

## Rapport d'activité 2022 Réfèrent déontologue et laïcité des CDG74 et CDG01

### Sommaire

<b>PREAMBULE</b> .....	<b>1</b>
<b>A – TYPOLOGIE DES SAISINES</b> .....	<b>3</b>
<b>B – SELECTION D’AVIS RENDUS</b> .....	<b>4</b>
<b>1. LES DROITS ET DEVOIRS DE L’AGENT PUBLIC</b> .....	<b>4</b>
<b>2. LES SIGNALEMENTS DE CONFLIT D’INTERETS</b> .....	<b>5</b>
<b>3. LES CUMULS D’ACTIVITES</b> .....	<b>7</b>
<b>4. LE TEMPS PARTIEL POUR CREATION D’ENTREPRISE</b> .....	<b>12</b>
<b>5. LES RECONVERSIONS DANS LE SECTEUR PRIVE</b> .....	<b>16</b>
<b>6. LES SAISINES DU REFERENT LAÏCITE</b> .....	<b>20</b>
<b>C – SENS DES AVIS RENDUS</b> .....	<b>23</b>
<b>CONCLUSIONS</b> :.....	<b>24</b>
<b>ANNEXE - TABLEAU EXHAUSTIF DES SAISINES REÇUES ET AVIS RENDUS EN 2022</b> .....	<b>26</b>
<b>A) CDG74</b> .....	<b>26</b>
<b>B) CDG01</b> .....	<b>29</b>

### Préambule

La loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires a instauré un droit pour tout fonctionnaire de consulter un réfèrent déontologue.

Cette mission a été inscrite dans les compétences des Centres de Gestion, où elle est associée à la mission d'assistance juridique.

Par délibération n°2017-04-44 du 19 octobre 2017, le CDG74 a donc approuvé la procédure de mise en œuvre de cette nouvelle mission et son coût de fonctionnement. Puis, par arrêtés individuels, le Président du CDG74 a désigné deux référents déontologues extérieurs au CDG pour connaître des saisines émanant des agents publics, et deux référents déontologues internes au CDG pour connaître des saisines émanant des collectivités territoriales de Haute-Savoie, à la suite de la mise en place de cette modalité de saisine en 2020.

En 2022, l'un des référents déontologues, Mme BEYLARD-OZEROF, a été remplacée dans ses fonctions. Les deux référents déontologues extérieurs au CDG sont désormais M. Louis-Jean VILLARD, fonctionnaire retraité et Mme Lorène DELEPAU, personne qualifiée. Les deux référents déontologues internes au CDG sont M. Théo BELMONT et Mme Maité TRISTANT, juristes.

Par ailleurs, la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République et son décret d'application n° 2021-1802 du 23 décembre 2021 ont imposé la désignation d'un réfèrent laïcité par toute collectivité, mission également confiée aux centres de gestion.

Ont donc été désignés comme référents laïcité M. Clément BENELBAZ, Professeur d'Université, ainsi que

M. Louis-Jean VILLARD et les deux référents déontologues internes au CDG.

Le rapport d'activité 2022 est donc le premier à faire apparaître les saisines de ce nouveau référent laïcité.

Dans une volonté de mutualisation, le CDG01 a souhaité désigner les mêmes référents déontologues que le CDG74 et a conventionné à cette fin le 25 juin 2018. Cette convention est renouvelable chaque année par tacite reconduction.

Le référent déontologue est désigné par le Président du Centre de gestion pour les collectivités et établissements publics qui lui sont affiliés (obligatoirement et volontairement). Il est donc compétent pour l'ensemble des agents publics employés par ces collectivités et établissements.

Ce référent déontologue bénéficie d'une lettre de mission décrivant les conditions de la saisine ainsi que les garanties de confidentialité et de secret professionnel attachées à l'exercice de ses fonctions.

Le référent déontologue assure différentes missions :

- Il apporte à l'ensemble des agents publics, tout conseil utile au respect des obligations et des principes déontologiques mentionnés au sein du code général de la fonction publique (CGFP) ;
- Il assure le recueil, le suivi et le traitement des signalements émis par les lanceurs d'alerte ;
- Il veille au respect des obligations d'indépendance, d'impartialité, de probité et de prévention des conflits d'intérêts dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques de la collectivité ou de l'EPCI) ;
- Il assure une mission de veille et de relais en lien avec la HATVP et l'Agence française anticorruption ;
- Il peut, dans le cadre de ses missions, assurer des formations ;
- Il peut rédiger des chartes ou des guides si nécessaire.

En outre, depuis 2020, il peut être saisi par l'autorité hiérarchique d'un agent en cas de doute sérieux de cette dernière sur :

- La compatibilité d'un projet de création ou de reprise d'une entreprise avec les fonctions exercées par le fonctionnaire au cours des trois années précédant sa demande d'autorisation ;
- La compatibilité d'une activité lucrative qu'un agent ayant cessé ses fonctions envisage d'exercer avec les fonctions exercées par cet agent au cours des trois années précédant le début de cette activité ;
- La compatibilité d'une nomination sur un emploi avec les fonctions exercées au cours des trois années précédant l'entrée en fonction par la personne dont la nomination est envisagée.

Lorsque l'avis du référent déontologue ne permet pas de lever ce doute, l'autorité hiérarchique saisit la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.

Parce qu'il intervient préventivement, le référent déontologue ne saurait être saisi de cas déjà litigieux entre l'agent et son employeur. Il n'est pas un arbitre, encore moins un conseil dans le cadre d'une éventuelle procédure disciplinaire.

Il n'a, à ce titre, pas vocation à intervenir dans le cadre d'un litige opposant l'agent et son administration. Son rôle est limité aux principes déontologiques.

Il ne tire donc de son rôle aucune possibilité d'immixtion dans les affaires de la collectivité pas plus qu'un pouvoir d'ingérence dans le fonctionnement de celle-ci. Seul l'employeur est garant du respect des principes déontologiques.

En outre, parce qu'il est soumis au secret et à la discrétion professionnels, il ne peut divulguer l'identité des agents qui l'ont saisi.

Le rôle du référent déontologue s'est structuré au sein de la fonction publique, avec une reconnaissance par les agents et les différents acteurs institutionnels, et la création de réseaux de déontologues au niveau régional et national.

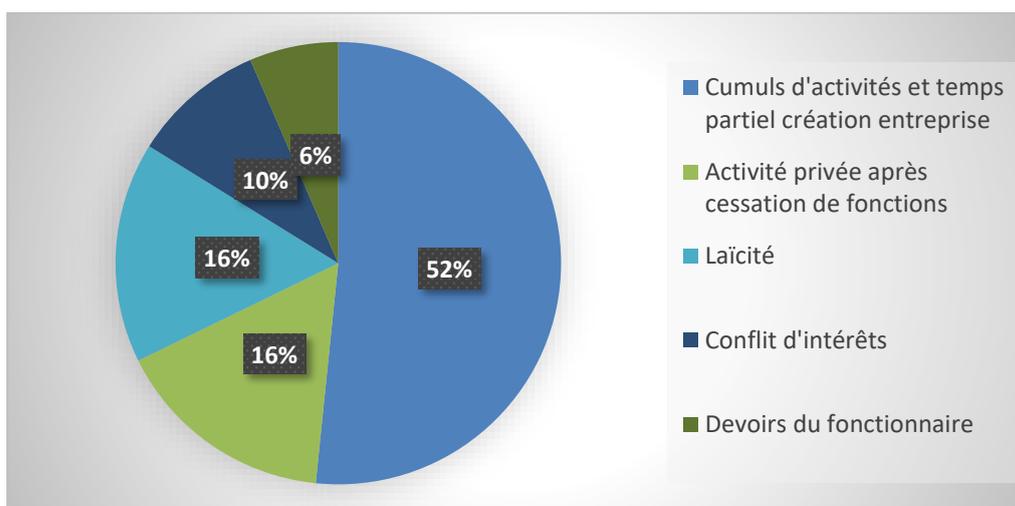
Les référents déontologues du CDG74 et CDG01 ont activement participé à ces réseaux, dont les propositions pourraient amener de nouvelles évolutions législatives à venir concernant les cumuls d'activités notamment.

Le présent rapport vise à dresser un état des lieux quant au nombre et au type de saisines reçues en 2022. Cette année a été marquée par une poursuite de la hausse du nombre de saisine par rapport aux années précédentes. Les référents déontologues ont également dû s'adapter et prendre en compte les nouvelles dispositions du code général de la fonction publique, entré en vigueur en mars 2022, qui a transposé les anciennes dispositions de la loi du 13 juillet 1983 sur les règles déontologiques.

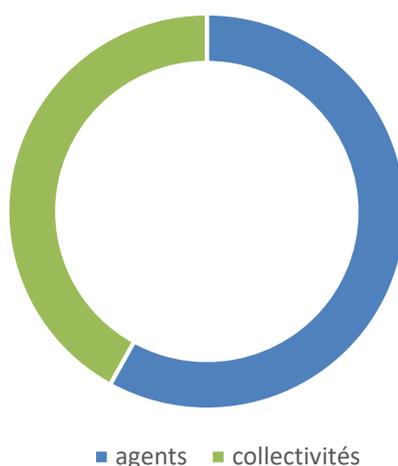
Une sélection d'avis rendus y sera également présentée afin d'apporter un éclairage sur les prises de position qu'ont dû adopter nos référents déontologues.

## **A – Typologie des saisines**

### ***Nature des saisines reçues en 2022***



### ***Auteurs des questions***



Comme les années précédentes, la majorité des saisines du référent concerne les cumuls d'activités ou les activités exercées dans le cadre d'un temps partiel pour création d'entreprise. Il s'agit donc de la thématique pour laquelle le référent déontologue est le mieux identifié par les agents, qui souhaitent souvent se sécuriser en obtenant la confirmation qu'ils ont la possibilité de réaliser leur projet d'activité.

C'est également l'employeur qui renvoie parfois les agents vers le Référent déontologue, afin d'obtenir un avis leur permettant de se prononcer sur l'octroi ou le refus de l'autorisation de cumul.

Concernant les auteurs des saisines, on constate une augmentation des saisines émanant des collectivités, confrontées à des projets d'activités privées d'anciens agents. Un progrès est constaté par rapport à l'année précédente sur la motivation du doute sérieux conduisant la collectivité à saisir le référent déontologue. En l'absence d'indication de la nature de ce doute sérieux dans leur saisine, les collectivités sont sollicitées pour le motiver.

## **B – Sélection d'avis rendus**

Les référents déontologues et laïcité ont été confrontés à des questions variées, sur lesquelles ils ont dû prendre position, en se fondant sur les textes en vigueur et la jurisprudence de l'ex Commission de déontologie de la fonction publique ainsi que de la HATVP, publiée dans leurs rapports annuels.

Voici une sélection d'avis rendus sur les principales thématiques de saisine :

### **1. Les droits et devoirs de l'agent public**

L'article L124-2 du code général de la fonction publique dispose que tout fonctionnaire a le droit de consulter un référent déontologue, chargé de lui apporter tout conseil utile au respect des obligations et des principes déontologiques mentionnés au sein de ce code. Cette fonction de conseil s'exerce sans préjudice de la responsabilité et des prérogatives du chef de service.

C'est sur ce fondement que le référent déontologue a été saisi par certains agents, à propos des obligations suivantes :

- **Interdiction de participer aux organes de gestion d'une société**

Un agent souhaite mettre en œuvre un projet de gestion locative d'un bien immobilier à acquérir, soit par la constitution d'une SARL, soit par le biais d'une SCI familiale.

Le référent souligne tout d'abord que la création d'une société donnant lieu à immatriculation au registre du commerce et des sociétés est interdite à l'agent occupant un emploi à temps complet et exerçant ses fonctions à temps plein (article L123-1 du CGFP). En outre, il relève que la durée du temps partiel pour création d'entreprise, limitée à 3 ans au total, ne correspondrait pas avec le projet de l'agent.

