et à permettre une meilleure conciliation entre ces deux activités publiques et privées. Une autorisation d'accomplir un service à temps partiel pour une quotité de 90 % par exemple ne respecterait pas selon nous la logique de la réforme entreprise.

Par ailleurs, dans un souci de cohérence avec le 2° du II de l'article 25 septies de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 qui prévoit une dérogation à l'interdiction d'exercer à titre professionnel une activité privée lucrative (incluant la gestion d'une entreprise) au bénéfice des agents occupant « un emploi permanent à temps non complet (...) pour lequel la durée du travail est inférieure ou égale à 70 % de la durée légale ou réglementaire du travail », il nous semble que l'autorisation de servir à temps partiel ne peut porter que sur une quotité comprise entre 50 % (plancher) et 70 % (plafond). Pour les agents occupant un emploi à temps non complet, les règles de cumul applicables sont en effet alignées sur celles s'appliquant aux agents à temps complet.

Nous avons sur ce point formulé une demande d'interprétation à la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) qui n'a pas traité notre demande à la date de rédaction du présent rapport.

4.2. Avis aux employeurs territoriaux (procédure dite du « doute sérieux »).

– **À compter du 1^{er} février 2020, les procédures de contrôle déontologique ont été modifiées dans le sens d'une intervention renforcée de l'autorité hiérarchique. Cette dernière peut toutefois saisir le collège de déontologie pour l'éclairer lorsqu'elle se trouve confrontée à un « doute sérieux » quant à la situation de son agent ou de son futur agent.** Il s'agit ici d'un nouveau cas de saisine de l'instance déontologique locale.

Pour rappel, **cette procédure trouve à s'appliquer dans les hypothèses suivantes :**

- Projet de création ou de reprise d'entreprise par un agent public (sur le fondement de l'article L. 123-8 du CGFP).
- Cessation temporaire ou définitive de fonctions pour exercer une activité privée lucrative ou libérale (sur le fondement de l'article L. 124-4 du CGFP).
- Projet de nomination par l'autorité territoriale d'une personne qui exerce ou a exercé au cours des trois dernières années une activité privée lucrative à un emploi soumis à déclaration d'intérêts (sur le fondement de l'article 124-7 du CGFP).

Ces hypothèses s'entendent sous réserve des cas de compétence directe de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (Article L. 124-8 du CGFP).

– **Neuf saisines nous ont été adressées sur l'un de ces fondements juridiques.**

En leur sein, **quatre saisines portaient sur un projet de création d'entreprise dans le cadre d'un cumul temporaire avec les fonctions publiques exercées par l'agent.** Le collège de déontologie a pu, dans ce cadre, proposer des réserves déontologiques devant accompagner la mise en œuvre du projet entrepreneurial de l'agent (ex. Ne pas faire état de ses fonctions publiques dans les différents supports de communication commerciale que l'agent sera amené à développer. S'abstenir de toute démarche commerciale sur les lieux de ses fonctions administratives ? Interdiction d'emprunter du matériel de sa collectivité employeur au bénéfice de son activité privée...).

Le collège de déontologie a également attiré l'attention de l'autorité territoriale sur la nécessité de bien identifier auprès de ses agents le caractère temporaire du cumul autorisé (certains agents ne mesurant pas exactement selon la teneur des documents transmis au collège la différence entre le régime des activités accessoires et le régime de l'autorisation de cumul au titre de la création ou de la reprise d'une entreprise).

Une saisine concernait également la mise en œuvre d'un projet entrepreneurial mais dans le cadre d'une cessation temporaire de fonctions (disponibilité pour convenances personnelles dès lors qu'il s'agit de se consacrer pleinement à la gestion d'une entreprise créée précédemment sous le régime des activités accessoires et ayant pour objet la création et la vente de bijoux fantaisie).

S'agissant des quatre autres saisines, elles portaient toutes sur des interrogations en lien avec une situation de cumul d'activités au titre des activités accessoires.

