***A**ctivités 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 – **C**harte de déontologie – Concussion – Confiance – Conseil déontologique – Conflit d'intérêts – Corruption passive – Création ou reprise d'entreprise – Cumul d'activités – **D**éclaration d'intérêts – Déclaration de situation patrimoniale – Défenseur des droits – Dénonciation calomnieuse – Déontologie – Déport – Désobéissance – Devoir d'information – Devoir de réserve – Dignité – Discrétion professionnelle – **É**galité de traitement – Exemplarité – **F**aux en écritures publiques – **H**aute autorité pour la transparence de la vie publique – Honneur professionnel – **I**mpartialité – Indépendance – Intégrité – **L**aïcité – Lanceur d'alerte – Loyauté – **N**eutralité – **O**béissance hiérarchique – Objectivité – **P**antouflage – Prise illégale d'intérêts – Probité – Procédure de recueil des signalements – **R**éférent alerte éthique – Référent déontologue – Référent laïcité – Respect – Révélation – **S**ecret professionnel – Signalement – Soustraction et détournements de biens – **T**iers de confiance – Trafic d'influence – Transparence – **V**aleurs – Vertus.*

RAPPORT ANNUEL
MAI 2020 - AVRIL 2021

COLLEGE DE DEONTOLOGIE

PLAN DETAILLÉ

Propos introductif.

1. – Précisions sur l'évolution de la « mission déontologie ».
1.1. - La structuration de la « mission déontologie ».
1.1.1. - Le périmètre de la mission.
1.1.2. - Les personnels déontologiques.
1.1.2.1. - L'instance déontologique.
1.1.2.2. - Les assistants au collège de déontologie.
1.2. - Les attributions de la « mission déontologie ».
1.2.1. - Le champ d'application du contrôle déontologique.
1.2.2. - Les modalités de mise en œuvre du contrôle déontologique.
1.2.2.1. - La saisine directe de la HATVP.
1.2.2.2. - La procédure à trois paliers.

2. - Rapport d'activités (mai 2020-avril 2021).
2.1. - Données quantitatives générales.
2.2. - Origine géographique et institutionnelle.
2.3. - Délai moyen de traitement.
2.4. - Répartition des thèmes de saisine.
2.4.1. - Avis aux agents (art. 28 bis).
2.4.2. - Avis aux employeurs territoriaux (procédure dite du « doute sérieux »).

Propos introductif

– Par application de l'article 4 alinéa 4 du décret n° 2017-519 du 10 avril 2017 *relatif au référent déontologue dans la fonction publique,* **les présidents des centres de gestion de la fonction publique territoriale ont compétence pour procéder à la désignation d'un référent déontologue** ayant vocation à intervenir au bénéfice des agents et salariés des collectivités territoriales et établissements publics affiliés à titre obligatoire ou volontaire à un centre de gestion.

L'instance déontologique désignée sur le fondement de cette disposition **peut prendre plusieurs formes, unipersonnelle** (un référent unique), **pluripersonnelle** (désignation de plusieurs référents) **ou collégiale** (avec la possibilité d'inclure dans le collège de déontologie des personnes extérieures à la fonction publique).

Pour la période courant du 1er mai 2018 au 31 août 2020, la fonction de référent déontologue a été exercée sous la forme unipersonnelle par Monsieur Laurent DERBOULLES, maître de conférences HDR en Droit public à l'Université de Reims Champagne-Ardenne, désigné à cet effet par arrêtés des présidents des centres de gestion des Ardennes, de l'Aube, de la Marne et de la Haute-Marne.

Sur proposition du référent déontologue, il a été décidé de faire évoluer l'instance déontologique par la désignation d'un second référent déontologue à compter du 1er septembre 2020 puis par la mise en place d'un collège déontologique à trois membres à partir du 1er janvier 2021 (voir le point 1.1.2.1. sur cette évolution).

– **Le présent rapport** (période du 1er mai 2020 au 30 avril 2021) **constitue le troisième rapport annuel d'activité du référent déontologue**. Il retrace les activités mises en œuvre au titre de la « mission déontologie » dans le périmètre d'intervention des quatre établissements publics de désignation.

Plusieurs rappels et éléments de constat peuvent dans ce cadre être formulés.

1e. À titre de rappel, **la référence à la « mission déontologie » au sein de ce rapport englobe tant l'activité de conseil ressortissant de l'article 28 bis de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 que les activités attachées aux qualités de « référent alerte éthique »** au titre de l'article 8 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 **et de « référent laïcité »** par application de la circulaire du 15 mars 2017 *relative au respect du principe de laïcité dans la fonction publique* (NOR : RDFF1708728C).

2e. Précisons toutefois que comme pour les deux périodes précédentes, **l'activité développée est très largement polarisée sur les conseils déontologiques aux agents** (L. n° 83-634 du 13 juillet 1983, art. 28 bis) **et,** désormais, **aux collectivités territoriales et établissements publics employeurs** (L. n° 83-634 du 13 juillet 1983, art. 25 septies, III ; art. 25 octies, III et V).

- **Aucune saisine à titre de référent laïcité ne nous a été adressée.** Il n'y aura, en conséquence, pas de développements spécifiques sur ce point dans le présent rapport. Nous renvoyons à notre précédent rapport annuel 2019 (période mai 2019-avril 2020) pour une présentation synthétique du régime juridique applicable (point 2.3.2.).