En revanche, d'après la jurisprudence de la Commission de déontologie, l'agent peut librement gérer ses biens familiaux via une SCI : « *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*).

Le référent rend donc un avis favorable à la création de ce type de société, dont l'objet devra être strictement limité à la gestion du patrimoine personnel de l'agent et sa famille.

- **Devoir d'obéissance hiérarchique en cas d'injonction à déroger aux règles d'urbanisme**

Le référent a été saisi par un agent, responsable d'un service d'instruction des autorisations d'urbanisme mutualisé au sein d'une intercommunalité. Ce dernier indique que son service peut parfois être sommé de ne pas faire application d'une règle de droit, de la part de maires ou des directeurs généraux de service des communes membres. Il s'interroge donc sur le devoir d'obéissance et la responsabilité des agents qui suivraient ces injonctions.

Le référent déontologue Le Code général de la Fonction Publique dispose dans ses articles

- L121-9 : « *L'agent public, quel que soit son rang dans la hiérarchie, est responsable de l'exécution des tâches qui lui sont confiées. Il n'est dégagé d'aucune des responsabilités qui lui incombent par la responsabilité propre de ses subordonnés.* »
- L121-10 : « *L'agent public doit se conformer aux instructions de son supérieur hiérarchique, sauf dans le cas où l'ordre donné est manifestement illégal et de nature à compromettre gravement un intérêt public.* »

Il rappelle également que l'article L 121-1 du CGFP dispose expressément que :

*« L'agent public exerce ses fonctions avec dignité, impartialité, intégrité et probité. Il appartient à tout chef de service de veiller au respect de ces principes dans les services placés sous son autorité. »*

Il souligne en outre que l'agent a déjà obtenu une analyse du service juridique de sa collectivité sur la responsabilité des agents et leur devoir d'obéissance, dont le référent partage entièrement les conclusions.

Le référent en conclut que l'agent et les collaborateurs placés sous sa responsabilité doivent suivre les instructions qui leur sont données par la hiérarchie, sauf dans le cas où la consigne donnée conduira manifestement à l'illégalité de la décision rendue.

Le Président de l'établissement est la seule autorité hiérarchique que doit connaître l'agent. A ce titre il est utile de préciser que le Président peut déléguer, sous sa responsabilité, une partie des fonctions de cette nature à un ou plusieurs élus. L'agent doit également respecter l'organisation hiérarchique administrative de sa collectivité.

En aucun cas un Maire, ou un fonctionnaire d'une autre collectivité, cette dernière fusse t'elle signataire de la convention de mise à disposition du service Autorisations du Droit des Sols (ADS), ne peut donner une instruction visant à ne pas respecter les règles de droit applicables en la matière.

## **2. Les signalements de conflit d'intérêts**

L'article L135-3 du CGFP dispose qu'un agent public peut signaler à l'une des autorités hiérarchiques dont il relève des faits susceptibles d'être qualifiés de conflit d'intérêts au sens de l'article L. 121-5 dont il a eu connaissance dans l'exercice de ses fonctions.

Il peut également témoigner de tels faits auprès du référent déontologue.

Le référent des CDG74-CDG01 a donc reçu les signalements ou interrogations suivantes de la part d'agents :

- **Recrutement à mi-temps d'un agent de bibliothèque par une librairie fournisseur de la collectivité**

Un agent prend l'initiative de saisir le référent déontologue en vue de se prémunir contre un potentiel conflit d'intérêts à venir.

En effet, cet agent est adjoint du patrimoine en charge de la bibliothèque d'une commune, sur un emploi à 50% d'un temps complet. Elle va être recrutée à mi-temps par une librairie qui fournit cette commune en livres, et souhaiterait savoir si la collaboration entre cette mairie et la librairie pourra se poursuivre.

Le référent déontologue s'assure que ce n'est pas elle qui signe les bons de commandes de livres au sein de la commune. Il donne un avis favorable à la poursuite des relations commerciales à la suite de ce recrutement, à la condition que l'agent veille, de part ses fonctions de part et d'autre, à ne pas intervenir

dans ces relations.

- **Activité de consultant en micro-entreprise ayant comme client sa collectivité**

Un agent s'interroge sur les risques de conflit d'intérêts dans lequel pourrait le placer son projet, consistant à prendre une disponibilité pour créer une entreprise de consultant, expert et assistant à la maîtrise d'ouvrage auprès de structures publiques et privées, notamment dans le cas où il aurait pour client sa collectivité.

Le référent, après avoir rappelé qu'il n'y a pas d'obstacle à la demande de disponibilité en vue de mener le projet envisagé, tempère cependant son avis favorable en précisant que l'agent ne pourra en aucun cas effectuer des missions pour le compte de son employeur actuel, ni auprès des communes ou structures intercommunales appartenant au même secteur géographique.

- **Signalement d'un risque de conflit d'intérêts pour un agent occupant une fonction de direction dans une association subventionnée par la collectivité**

La responsable des ressources humaines d'une collectivité signale un risque potentiel de conflit d'intérêts concernant un agent de la collectivité, occupant à la fois des fonctions de direction dans la collectivité et dans une association intervenant dans le même domaine d'activité, subventionnée par la collectivité.

Le référent déontologue relève tout d'abord que l'agent est en règle au regard de ses demandes de cumul d'activités.

Il souligne ensuite que les deux positions dans lesquelles se trouve l'agent ne sont en aucune manière des positions de décideur susceptible d'influencer les relations financières entre son employeur public et son employeur privé.

Son grade et son emploi au sein de la collectivité, ainsi que ses fonctions dans l'association, ne le destinent aucunement, ni d'un côté ni de l'autre, à participer à un processus de décision budgétaire notamment.

Si, par exception, l'agent se trouvait confronté à une telle situation il devrait appliquer les prescriptions énoncées par l'article L122-1 du Code général de la Fonction Publique :

*Article L122-1 :*

*« Afin de faire cesser ou de prévenir toute situation de conflit d'intérêts au sens de l'article L. 121-5, l'agent public qui estime se trouver dans une telle situation :*

*1° Lorsqu'il est placé dans une position hiérarchique, saisit son supérieur hiérarchique ; ce dernier, à la suite de la saisine ou de sa propre initiative, confie, le cas échéant, le traitement du dossier ou l'élaboration de la décision à une autre personne ;*

*2° Lorsqu'il a reçu une délégation de signature, s'abstient d'en user ;*

*3° Lorsqu'il appartient à une instance collégiale, s'abstient d'y siéger ou, le cas échéant, de délibérer ;*

*4° Lorsqu'il exerce des fonctions juridictionnelles, est suppléé selon les règles propres à sa juridiction ;*

*5° Lorsqu'il exerce des compétences qui lui ont été dévolues en propre, est suppléé par tout délégué, auquel il s'abstient d'adresser des instructions. »*

Le référent conclut donc qu'il n'y a pas de risque de conflits d'intérêts en l'espèce.

### 3. Les cumuls d'activités

Les cumuls d'activités sont encadrés par les articles L123-1 à L123-10 du CGFP, ainsi que par les articles 6 à 17 du décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020.

Il s'agit de la majorité des cas de saisines du référent déontologue. Ce dernier a été saisi de projets d'activités très divers, qui l'ont amené à rendre des avis partagés.

La nature de l'activité est prise en compte mais pas seulement, puisque la situation actuelle de l'agent et la forme juridique de l'activité envisagée entrent également en ligne de compte, ce qui nécessite une analyse approfondie du référent au cas par cas.

#### 3.1 Les avis favorables rendus par le référent déontologue

- **Activité indépendante d'instruction des demandes d'urbanisme au bénéfice des collectivités territoriales**

L'agent étant responsable du service urbanisme d'une commune, et élu dans une autre commune, le référent déontologue rappelle tout d'abord que le temps partiel de 70% est soumis à l'autorisation de l'employeur, et prend soin d'écarter le risque de conflit d'intérêts en émettant comme réserve l'interdiction d'exercer son activité sur le territoire de l'agglomération dont fait partie sa collectivité, ainsi que dans la commune où elle est élue.

- **Activité de pilotage de drone pour des prestations aux particuliers**

Un agent souhaite créer une société de pilotage de drone, pour des prestations telles que des inspections de toitures, de pylônes, etc.).

L'agent étant déjà à temps partiel à 90%, le référent déontologue évoque la possibilité de solliciter un temps partiel pour création d'entreprise, qui serait envisageable en l'occurrence.

Par ailleurs, cette activité serait également susceptible d'être autorisée au titre du cumul d'activités, pour réaliser des « travaux de faible importance chez des particuliers ». En effet, l'agent précise que l'autonomie de ses drones se limite à 30 minutes par jour, et que l'activité représenterait environ 2 à 3 heures hebdomadaires.

Le référent estime donc que cette activité accessoire est susceptible d'être autorisée sous réserve de ne pas dépasser 3h hebdomadaires.

- **Activité au sein d'une fromagerie familiale**

Une agent contractuelle désire apporter son concours à sa fille, qui ouvre une fromagerie. Dans une première hypothèse, l'agent interviendrait de manière bénévole durant les week-ends. Dans une seconde hypothèse, elle serait rémunérée à raison d'un jour ou deux de travail par semaine.

L'hypothèse de l'activité bénévole n'appelle pas d'objection de la part du référent déontologue, qui se contente de rappeler que l'agent ne devra pas se prévaloir de sa qualité de fonctionnaire durant cette activité.

En revanche, si l'agent venait à être salariée, la seule solution envisageable semble être une demande de diminution de la quotité de son poste de travail à 70% d'un temps complet, afin de pouvoir exercer plus librement cette activité, qui n'entre pas dans le champ des activités accessoires susceptibles d'être autorisées.

- **Activité d'expertises psychologiques auprès des juridictions sous statut indépendant**

Une agent exerçant des fonctions de psychologue à temps partiel (90%) désire connaître les possibilités qui sont les siennes d'apporter son concours au Ministère de la Justice pour la réalisation de mission d'expertises. Elle estime de 5 à 10 par an le nombre de ces expertises.

Le référent estime que l'activité entre dans la catégorie des activités d'expertise et de consultation, qui sont susceptibles d'être autorisées par l'employeur.

Il émet donc un avis favorable à cette activité, sous réserve que l'agent se déporte du dossier chaque fois qu'il concernerait une personne dont elle aurait eu à connaître la situation dans le cadre de ses fonctions. Il préconise également que l'accord de l'employeur soit renouvelé tous les trois ans.

- **Activité de gestion locative d'un bien immobilier personnel**

Un agent souhaite donner à bail un appartement, en location meublée.

Le référent rappelle la jurisprudence de la Commission de déontologie, selon laquelle l'interdiction faite aux agents de cumuler leurs fonctions administratives avec une activité privée impliquant la création d'entreprise a été interprétée comme étant circonscrite à l'hypothèse dans laquelle cette entreprise est le support d'une véritable activité professionnelle, ce qui l'a conduite à conclure que la gestion d'une SCI familiale ne relevait pas de sa compétence (*Avis n°16E1826 du 7 juillet 2016*).

Ainsi, dès lors que cette location serait effectuée à titre non professionnel, le référent n'y voit pas d'objection et rend un avis favorable. Il précise que l'agent n'a pas l'obligation d'en informer son employeur.

- **Activité de naturopathe**

Une agent administrative souhaite exercer une activité de naturopathe en créant sa micro-entreprise et en diminuant son temps de travail.

Après avoir précisé que cette activité n'entre pas dans la liste des activités accessoires susceptibles d'être autorisées, le référent déontologue estime que le temps partiel pour création d'entreprise permettrait à l'agent d'exercer cette activité.

Le référent s'interroge ensuite sur la nature de l'activité, pour évaluer si l'exercice de la naturopathie par un agent public risque de compromettre ou de mettre en cause le fonctionnement normal, l'indépendance ou la neutralité du service ou encore de porter atteinte à la dignité des fonctions.

