

Rapport d'activité 2023 Réfèrent déontologue et laïcité des CDG74 et CDG01

Sommaire

PREAMBULE	1
A – TYPOLOGIE DES SAISINES	4
B – SELECTION D'AVIS RENDUS	5
1. LES DROITS ET DEVOIRS DE L'AGENT PUBLIC	5
2. LES SIGNALEMENTS DE CONFLITS D'INTERETS	6
3. LES CUMULS D'ACTIVITES	9
4. LE TEMPS PARTIEL POUR CREATION D'ENTREPRISE	16
5. LES RECONVERSIONS DANS LE SECTEUR PRIVE	21
6. LES SAISINES DU REFERENT LAÏCITE	24
C – SENS DES AVIS RENDUS	26
CONCLUSIONS	27
ANNEXE - TABLEAU EXHAUSTIF DES SAISINES REÇUES ET AVIS RENDUS EN 2023	28
A) CDG74	28
B) CDG01	34

Préambule

La loi n° 2016-483 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. Selon l'article L. 124-2 du Code général de la fonction publique, ce droit est ouvert à tout agent public, ce qui permet d'inclure les agents contractuels.

Cette mission relève des compétences des Centres de Gestion, en lien avec la mission d'assistance juridique, en vertu de l'article L. 452-34 du Code général de la fonction publique.

Ainsi, par délibération n° 2017-04-44 du 19 octobre 2017, le CDG74 a 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 et établissements publics de Haute-Savoie, à la suite de la mise en place de cette modalité de saisine en 2020. Cette organisation a été pensée dans le but d'assurer un maximum de neutralité.

Pour l'année 2023, les deux référents déontologues extérieurs au CDG sont M. Louis-Jean VILLARD, fonctionnaire retraité, et Mme Lorène DELEPAU, personne qualifiée. Les deux référents

déontologues internes au CDG étaient M. Théo BELMONT (jusqu'au mois de septembre) et Mme Maïté TRISTANT (jusqu'au mois de mars), juristes. À compter de septembre 2023, les deux référents déontologues extérieurs au CDG traitent donc aussi bien les saisines émanant des agents publics que celles émanant des collectivités territoriales et établissements publics.

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 relatif au référent laïcité dans la fonction publique ont imposé la désignation d'un référent laïcité par les collectivités territoriales et établissements publics, mission également confiée aux Centres de Gestion en vertu de l'article L. 452-34 du Code général de la fonction publique.

Ont donc été désignés comme référents laïcité M. Clément BENELBAZ, Maître de conférences HDR, M. Louis-Jean VILLARD, fonctionnaire retraité, et Mme Lorène DELEPAU, personne qualifiée.

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 territoriales 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 ;
- 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'établissement public ;
- Il assure une mission de veille et de relais en lien avec la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (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 l'agent 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 HATVP.

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 référents déontologues au niveau régional et national.

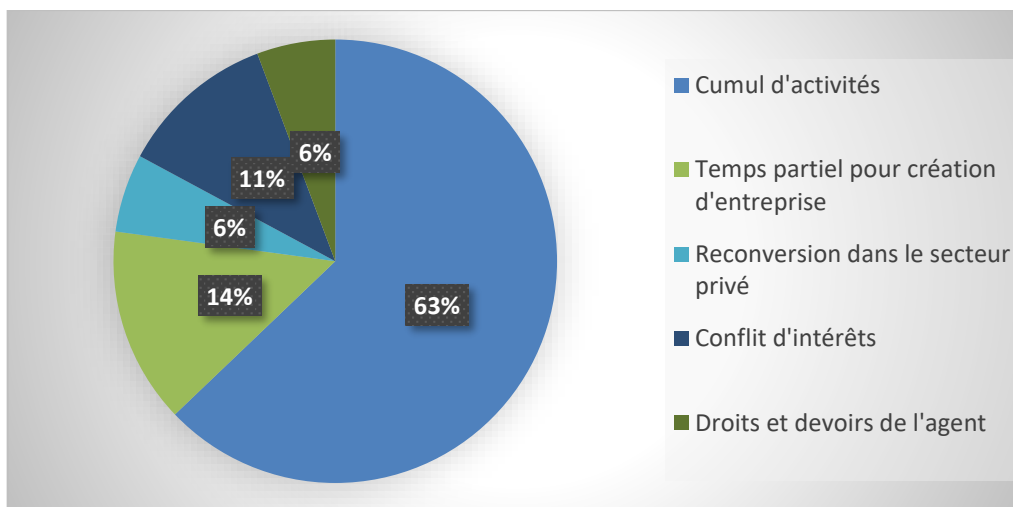
Le présent rapport vise à dresser un état des lieux quant au nombre et au type de saisines reçues en 2023. Cette année a été marquée par une poursuite de la hausse du nombre de saisines par rapport aux années précédentes :

- 35 saisines du référent déontologue (Haute-Savoie et Ain) (28 en 2022, soit une hausse de 25 %) ;
- 2 saisines du référent laïcité (5 en 2022).