Actualité – ***Le dispositif du référent laïcité sera amené à évoluer sous l'impulsion du comité interministériel à la laïcité qui a été installé en juillet 2021*** *(voir : Comité interministériel à la laïcité, 17 décisions pour la laïcité, dossier de presse, 15 juillet 2021, proposition 2).*

L'article 28 ter de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, créé par la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021, dispose en ce sens que « (…) les collectivités territoriales et les établissements publics mentionnés à l'article 2 désignent un référent laïcité.
Le référent laïcité est chargé d'apporter tout conseil utile au respect du principe de laïcité à tout fonctionnaire ou chef de service qui le consulte. Il est chargé d'organiser une journée de la laïcité le 9 décembre de chaque année. Les fonctions de référent laïcité s'exercent sous réserve de la responsabilité et des prérogatives du chef de service.
Un décret en Conseil d'Etat détermine les missions ainsi que les modalités et critères de désignation des référents laïcité. »
Ce décret d'application n'a pas été publié à la date de rédaction du présent rapport.

- Deux saisines nous ont été adressées à titre de référent alerte éthique mais dans les deux hypothèses, il s'agissait d'une erreur dans le canal de saisine par les agents concernés et ces dernières ont pu être traitées en tant que référent déontologue (Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, art. 28 bis).

Nous ne consacrerons pas non plus de développements spécifiques au dispositif du référent alerte éthique pour lequel nous renvoyons une nouvelle fois à notre précédent rapport annuel (point 2.3.1.).

Illustration jurisprudentielle – ***Un agent territorial qui adresse une lettre à caractère diffamatoire aux membres du conseil municipal pour critiquer la gestion de la commune par le maire ne saurait se prévaloir du statut de lanceur d'alerte.*** *Il en va ainsi d'une secrétaire de mairie, révoquée pour divers griefs, dont celui d'avoir manqué à son obligation de devoir de réserve en adressant aux conseillers municipaux une lettre mettant en cause le maire, les adjoints et le personnel communal****. Elle ne saurait se prévaloir du statut de lanceur d'alerte dans la mesure où son courrier ne relatait pas de bonne foi des faits constitutifs d'un délit ou susceptibles de révéler un conflit d'intérêts.*** *Au contraire, ces faits résultaient de sa propre appréciation, biaisée par le refus du maire de faire droit à ses demandes professionnelles et à ses prétentions salariales (CAA Nantes, 1er juin 2021, req. n° 19NT03158).*

3e. Sur le plan statistique, **l'activité mise en œuvre au titre du conseil déontologique se caractérise par une grande stabilité avec 33 avis émis** (contre 32 lors de la précédente période annuelle).

En leur sein, **26 demandes d'avis émanaient des agents au titre de l'article 28 bis de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 et 7 demandes d'avis ont été formulées par une collectivité ou un établissement public employeur dans le cadre de la procédure de doute sérieux** (L. n° 83-634 du 13 juillet 1983, art. 25 septies, III ; art. 25 octies, III et V) instituée à compter du 1er février 2020.

* *
*

1. – Précisions sur l'évolution de la « mission déontologie ».

– Selon les termes de sa lettre de mission, **le référent déontologue exerce un rôle d'information auprès des élus, des services et des agents quant aux procédures et à l'interprétation des principes et des devoirs déontologiques. Le rapport annuel constitue un vecteur important de cette information.**

Les deux premiers rapports annuels (2018 et 2019) comportent à ce titre une présentation synthétique du contexte et du cadre juridique de cette mission, de la structuration de la mission déontologie au niveau départemental et inter-régional et des domaines d'intervention de la « mission déontologie ». Ces développements restent pertinents pour appréhender l'organisation et le fonctionnement de la « mission déontologie » au sens du présent rapport.

Ressource : Le Rapport du référent déontologue est commun aux quatre centres de gestion ayant mutualisé la « mission déontologie » (*CDG 08, 10, 51 et 52).*
Le rapport 2019 peut être téléchargé en utilisant le lien suivant : https://51.cdgplus.fr/wp-content/uploads/sites/6/2021/01/rapport2019-referentdeontologue.pdf

1.1. - La structuration de la « mission déontologie ».

1.1.1. - Le périmètre de la mission.

– Selon les termes de la « Lettre de mission du référent déontologue » et plus particulièrement du 1.1., le référent déontologue du centre de gestion intervient :

- à la demande des agents des collectivités et établissements affiliés des départements des Ardennes, de l'Aube, de la Haute-Marne et de la Marne
- pour les agents des collectivités non affiliées desdits départements, si une convention d'adhésion à ses services est prise par ces autorités territoriales
- pour les agents des collectivités territoriales et établissements publics non affiliés ayant signé avec le centre de gestion territorialement compétent une convention de gestion des missions relevant du socle commun de compétences indivisibles

– **La majorité des collectivités territoriales et des établissements publics ressortissant de la mission déontologie bénéficient de l'intervention du référent déontologue au titre de ses trois missions** (référent déontologue de l'article 28 bis, référent alerte éthique et référent laïcité).

Ainsi, **le référent déontologue peut être saisi** sur le fondement de l'article 28 bis de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 **par tout agent employé par l'une de ces collectivités territoriales ou l'un de ces établissements publics afin de pouvoir être conseillé quant « *au respect de ses obligations et des principes déontologiques* *mentionnés aux articles 25 à 28* »** de ladite loi.
Il peut également être saisi par toute collectivité territoriale ou établissement public ressortissant de la mission déontologue dans le cadre de la procédure dite du « doute sérieux » (voir point 1.2.1.).

Ce même référent, dans le cadre d'une procédure particulière et en qualité de référent alerte éthique, **peut être destinataire d'une alerte émanant de tout membre du personnel ou de collaborateurs occasionnels ou extérieurs**. Cette procédure vise en particulier à révéler ou à signaler « *un crime ou un délit, une violation grave et manifeste (…) de la loi ou du règlement, ou une menace ou un préjudice graves pour l'intérêt général* » dont le lanceur d'alerte a eu personnellement connaissance (Loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016, art. 6).
En qualité de référent laïcité cette fois, il s'agit « *d'accompagner les agents publics et les encadrants dans l'exercice de leurs fonctions en matière de laïcité* » (Circulaire NOR : RDFF1708728C du 15 mars 2017 *relative au respect du principe de laïcité dans la fonction publique*).