Il rappelle que l'activité de naturopathe s'inscrit dans le domaine du « bien-être ». Elle figure, sur le site du ministère de la Solidarité et des affaires sociales, comme étant une « pratique thérapeutique non conventionnelle », au même titre que la réflexologie, la sophrologie, la médecine traditionnelle chinoise... Face au nombre croissant de demande de cumul de « pratique thérapeutique non conventionnelle », la commission de déontologie de la fonction publique a établi une grille d'analyse en octobre 2018.

Elle s'oppose à l'exercice en cumul de pratiques thérapeutiques non conventionnelles par les seuls personnels éducatif, médical ou médicosocial, policier ou les agents d'un niveau hiérarchique supérieur. Elle considère en effet que ces activités ne peuvent être cumulées, sans porter atteinte à l'indépendance et au bon fonctionnement du service. Pour les agents concernés, ces activités sont donc interdites en cumul.

Sur ces bases, par exemple :

- Une puéricultrice ne peut être autorisée à cumuler ses fonctions administratives dans le domaine de la santé avec une activité de massages, compte tenu du risque de confusion qui existerait entre la pratique d'une activité de soins non conventionnels et ses fonctions administratives. Ce risque est de nature à porter à atteinte au bon fonctionnement du service (*Avis 18T3468 du 8 novembre 2018*)

- Saisie par un chef de service de police municipale d'une ville de l'Essonne ayant demandé à être placé à temps partiel en vue d'exercer à titre lucratif, dans le cadre d'une entreprise individuelle, une activité de magnétiseur, qui relève des pratiques de soins non conventionnelles, la commission estime qu'eu égard à l'autorité qui s'attache aux fonctions de policier, un tel cumul est incompatible avec les principes déontologiques énoncés par la loi du 13 juillet 1983. (AVIS n°18T5854 du 17 janvier 2019)

Pour les autres personnels, l'exercice de l'activité est, par principe, compatible avec les fonctions publiques, sous réserve toutefois pendant toute la durée du cumul que l'agent s'abstienne, de faire mention de sa qualité d'agent public dans l'exercice de son activité privée, de prendre en charge des collègues ou des personnes rencontrées dans le cadre de ses fonctions administratives et de tout démarchage sur le lieu d'exercice de ces fonctions.

Le référent rend donc un avis favorable à cette activité exercée dans le cadre d'un temps partiel pour création d'entreprise, avec la réserve que l'agent s'abstienne :

- De faire mention de sa qualité de fonctionnaire,
- De prendre en charge des collègues ou des personnes rencontrées dans le cadre de ses fonctions administratives,
- De tout démarchage sur le lieu d'exercice de ses fonctions,
- De tout acte constituant l'exercice illégal de la médecine réprimé par l'article L. 4161-1 du code de la santé publique

#### • **Activité de thérapeute en massage ayurvédique**

Un agent administratif du service des sports, travaillant à temps partiel (90%), souhaite exercer une activité complémentaire de thérapeute en massage ayurvédique.

La définition de l'activité donnée par l'agent est la suivante : les « massages ayurvédiques » sont issus de l'ayurveda qui est une médecine non conventionnelle d'origine indienne. « Elle s'attache à définir la constitution individuelle de chaque individu et le principe dominant qui régit son métabolisme. Elle reconnaît les particularités physiques, les maladies et les dysfonctionnements les plus courants susceptibles d'affecter les patients. Elle propose des thérapeutiques telles que les massages, les régimes diététiques, le yoga et certaines cures de purification. »

L'agent indique avoir suivi la formation certifiante dispensée par l'European Institute of Vedic Studies situé à Montreux (Confédération Helvétique). Cet institut de formation indique sur son site internet être un organisme accrédité par l'OdA-AM (Organisation du monde du travail de la médecine alternative suisse), par l'ASCA (Fondation suisse des médecines complémentaires). Ce site précise également que l'Institut répond aux critères du Registre de Médecine Empirique (RME), qu'il est membre actif de l'Association des écoles suisses spécialisées en naturopathie, et enfin qu'il possède le label qualité de la formation continue suisse délivré par Edu CAM Swiss.

Après avoir précisé que cette activité n'entre pas dans la liste des activités accessoires susceptibles d'être exercées dans le cadre d'un cumul d'activités, le référent déontologue recherche si la nature de l'activité serait compatible avec les obligations déontologiques de l'agent si elle était exercée dans le cadre d'un temps partiel pour création d'entreprise.

Or, au vu de la jurisprudence de la Commission de déontologie, il estime que l'exercice de pratiques non conventionnelles à visée thérapeutique peut être cumulé avec des fonctions administratives sans porter atteinte à l'indépendance et au bon fonctionnement du service, ni à l'image de l'administration.

Le référent déontologue rend donc un avis favorable à cette activité, à condition de continuer à exercer à temps partiel et à solliciter l'autorisation de sa collectivité pour l'application du dispositif applicable à la création ou la reprise d'entreprise, et exercer à ce titre une activité privée lucrative (article L123-8 de Code général de la fonction publique).

En outre, l'agent devra toujours exercer son emploi complémentaire en observant scrupuleusement l'obligation de dignité qui sied au comportement de chaque fonctionnaire, et en ne délivrant aucune

prescription, tel que régime ou cure à visée thérapeutique, et elle devra également s'abstenir de se prévaloir des fonctions qu'elle exerce au sein des services de la collectivité, et bien entendu d'établir des « contacts clientèle » dans le cadre de l'exercice de ses missions.

- **Activité d'accompagnement à la parentalité**

Une infirmière puéricultrice au sein des services de la protection maternelle et infantile (P.M.I), travaillant à temps partiel (80%), souhaite cumuler son activité avec une activité de consultation d'infirmière puéricultrice visant à accompagner les familles dans leur parentalité (allaitement, alimentation, sommeil, réponse aux besoins d'un nouveau-né / nourrisson, soutien périnatal, place du parent, cercle de parents visant à prévenir le burn-out parental...).

Le référent déontologue s'interroge tout d'abord sur la possibilité de faire entrer cette activité dans la qualification d'activité accessoire d'expertise et de consultation, susceptible d'être autorisée, ou encore dans celle d'enseignement et de formation.

Il rappelle qu'en application de la jurisprudence de la Commission de déontologie, les activités d'expertise ou de consultation correspondent à des activités nécessairement ponctuelles et doivent être distinguées de la fourniture de prestation de services. Elles ne peuvent être une activité de conseil (*Avis n° 17T5417 du 11 janv. 2018*). Pour entrer dans le champ des activités accessoires, la consultation doit être effectuée à la demande d'une personne dont l'identité doit être mentionnée dans la demande d'autorisation (*Avis n° 17R0010 du 14 déc. 2017*). Enfin, la commission de déontologie a précisé que la consultation ne couvre pas la consultation médicale ou paramédicale exercée à titre libérale (*Rapport du référent déontologue du CDG 69 de l'année 2021*).

Par ailleurs, selon la jurisprudence de la Commission de déontologie, l'accompagnement, le « coaching » ne peuvent pas être considérés comme une activité d'enseignement et de formation (*Avis n°17T3690, 12 octobre 2017*).

L'activité d'accompagnement des familles dans la parentalité ne répond donc ni à la définition d'une activité d'expertise et de consultation, ni à celle d'une activité d'enseignement et de formation. Elle n'entre dans aucune catégorie des activités accessoires listées par le décret n°2020-69 du 30 janvier 2020.

Le référent envisage alors l'hypothèse du temps partiel pour création d'entreprise, susceptible d'être autorisé pour une durée de quatre années à compter de la création de l'entreprise. Il s'interroge donc sur le fait que l'activité d'accompagnement des familles dans la parentalité puisse risquer de compromettre ou de mettre en cause le fonctionnement normal, l'indépendance ou la neutralité du service ou encore de porter atteinte à la dignité des fonctions.

Il estime que le risque de cette activité est l'atteinte au fonctionnement normal du service public, l'effet d'image, c'est-à-dire qu'on ne sache pas à quel titre l'agent intervient, puisque l'activité d'accompagnement des familles dans la parentalité est une mission exercée par les autres infirmières puéricultrices des services de la PMI.

Toutefois le référent déontologue rend malgré tout un avis favorable à l'activité exercée dans le cadre d'un temps partiel pour création d'entreprise, sous réserve :

- De ne pas intervenir auprès des familles domiciliées dans le secteur géographique de sa collectivité,
- De ne pas intervenir auprès des familles rencontrées dans le cadre de ses fonctions publiques, quelle que soit leur lieu de résidence, y compris si elles ont quitté ce secteur,
- De ne pas faire mention de sa qualité de fonctionnaire,
- De ne pas prendre en charge des collègues ou des personnes rencontrées dans le cadre de ses fonctions administratives,

Ceci, pour ne pas gêner le fonctionnement normal du service public ou de compromettre son indépendance.

## 3.2 Les avis défavorables rendus par le Référent déontologue

- **Activité de vendeur à domicile indépendant de produits de beauté**

L'agent étant à temps plein, le référent déontologue estime que l'activité n'entre pas dans la liste des activités accessoires susceptibles d'être autorisées.

Pour pouvoir exercer cette activité, l'agent devrait occuper un emploi à temps non complet pour une quotité inférieure ou égale à 70% et devrait dans ce cas s'abstenir de se prévaloir de sa qualité de fonctionnaire dans la pratique de son activité de vendeur.

- **Activité administrative salariée dans l'entreprise du conjoint de l'agent**

Une agent travaillant dans le secteur de la jeunesse souhaitait apporter son concours ponctuel à son conjoint, artisan dans le domaine de la mécanique moto, en étant salariée de ce dernier pour assurer la comptabilité et la gestion administrative.

Le référent estime que cette activité n'entre pas dans la définition de l'activité accessoire de conjoint collaborateur au sein d'une entreprise artisanale, donnée par l'article R121-1 du Code de commerce : « *Est considéré comme conjoint collaborateur le conjoint du chef d'une entreprise commerciale, artisanale ou libérale qui exerce une activité professionnelle régulière dans l'entreprise sans percevoir de rémunération et sans avoir la qualité d'associé au sens de l'article 1832 du code civil.* ». En effet, l'agent aurait le statut de salariée.

Il estime donc que la seule possibilité d'exercer cette activité serait d'obtenir une réduction de la quotité de temps de travail de son emploi à 70% d'un temps complet.

Dans un autre avis, une adjointe administrative, occupant un poste réparti à 50% sur les finances (gestion du budget des écoles) et à 50% sur des fonctions d'accueil et relations aux usagers, souhaitait cumuler cet emploi avec une activité salariée dans l'entreprise de menuiserie de son conjoint.

Le référent rend un avis allant dans le même sens que le précédent.

- **Activité de réflexologue plantaire**

Une auxiliaire puéricultrice, occupant un poste à temps non complet (28/35ème), désire être informée sur les possibilités qui s'offrent à elle d'exercer une activité complémentaire de réflexologue plantaire.

Elle indique avoir suivi une formation de réflexologue, selon la « Méthode Originale Neuro Réflexologie », dispensée par le centre de formation Nadine Jedrey, situé à Annecy, organisme certifié Qualiopi au titre des actions de formation.

Selon les informations en ligne sur le site du centre de formation, la formation diffusée correspond aux objectifs suivants :

*« Objectifs pédagogiques : À l'issue de la formation le stagiaire sera capable : 1. D'analyser les besoins de clients, d'identifier des troubles à traiter en réflexologie et de sélectionner des protocoles de réflexologie plantaires et palmaires 2. De mettre en œuvre des protocoles de réflexologie plantaire et palmaire pour traiter des déséquilibres énergétiques et des troubles légers 3. De gérer une activité professionnelle de réflexologue et de progresser dans sa pratique professionnelle. »*

Le référent déontologue écarte tout d'abord la possibilité d'exercer cette activité sur simple déclaration, étant donné que l'agent a une quotité de temps de travail de 80%.

Il estime également que l'activité envisagée n'entre pas dans la liste des activités accessoires susceptibles

d'être exercées dans le cadre d'un cumul d'activités.