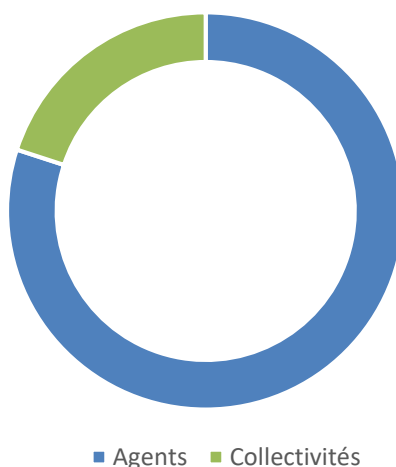
Une sélection d'avis rendus sera également présentée afin d'apporter un éclairage sur les prises de position qu'ont dû adopter nos référents déontologues.

A – Typologie des saisines

Nature des saisines reçues en 2023



Auteurs des questions



Comme les années précédentes, la majorité des saisines du référent déontologue concerne les cumuls d'activités. Il s'agit donc de la thématique pour laquelle le référent 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, le rapport 2022 mettait en avant une augmentation des saisines émanant des collectivités. En 2023, la grande majorité des saisines émane des agents.

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

Selon l’article L. 124-2 du Code général de la fonction publique, « *tout agent public 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.

- **Devoir d’obéissance hiérarchique en cas de modification des conditions d’emploi relatives aux astreintes**

Le référent déontologue a été saisi par un agent de la filière technique exerçant au sein d’une intercommunalité. Il indique que son employeur souhaite qu’il intègre les astreintes en cas de besoins de remplacement d’un collègue absent. Ce point n’ayant pas été abordé lors de son recrutement, l’agent s’interroge sur la possibilité pour son employeur de lui imposer des astreintes et, par voie de conséquence, de modifier unilatéralement sa fiche de poste.

Afin de rendre son avis, le référent déontologue s’appuie sur plusieurs dispositions statutaires :

- Article L. 1 du Code général de la fonction publique : Les fonctionnaires « *sont vis-à-vis de l’administration, dans une situation statutaire et réglementaire* ». Selon le juge administratif, les fonctionnaires n’ont aucun droit acquis au maintien de leur situation antérieure. Ils ne peuvent se prévaloir d’aucun préjudice résultant d’une modification de leur situation (Conseil d’État, 26 juillet 2007, n° 255698).
- Article 5 du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 : « *L’organe délibérant de la collectivité ou de l’établissement détermine, après avis du comité social territorial compétent, les cas dans lesquels il est possible de recourir à des astreintes, les modalités de leur organisation et la liste des emplois concernés* ».

Le référent déontologue conclut que si l’emploi occupé par l’agent figure parmi la liste des emplois concernés par les astreintes, il ne peut pas se soustraire à cette obligation, que l’astreinte ait été instaurée avant ou après son recrutement. À défaut, l’agent manquerait à son obligation d’obéissance hiérarchique régie par l’article L. 121-10 du Code général de la fonction publique. Le refus de l’agent serait constitutif d’une faute et il pourrait être sanctionné.

En plus du devoir d’obéissance hiérarchique de l’agent, l’employeur est en droit de modifier sa fiche de poste, laquelle n’est pas un document contractuel. Elle décrit la situation de travail d’un agent ; la description du poste est réalisée indépendamment de la personne qui l’occupe.

- **Absence de manquement à l'obligation de réserve d'un DGS qui expose publiquement, dans le cadre d'un conseil municipal, son mal-être au travail**

Le référent déontologue a été saisi par un agent exerçant les fonctions de DGS, sans être détaché dans l'emploi fonctionnel, au sein d'une commune. Lors d'un conseil municipal, le maire a présenté une délibération visant à créer un emploi fonctionnel de DGS. Un conseiller municipal l'a interrogé sur l'avenir du service : recrutement d'un nouvel agent ou maintien en poste de l'agent actuel ? À la suite d'une divergence de points de vue au sein du conseil municipal, l'agent a indiqué se sentir mal dans son travail (propos qu'il a également tenu dans une entrevue avec un adjoint). Le maire lui reproche alors un manquement à l'obligation de réserve.