– **Un choix différent peut avoir été opéré, ces missions se trouvant dissociées**.
Tel est le cas de la ville de Troyes, du Centre municipal d'action sociale de Troyes et de Troyes Champagne Métropole qui relèvent de la mission déontologie du centre de gestion de l'Aube pour le volet référent déontologue de l'article 28 bis au titre du socle commun de compétences indivisibles et qui ont fait le choix d'instaurer un référent mutualisé propre afin d'assurer la mission de référent alerte éthique et de référent laïcité. Ce référent interne et mutualisé est Madame Claire PIGNÉ (referent.alerte@troyes.fr).

1.1.2. - Les personnels déontologiques.

– Interviennent au titre de la mission déontologie une instance déontologique (référent(s) déontologues(s) ou collège de déontologie) et du personnel des centres de gestion chargé d'assister cette instance.

1.1.2.1. L'instance déontologique.

– Initialement et pour la période courant du 1er mai 2018 au 31 août 2020, **le choix a été fait de désigner, par arrêtés des présidents des centres de gestion de la fonction publique territoriale des Ardennes, de l'Aube, de la Marne et de la Haute-Marne, Monsieur Laurent DERBOULLES**, maître de conférences Hors classe en Droit public et membre du Centre de Recherche Droit et Territoire (EA 3312) **en tant que référent déontologue** pour assurer les fonctions relevant de la « mission déontologie » au bénéfice des personnels des collectivités territoriales et établissements publics affiliés à titre obligatoire ou volontaire.

Ce référent est alors unipersonnel, **il est extérieur aux administrations territoriales concernées par la désignation et il est mutualisé sur le périmètre d'intervention de quatre centres de gestion**.

– À compter du 1er septembre 2020, **Monsieur Patrick PERROT, colonel de Gendarmerie nationale**, **a également été désigné comme référent déontologue. L'instance déontologique a ainsi évolué vers un modèle de référent pluripersonnel**, les avis pouvant être rendus par les deux référents (le plus souvent) ou par l'un ou l'autre des référents (ce qui permet de faire face à une éventuelle situation de conflit d'intérêts pour l'un des référents).

– **L'instance déontologique s'est instituée en collège de déontologie avec la désignation**, à compter du 1er janvier 2021, **de Madame Estelle YUNG, ancienne Directrice générale des services et actuellement élève administratrice territoriale**.

– **Une telle évolution vers un modèle collégial**, proposée par le référent unipersonnel, **permet de fonder les conseils déontologiques délivrés sur des expériences et des compétences qui s'avèrent complémentaires.**

Elle autorise également un débat entre les membres de l'instance déontologique sur des questions qui n'appellent pas toujours une réponse figée ou stéréotypée. Elle permet aussi de répondre aisément à toute situation éventuelle de conflit d'intérêts par le déport de l'un des membres du collège.

– Sur le plan pratique, **le projet d'avis ou de conseil est rédigé par l'un des membres de l'instance déontologique en qualité de rapporteur. Il est ensuite soumis pour débats et validation aux deux autres membres de l'instance déontologique.**

Le caractère écrit de la procédure permet une communication efficace entre les membres du collège de déontologie par le biais d'un système de communication électronique par adresses mails dédiées et sécurisées.

Il convient de noter que les délais de transmission des conseils ou avis aux agents et aux collectivités ou établissements publics sont légèrement impactés par ce nouveau mode de fonctionnement, dans le respect de la lettre de mission du référent déontologue qui prévoit, sauf difficultés particulières dont l'auteur de la saisine est informé, un délai maximum de deux mois.

1.1.2.2. Les assistants au collège de déontologie.

– **Le collège de déontologie bénéficie de l'assistance d'un personnel dédié** au sein de chaque centre de gestion. Les assistants au collège de déontologie sont notamment chargés du secrétariat des demandes déontologiques, de la redirection des saisines effectuées à tort, de l'instruction des saisines et de l'information du collège de déontologie sur tous les aspects relevant de la « mission déontologie ».

<u>Les assistants au référent déontologue</u> :

- pour le CDG 08 : Monsieur Sébastien ALLAIRE, par intérim (Directeur du CDG) ;
- pour le CDG 10 : Monsieur Aurélien BELIN, Responsable Statut et Carrière ;
- pour le CDG 51 : Madame Margaux AUGER (Responsable Carrières) ;
- pour le CDG 52 : Madame Anne DESBARRES (Directrice du CDG).

1.2. - Les attributions de la « mission déontologie ».

– L'entrée en vigueur de la **loi n° 2019-828 du 6 août 2019 a initié des évolutions sensibles en matière de contrôle déontologique** à compter du 1er février 2020. Ainsi et **s'agissant plus spécifiquement du référent déontologue, le législateur lui a conféré un rôle nouveau**, sur saisine des collectivités territoriales ou des établissements publics employeurs.

Précisons par ailleurs que **la commission de déontologie de la fonction publique s'est vue substituée dans ses missions par la Haute autorité pour la transparence de la vie publique** (HATVP) **en tant qu'instance déontologique nationale**.

<u>Nouvelles dispositions</u> :

- Loi n° 2019-828 du 6 août 2019, art. 34 et 35.
- Décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020, relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique.
- Arrêté du 4 février 2020 relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique (NOR : CPAF2003244A).

La période couverte par le présent rapport annuel correspond pour la première fois à une application pleine et entière du nouveau dispositif de contrôle.

1.2.1. - Le champ d'application du contrôle déontologique.

– **Sous l'empire des dispositions applicables jusqu'au 31 janvier 2020, deux catégories de contrôles déontologiques étaient organisées**.