D'autre part, il relève qu'au regard de la jurisprudence de la Commission de déontologie, une pratique non conventionnelle à visée thérapeutique ne peut être cumulée, 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 des magistrats administratifs. Pour les agents concernés, ces activités sont donc interdites en cumul.

Le référent rend donc un avis défavorable à la demande de cumul de l'emploi d'Auxiliaire puéricultrice avec une activité complémentaire de réflexologue.

#### **4. Le temps partiel pour création d'entreprise**

L'article L123-8 du CGFP dispose que l'agent public qui occupe un emploi à temps complet peut, à sa demande, être autorisé par l'autorité hiérarchique dont il relève à accomplir un service à temps partiel pour créer ou reprendre une entreprise et à exercer, à ce titre, une activité privée lucrative. Les modalités de ce temps partiel sont précisées par l'article 16 du décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020.

Lorsque l'autorité hiérarchique a un doute sérieux sur la compatibilité du projet de création ou de reprise d'une entreprise avec les fonctions exercées par le fonctionnaire au cours des trois années précédant sa demande d'autorisation, elle saisit pour avis, préalablement à sa décision, le référent déontologue.

Le référent a été saisi dans ce cadre des demandes suivantes :

- **Animatrice d'un relais petite enfance souhaitant créer une entreprise d'ateliers ludiques pour les familles et professionnels de la petite enfance**

L'agent souhaite solliciter un temps partiel à 50% pour créer son entreprise individuelle.

La collectivité émet un doute sérieux sur la compatibilité de cette activité avec les fonctions principales de l'agent, au regard de la similarité de l'activité envisagée avec ses fonctions, qui visent à développer des projets tournés vers les familles ainsi qu'une ouverture envers les autres professionnels de la petite enfance. Or, la collectivité relève que les professionnels visés dans le cadre de l'auto-entreprise de l'agent sont en partie des professionnels de la petite enfance.

Le référent écarte tout d'abord la qualification de prise illégale d'intérêts, dans la mesure où l'entreprise qu'envisage de créer l'agent n'avait pas encore d'existence juridique auparavant, et qu'il n'est pas envisagé qu'elle entretienne des liens contractuels avec la collectivité et fournisse des prestations à cette dernière.

Toutefois, il rappelle que même en l'absence de qualification pénale, l'agent n'est pas exonéré du respect de ses obligations déontologiques, notamment celle de faire cesser tout conflit d'intérêts potentiel, rappelée par les articles L121-4, et L121-5 du code général de la fonction publique, et que la seule situation pouvant laisser soupçonner l'existence d'une interférence entre un intérêt public et un intérêt privé peut constituer un conflit d'intérêts, quand bien même aucune interférence n'aurait lieu dans les faits.

Le risque est en l'espèce renforcé dans la mesure où l'agent développerait son activité dans le même secteur d'activité que son activité principale.

Il rappelle néanmoins que la Commission de déontologie exclut, en général, que le respect des principes déontologiques puisse se traduire par une obligation de non concurrence imposée aux agents publics qui cessent leurs fonctions. Toutefois, dans le cas d'une assistante de conservation du patrimoine qui avait été recrutée par un syndicat mixte chargé de concevoir des visites et des ateliers sur le patrimoine, la commission a subordonné son avis de compatibilité au fait que l'intéressée s'abstienne de toute relation professionnelle avec le syndicat mixte, les communautés de communes membres et les communes comprises dans son ressort territorial, ainsi qu'avec les personnes publiques et privées avec lesquelles

l'agent avait collaboré pour concevoir et mettre en œuvre des visites et des ateliers de découverte du patrimoine (*Avis n° 18T0375 du 8 mars 2018*).

De même, dans des dossiers similaires, la commission a pu assorti son avis de compatibilité de réserves tendant à ce que l'agent s'abstienne de toute relation professionnelle avec les personnes physiques ou morales dont il a eu à connaître des dossiers (*Avis n°18E2006 du 14 juin 2018*), ou que l'agent mis à disposition dans une association sportive s'abstienne d'exercer une activité commerciale auprès des clubs sportifs présents sur le territoire de la collectivité, dont l'association en question (*Avis n° 18T2872 du 11 octobre 2018*).

De la même manière, eu égard au risque de confusion que génère la proximité des activités exercées, de surcroît en cumul, la Commission a estimé qu'un agent de la caisse des dépôts et consignations, tout en pouvant exercer une activité privée, doit notamment s'abstenir de toute relation professionnelle avec les entreprises, collectivités et organismes avec qui il est, a été ou sera en relation professionnelle au titre de ses fonctions administratives pendant la durée de ce cumul (*Avis n° 18E1719, 29 mai 2018*).

Le référent rappelle également la position de la Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique (HATVP), qui a succédé à la Commission de déontologie, pour qui le contrôle des risques déontologiques dans le cadre des reconversions dans le secteur privé consiste à « *vérifier que la nouvelle activité envisagée :*

- *Ne risque pas de compromettre ou de mettre en cause le fonctionnement normal, l'indépendance et la neutralité de l'ancienne administration ;*
- *Ne porte pas atteinte à la dignité des fonctions publiques antérieures ;*
- *N'interfère pas avec ses anciennes fonctions publiques de manière suffisamment forte pour faire naître un doute raisonnable sur l'impartialité, l'intégrité et la probité avec lesquelles le responsable ou agent public les a exercées. »* (Rapport 2020)

Saisie d'une demande d'avis de compatibilité pour la directrice de la communication d'une commune qui souhaitait être placée à temps partiel pour créer sa micro-entreprise dans le domaine de la communication, la HATVP a émis un avis de compatibilité avec les réserves suivantes : que l'agent s'abstienne notamment, pendant tout la durée de ses fonctions, de fournir des prestations ou d'effectuer des démarches auprès de la commune, de ses élus ou de ses agents (Délibération n° 2021-15 du 2 février 2021).

A la lumière de ces décisions, le référent estime en l'occurrence que rien ne semble s'opposer à ce que l'agent puisse être placée à temps partiel et créer son entreprise tout en poursuivant l'exercice de ses fonctions auprès de la collectivité, mais qu'il est nécessaire de prendre certaines précautions afin d'éviter la confusion aux yeux du public entre les fonctions publiques et privées de l'agent.

Il rend donc un avis favorable assorti des réserves suivantes :

- L'agent devra s'abstenir, pendant toute la durée de ses fonctions au sein de la collectivité, de fournir des prestations ou d'effectuer des actions de démarchage ou de promotion de son entreprise auprès de la collectivité, mais également auprès des élus et agents de cet établissement, ainsi que des structures, entreprises et associations du territoire avec lesquelles elle est en relations professionnelles pour mettre en œuvre les projets de la collectivité dans le domaine de l'enfance, et enfin auprès du public accueilli dans le cadre de ses fonctions à la collectivité ;
- Elle devra également veiller à ne pas faire mention de ses fonctions auprès de la collectivité dans le cadre de son activité privée.

#### • **Activité de massages et soins énergétiques**

Une adjointe d'animation titulaire, qui occupe un emploi permanent à temps complet d'animateur - responsable adjoint d'un CLAE (centre de loisirs associé à l'école), sollicite un temps partiel pour création d'entreprise à hauteur de 80% pour une durée initiale d'un an, pour créer une entreprise dans le domaine holistique, afin de réaliser des massages et des soins énergétiques.

La collectivité émet un doute sérieux sur la compatibilité de cette activité compte tenu des fonctions

d'animatrice et de responsable adjointe exercées par l'agent au sein de la collectivité.

Le référent déontologue identifie comme principaux risques ceux d'atteinte à l'image de l'administration et de manquement au devoir de dignité du fonctionnaire.

En effet, les autres risques tels que la prise illégale d'intérêts doivent être écartés étant donné que l'agent crée son activité sous la forme d'une micro-entreprise et qu'il n'a donc pas pu y avoir d'interférence avec ses fonctions avant le début de l'activité.

L'activité envisagée, bien qu'elle ne soit pas décrite précisément, semble se rapprocher des pratiques non conventionnelles à visées thérapeutiques, dont certaines présentent des risques de dérives sectaires d'après la Mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires (Miviludes).

Le référent rappelle tout d'abord la position de la Commission de déontologie sur ces pratiques depuis 2018 :

*« Les dossiers relatifs à des pratiques thérapeutiques non conventionnelles ont fait l'objet depuis octobre 2018 d'une nouvelle grille d'analyse de la part de la commission de déontologie de la fonction publique. »*

**En cas de cumul d'activité :**

- 1. Le principe est qu'il n'appartient pas à la commission d'apprécier le bien-fondé de l'activité envisagée par l'agent dès lors que cette activité est légale.*
- 2. La commission se réserve néanmoins la faculté, à titre exceptionnel, d'estimer qu'un cumul est incompatible si l'activité envisagée est manifestement de nature à porter atteinte à l'image de l'administration à laquelle l'agent appartient. NB : sur ces deux points, l'analyse de la commission n'est pas différente pour les activités thérapeutiques que pour les autres activités susceptibles d'être exercées en cumul.*
- 3. 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 des magistrats administratifs. Pour les agents concernés, ces activités sont donc interdites en cumul.*
- 4. 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.*

**En cas de cessation d'activité :**

*S'appliquent uniquement les points 1, 2 et 4 ci-dessus, sans distinction selon que la cessation d'activité résulte d'une démission, d'un départ à la retraite ou d'un placement en disponibilité. »*

Il convient ici de souligner que le temps partiel pour création d'entreprise doit être assimilé à un cumul d'activités au sens de cette grille d'analyse, car l'agent poursuit l'exercice de son activité publique principale.

La question qui se pose alors est celle de l'assimilation des fonctions de l'agent dans le domaine de l'animation à celles listées au point 3 ci-dessus. En l'espèce, les fonctions que cette dernière exerce dans le domaine de l'animation, notamment en tant que responsable adjointe d'un CLAE, pourraient tendre à la qualifier de « personnel éducatif », dès lors que son activité participe à l'éducation des enfants, puisqu'un CLAE est associé à l'école.

Cela conduirait à interdire à l'agent d'exercer toute activité thérapeutique non conventionnelle en parallèle de son activité principale, au vu de la jurisprudence de la Commission de déontologie, qui s'oppose à de tels cumuls d'activités de la part d'agents de la liste susvisée, dont les fonctions engendraient un risque de confusion entre l'activité privée et les fonctions publiques ou de manquement à l'obligation de dignité des agents publics, comme elle l'a jugé pour la pratique de thérapies complémentaires en énergétique chinoise et hypnothérapie par professeur en collège (*Avis 19E0003 du 14 février 2019*).

Néanmoins, en l'espèce, d'après le site internet de la collectivité, il semble que les missions de l'agent présentent une dominante d'animation dans le secteur de l'éveil et du loisir plutôt qu'une dimension éducative :

*« Les équipes d'animation de l'accueil périscolaire ont pour missions principales :*

- de proposer diverses activités pour permettre aux enfants de trouver leur place, de s'investir dans un projet collectif et d'élargir leurs centres d'intérêts,*
- de prendre également en compte le rythme et les besoins des enfants, en fonction des âges et des différents temps de la journée (avant, après l'école),*
- d'assurer enfin la transmission d'informations entre l'école et les familles (état de santé de l'enfant, fatigue, problème particulier, absence...). »*

Partant ainsi du postulat selon lequel l'agent ne fait pas partie du personnel éducatif, elle pourrait alors exercer plus librement des activités thérapeutiques non conventionnelles.

La Commission de déontologie a en effet pu autoriser des projets comportant l'exercice d'activités non conventionnelles, dès lors qu'ils n'étaient pas portés par des agents figurant dans la liste susmentionnée, comme cela a été le cas pour une activité de neuro-training (kinésiologie avancée) exercée par un greffier en juridiction (*Avis n°18E4070 de novembre 2018*), ou encore pour une activité privée de praticien en programmation neurolinguistique (PNL) exercée par un attaché territorial chargé des fonctions de chef de service adjoint d'un service social départemental (*Avis n°18T3453 du 8 novembre 2018*).