Le référent rappelle certains principes statutaires, tels que le devoir de réserve, l'impartialité, la neutralité et la discrétion professionnelle. Trois critères cumulatifs sont ainsi pris en compte pour déterminer si un agent public manque à son devoir de réserve : la place de l'agent dans la hiérarchie ; la publicité donnée aux propos ; les formes de l'expression (utilisation ou non de propos injurieux ou outranciers).

Dans la situation qui lui est présentée, le référent note la place haute de l'agent dans la hiérarchie ainsi que la publicité donnée aux propos (en conseil municipal et lors d'une entrevue avec un adjoint au maire). Il ne note néanmoins pas de propos injurieux ou outranciers, l'agent s'étant limité à faire part de son désaccord. Partant, il ne peut être reproché à l'agent un manquement au devoir de réserve. Dire son désaccord, même publiquement, sans être excessif ni insultant n'est pas constitutif d'une faute disciplinaire qui justifierait une sanction disciplinaire.

2. Les signalements de conflits d'intérêts

Selon l'article L. 135-3 du Code général de la fonction publique, 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. L'article L. 121-5 du Code définit ainsi le conflit d'intérêts : « *toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif des fonctions de l'agent public* ».

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.

- **Passation d'un marché public par un agent avec une entreprise dans laquelle sa compagne occupe un poste de coordonnateur**

Dans le cadre de ses missions, un agent est en charge de la passation des marchés d'entretiens des espaces verts de la commune (rédaction des pièces du marché, analyse des offres, présentation en commission d'appel d'offres) et du suivi de la bonne exécution des prestations. Lors d'une procédure d'appel d'offres, l'entreprise attributaire du marché s'est révélée être l'entreprise dans laquelle sa compagne occupe un poste de coordonnateur. Un concurrent évincé conteste le résultat de l'appel d'offres et soulève un conflit d'intérêts. L'agent prend donc l'initiative de saisir le référent déontologue après que la commune ait pris la décision de retirer le marché litigieux et d'écarter l'agent de la passation du prochain marché. Il informe le référent qu'il a alerté sa hiérarchie de cette situation.

Le référent rappelle que parmi les obligations déontologiques auxquelles sont soumis les agents publics, figure l'obligation de prévenir ou de faire cesser immédiatement les situations de conflit d'intérêts (article L. 121-4 du Code général de la fonction publique). En matière de marchés publics, cette obligation est rappelée par l'article L. 2141-10 du Code de la commande publique.

Dans la situation qui lui est présentée, le référent note effectivement un conflit d'intérêts. Le fait que la compagne de l'agent travaille dans une entreprise soumissionnaire, quelles que soient ses fonctions, suffit à ce que l'intérêt soit constitué. Le lien familial est en effet constitutif d'un conflit d'intérêts (Cour administrative d'appel de Bordeaux, 12 juillet 2021, n° 19BX00966). La situation de conflit d'intérêts suppose également une interférence entre l'intérêt détenu et les fonctions exercées. L'interférence existe bien en l'espèce, car la participation active de l'agent à la passation du marché lui permet de satisfaire son intérêt et donc de mettre, en droit, un doute raisonnable sur sa capacité à exercer ses fonctions en toute impartialité.

Le référent rappelle les risques en cas de conflit d'intérêts : annulation du marché, sanction disciplinaire ou encore sanction pénale (article 432-12 du Code pénal). Dans ce cas, la loi crée une obligation de déport : l'agent doit s'abstenir de prendre part à la décision, mais également ne pas intervenir à tous les stades d'élaboration du dossier (article L. 122-1 du Code général de la fonction publique).

Le référent invite alors l'autorité hiérarchique à confier la passation des marchés publics pour lesquels l'entreprise en question est susceptible de candidater à un autre agent en application de l'article L. 122-1 du Code général de la fonction publique.

- **Agent qui souhaite recommander son frère pour une prestation gérée par son service**

Une commune recherche un prestataire pour des animations pédagogiques. Responsable éducation, jeunesse et politique de la ville dans la commune en question, un agent aimerait recommander son frère. Le choix du prestataire, l'émission du bon de commande et le suivi de la prestation seraient confiés à l'adjoint de cet agent. Le responsable, quant à lui, se chargerait des dossiers de subventions CAF auxquelles les prestations, confiées éventuellement à son frère, seraient éligibles. L'agent interroge alors le référent déontologue sur ses obligations de probité, d'impartialité, et surtout sur le risque de conflit d'intérêts.