1er contrôle déontologique

- **afin de se prononcer sur la compatibilité d'un projet de création ou de reprise d'entreprise par un agent public avec les fonctions qu'il exerce** (sur le fondement du III de l'article 25 septies et du 3° du II de l'article 25 octies de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983).

2ème contrôle déontologique

- **lorsqu'un agent public cesse temporairement ou définitivement ses fonctions afin d'exercer une activité privée lucrative ou une activité libérale** (sur le fondement du III de l'article 25 octies de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983).

Ces contrôles relèvent alors de la compétence exclusive de la commission de déontologie de la fonction publique. **Le rôle du référent déontologue,** lorsqu'il est saisi sur le fondement de l'article 28 bis de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 (à titre de conseil déontologique), **se cantonne alors à tenter de dissuader les projets les plus périlleux et à informer les agents de la procédure obligatoire à mettre en œuvre afin de recueillir l'avis de la commission de déontologie**, lequel s'impose à l'agent et à son administration (avis défavorable ou avis favorable avec réserves).

***À consulter* :**

Commission de déontologie de la fonction publique, Rapport d'activité 2019 – Accès des agents publics au secteur privé, septembre 2020.
https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/carrieres_et_parcours_professionnel/com_deontologie/rapports/Rapport-2019_CDFP.pdf

Ces deux contrôles persistent à compter du 1er février 2020 mais les modalités de leur mise en œuvre ont été profondément remaniées (v. Point 1.2.2.).

– **Par application du nouveau V de l'article 25 octies de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983** (version modifiée à la suite de l'entrée en vigueur de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019), **une nouvelle catégorie de contrôle déontologique est instituée**.

Ce contrôle intervient « *lorsqu'il s'agit de réintégrer un fonctionnaire ou de recruter un agent contractuel qui exerce ou a exercé une activité privée lucrative au cours des trois dernières années sur un emploi de directeur général des services des régions, des départements, des communes de plus de 40.000 habitants et des établissements publics de coopération*

intercommunale de plus de 40.000 habitants » ou sur d'autres emplois « *dont le niveau hiérarchique ou la nature des fonctions le justifient, mentionnés sur une liste établie par décret en conseil d'État* ».
Précisons qu'il convient à ce titre de se référer à l'article 2 du décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020 précité.

Cette nouvelle hypothèse de contrôle est applicable à compter du 1er février 2020.

1.2.2. - Les modalités de mise en œuvre du contrôle déontologique.

– Alors que la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) voit ses attributions complétées par la reprise des attributions exercées jusqu'alors par la commission de déontologie de la fonction publique, **le choix a été fait par le législateur de mettre en place un contrôle différencié conférant, dans les hypothèses les moins « sensibles », une place renforcée à l'autorité hiérarchique et, le cas échéant, au référent déontologue**.

1.2.2.1. - La saisine directe de la HATVP.

– **La « sensibilité » de certaines situations au regard du risque déontologique a conduit le législateur à confier à la HATVP un contrôle direct et exclusif dans plusieurs hypothèses limitativement définies**. Ces hypothèses prennent en compte soit la nature de l'emploi occupé par l'agent auteur de la demande soit la nature de l'emploi sur lequel l'autorité hiérarchique envisage la réintégration d'un fonctionnaire ou la nomination d'un agent contractuel. Dans ces hypothèses, la HATVP est saisie par l'autorité hiérarchique ou, à défaut par l'agent ou la personne concernée.

– **Cette procédure est applicable aux projets de création ou de reprise d'entreprise et aux projets de cessation temporaire ou définitive de fonctions émanant d'un agent occupant « *un emploi (…) mentionné sur une liste établie par décret en conseil d'État* » en raison de son « *niveau hiérarchique ou (de) la nature des fonctions* »** (voir le III de l'article 25 septies et IV de l'article 25 octies de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983).

***Emplois concernés* :**

Selon le 1° et le 2° de l'article 2 du décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020 *précité, les emplois concernés sont ceux « soumis à l'obligation de transmission préalable de la déclaration d'intérêts prévue à l'article 25 ter de la loi du 13 juillet 1983* » ainsi que ceux « *soumis à l'obligation de transmission d'une déclaration de situation patrimoniale et d'une déclaration d'intérêts au titre (du) 8° de l'article 11 de la loi du 11 octobre 2013* ».

Concrètement, les emplois visés sont les suivants.

– Par application de l'article 3 du décret n° 2016-1967 du 28 décembre 2016 :
- Directeur général des services et directeur général adjoint des services des régions et des départements.
- Directeur général des services, directeur général adjoint des services et directeur général des services techniques des communes de plus de 40.000 habitants.
- Directeur général, directeur général adjoint et directeur général des services techniques des EPCI à fiscalité propre de plus de 40.000 habitants.

- Directeur général et directeur général adjoint des EPCI assimilés à une commune de plus de 40.000 habitants.
- Directeur général et directeur général adjoint des syndicats mixtes constitués exclusivement de collectivités territoriales et de leurs groupements assimilés à une commune de plus de 40.000 habitants.
- Directeur général et directeur général adjoint des conseils de territoire de la métropole d'Aix-Marseille assimilés à une commune de plus de 40.000 habitants.
- Directeur général et directeur général adjoint du Centre national de la fonction publique territoriale.
- Directeur général et directeur général adjoint des centres interdépartementaux mentionnés aux articles 17 et 18 de la loi du 26 janvier 1984.
- Directeur général et directeur général adjoint des centres de gestion assimilés à une commune de plus de 40.000 habitants.
- Directeur général et directeur général adjoint des centres communaux d'action sociale et des centres intercommunaux d'action sociale assimilés à une commune de plus de 40.000 habitants.
- Directeur de délégation du Centre national de la fonction publique territoriale.
- Directeur de caisse de crédit municipal d'une commune de plus de 40.000 habitants.
- Directeur et directeur adjoint des établissements publics, assimilés à une commune de plus de 40.000 habitants dans les conditions prévues par le décret du 22 septembre 2000.