En outre, certaines activités de soins n'entrent pas dans la liste des pratiques thérapeutiques non conventionnelles et peuvent alors être exercées librement. C'est le cas notamment de certains massages, comme les massages de bien-être, qui ne constituent pas une activité de soins et peuvent donc être cumulés avec l'exercice de fonctions administratives d'aide-soignante en centre hospitalier (*Avis 19H0099 du 14 février 2019*). La Commission de déontologie opère donc une distinction entre les massages à visée thérapeutique et ceux qui ont une simple finalité de bien-être. Ainsi, les massages classiques à base d'huiles peuvent être exercés en cumul par une auxiliaire de puériculture. De même, la réflexologie plantaire n'a pas été considérée comme une pratique non conventionnelle à visée thérapeutique (*Avis 19H0157 du 14 février 2019*).

Une limite à cette possibilité d'exercice réside toutefois dans la potentielle qualification de l'activité en activité présentant des risques de dérives sectaires, ce qui engendrerait une interdiction d'exercice pour l'agent, comme cela peut être le cas d'une activité de « psychoénergéticienne-biotique » consistant à identifier les causes de maladies physiques ou psychiques fondée notamment sur du magnétisme et mobilisant des techniques de décodage biologique (*Avis n° 18T0306, 8 févr. 2018*). La Commission a également estimé que l'activité de praticien thérapeutique en médecine traditionnelle chinoise, pouvant consister à pratiquer l'acupuncture, l'acupression, la moxibustion, les ventouses, le massage Tui Na, le qi gong thérapeutique ou encore à dispenser des conseils en hygiène alimentaire, était susceptible de caractériser un exercice illégal de la médecine, en ce qui concerne notamment la pratique de l'acupuncture, et que la pratique du massage Tui Na, figurant parmi les pratiques non conventionnelles à visée thérapeutique recensées comme présentant un risque de dérive sectaire, était incompatible avec des fonctions administratives » (*Avis n° 17E5340 du 11 janvier 2018*).

En tout état de cause, le référent rappelle qu'il convient de conserver une grande vigilance dans la relation avec les clients et la présentation de son activité, afin d'éviter toute qualification d'exercice illégal de la médecine, qui peut donner lieu à des poursuites pénales. Pour rappel, la définition en est donnée par l'article L4161-1 du code de la santé publique :

*« Exerce illégalement la médecine :*

*1° Toute personne qui prend part habituellement ou par direction suivie, même en présence d'un médecin, à l'établissement d'un diagnostic ou au traitement de maladies, congénitales ou acquises, réelles ou supposées, par actes personnels, consultations verbales ou écrites ou par tous autres procédés quels qu'ils soient, ou pratique l'un des actes professionnels prévus dans une nomenclature fixée par arrêté du ministre chargé de la santé pris après avis de l'Académie nationale de médecine, sans être titulaire d'un diplôme, certificat ou autre titre mentionné à l'article L. 4131-1 et exigé pour l'exercice de la profession de médecin, ou sans être bénéficiaire des dispositions spéciales mentionnées aux articles L.*

4111-2 à L. 4111-4, L. 4111-7, L. 4112-6, L. 4131-2 à L. 4131-5 ; »

Le référent déontologue rend donc un avis favorable à l'exercice de l'activité de massage et de soins énergétiques envisagée par l'agent dans le cadre d'un temps partiel pour création d'entreprise, sous réserve que l'agent s'abstienne, pendant toute la durée du temps partiel :

- De faire mention de sa qualité de fonctionnaire,
- De prendre en charge des collègues ou des personnes rencontrées dans le cadre de ses fonctions administratives,
- De tout démarchage sur le lieu d'exercice de ses fonctions,
- D'exercer une activité identifiée comme présentant des risques de dérives sectaires,
- De tout acte constituant l'exercice illégal de la médecine réprimé par l'article L. 4161-1 du code de la santé publique.

Il rappelle à la collectivité qu'il lui appartient, au vu de sa connaissance de la nature réelle des missions confiées à l'agent, d'apprécier si cette dernière peut être qualifiée de personnel éducatif et, si tel était le cas, de limiter son autorisation aux seules activités à vocation non thérapeutique, ou aux activités thérapeutiques conventionnelles.

En outre, lorsque la collectivité obtiendra de la part de l'agent une définition plus précise des activités de soins énergétique qu'elle envisage d'exercer, elle pourra se livrer à une appréciation au cas par cas pour autoriser ou refuser telle ou telle activité. Pour cela, elle pourra utilement se référer au « Guide santé et dérives sectaires » de la Miviludes.

Afin de limiter les risques déontologiques et éviter les risques de confusion entre les différentes activités de l'agent, il est également conseillé que l'activité privée ne soit pas exercée sur le territoire de la collectivité.

## 5. Les reconversions dans le secteur privé

Il s'agit des cas de saisine qui relevaient initialement de la Commission de déontologie de la fonction publique et qui constituent depuis le 1<sup>er</sup> février 2020 un nouveau motif de saisine du Référent déontologue par les collectivités, d'après les articles L124-4 à L124-6 du CGFP, lorsqu'elles ont un doute sur la compatibilité de l'activité envisagée avec les anciennes fonctions exercées par l'agent avant son départ. Les articles 18 à 25 du décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020 précisent les modalités de ce contrôle.

Le Référent a été saisi de plusieurs questions de ce type, pour des agents souhaitant exercer des activités privées pendant une période de disponibilité :

- **Agent du service informatique souhaitant être recrutée par le prestataire de la collectivité pour la mise en place du logiciel de gestion des temps de travail**

L'employeur de l'agent a émis un doute sérieux sur la compatibilité de cette reconversion avec les obligations déontologiques de l'agent, au regard des liens professionnels entretenus par l'agent avec la société dans le cadre de ses fonctions et de la courte durée qui s'écoulerait entre le départ en disponibilité de l'agent et son recrutement par cette société (15 jours).

Le référent relève que dans le cadre de ses fonctions, l'agent pilote les projets informatiques, dont celui qui concerne la solution proposée par la société qui envisage de la recruter. Bien qu'elle n'ait pas rédigé le marché liant sa collectivité à cette société ni participé à l'appel d'offres, elle gère la mise en œuvre de leurs modules informatiques.

Ainsi, bien que cela ne soit pas précisé par la collectivité, il est possible de présumer que l'agent a dû être amenée, dans le cadre du suivi de la mise en œuvre du nouveau logiciel proposé par la société, à formuler des avis sur la solution proposée, à émettre des propositions sur l'amélioration de ce produit, voire à contrôler la bonne exécution du marché liant son employeur à cette société.

Or, il rappelle que d'après la Commission de déontologie, un agent qui, dans le cadre de ses fonctions, est amené à émettre des avis sur des services d'assistance et de maintenance d'un prestataire dans le cadre de l'exécution d'un marché doit être regardé comme ayant proposé directement à l'autorité compétente des décisions relatives à des opérations réalisées par cette entreprise privée ou formulé un avis sur de telles décisions. Les dispositions de l'article 432-13 du code pénal font en conséquence obstacle à ce qu'un agent, chef de mission « réingénierie de la fonction finance » dans une collectivité territoriale, puisse rejoindre la société qui fournit à cette collectivité un logiciel de système de gestion, dès lors qu'il était entre autres chargé, dans le cadre de ses fonctions administratives, de suivre les anomalies fonctionnelles de ce logiciel et de proposer des améliorations dans les prestations d'assistance et de maintenance de ce même logiciel offertes par la société (*Avis n°17T4106 du 12 octobre 2017*).

De même, un chef de service SIRH au sein d'un service de ressources humaines d'une collectivité territoriale ne peut rejoindre une société informatique qui fournit à cette collectivité un service de logiciel RH dès lors que cet agent est l'un des référents fonctionnels de ce logiciel au sein de la collectivité, qu'il est en contact avec les techniciens de cette société et signale les anomalies rencontrées dans le fonctionnement du logiciel, et qu'il contresigne les rapports d'intervention des consultants de cette société au sein de son service (*Avis n°18T0529, 12 avril 2018*).

Par conséquent, le référent estime que le risque de prise illégale d'intérêts semble être établi. Il émet donc un avis défavorable à ce recrutement pendant un délai de 3 ans à compter du dernier acte de surveillance ou de contrôle ou du dernier avis formulée par l'agent concernant cette société dans le cadre de ses fonctions actuelles.

- **Agent gestionnaire de marchés publics souhaitant être recrutée par une entreprise qui postule régulièrement à des appels d'offres**

Une collectivité saisit le référent de la situation d'un agent, rédacteur territorial, qui occupe actuellement le poste de gestionnaire de marchés publics et a en charge la rédaction des marchés de travaux et le suivi de la facturation.

La collectivité a un doute sérieux sur la compatibilité de l'activité que l'agent envisage d'exercer pendant sa disponibilité car elle précise que l'entreprise qui envisage de recruter l'agent candidate régulièrement à des marchés et est attributaire de certains d'entre eux.

Le référent rappelle tout d'abord qu'il a été jugé par la Commission de déontologie qu'un agent contractuel en poste dans un syndicat intercommunal ne peut rejoindre une entreprise dès lors qu'il a, au cours des trois années précédentes, été chargé de la préparation et du suivi d'un marché public qui a été notifié à cette entreprise, notamment en rédigeant le rapport d'analyse des offres, et en préparant un bon de commande dans le cadre de l'exécution du marché (*Avis n° 17T1989 du 25 juillet 2017*).

A également été considéré comme incompatible le projet d'un fonctionnaire territorial de cesser définitivement ses fonctions afin d'exercer les fonctions d'expert en gestion des ressources naturelles au sein d'une entreprise ayant conclu un marché d'études avec l'établissement public qui l'employait et pour le compte duquel il assurait le suivi de l'exécution de ce marché (*Avis n°16T0436 du 10 mars 2016*).

Le référent estime qu'en l'occurrence, il apparaît que, dans le cadre de ses fonctions actuelles exercées à la collectivité, l'agent rédige les marchés de travaux du service travaux neufs et s'occupe du suivi de la facturation des marchés afférents. Il apparaît également, au regard des éléments complémentaires apportés par la collectivité, que l'entreprise qu'elle envisage de rejoindre candidate régulièrement à ces marchés, voire en est attributaire.

Ainsi, bien que cela ne soit pas précisé par la collectivité, il est possible de présumer que l'agent a dû être amenée, dans le cadre de ses fonctions de rédaction et de suivi de marchés de travaux, à travailler sur les marchés dont l'entreprise est attributaire ou pour lesquels elle a candidaté. Il existe donc manifestement des interférences entre la fonction de gestionnaire marchés et les missions administratives de suivi des affaires exercées pour l'entreprise.

Par conséquent, le risque de prise illégale d'intérêts semble être établi, ce qui conduit le référent à émettre

un avis défavorable au recrutement dans un délai de 3 ans à compter du dernier acte de surveillance ou de contrôle ou du dernier avis formulée par l'agent concernant cette entreprise.

Le référent assortit son avis d'une précision selon laquelle, si son avis n'était pas suivi et que le recrutement avait lieu, il conviendrait *a minima* d'émettre une réserve quant à l'intervention de l'agent sur les affaires liant l'entreprise à la collectivité (candidatures à des marchés publics, exécution des marchés actuels et futurs), afin de limiter les interférences entre les deux fonctions, bien que cela ne suffise pas à écarter le risque de prise illégale d'intérêts au regard des missions exercées pour la collectivité.

- **Adjoint au chef l'exploitation des remontées mécaniques souhaitant être recruté comme mécanicien par l'entreprise titulaire du marché de maintenance des remontées**

La collectivité a un doute sérieux sur la compatibilité de l'activité envisagée, de mécanicien remontées mécaniques, avec les anciennes fonctions de l'agent, actuellement adjoint au chef d'exploitation de la station, car elle précise dans sa saisine que la collectivité a conclu un marché de maintenance du parc des remontées mécaniques de la station avec la société qui envisage de recruter l'agent pendant la période de disponibilité de 6 mois de cet agent.