Le référent rappelle les obligations de l'agent public (dignité, impartialité, intégrité et probité selon l'article L. 121-1 du Code général de la fonction publique) et la définition du conflit d'intérêts. Pour lui, il n'existe aucun doute sur l'interférence entre l'intérêt public et les intérêts privés de l'agent en l'espèce. Il invite l'agent à saisir son responsable hiérarchique qui doit, en application de l'article L. 122-1 du Code général de la fonction publique, confier le traitement du dossier à un autre agent. Pour que l'obligation de déport soit respectée, le déport doit concerner aussi bien la passation que le suivi de l'exécution de la prestation (c'est le cas en l'espèce, puisque c'est l'adjoint de l'agent qui s'en charge). Mais ce déport sur un subordonné de l'agent semble contestable, puisqu'il doit être réalisé auprès d'un agent de même niveau hiérarchique ou hiérarchiquement supérieur.

Selon le référent, s'il peut être admis que le responsable éducation, jeunesse et politique de la ville puisse faire les demandes de subvention des prestations réalisées par son frère, pour émettre un avis favorable, il aurait fallu :

- Que la procédure de passation du marché soit réalisée par un service autre que le service

- éducation, jeunesse et politique de la ville ;
- Que la mise en concurrence soit réelle, les critères de sélection renforcés et la décision prise de façon collégiale ;
 - Que le suivi des prestations soit assuré par un agent autre qu'un subordonné du responsable éducation, jeunesse et politique de la ville.
- **Agent qui démissionne de son mandat de conseiller municipal : quel délai respecter pour l'instruction des dossiers relevant de son ancienne commune ?**

Un agent est chargé du suivi et du contrôle de certains dossiers sur un territoire donné. Il dispose, dans le cadre de ses fonctions, de marges de manœuvre importantes et d'une forte autonomie de décision. En parallèle, cet agent a été élu conseiller municipal dans une commune présente sur le territoire d'exercice de ses fonctions. Pendant son mandat, il a été déchargé des dossiers concernant la commune en question. Il s'interroge, à la suite de sa démission de son mandat, du délai à respecter avant de pouvoir reprendre l'instruction des dossiers relevant de la commune au sein de laquelle il était conseiller municipal.

Après un rappel des obligations des agents publics (articles L. 121-1, L. 121-4 et L. 121-5 du Code général de la fonction publique), le référent déontologue préconise à l'agent d'attendre un délai de six mois, à compter de la prise en compte effective de sa démission de conseiller municipal, avant de reprendre l'instruction des dossiers de la commune.

- **Installation d'un proche du maire dans un local communal afin d'y exercer une activité lucrative**

Un agent chargé des fonctions de secrétaire de mairie interroge le référent déontologue sur la situation suivante : est-ce que le maire fait preuve de délit de favoritisme en engageant financièrement la commune dans l'acquisition et les travaux de restauration d'une maison d'habitation afin d'y installer un restaurateur de son proche entourage ? L'agent s'interroge, en conséquence, sur ses obligations de réserve, de neutralité et d'obéissance hiérarchique.

Le référent déontologue opère un raisonnement en plusieurs temps.

Tout d'abord, sur l'exercice par une collectivité territoriale d'une activité commerciale. Il rappelle que les collectivités peuvent, en cas de défaillance de l'initiative privée, exercer une activité commerciale pour assurer la création ou le maintien d'un service nécessaire à la satisfaction des besoins de la population (Conseil d'État, 30 mai 1930, Chambre syndicale du commerce en détail de Nevers).

Ensuite, sur le lien juridique entre le maire et le commerçant. Aucune délibération n'a été prise concernant l'exploitation du restaurant. Le référent s'interroge sur les modalités de cette exploitation : contrat de la commande publique ou autorisation d'occupation temporaire (AOT) du domaine ? S'il s'agit d'un contrat de la commande publique, les règles de concurrence et de publicité préalables doivent être respectées. À défaut, il existe un risque de délit de favoritisme, sanctionné par l'article 432-14 du Code pénal. S'il s'agit d'une AOT, il convient de distinguer selon si elle porte sur le domaine public ou sur le domaine privé de la collectivité. Si l'AOT porte sur le domaine public, sa passation est soumise à une obligation de publicité et de mise en concurrence en application des articles L. 2122-1 et suivants du Code général de la propriété des personnes publiques. Si l'AOT porte sur le domaine privé, ces règles ne s'appliquent pas (Conseil d'État, 2 décembre 2022, n° 460100). En plus d'un risque de délit de favoritisme dans le cas d'un contrat de la commande publique, le

réfèrent note un risque de conflit d'intérêts. L'agent qui signale des faits susceptibles de relever du conflit d'intérêts bénéficie de la protection accordée aux lanceurs d'alerte en application de l'article L. 135-3 du Code général de la fonction publique. Cependant, l'agent encourt les peines réprimant la dénonciation calomnieuse (article L. 135-5 du Code général de la fonction publique).