– Par application de l'article 5 du décret n° 2016-1967 du 28 décembre 2016, les personnes exerçant les fonctions de référent déontologue prévues à l'article 28 bis de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983.

– Par application du 8° de l'article 11 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013, les directeurs, directeurs-adjoints et chefs de cabinet des titulaires d'une fonction de président de conseil régional, de président de l'Assemblée de Corse, de président du conseil exécutif de Corse, de président de l'assemblée de Guyane, de président de l'assemblée de Martinique, de président du conseil exécutif de Martinique, de président d'une assemblée territoriale d'outre-mer, de président de conseil départemental, de président du conseil de la métropole de Lyon, de président élu d'un exécutif d'une collectivité d'outre-mer, de maire d'une commune de plus de 20.000 habitants ou de président élu d'un EPCI à fiscalité propre dont la population excède 20.000 habitants ou dont le montant des recettes totales de fonctionnement figurant au dernier compte administratif est supérieur à 5 millions d'euros ainsi que les présidents des autres EPCI dont le montant des recettes totales de fonctionnement figurant au dernier compte administratif est supérieur à 5 millions d'euros.

Précisons ici que **le référent déontologue n'exerce aucun titre de compétence en la matière**. S'il est saisi en amont d'une demande de conseil, il peut juste présenter à l'agent la procédure déontologique que doit respecter son projet (et éventuellement dissuader les projets qui apparaîtraient trop périlleux sur le plan déontologique).

– Par ailleurs, **la HATVP est obligatoirement saisie pour avis « *lorsqu'il est envisagé de nommer une personne qui exerce ou a exercé au cours des trois dernières années une activité privée lucrative à un emploi de (…) directeur général des services des régions, des départements, des communes de plus de 40.000 habitants et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 40.000 habitants*. »** (2° du V de l'article 25 octies de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983).

– **L'on se reportera utilement à l'arrêté du 4 février 2020** précité **sur la composition du dossier de saisine qui doit être transmis à la HATVP par l'autorité administrative** dans ces deux hypothèses.

1.2.2.2. - La procédure à trois paliers.

– Elle constitue une réelle innovation au regard de la procédure de contrôle déontologique préalablement applicable et faisant intervenir, à titre obligatoire, la commission de déontologie de la fonction publique. **Elle confère à l'autorité hiérarchique la responsabilité du contrôle déontologique, tout en lui permettant, par une procédure graduée, de s'appuyer sur les analyses du référent déontologue puis, le cas échéant, de la HATVP.**

Cette procédure (de principe) est applicable dans deux séries d'hypothèses.

– La première de ces hypothèses est celle où l'un de ses agents, ne relevant pas de la procédure de saisine directe de la HATVP en raison de la nature de ses fonctions (v. Point 1.2.2.1.), **envisage un projet de création ou de reprise d'entreprise ou souhaite cesser temporairement ou définitivement ses fonctions**.
L'autorité territoriale apprécie la compatibilité entre le projet de l'agent et ses fonctions publiques au regard des principes et des obligations déontologiques (premier palier). **Si cette autorité a un doute sérieux sur cette compatibilité, elle saisit pour avis, préalablement à sa décision, le référent déontologue** (deuxième palier). **Dans l'hypothèse où cet avis ne permet pas de lever ce doute, elle saisit la HATVP** (troisième palier). Précisons à ce titre que les avis de compatibilité avec réserves et d'incompatibilité lient l'administration et s'imposent à l'agent (X de l'article 25 octies de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983).

– **La deuxième de ces hypothèses est celle où l'autorité territoriale envisage de nommer une personne qui exerce ou a exercé au cours des trois dernières années une activité privée lucrative à un emploi « *soumis à l'obligation de transmission préalable de la déclaration d'intérêts prévue à l'article 25 ter de la loi du 13 juillet 1983* » ou « *soumis à l'obligation de transmission d'une déclaration de situation patrimoniale et d'une déclaration d'intérêts au titre (du) 8° de l'article 11 de la loi du 11 octobre 2013* »** (v. Point 1.2.2.1. – Emplois concernés).
La procédure à trois paliers n'est toutefois pas applicable lorsque la réintégration ou le recrutement concerne les emplois « *de directeur général des services des régions, des départements, des communes de plus de 40.000 habitants et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 40.000 habitants* », qui relèvent de la compétence exclusive de la HATVP (v. Point 1.2.2.1.).

La question des activités accessoires (IV de l'article 25 septies de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983).

Seule l'autorité hiérarchique a compétence pour autoriser l'un de ses agents à cumuler une activité accessoire avec ses fonctions. *Ces activités, limitativement énumérées à l'article 11 du décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020, peuvent (parfois doivent) être exercées sous le régime de la micro-entreprise. La procédure spécifique accompagnant la création ou la reprise d'une entreprise n'est alors pas applicable.*
Le rôle du référent déontologue, lorsqu'il est saisi sur le fondement de l'article 28 bis de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, est donc de renseigner en amont l'agent sur la faisabilité de son projet de cumul au regard de ses obligations déontologiques.
La décision de l'autorité hiérarchique est fondée, tant sur le nécessaire respect des obligations déontologiques mentionnées au chapitre IV de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983,

que sur les nécessités du bon fonctionnement du service (article 13 du décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020 précité).

2. - Rapport d'activités (mai 2020-avril 2021).

– Comme indiqué dans notre propos introductif, cette deuxième partie du rapport sera axée sur l'activité de conseil déontologique mise en œuvre par l'instance déontologique (référent(s) déontologue(s) puis collège de déontologie) en lien avec les agents et des collectivités ou établissements publics ressortissant de la mission déontologie (voir point 1.2.).