Dans le cadre de l'instruction du dossier, le référent déontologue a pu obtenir les précisions suivantes :

- L'agent n'est intervenu en aucune manière et à aucun stade de la procédure de passation du marché public avec la société. Il n'a été informé du nom du prestataire que lorsque celui-ci avait été retenu.
- La société est mandatée pour effectuer des opérations de maintenance lorsque des défaillances sont constatées, dans le cadre d'un marché de service.
- L'agent, dans le cadre de ses fonctions, échange avec la société : il transmet la liste des pannes ou dysfonctionnement sur certains appareils, puis la société réalise un diagnostic et intervient pour la réparation.

Après avoir cité les dispositions de l'article 432-13 du code pénal sur la prise illégale d'intérêts, le référent rappelle que la Commission de déontologie a déjà considéré incompatible une telle situation, à propos notamment d'un adjoint technique en charge de la collecte des déchets, qui avait été chargé de vérifier que la société qu'il souhaitait rejoindre respectait les prescriptions du marché public la liant à sa collectivité : la commission avait considéré qu'il devait être regardé comme ayant contrôlé cette société (*Avis n°19T2420 du 16 mai 2019*).

En l'espèce, il apparaît que l'agent doit, dans le cadre de ses fonctions principales, contrôler la sécurité des remontées mécaniques et identifier les besoins d'intervention de la société de maintenance, ce qui va conduire à la commande de prestations par la collectivité à cette société.

Au-delà du risque déontologique, le référent identifie un premier risque potentiel en termes de sécurité (notamment sur l'objectivité des contrôles), si l'agent en charge du contrôle de la sécurité des appareils était la même personne qui serait intervenue en qualité de mécanicien pour la maintenance dudit appareil.

Quant au risque de prise illégale d'intérêts, le référent estime qu'il existe manifestement des interférences en l'espèce entre la fonction d'adjoint au chef d'exploitation et les missions de maintenance exercées pour la société, puisque l'agent est chargé de recenser les missions à faire effectuer par la société pour laquelle il travaillerait pendant la saison estivale.

Il est donc établi que, dans le cadre de ses fonctions, l'agent est amené à assurer la surveillance ou le contrôle de cette société, au sens des dispositions du code pénal, et à proposer directement à l'autorité compétente des décisions relatives à des opérations réalisées par cette société.

Par conséquent, le risque de prise illégale d'intérêts semble être caractérisé, ce qui conduit le référent, en l'absence de piste susceptible d'écarter ce risque, à émettre un avis défavorable à ce recrutement dans un délai de 3 ans à compter du dernier acte de surveillance ou de contrôle ou du dernier avis formulée par l'agent concernant cette société dans le cadre de ses fonctions actuelles.

Le référent ajoute que dans l'hypothèse où le recrutement aurait lieu malgré son avis, il conviendrait *a*

*minima* que l'agent n'intervienne pas auprès de la station de ski de sa collectivité.

- **Création d'une entreprise de conseil, coaching et formation**

Le directeur des services techniques, ingénieur territorial, sollicite une disponibilité pour création d'entreprise.

L'agent souhaite créer un cabinet de conseil à objets multiples : « *Prestations de conseil et accompagnement auprès des particuliers, des entreprises, des collectivités et autres organismes publics ou privés. Conseil en stratégie, organisation, management, gestion, systèmes d'information, ressources humaines, marketing et communication, de la conception à la mise en œuvre. Coaching personnalisé. Services de formation. Ainsi que toute opération ou prestation se rattachant directement ou indirectement à l'objet social.* »

La collectivité émet un doute sérieux sur la compatibilité de cette activité avec les fonctions précédemment exercées par l'agent, au regard du fait que l'objet social large de l'activité envisagée pourrait créer une situation de prise illégale d'intérêt et de méconnaissance des principes déontologiques en fonction des clients que la société nouvellement créée pourrait avoir.

Le référent déontologue écarte tout d'abord le risque de prise illégale d'intérêts, dans la mesure où l'entreprise qu'envisage de créer l'agent n'avait pas encore d'existence juridique auparavant, et qu'il n'est pas envisagé qu'elle entretienne des liens contractuels avec la collectivité et fournisse des prestations à cette dernière.

Après avoir rappelé la jurisprudence de la Commission de déontologie et de la HATVP, le référent déontologue en conclut que rien ne semble s'opposer à ce placement en disponibilité pour création d'entreprise.

Néanmoins, au vu des avis précités, il lui paraît nécessaire de prendre certaines précautions afin d'éviter la confusion aux yeux du public entre les fonctions publiques passées et privées envisagées par l'agent.

L'avis favorable du référent est donc assorti d'une réserve, tendant à ce que l'agent s'abstienne, pendant trois ans à compter de sa cessation de fonctions, de fournir directement ou indirectement des prestations de conseil ou d'effectuer des actions de démarchage ou de promotion de son entreprise auprès de la collectivité, mais également auprès des élus et agents de cet établissement, ainsi que des structures, entreprises et associations du territoire avec lesquelles il a été en relations professionnelles pour mettre en œuvre les projets de la collectivité dans le cadre de ses fonctions de directeur des services techniques.

- **Ouverture d'un cabinet de psychologue**

Une collectivité interroge le référent déontologue à propos d'un fonctionnaire au grade d'animateur territorial, exerçant les fonctions de conseiller emploi, qui sollicite un temps partiel pour création d'entreprise afin d'ouvrir son cabinet de psychologue.

La collectivité estime que dans le cadre de ses fonctions, l'agent reçoit un public en situation précarisée, qui pourrait être demandeur de suivi psychologique. Elle craint donc une confusion, voire une collusion, entre les deux activités.

Le référent relève tout d'abord que l'agent fait état des diplômes et formations qui lui permettent d'envisager la création de cette activité accessoire.

Il rappelle ensuite la jurisprudence de la Commission de déontologie sur les pratiques thérapeutiques non conventionnelles et pointe un risque d'atteinte à la dignité des fonctions, ce qui le conduit à rendre un avis favorable à la demande de l'agent, sous plusieurs réserves : l'agent devra s'abstenir de se prévaloir des fonctions qu'il exerce au sein de la collectivité et d'établir des « contacts clientèle » dans le cadre de l'exercice de ses missions.

- **Création d'un cabinet de conseil en urbanisme**

Le référent est saisi par une collectivité à propos d'un agent qui envisage de solliciter une disponibilité pour convenances personnelles et d'exercer une activité privée pendant cette période. L'agent, actuellement instructrice des autorisations d'urbanisme, souhaite créer un cabinet de conseil en urbanisme, pour aider les particuliers et entreprises au montage de dossiers ou réaliser l'instruction d'autorisations d'urbanisme pour des collectivités souhaitant externaliser cette prestation.

La collectivité émet un doute sérieux sur le projet d'activité au regard de la similarité des missions avec ses fonctions principales et le risque de conflit d'intérêts dans le cas où l'agent interviendrait sur le territoire de l'intercommunalité, dans le même secteur d'activité.

L'agent précise cependant au référent qu'elle n'envisage pas d'intervenir auprès des collectivités membres de l'intercommunalité.

Le référent rend un avis favorable au projet d'activité, avec la réserve suivante : l'agent ne pourra en aucun cas effectuer de missions concernant, à quel titre que ce soit, le territoire de l'intercommunalité pendant une durée de trois ans.

## **6. Les saisines du référent laïcité**

Le référent laïcité, créé en 2022 et mentionné à l'article L124-3 du CGFP, est chargé d'apporter tout conseil utile au respect du principe de laïcité à tout agent public ou chef de service qui le consulte.

Dans ce cadre, en 2022, le référent a été saisi uniquement de demandes émanant de chefs de services :

- **Prières sur le temps de pause dans l'enceinte de l'école**

La question émanait du service des ressources humaines d'une collectivité, alerté sur le fait qu'un agent périscolaire de confession musulmane pratiquait son culte dans les vestiaires du service périscolaire, dans l'enceinte de l'école, pendant son temps de pause.

Après avoir rappelé que le temps de pause fait partie du temps de travail, et que tout signe extérieur de pratique religieuse ne peut être toléré sur le lieu de travail, au demeurant affecté au service public de l'enseignement, et ce quand bien même aucun prosélytisme ne serait reproché à l'agent, le référent a invité la collectivité à recevoir l'agent afin de lui rappeler ses obligations et d'envisager éventuellement une formation sur le sujet.

Dans un autre avis sur une question similaire, le référent précise que cette interdiction s'applique même lorsque le local est fermé.

En effet, dans l'exercice de ses fonctions, l'agent public demeure toujours soumis au devoir de neutralité, et cela même pendant ses pauses. Dès lors, la pratique d'une prière, même dans un local fermé, lors d'une pause, a été jugée incompatible avec l'obligation de neutralité et de laïcité qui s'impose aux agents publics.

Dans une affaire jugée par la Cour administrative d'appel de Lyon le 28 novembre 2017, n°15LY02801, la question s'est posée de l'exercice du culte par un agent public lors de pauses méridiennes, dans la cabine d'un véhicule de fonction. Les juges ont estimé que les pauses sont comprises dans le temps de service, et constituent des périodes durant lesquelles les agents demeurent à la disposition de la collectivité. Dès lors, ils ne peuvent se soustraire aux obligations qui leur incombent, et notamment à l'obligation de neutralité.

- **Professeur de musique refusant de participer à un concert scolaire à cause d'un morceau à caractère religieux**

Une collectivité s'interroge sur la possibilité pour l'un de ses professeurs de musique de refuser de participer à un concert scolaire au motif que l'un des morceaux joués aurait un caractère religieux et serait donc contraire au principe de laïcité.

Le référent laïcité se livre à une appréciation concrète du morceau évoqué.

Il relève que si la mélodie débute en chant religieux avec un chœur et un seul piano, le rythme s'accélère à la mention de Lucifer avec l'entrée de percussions. Cependant, ni le texte ni la composition musicale ne peuvent constituer un acte de prosélytisme. Certes, le thème abordé est religieux puisqu'il mentionne les cieux, le père éternel, les saints, les séraphins, et Lucifer. Mais il ne semble y avoir aucun prosélytisme dans la mesure où le thème se veut sans doute comique et enfantin. La chanson n'est pas religieuse même si elle a un caractère religieux dans les thèmes abordés.

Au regard de la laïcité et de la neutralité, si cette dernière est conçue comme une ignorance, elle ne signifie pas négation du fait religieux : il ne s'agit pas de faire croire aux enfants que celui-ci n'existe pas ou qu'il est néfaste. Au contraire, l'enseignement passe aussi par une connaissance du fait religieux, que cela se traduise par une visite d'une chapelle historique, par un apprentissage des mythes grecs, latins, ou encore des textes et événements fondateurs des principales religions.

Cependant, le référent rappelle que cet enseignement, indispensable, devra impérativement se faire sous l'angle culturel et pédagogique, et n'accorder en aucun cas de préférence ou de faveur à une croyance spécifique. A partir du moment où l'on cherche une instruction indépendante et impartiale, elle ne peut être que respectueuse des croyances et des religions, et donc elle se doit d'être d'une neutralité absolue.

Le référent préconise donc en l'occurrence un rappel des règles en vigueur et des contours du principe de neutralité : l'agent, comme l'ensemble du service public, sont soumis à une obligation stricte de neutralité. Cette neutralité pédagogique n'empêche aucunement d'aborder avec des élèves des thèmes, des questions, ou des personnages religieux, dès lors que l'ensemble est présenté sous un angle culturel et strictement pédagogique, et surtout fait l'objet d'explications, et de confrontations de points de vue, sans prosélytisme.

- **Port de signes à connotation religieuse dans les différents lieux de travail**

Une directrice des ressources humaines interroge le référent à propos de la situation d'un agent portant un bandana sur la tête en substitution d'un voile. Elle se questionne également sur la possibilité pour un agent, qui n'est pas en service mais qui se rend en mairie pour un rendez-vous avec son employeur, de porter le voile. Enfin, elle souhaite savoir si l'obligation de neutralité s'impose au candidat qui vient passer un entretien de recrutement.