Le réfèrent invite donc l'agent à faire preuve de prudence. Une dénonciation du conflit d'intérêts ou du délit de favoritisme risquerait d'être considérée comme calomnieuse. Il est toutefois du devoir de l'agent d'alerter le maire, par exemple par la rédaction d'une note, sur la procédure à respecter selon les différents cas de figure susmentionnés et les risques encourus, pénaux et administratifs, en cas de non-respect.

3. Les cumuls d'activités

Les cumuls d'activités sont encadrés par les articles L. 123-1 à L. 123-10 du Code général de la fonction publique, 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 réfèrent 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 réfèrent au cas par cas.

3.1 Les avis favorables rendus par le réfèrent déontologue

- **Activité de consultant dans le domaine de l'hygiène, de l'organisation et du métier de pâtissier dans une boutique de pâtisserie**

Ancien pâtissier confiseur, l'agent est aujourd'hui agent d'entretien dans sa collectivité. Il a été sollicité par son ancien employeur pour apporter son expertise dans les domaines de l'hygiène, de l'organisation et du métier de pâtissier (environ une heure par semaine) dans le cadre d'un projet d'ouverture d'une boutique de pâtisseries à thème en Suisse.

Le réfèrent estime que l'activité entre dans la catégorie « *expertise et consultation* » (article 11, 1° du décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020), susceptible d'être autorisée par l'employeur. Il émet donc un avis favorable, tout en rappelant à l'agent qu'une modification importante de l'activité, du temps de travail ou de la rémunération est considérée comme une nouvelle activité nécessitant une nouvelle autorisation.

- **Activité de médiateur familial**

Un agent d'un pôle médico-social, occupant actuellement un poste à temps partiel à 80 %, souhaite exercer une activité complémentaire de médiateur familial.

Le réfèrent émet un avis favorable subordonné aux prescriptions suivantes :

- Dans l'hypothèse d'un recrutement par une association, l'agent pourrait pratiquer ce cumul d'activités à condition d'être autorisé à réduire son temps de travail à 70 % (article L. 123-5 du Code général de la fonction publique).

- Dans l'hypothèse de la création d'une micro-entreprise pour exercer en libéral, l'agent pourrait pratiquer ce cumul d'activités à condition de continuer à exercer à temps partiel et à solliciter l'autorisation de son employeur pour bénéficier d'un temps partiel pour création d'entreprise (article L. 123-8 du Code général de la fonction publique).

Dans les deux cas, l'agent doit s'abstenir de se prévaloir de ses fonctions, d'établir des contacts clientèles dans le cadre de l'exercice de ses missions et, dans l'hypothèse de la création d'une micro-entreprise, avoir des clients domiciliés dans le secteur couvert par le pôle médico-social.

- **Activité spécifique de massage bien-être**

Un agent souhaite créer une micro-entreprise et dispenser une technique de massage spécifique bien-être

L'agent travaillant déjà à temps partiel, le référent déontologue lui conseille de demander à requalifier son temps partiel en temps partiel pour création d'entreprise. Pendant toute la durée du temps partiel, l'agent doit s'abstenir de faire mention de sa qualité de fonctionnaire dans l'exercice de son activité privée, 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 et de tout comportement susceptible de faire obstacle à la poursuite d'un traitement médical (Commission de déontologie de la fonction publique, avis, 17 janvier 2019, n° 18H6211).

- **Activité de conseil ou de prestation dans le domaine comptable et budgétaire à destination de collectivités territoriales**

Un agent, responsable finances-comptabilité d'une commune exerçant à temps complet, souhaite créer une auto-entreprise et exercer une activité de conseil ou de prestation dans le domaine comptable et budgétaire à destination de collectivités territoriales, en particulier les petites structures qui rencontreraient des difficultés de recrutement.