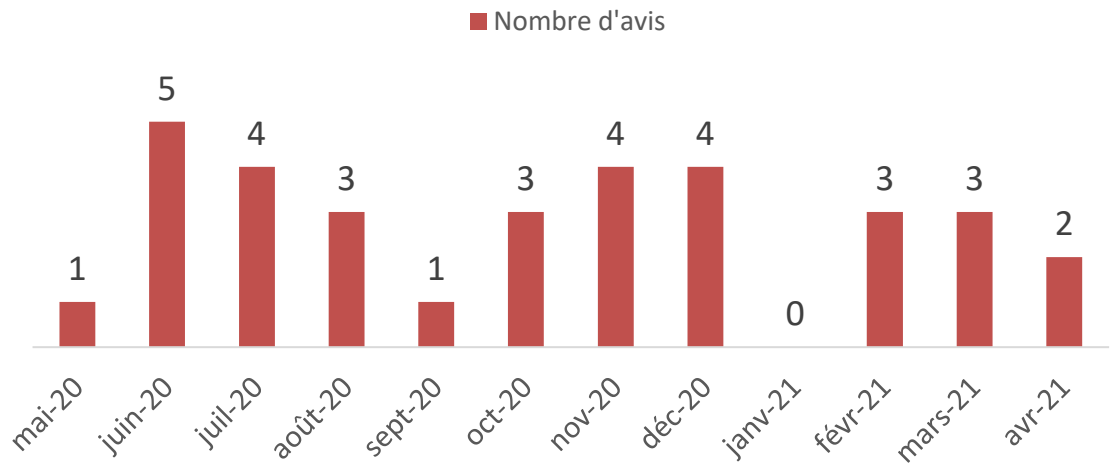
Précision sur les actions de promotion de la mission déontologie *– En raison du contexte sanitaire de la période couverte par le présent rapport annuel, les actions de promotion de la mission déontologie ont été limitées. Précisons toutefois que chaque rapport annuel d'activité est transmis aux collectivités et établissements publics disposant de leur propre comité technique à fin de présentation en séance.*

2.1. Données quantitatives générales.

– **L'instance déontologique (référent(s) déontologue(s) puis collège de déontologie) peut désormais être saisie par les agents ressortissant de la mission déontologie** (L. n° 83-634 du 13 juillet 1983, art. 28 bis) **ou par les collectivités et établissements publics en ressortissant** (L. n° 83-634 du 13 juillet 1983, art. 25 septies, III ; art. 25 octies, III et V).

– Globalement, **33 avis ont été rendus** entre le 1er mai 2020 et le 30 avril 2021. **Ce chiffre est relativement stable en comparaison de la précédente période annuelle** (pour rappel, 31 avis ont été rendus entre le 1er mai 2019 et le 30 avril 2020). **La première année complète de mise en œuvre des nouveaux contrôles déontologiques ne s'est donc pas traduite par une inflation des saisines alors même que les employeurs territoriaux peuvent désormais saisir l'instance 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.

Deux saisines par des agents faisaient état de faits qu'ils considéraient comme pouvant relever d'une qualification de harcèlement moral.

Il leur a été indiqué que de tels signalements ne relevaient pas de la compétence matérielle de l'instance déontologique qui ne saurait qualifier une situation de harcèlement moral. Le dispositif de l'alerte éthique est également inopérant dès lors que l'agent auteur de la saisine est « intéressé » au sens des dispositions législatives applicables.

*Référence – « **Un lanceur d'alerte est une 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.* » (Loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016, art. 6).

Des informations générales ont été transmises aux agents sur les procédures pouvant être entreprises sur le plan administratif et pénal pour faire valoir leurs droits. L'attention de l'un des agents a été attirée sur les implications du devoir de réserve dans le cadre d'une éventuelle expression publique des difficultés rencontrées.

*Évolution – « **Les** administrations, **collectivités et établissements publics** mentionnés à l'article 2 **mettent en place, selon des modalités fixées par décret en Conseil d'Etat, un dispositif de signalement qui a pour objet de recueillir les signalements des agents qui s'estiment victimes d'un acte** de violence, de discrimination, **de harcèlement moral** ou sexuel ou d'agissements sexistes **et de les orienter vers les autorités compétentes en matière d'accompagnement, de soutien et de protection des victimes et de traitement des faits signalés.***
Ce dispositif permet également de recueillir les signalements de témoins de tels agissements. Un décret en Conseil d'Etat précise les conditions d'application du présent article, notamment les conditions dans lesquelles le dispositif peut être mutualisé ainsi que les exigences en termes de respect de la confidentialité et d'accessibilité du dispositif. » (Loi n° 83-634 di 13 juillet 1983, art. 6 quater A).

Voir également, décret n° 2020-256 du 13 mars 2020 relatif au dispositif de signalement des actes de violence, de discrimination, de harcèlement et d'agissements sexistes dans la fonction publique.

Un avis a consisté à réorienter un agent en direction du service du conseil statutaire du centre de gestion concerné dès lors que les interrogations formulées portaient sur le régime juridique de la démission.

- Parmi les avis rendus, **26 avis ont été rendus sur saisine d'un agent** (procédure de l'article 28 bis de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983) **et 7 avis sur saisine d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public** (procédure dite du « doute sérieux »).

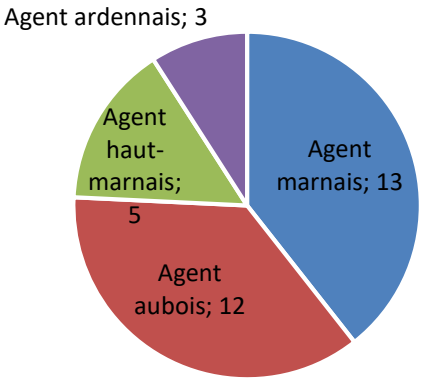
- Comme lors de la période précédente, **certaines saisines ont été formulées à la place de l'agent concerné par le service chargé des ressources humaines de sa collectivité ou de son établissement public d'emploi.** Il a été demandé une régularisation de la saisine au service concerné.