Le référent laïcité rappelle tout d'abord que tout agent public est soumis à un devoir strict de neutralité (*C.E., avis, 2000, Mille Marteaux*) ; surtout, depuis la loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie des fonctionnaires, cette obligation est d'ordre législatif et intégrée dans le Statut général des fonctionnaires. Enfin, avec l'adoption de la loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République, toute personne ayant un lien avec une mission de service public est soumise au devoir de neutralité.

Il n'y a donc aucunement besoin de tenir compte de la nature, du degré du caractère ostentatoire - ou ostensible - du signe, des fonctions occupées, ou des intentions de l'agent : quels que soient le statut de l'agent - titulaire ou non -, son poste, qu'il soit en contact ou non avec les usagers, le signe religieux qu'il porte, sa forme ou sa couleur, il lui est interdit de manifester ses convictions, religieuses, politiques, ou philosophiques (voir par exemple *Cour administrative de Lyon, le 28 novembre 2017, n°15LY02801*).

Dès lors, aucun signe, quel qu'il soit, quelle que soit sa signification, ne doit être exhibé, quand bien même il ne s'agirait pas de prosélytisme. L'intention de l'agent n'a pas non plus à être prise en compte, seule la manifestation des convictions est censurée, notamment par le seul fait de porter un signe religieux ou ayant une telle signification. Il n'est donc pas nécessaire de se référer, pour les agents publics, au critère «

ostensible » ou « ostentatoire » du signe ou de la tenue, ni au fait qu'il s'agirait « manifestement » d'un signe d'appartenance religieuse. Peu importe donc que l'agent ait déjà été vu ou non précédemment avec un signe religieux.

Par conséquent, le port d'un bandana visant à remplacer un voile a une signification religieuse et est interdit au regard du devoir de neutralité. Ainsi, pour le port par un élève d'un bandana, la Cour européenne des droits de l'homme avait validé les interdictions en ce qui concerne ce signe : *CEDH, déc. 30 juin 2009, Ghazal c/ France, n°29134/08*.

Quant aux lieux dans lesquels s'impose le devoir de neutralité, ce qui compte est la qualité de la personne lorsqu'elle se rend dans un service public, ou dans une mairie. Si cette personne se présente afin de bénéficier d'une prestation de service public, elle est en situation d'usager, et n'est donc pas soumise au principe de neutralité (l'interdiction de port de signes religieux ne vaut, pour les usagers, qu'à l'école, depuis la loi de 2004). En revanche, si cette personne vient en tant qu'agent, elle est alors soumise à la neutralité. Si elle a par exemple rendez-vous avec le maire ou avec le service RH, elle est convoquée en tant qu'agent, et non d'usager. Peu importe finalement que la mairie soit ou non son lieu de travail : si l'agent doit exercer ses missions ou représenter le service public à l'extérieur de son lieu de travail (cérémonie par exemple), il le fait toujours en tant qu'agent.

Quant au recrutement, le candidat lorsqu'il se présente le fait en tant qu'usager, il est candidat et pas encore agent. Il peut donc se présenter avec un signe religieux, mais il conviendra alors de lui préciser qu'en cas de recrutement, et lorsqu'il sera agent public, il n'aura plus le droit de le faire. En cas de refus, sa candidature peut être rejetée (*Cour administrative de Lyon, le 28 novembre 2017, n°15LY02801*).

Le référent préconise donc un rappel des règles en vigueur et des contours du principe de neutralité aux agents concernés : l'agent est soumis à une obligation stricte et aucune entorse ne peut être admise, que ce soit sur son lieu de travail ou en dehors, dès lors qu'il est dans l'exercice des missions ou incarne le service public. De même, peu importe la taille, la forme ou le nom donné au signe, s'il est considéré comme d'appartenance religieuse, politique ou philosophique.

En revanche, il précise que l'obligation de neutralité ne s'applique pas aux usagers ni au candidat à un recrutement.

- **Port d'un bonnet africain par un agent d'entretien**

Une collectivité s'interroge sur la connotation religieuse d'un bonnet africain, porté par un agent d'entretien qui intervient au sein des écoles, après le temps scolaire.

Le référent, après avoir rappelé l'obligation de laïcité, son application à tous les agents et l'absence de nécessité qu'un signe religieux soit ostentatoire ou caractérise un prosélytisme pour qu'il soit contraire à ce principe, estime que le lien avec le service public est avéré concernant l'agent d'entretien, qui est donc pleinement soumis au devoir de neutralité.

Il ajoute toutefois que si l'agent est bien soumis à l'obligation de neutralité, encore faut-il que le signe arboré soit d'ordre religieux pour le lui interdire. Cette seule qualification suffit, peu importe qu'il soit accompagné ou non d'actes de prosélytisme. Sont en réalité interdits toutes manifestations de convictions politiques, religieuses ou philosophiques. Ces manifestations peuvent se faire par le port de tenues, de signes, ou par des comportements prosélytes, voire troublant le fonctionnement normal du service. Ce ne sont pas les convictions qui sont condamnées, mais les actes qui sont censurés, donc la manifestation des convictions.

En ce qui concerne les tenues ou signes, pour les interdire, il importe donc de déterminer s'ils ont une signification religieuse. Si tel est le cas pour un turban sikh, un voile, un bandana, une croix ou une kippa, n'est pas considéré comme un signe religieux le port d'une barbe imposante (*C.E., 12 février 2020*).

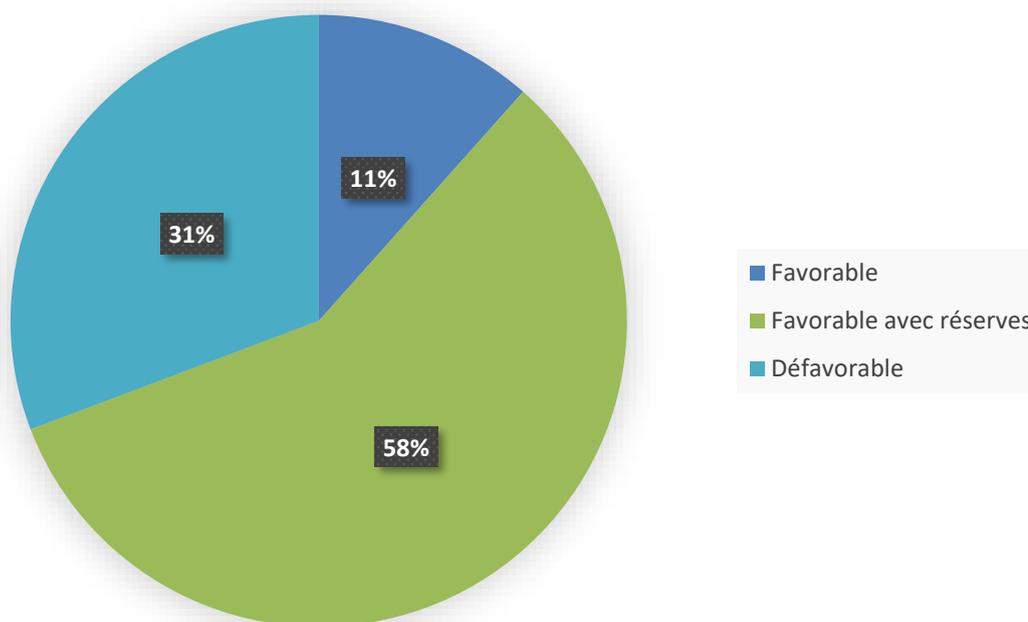
Au sujet du « bonnet africain », ou « turban africain », sa signification religieuse n'est pas établie. Il s'agit assurément d'une tenue culturelle. Un arrêt du Conseil d'Etat du 10 mars 2022 va d'ailleurs dans ce sens (*C.E., ord., 10 mars 2022, Commune de Chalon sur Saône*), et le turban africain ne saurait être regardé

comme traduisant une quelconque forme de prosélytisme religieux.

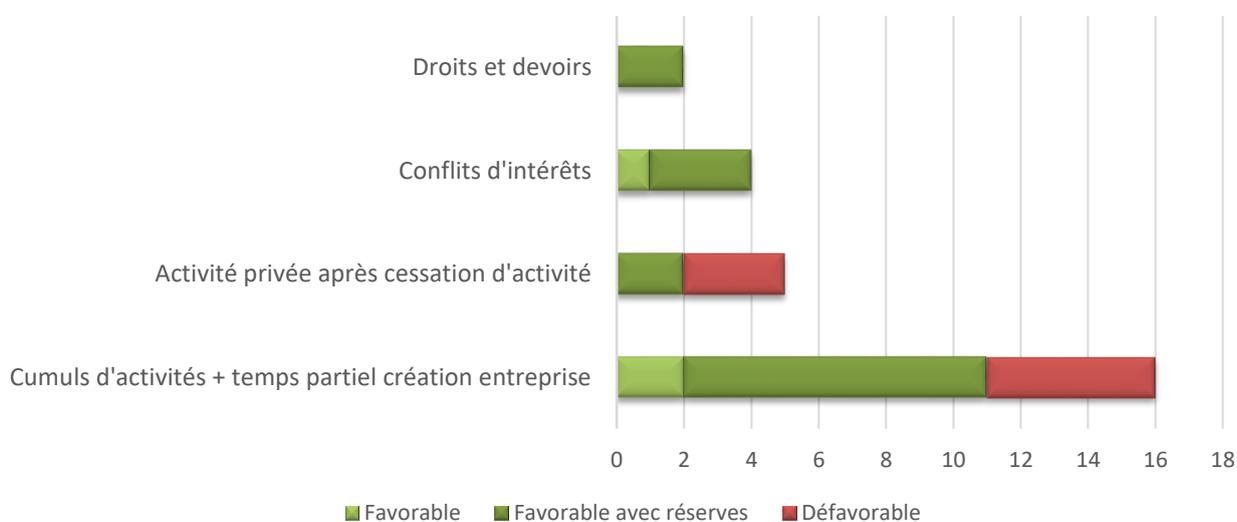
Dès lors, le référent considère que le turban étant culturel et non religieux, il ne peut pas être interdit en se fondant sur l'obligation de neutralité.

## C – Sens des avis rendus

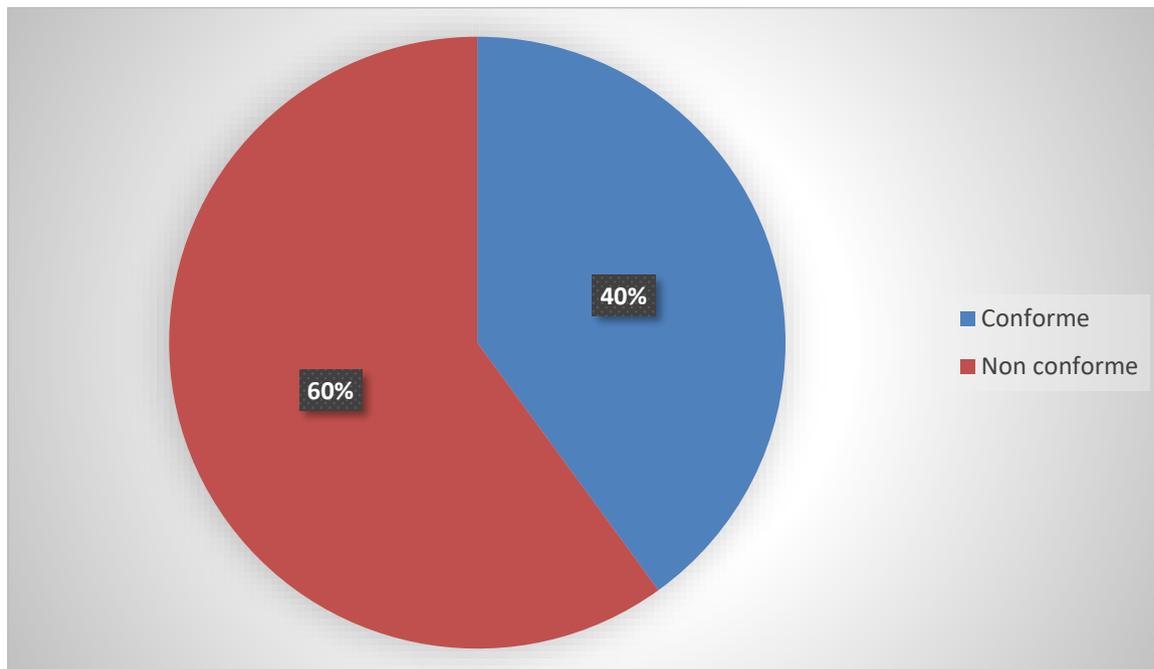
Sur 2022, le sens des avis rendus par le **réfèrent déontologue**, sur les saisines émanant des CDG74 et CDG01, se répartit de la façon suivante :



### *Détails des avis rendus par thématique*



Concernant l'activité du nouveau **référént laïcité**, son positionnement sur les questions qui lui ont été soumises, au regard du respect de l'obligation de laïcité des agents publics, a été le suivant :



## Conclusions :

La répartition globale des avis reste donc d'environ 70% d'avis favorables, le cas échéant avec des réserves pour 30% d'avis défavorables. Elle est quasiment identique à celle des années précédentes, même si la part des avis favorables sans réserve diminue.