Le référent déontologue émet un avis favorable à double titre :

- Au titre de l'activité accessoire « *expertise et consultation* » (article 11, 1° du décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020), sous réserve de ne pas donner une consultation ou une expertise contraire aux intérêts de toute personne publique, et pas seulement ceux de la personne publique qui l'emploie. Le référent s'appuie sur plusieurs avis de la Commission de déontologie de la fonction publique. « *Constituent des activités accessoires [...] : une activité privée de conseil et d'assistance aux collectivités territoriales dans les domaines du droit public, des finances publiques et de la gestion* » (rapport d'activité, 2016). En outre, l'activité « *expertise et consultation* » doit être nécessairement ponctuelle et distinguée de la fourniture de véritables prestations de services, c'est-à-dire que l'agent doit rester dans un rôle de consultant et ne pas produire de livrables ni effectuer des actions commerciales pour le compte de son client (avis, 11 janvier 2018, n° 17T5417).
- Au titre du temps partiel pour création d'entreprise (article L. 123-8 du Code général de la fonction publique).

- **Activité de graphiste indépendant au service des collectivités territoriales**

Un agent en disponibilité pour convenances personnelles souhaite développer en tant qu'indépendant, une activité de graphisme et proposer ses services aux collectivités.

Le référent déontologue rappelle qu'ayant quitté provisoirement sa collectivité depuis moins de trois ans, l'agent doit saisir son employeur de toute activité privée lucrative en qualité de salarié ou non. Si le souhait de l'agent est de créer une entreprise, il serait opportun de mettre fin à la disponibilité pour convenances personnelles et de solliciter une disponibilité pour création d'entreprise d'une durée de deux ans maximum.

Il émet un avis défavorable à ce que l'agent propose ses services à sa collectivité employeur, quelle que soit la forme de l'intervention : agent contractuel, vacataire, réponse à un appel d'offres. En effet, un agent en disponibilité ne peut pas être employé par sa collectivité d'origine (Conseil d'État, 20 novembre 2002, n° 233449).

Il émet toutefois un avis favorable au recrutement de l'agent par une autre collectivité que la sienne, y compris l'établissement public de coopération intercommunale auquel la collectivité appartient, en qualité de vacataire (tâche précise, ponctuelle et limitée à l'exécution d'actes déterminés) ou d'agent contractuel (besoin non permanent) (Tribunal administratif de Rouen, 7 novembre 2017, n° 1503992). Il émet également un avis favorable à ce que l'agent propose ses services aux autres collectivités que la sienne en tant que prestataire de service sous réserve de s'abstenir, pendant une durée de trois ans à compter de la cessation de ses fonctions administratives, de toute relation professionnelle avec des personnes (collègues, élus ou tiers) avec lesquelles il a pu être en relation dans le cadre des fonctions exercées depuis trois ans ; sous réserve de respecter les règles de publicité et de mise en concurrence et de ne pas occuper un emploi permanent.

- **Activité de pâtissier**

Un agent, travaillant en restauration scolaire, souhaite créer une micro-entreprise de vente de pâtisseries en ligne.

Le référent estime que l'activité entre dans la catégorie « *vente de biens produits personnellement par l'agent* » (article 11, 11° du décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020), activité réalisable uniquement en créant une micro-entreprise. Il est donc favorable à l'activité envisagée sans toutefois que l'agent puisse vendre les pâtisseries à des collègues ou à des personnes rencontrées dans le cadre de ses fonctions.

- **Activité de conseil des collectivités en matière d'organisation de service et de management**

Un technicien sollicite le référent déontologue sur un cumul avec une activité de conseil des collectivités en matière d'organisation de service et de management.

Le référent estime que l'activité entre dans la catégorie « *expertise et consultation* » (article 11, 1° du décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020), susceptible d'être autorisée par l'employeur. Il émet un avis favorable sous réserve d'exercer cette activité auprès d'autres collectivités que celle qui l'emploie. L'agent pourrait aussi solliciter un temps partiel pour création d'entreprise.

- **Activité d'éducateur de tennis**

Ingénieur et titulaire du diplôme d'éducateur CQPET (Certification de Qualification Professionnelle Educateur de tennis), un agent souhaite exercer au titre d'un cumul une activité d'éducateur de tennis auprès de son club actuel et de clubs proches de sa résidence.

Le référent, estimant que l'activité entre dans la catégorie « *activité à caractère sportif ou culturel, y compris encadrement et animation dans les domaines sportif, culturel ou de l'éducation populaire* » (article 11, 3° du décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020), émet un avis favorable.

- **Activité de chef d'une exploitation agricole familiale**

Un ATSEM, exerçant à temps complet, s'interroge sur le cumul de son emploi avec l'activité de chef d'exploitation d'une EARL ayant pour objet le maintien en activité d'une exploitation agricole familiale.