Eu égard au contexte de ces demandes et à la nature des interrogations formulées, le collègue de déontologie a choisi, soit de formuler des précisions générales à l'autorité territoriale sur la manière dont il peut mettre en œuvre ses propres compétences (ex. Comment procéder lorsque l'autorité territoriale apprend que des agents exercent une activité privée lucrative accessoire sans avoir sollicité une autorisation préalable de leur autorité hiérarchique ?), soit de répondre à l'interrogation formulée (ex. Un fonctionnaire stagiaire peut-il être autorisé à exercer une activité accessoire ? La vente d'articles de bois ou d'articles textiles créés par un agent relève-t-elle du régime des activités accessoires ?).

Aucune saisine n'a été formulée sur le fondement de l'article L. 124-8 du code général de la fonction publique (projet de réintégration d'un fonctionnaire ou de recrutement d'un agent contractuel sur un emploi soumis à déclaration d'intérêts, alors que ce dernier exerce ou a exercé une activité privée lucrative au cours des trois dernières années).

Quelques précisions peuvent être formulées en lien avec ces saisines.

① **La commission de déontologie de la fonction publique qui avait compétence jusqu'au 31 janvier 2020 pour se prononcer sur la compatibilité entre un projet de création ou de reprise d'entreprise et les fonctions exercées (ou précédemment exercées) par un agent public notait que « les risques d'interférence avec le fonctionnement du service sont supérieurs en cas de cumul d'activités, en raison d'une confusion toujours possible dans la personne de l'agent public entre ses fonctions publiques et son activité (...) »** et qu'en conséquence « *les réserves sont plus fréquentes et plus sévères que lorsque l'intéressé quitte ses fonctions publiques* ». **Elle exigeait à ce titre régulièrement « que l'agent s'abstienne, dans le cadre de son activité privée, de faire état de sa qualité de fonctionnaire ou d'avoir pour clients des personnes avec lesquelles il est en contact dans l'exercice de ses fonctions administratives et qu'il s'abstienne de toute démarche commerciale sur les lieux de ses fonctions administratives ».**

Cette « grille de lecture » a été appliquée aux saisines qui nous ont été soumises par les employeurs territoriaux pour « calibrer » de la manière la plus adaptée les réserves déontologiques à formuler.

② **Un agent qui a été placé en position de disponibilité pour création d'entreprise pour une période de six mois ne peut, à l'issue de cette période, bénéficier du régime dérogatoire de cumul d'activités pour création ou reprise d'entreprise organisé par**

le III de l'article 25 septies de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983. Il ne s'agit en effet pas d'une création ou d'une reprise d'entreprise mais de la poursuite d'une activité en cours dans une entreprise déjà créée.

L'agent doit donc être attentif dès le départ quant au fondement juridique sur lequel il souhaite appuyer son activité entrepreneuriale.

③ **Le collège de déontologie a, cette année encore, été saisi à plusieurs occasions de projets d'agents souhaitant exercer en cumul une activité privée relevant des pratiques de soin non conventionnelles** (ex. sophrologie, hypnose Ericksonienne...), une telle saisine pouvant émaner (en amont) de l'agent (article L. 124-2 du CGFP) ou de sa collectivité employeur (procédure du « doute sérieux »).

Il nous paraît à ce titre pertinent de reprendre les précisions qui avaient déjà été formulées sur cette question dans le précédent rapport du collège de déontologie.