Les avis défavorables concernent majoritairement des projets de cumuls d'activités n'entrant pas dans les listes des activités accessoires définies réglementairement ou portant atteinte aux obligations des fonctionnaires, notamment celle de dignité pour les agents de la filière médico-sociale souhaitant exercer des pratiques thérapeutiques non conventionnelles.

On observe une grande variété des types d'activités accessoires que les agents envisagent d'exercer en cumul d'activités. Celles qui paraissent trop proches des fonctions principales de l'agent, au regard de leur nature, posent souvent problème en raison du risque de confusion qui peut exister aux yeux du public entre les fonctions principales et accessoires. Mais ce n'est pas pour autant qu'elles sont refusées, car des précautions peuvent être prises pour éviter cette confusion.

De même, les activités envisagées par les agents après une cessation de fonctions sont souvent proches de leurs anciennes fonctions, et concernent parfois un employeur qui avait des liens contractuels avec la collectivité de l'agent. On peut en déduire qu'il existe parfois un « effet d'aubaine » pour les agents, d'obtenir, grâce à leur réseau professionnel, un recrutement dans le secteur privé, souvent plus rémunérateur. Cela explique la proportion d'avis défavorables du référent déontologue, au regard du risque de prise illégale d'intérêts.

Concernant ces derniers, on peut regretter que le référent déontologue ne soit pas informé par les collectivités qui l'ont saisi des suites données à ses avis.

Par ailleurs, l'activité du nouveau référent laïcité s'est bien développée en 2022. Les saisines n'ont émané que d'employeurs publics, ce qui semble démontrer que ces derniers sont plus vigilants quant au respect du principe de laïcité par leurs agents que les agents eux-mêmes.

D'autant plus que les avis rendus ont démontrés qu'il peut encore exister des confusions dans l'esprit des agents, voire une méconnaissance, quant au respect de ce principe de laïcité, car certaines pratiques ont été jugées non conformes par le référent. Il reste donc à former les agents et à communiquer sur ce sujet.

Pour finir, il convient de rappeler, comme lors du précédent rapport, que le nombre de saisines du Référent déontologue présenté dans le présent rapport ne tient pas compte des conseils délivrés en matière de déontologie par le service expertise juridique du CDG, qui sont également nombreux. Les collectivités préfèrent en effet parfois recourir à ce conseil lorsqu'elles n'ont pas besoin d'un avis officiel du Référent, la saisine de ce dernier n'étant pas obligatoire. En 2022, cela représentait 3% de l'activité de conseil de ce service, soit 73 saisines.

## Annexe - Tableau exhaustif des saisines reçues et avis rendus en 2022

### a) CDG74

- **Référent déontologue**

N° saisine	Date	Auteur	Thème de la question	Nature de la question	Avis du Référent	Date	Référent
1	07/01	Agent	Activité privée pendant une disponibilité	Reconversion d'un chef de projet informatique comme consultant expert chez un des prestataires de la collectivité	Sursis à statuer en invitant l'agent à saisir son employeur	16/02	LJV
2	11/01	Agent	Cumul d'activités	Responsable d'un service urbanisme créant une activité indépendante d'instruction des demandes d'urbanisme au profit des collectivités	Favorable sous réserve de ne pas exercer son activité sur le territoire de l'agglomération	16/02	LJV
3	24/01	Agent	Cumul d'activités	Activité de vendeur à domicile indépendant de produits de beauté	Défavorable	30/03	LJV
4	27/01	Agent	Devoirs du fonctionnaire	Possibilité de gérer un bien immobilier via une SARL ou une SCI familiale	Favorable à la SCI sous réserve que son objet soit strictement limité	11/02	LJV
5	11/02	Agent	Cumul d'activités	Activité de pilotage de drone pour des prestations au profit de particuliers	Favorable sous réserve que les interventions soient limitées dans le temps	15/03	LJV
6	01/03	Agent	Conflit d'intérêts	Recrutement à mi-temps d'un agent de bibliothèque par une librairie fournisseur de la collectivité	Favorable sous réserve que l'agent veille à ne pas se placer en situation de conflit d'intérêts	24/03	LJV
7	11/03	Agent	Cumul d'activité	Activité au sein d'une fromagerie gérée par la fille de l'agent	Favorable à l'activité bénévole et défavorable à l'activité salariée sauf si l'agent obtenait une réduction de la quotité de son poste à 70%	31/03	LJV

8	29/03	Collectivité	Activité privée pendant une disponibilité	Agent du service informatique souhaitant être recrutée par le prestataire de la collectivité pour la mise en place du logiciel de gestion des temps de travail	Défavorable à ce recrutement pendant un délai de 3 ans	11/04	TB
9	30/03	Collectivité	Activité privée pendant une disponibilité	Agent gestionnaire de marchés publics souhaitant être recrutée par une entreprise qui postule régulièrement à des appels d'offres	Défavorable à ce recrutement pendant un délai de 3 ans	13/04	MT
10	05/04	Agent	Cumul d'activités	Activité de vendeur à domicile indépendant	Défavorable	06/04	LJV
11	05/04	Collectivité	Activité privée pendant une disponibilité	Adjoint au chef l'exploitation des remontées mécaniques souhaite être recruté comme mécanicien par l'entreprise titulaire du marché de maintenance des remontées	Défavorable à ce recrutement pendant un délai de 3 ans	12/04	TB
12	09/05	Agent	Cumul d'activités	Activité d'expertises psychologiques auprès des juridictions sous statut indépendant	Favorable sous réserve que l'agent se déporte en cas de dossier dont elle aurait eu à connaître dans ses fonctions principales	28/07	LJV
13	13/05	Agent	Cumul d'activités	Activité salariée dans l'entreprise de mécanique auto du conjoint de l'agent pour la gestion administrative	Défavorable sauf si l'agent obtenait la réduction de sa quotité de travail à 70%	02/06	LJV
14	27/07	Agent	Cumul d'activités	Activité de gestion locative d'un bien immobilier personnel	Favorable	18/10	LJV
15	26/08	Collectivité	Temps partiel pour création d'entreprise	Animatrice d'un relais petite enfance souhaite créer une entreprise d'ateliers ludiques pour les familles et professionnels de la petite enfance	Favorable sous réserve que l'agent s'abstienne de toute promotion de son entreprise ou démarchage dans le cadre de ses fonctions	23/09	TB
16	26/10	Agent	Cumul d'activités	Activité de naturopathe en temps partiel pour création d'entreprise	Favorable sous réserve de s'abstenir de tout démarchage dans son activité principale et d'absence d'exercice illégal de la médecine	21/11	LD

17	28/10	Collectivité	Activité privée pendant une disponibilité	Création d'une entreprise de conseil, coaching et formation	Favorable sous réserve de ne pas intervenir pendant 3 ans auprès de son ancienne collectivité ou des anciens partenaires	25/11	MT
18	28/10	Agent	Cumul d'activités	Activité de thérapeute en massage ayurvédique	Favorable sous condition de temps partiel pour création d'entreprise, de respect du devoir de dignité et de l'absence de démarchage dans ses fonctions principales	29/11	LJV
19	09/11	Collectivité	Temps partiel pour création d'entreprise	Activité de massages et soins énergétiques	Favorable sous condition de temps partiel pour création d'entreprise, de respect du devoir de dignité et de l'absence de démarchage dans ses fonctions principales	02/12	TB
20	25/11	Agent	Cumul d'activités	Activité d'accompagnement à la parentalité	Favorable sous réserve de ne pas intervenir auprès des administrés rencontrés dans le cadre de ses fonctions principales	13/01	LD
21	25/11	Agent	Cumul d'activités	Activité salariée dans l'entreprise de menuiserie du conjoint	Défavorable sauf si l'agent obtenait la réduction de sa quotité de travail à 70%	30/11	LJV
22	23/12	Agent	Cumul d'activités	Activité de réflexologue plantaire	Défavorable	10/03/23	LJV

- Référent laïcité

N° saisine	Date	Auteur	Thème de la question	Nature de la question	Avis du Référent	Date	Référent
1	15/03	Collectivité	Laïcité	Agent du périscolaire pratiquant des prières dans les vestiaires sur son temps de pause	Atteinte au principe de laïcité	18/03	LJV
2	19/07	Collectivité	Laïcité	Professeur de musique refusant de participer à un concert scolaire à cause d'un morceau à caractère religieux	Conforme au principe de laïcité	07/09	CB
3	01/09	Collectivité	Laïcité	Port de signes à connotation religieuse dans les différents lieux de travail	Atteinte au principe de laïcité	07/09	CB
4	19/09	Collectivité	Laïcité	Port d'un bonnet africain par un agent d'entretien	Conforme au principe de laïcité	11/10	CB
5	24/11	Collectivité	Laïcité	Prière sur le temps de pause dans un local fermé	Atteinte au principe de laïcité	16/01	CB

## b) CDG01

- Référent déontologue

N° saisine	Date	Auteur	Thème de la question	Nature de la question	Avis du Référent	Date	Référent
1	07/02	Collectivité	Temps partiel pour création d'entreprise	Agent souhaitant ouvrir un cabinet de psychothérapie	Favorable sous réserve de ne pas se prévaloir de sa qualité de fonctionnaire et d'absence de démarchage dans ses fonctions principales	22/04	LJV
2	01/03	Agent	Conflit d'intérêts	Activité de consultant en micro-entreprise ayant comme client sa collectivité	Favorable à l'activité sous réserve de ne pas intervenir pour son employeur	24/05	LJV

3	24/03	Agent	Conflit d'intérêts	Signalement d'un risque de conflit d'intérêts pour un agent occupant une fonction de direction dans une association subventionnée par la collectivité	Favorable à la situation qui ne présente pas de risque de conflit d'intérêts	28/04	LJV
4	22/09	Agent	Activité privée pendant une disponibilité	Création d'un cabinet de conseil en urbanisme	Renvoi à la saisine de la collectivité (saisine n°6), seule compétente pour une telle saisine	18/10	LJV
5	06/09	Agent	Devoirs du fonctionnaire	Devoir d'obéissance hiérarchique en cas d'injonction à déroger aux règles d'urbanisme	Favorable au respect du devoir d'obéissance dès lors que l'ordre reçu n'est pas manifestement illégal	08/12	LJV
6	22/09	Collectivité	Activité privée pendant une disponibilité	Création d'un cabinet de conseil en urbanisme	Favorable sous réserve de ne pas effectuer de mission sur le territoire de sa collectivité pendant 3 ans	18/10	LJV

- **Référent laïcité**

Aucune saisine.