Le référent déontologue s'appuie en particulier sur l'article 11 du décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020, 4° relatif à l' « *activité agricole au sens du premier alinéa de l'article L. 311-1 du Code rural et de la pêche maritime dans des exploitations agricoles constituées ou non sous forme sociale* ». En complément, l'article L. 311-1 du Code rural et de la pêche maritime dispose : « *Sont réputées agricoles toutes les activités correspondant à la maîtrise et à l'exploitation d'un cycle biologique de caractère végétal ou animal et constituant une ou plusieurs étapes nécessaires au déroulement de ce cycle ainsi que les activités exercées par un exploitant agricole qui sont dans le prolongement de l'acte de production ou qui ont pour support l'exploitation [...]* ».

En conséquence, le référent rend un avis favorable, sous réserve que l'agent obtienne l'accord exprès de l'autorité territoriale (article L. 123-7 du Code général de la fonction publique) et qu'il exerce cette activité pendant ses périodes de repos ou de congés.

- **Micro-entreprise (étude de sols, équipements électromécaniques, traitement de l'eau, panneaux photovoltaïques)**

Un agent, adjoint technique au sein d'un syndicat mixte, demande l'avis du référent déontologue sur la création d'une micro-entreprise dont l'activité se décline en plusieurs volets.

Le référent déontologue opère une distinction selon les activités en cause.

- La réalisation d'études de sols, l'expertise et le diagnostic d'installations de traitement de l'eau et l'expertise en dimensionnement de panneaux photovoltaïques pour les particuliers relèvent de l'activité « *expertise et consultation* » (article 11, 1° du décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020). Le référent émet sur ce point un avis favorable, sous réserve de l'autorisation donnée par l'employeur à l'agent.
- Toutefois, les activités qualifiées de réalisation de travaux (installation et montage d'équipements électromécaniques et exploitation et maintenance des installations de traitement de l'eau) n'entrent pas dans le cadre défini par ce décret. Le référent émet sur ce point un avis favorable sous réserve d'obtenir un temps partiel pour création d'entreprise (article L. 123-8 du Code général de la fonction publique).

Dans les deux cas, le référent déontologue avertit l'agent qu'il ne pourra pas exercer ses activités

sur le territoire des collectivités et établissements publics de coopération intercommunale membres du syndicat mixte et qu'il ne pourra se prévoir de sa qualité de fonctionnaire pour ses contacts clientèles.

3.2 Les avis défavorables rendus par le référent déontologue

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

L'agent, actuellement en disponibilité pour convenances personnelles, exerce une activité de vendeur à domicile indépendant de produits de nettoyage et de beauté. Il souhaite réintégrer sa collectivité sur un poste d'adjoint administratif en conservant son activité de vente à domicile.

Le référent déontologue relève que cette activité n'entre pas dans la catégorie des activités accessoires susceptibles d'être autorisées (article 11 du décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020). Selon une réponse ministérielle, l'activité de vendeur à domicile ne peut pas non plus être considérée comme une création d'entreprise, puisqu'elle n'entraîne pas d'inscription au registre du commerce et des sociétés avant une période de trois années (réponse ministérielle du 2 décembre 2008). Un seuil minimum de rémunération est également requis. Partant, aucun texte n'autorisant l'activité de vendeur à domicile indépendant, quel que soit le temps consacré, le référent émet un avis défavorable.

- **Activité d'extra dans le domaine de la restauration**

Un agent contractuel, exerçant les missions d'ATSEM à temps non complet, désire être informé sur les possibilités qui s'offrent à lui afin d'exercer une activité complémentaire d'extra dans le domaine de la restauration (pendant les vacances scolaires).

Le référent déontologue commence par rappeler que les dispositions relatives aux cumuls d'activités s'appliquent également aux agents contractuels en vertu de l'article L. 2 du Code général de la fonction publique.

Il considère que l'activité envisagée par l'agent ne fait pas partie de celles susceptibles d'être autorisées au titre de l'article 11 du décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020. Il émet donc un avis défavorable. Pour que cette demande de cumul reçoive un avis favorable, l'agent devrait occuper un emploi à temps non complet d'une quotité inférieure ou égale à 70 % de la durée réglementaire hebdomadaire du travail.