En premier lieu, **le régime des activités accessoires ne peut autoriser un tel cumul de manière permanente, ces activités ne pouvant être considérées comme des activités de « consultation » au sens de l'article 11 du décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020.** En effet, saisie d'une demande de recommandation sur l'application de l'article 25 septies de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, la commission de déontologie de la fonction publique a considéré « *qu'une activité de thérapeute de couples ou de familles qui s'adresserait à une clientèle de particuliers ne relève pas d'une des activités accessoires visées au 1° du 1 de l'article 6 du décret du 27 janvier 2017, et notamment pas d'une activité de "consultation", laquelle doit être effectuée à la demande d'une personne ou d'un organisme public ou privé dont l'identité doit être mentionnée dans la demande d'autorisation, afin que l'administration puisse notamment s'assurer que les dispositions du 3° du I de l'article 25 septies de la loi du 13 juillet 1983 précitée ne sont pas méconnues* » (avis 17R0010 du 14 décembre 2017). **L'activité envisagée doit donc se fonder sur le régime provisoire de la création / reprise d'entreprise.**

En second lieu, **l'autorité territoriale habilitée à délivrer l'autorisation de cumul et de service à temps partiel accompagnant le projet de création d'entreprise doit s'assurer de la compatibilité déontologique du projet de son agent avec les fonctions publiques exercées en cumul.**

Une grille d'analyse a été proposée par la commission de déontologie dans son Rapport d'activité 2019.

Quatre principes sont affirmés dans l'hypothèse où un cumul d'activités est envisagé (ce qui est le cas en l'espèce).

1^e – Il n'appartient pas à la commission de déontologie d'apprécier le bien-fondé de l'activité envisagée par l'agent dès lors que cette activité est légale.

2^e – La commission de déontologie peut toutefois, à titre exceptionnel, estimer qu'un cumul est manifestement de nature à porter atteinte à l'image de l'administration à laquelle l'agent appartient. Elle a ainsi considéré « *que la pratique de la vellaologie qui se présente comme une connexion avec l'univers afin d'obtenir des réponses dans des domaines diversifiés, sans pour autant avoir acquis au préalable des connaissances sur les sujets abordés (sciences, médecine, relation employeur/salarié, etc.) en se reliant à ses propres mémoires cellulaires et en permettant de se téléporter cellulièrement parlant, par un agent public portait atteinte à la dignité des fonctions administratives* » (Avis n° 19E0003 du 16 mai 2019).

3^e – Les activités mettant en œuvre des pratiques non conventionnelles à visée thérapeutique ne peuvent être cumulées, sans porter atteinte à l'indépendance et au bon fonctionnement du service, avec les fonctions administratives des personnels éducatif, médical, médico-social et policier et avec les fonctions de magistrats administratifs. Pour ces agents, ces activités sont donc interdites en cumul.

Sur ce point, l'appréciation à formuler par l'autorité territoriale peut être complexe. Ainsi, un agent public relevant d'un cadre d'emplois de la filière sociale mais qui a affecté sur un emploi de « travailleur médico-social de secteur » est-il tenu par cette prohibition déontologique ? L'éclairage de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique nous semblerait opportun sur une telle question.

4^e – Ces activités sont également susceptibles de porter atteinte à la dignité attachée à l'exercice des fonctions s'agissant des fonctionnaires d'un niveau hiérarchique supérieur.

C'est au regard de cette grille d'analyse que nous nous sommes prononcés sur les saisines qui nous ont été soumises.

* *

*

<p>Centre de gestion de la fonction publique territoriale des Ardennes deontologue@cdg08.fr</p> <p>1, boulevard Louis Aragon 08000 Charleville-Mézières</p>	<p>Centre de gestion de la fonction publique territoriale de l'Aube deontologue@cdg10.fr</p> <p>Parc du Grand Troyes 2, rond-point Winston Churchill 10300 Sainte-Savine</p>
<p>Centre de gestion de la fonction publique territoriale de la Marne deontologue@cdg51.fr</p> <p>11, rue Carnot CS 10105 51007 Châlons-en-Champagne cedex</p>	<p>Centre de gestion de la fonction publique territoriale de la Haute-Marne deontologue@cdg52.fr</p> <p>9, rue de la maladière CS 90159 52005 Chaumont cedex</p>