Une précision :

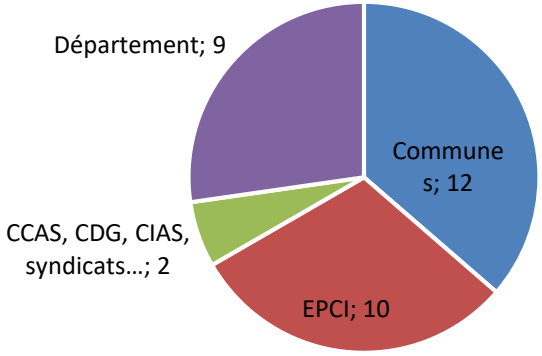
Dans le cadre de l'activité de conseil déontologique au titre de l'article 28 bis de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, la saisine doit émaner de l'agent lui-même et concerner sa propre situation. En cas de démarche conjointe entre l'agent et sa collectivité employeur, il est demandé la régularisation 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.

2.2. - Origine géographique et institutionnelle.

– **En termes d'origine géographique**, sur les 33 avis rendus, la répartition est la suivante :



– **En termes de structure de rattachement**, la répartition est la suivante :



– Parmi les saisines opérées (article 28 bis et procédure de « doute sérieux »), **15 avis** (soit 45,4 %) **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 »).

2.3. - 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 1,63 jours (contre 1,83 lors de la précédente période). Pour 6 saisines, il a été accusé réception le jour même de la demande. Deux accusés de réception ont été délivrés dans un délai non pertinent. Une saisine émanant d'un agent parvenue le 31 juillet 2020 (délai de 8 jours) et une saisine émanant d'un employeur territorial dans le cadre du « doute sérieux » (délai de 12 jours).

– **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 commission de déontologie de la fonction publique* ».

Le délai moyen écoulé entre la date de la saisine et la transmission du conseil est de 10,9 jours (contre 10,7 jours lors de la précédente période). Pour 4 saisines, le conseil déontologique a été adressé à l'agent le lendemain du jour où il a transmis sa demande. **Le délai de réponse le plus long est un délai de 41 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 9,27 jours (contre 8,87 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** qui n'est pas encore totalement visible dans ces données puisque pour la période concernée, il n'a été appliqué que du 1er janvier au 30 avril 2020 (soit durant quatre mois).

2.4. - Répartition des thèmes des saisines.

2.4.1. *Avis aux agents (article 28 bis).*

– **La compétence de l'instance déontologique est notamment bornée par les articles 25 à 28 et 6 ter A de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 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
Cessation temporaire ou définitive de fonctions	**2**	**Total**
- Disponibilité pour création d'entreprise.	2	- Régularisation d'une disponibilité initialement accordée pour convenances personnelles ; réserves déontologiques (quant aux clients de l'entreprise et à l'utilisation d'informations recueillies dans le cadre des fonctions publiques exercées antérieurement). - Projet de création d'une micro-crèche ; contrôle déontologique eu égard aux fonctions de l'agent ; procédure relevant de l'autorité hiérarchique ; réserve géographique envisageable.
Conflit d'intérêts	**1**	**Total**
- Influence de la situation matrimoniale et du lieu de résidence de l'agent.	1	- Absence de conflit général ; précautions déontologiques à respecter par l'agent au cas par cas.
Cumul d'activités	**20**	**Total**
- Activité accessoire.	8	- 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 (oui) ; contrôle de compatibilité avec le bon fonctionnement du service et les obligations déontologiques. - Activité de laverie automatique (non). - Activité de secrétariat dans le secteur privé (non). - Services à la personne mentionnés à l'article L. 7231-1 du code du travail ; assistance administrative à domicile aux proches d'une personne décédée (oui) ; réserves déontologiques en lien avec le cadre d'emplois de l'agent (risque d'atteinte à l'indépendance ou la neutralité du service).

		- Activité de vendeur à domicile indépendant (VDI) ; régime des activités accessoires non applicable ; application du régime de la création / reprise d'entreprise. - Réflexologie plantaire et soins énergétiques ; ne relève pas d'une activité de consultation au sens statutaire ; régime des activités accessoires non applicables. - Vente de biens produits personnellement par l'agent (objets de décoration personnalisés, meubles restaurés) ; non-applicabilité à l'activité de « coach d'intérieur » et de « homestaging ».
- Agent à temps non complet (quotité inférieure ou égale à 70 %).	2	- Reprise d'une entreprise familiale en association avec un tiers ; cumul possible ; qualité de dirigeant de société (oui). - Régime juridique non applicable à un agent occupant un emploi à temps complet et bénéficiant d'une autorisation de servir à temps partiel
- Création / reprise d'entreprise (agent à temps complet).	7	- Agent contractuel de droit public ; projet de création d'entreprise avec un tiers dans le secteur CHR ; application du régime dérogatoire du III de l'article 25 septies de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 ; contrôle déontologique du projet par l'autorité hiérarchique ; autorisation de servir à temps partiel obligatoire. - Fonctionnaire territorial ; projet de création d'une micro-entreprise dans le secteur de la restauration ; contrôle déontologique du projet par l'autorité hiérarchique ; autorisation de servir à temps partiel obligatoire. - Réflexologie plantaire et soins énergétiques ; contrôle déontologique (pratique de soins non conventionnels) - Activité de vendeur à domicile indépendant (VDI). - Activité d'agent immobilier indépendant ; réserves déontologiques eu égard au cadre d'emplois de l'agent ; compétence de l'autorité hiérarchique. - Activité de « coach d'intérieur » et de « homestaging ».

		- Création d'une micro-crèche ; réserves déontologiques eu égard au cadre d'emplois de l'agent (périmètre géographique de l'activité).
- Gestion du patrimoine personnel ou familial de l'agent.	1	- Activité de laverie automatique (non) ; impossibilité d'exercer des fonctions dirigeantes ; possession de parts sociales autorisée.
- Œuvres de l'esprit.	1	- Application de ce régime juridique à l'écriture d'ouvrages et à la perception des droits d'auteur qui y sont attachés ; non-application à l'auto-édition d'ouvrages sous une forme sociale conduisant à l'inscription au registre du commerce et des sociétés.
- Poursuite temporaire d'une activité entrepreneuriale par un dirigeant de société recruté en qualité d'agent contractuel de droit public.	1	- Hypothèse où les autres possibilités de dérogation ne sont pas applicables (temps non complet, activité accessoire, création ou reprise d'entreprise) ; procédure de déclaration obligatoire.
Devoir de réserve	**1**	**Total**
- Positionnement à adopter dans une situation conflictuelle avec un élu.	1	- Situation ressentie de harcèlement moral (absence de compétence matérielle du référent déontologue pour qualifier une telle situation) ; conseils sur les démarches à entreprendre (ex. notion de protection fonctionnelle) ; respect du devoir de réserve.
Harcèlement moral	**2**	**Total**
- Situation ressentie de harcèlement moral par un agent.	2	- Absence de compétence matérielle de l'instance déontologique pour qualifier des agissements de harcèlement moral ; conseils généraux aux agents sur les démarches à entreprendre.

Harcèlement sexuel - Article 40 alinéa 2 du code de procédure pénale.	**1** 1	**Total** - Procédure à mettre en œuvre par l'autorité hiérarchique lorsqu'elle est alertée sur de potentiels faits de harcèlement sexuel entre les agents.
Transparence administrative - Contact téléphonique avec les usagers.	**1** 1	**Total** - Non-application de l'article L. 111-2 du code des relations entre le public et l'administration a une « relance téléphonique » d'un usager à la suite d'une opération de facturation ; conseils généraux sur le droit à la protection fonctionnelle en cas de menaces et de propos agressifs d'un usager.

– **Afin de compléter cette classification thématique, deux éléments de commentaire 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).

Deux illustrations :

– ***Un agent à temps non complet (quotité de travail inférieure à 70 %) peut-il cumuler de manière pérenne ses fonctions publiques et une activité entrepreneuriale, en ayant la qualité de dirigeant d'entreprise ?***

La question posée est celle de la conciliation entre le 2° du I de l'article 25 septies de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 (interdisant à un fonctionnaire de participer aux organes de direction de sociétés) et le 2° du II de l'article 25 septies de la même loi (autorisant un agent à temps non complet pour une quotité inférieure ou égale à 70 % à exercer une activité lucrative après simple déclaration auprès de son autorité administrative).

Selon la recommandation générale qui nous a été adressée par la Haute autorité pour la transparence de la vie publique le 5 juin 2020 (après que nous l'ayons saisie à cet effet), le I de l'article 25 septies n'est pas applicable aux agents à temps non complet (quotité inférieure ou égale à 70 %). Ces agents peuvent donc participer aux organes de direction de sociétés, quelle que soit la forme de société.

Précisons toutefois que l'autorité administrative doit s'assurer qu'il n'existe pas d'incompatibilité déontologique entre les fonctions publiques et l'activité entrepreneuriale exercée en cumul (ex. atteinte à la dignité des fonctions).

– ***Une activité de vendeur à domicile indépendant (VDI) peut-elle être mise en œuvre par un fonctionnaire à temps complet en dehors de ses heures de service*** *(soirée et week-end) ?*

Au titre des « activités accessoires » qui peuvent faire l'objet d'une autorisation de cumul délivrée par l'autorité hiérarchique, l'article 11 du décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020 vise uniquement « la vente de biens fabriqués personnellement par l'agent ». En dehors de cette hypothèse, le régime des « activités accessoires » n'est pas applicable. La seule solution pour l'agent est donc le régime juridique plus contraignant de la création / reprise d'entreprise (Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, III de l'article 25 septies).

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 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.

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

– **À compter du 1er février 2020, les procédures de contrôle déontologique ont été modifiées dans le sens d'une intervention renforcée de l'autorité hiérarchique** (voir point 1.2.). **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 du III de l'article 25 septies et du 3° du II de l'article 25 octies de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983).
- Cessation temporaire ou définitive de fonctions pour exercer une activité privée lucrative ou libérale (sur le fondement du III de l'article 25 octies de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983).
- 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 du V de l'article 25 octies de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983).

Ces hypothèses s'entendent sous réserve des cas de compétence directe de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (voir point 1.2.2.1.).

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

5 saisines portaient sur un projet de création d'entreprise dans le cadre d'un cumul temporaire avec les fonctions publiques exercées par l'agent

2 saisines concernaient également la mise en œuvre d'un projet entrepreneurial mais dans le cadre d'une cessation temporaire (disponibilité pour création d'entreprise) **ou définitive de fonctions** (admission à la retraite)

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 référent déontologue** (collège de déontologie) **a 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, naturopathie…), une telle saisine pouvant émaner (en amont) de l'agent (article 28 bis) ou de sa collectivité employeur (procédure du « doute sérieux »).

Il convient à ce titre de formuler deux précisions.

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).

1e – **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.**

2e – **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 cellulairement parlant, par un agent public portait atteinte à la dignité des fonctions administratives » (Avis n° 19E0003 du 16 mai 2019).

3e – **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.

4e – **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.

*** ***
*****

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