- **Activité utilisant une méthode de soins alternatifs qui permet d'apaiser durablement les souffrances et les peurs**

Un agent, infirmier puériculteur, désire être informé sur les possibilités qui s'offrent à lui afin d'exercer une activité complémentaire utilisant une méthode de soins alternatifs qui permet d'apaiser durablement les souffrances et les peurs. À l'issue de la formation, les personnes sont diplômées, mais ce diplôme n'est pas reconnu par l'État.

Le référent note que cette activité ne fait pas partie de celles susceptibles d'être autorisées au titre de l'article 11 du décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020. Sur la compatibilité de cette activité complémentaire avec les fonctions d'infirmier puériculteur, le référent s'appuie sur le rapport

d'activité de 2018 de la Commission de déontologie de la fonction publique : « *La commission a décidé de réviser sa doctrine et de l'uniformiser. Dorénavant, la commission n'assortit plus ses avis de compatibilité de réserves déontologiques pour le cas d'agents relevant des personnels soignants (sage-femme, infirmier, kinésithérapeute) cessant temporairement leurs fonctions, pour exercer une activité libérale relevant de leur compétence (avis n° Dossier FPH n° 18H2905, 18H2929 et 18H3130 du 11 octobre 2018). En effet, 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'activités :*

- 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 [...] ».*

Le référent, notant que la méthode appartient aux pratiques non conventionnelles, émet un avis défavorable au cumul d'activités. L'activité complémentaire envisagée pourrait méconnaître la notion de dignité des fonctions telle que définie par la Commission.

- **Activité de soins énergétiques**

Un agent, aide-soignant exerçant à temps non complet, souhaite créer une micro-entreprise afin de dispenser des soins énergétiques.

Le référent note que cette activité ne fait pas partie de celles susceptibles d'être autorisées au titre de l'article 11 du décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020. En outre, l'agent ne peut pas demander un temps partiel pour création d'entreprise qui n'est ouvert, selon l'article L. 123-8 du Code général de la fonction publique, qu'aux agents exerçant à temps complet. Les deux solutions qui s'offrent à l'agent sont les suivantes :

- Évoluer sur un emploi à temps complet et solliciter un temps partiel pour création d'entreprise sur la base de l'article L. 123-8 du Code général de la fonction publique.
- Demander à occuper un emploi à temps non complet de 24h30 hebdomadaire (ou moins) lui permettant d'exercer une activité privée lucrative à titre professionnel sur la base des articles L. 123-5 et L. 123-6 du Code général de la fonction publique.

Si l'une de ces deux options est envisageable, il restera à déterminer, dans le cadre d'une éventuelle autre saisine, la compatibilité de l'activité de praticien en soins énergétiques avec l'emploi public d'aide-soignant. L'avis risque d'être défavorable en application de la jurisprudence de la Commission de déontologie de la fonction publique (cf. avis présenté ci-dessus).

- **Activité de président d'une SAS (activité agricole) au sein de laquelle le conjoint de l'agent est salarié**

Un agent, rédacteur au sein du service ressources humaines de sa collectivité, demande au référent si, en qualité d'agent public, il peut être président à titre bénévole d'une société par action simplifiée dont l'activité est agricole et au sein de laquelle son conjoint est salarié.

Le référent déontologue note que l'exercice d'une activité bénévole n'est soumis à aucune demande d'autorisation préalable, car il relève de la vie privée. Cependant, l'agent public doit, même en cas d'activité bénévole, respecter les interdictions mentionnées à l'article L. 123-1 du Code général de la fonction publique, parmi lesquelles figure la participation à des organes de direction des sociétés (réponse ministérielle du 30 août 2011).

En conclusion, le référent déontologue émet un avis défavorable, car un agent public ne peut pas participer à un organe de direction, même bénévole, dès lors qu'il s'agit d'une société. Cette participation bénévole ne serait possible qu'au sein d'une association à but non lucratif.

- **Animation d'ateliers de fabrication d'objets en macramé pour les enfants du centre de loisirs d'un CCAS de la commune au sein de laquelle l'agent travaille et auprès d'autres collectivités**

Un agent, adjoint au service des finances de sa collectivité, a créé récemment une micro-entreprise de fabrication d'objets en macramé. L'autorisation de cumul a été délivrée par l'employeur sur la base de l'article 11, 11° du décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020 « *vente de biens produits personnellement par l'agent* ».

Le CCAS, rattaché à sa collectivité, souhaite faire appel à ses services pour des ateliers de fabrication d'objets en macramé auprès des enfants du centre de loisirs. L'agent se demande s'il peut légalement travailler pour le compte du CCAS et d'autres collectivités. En l'espèce, la demande de l'agent porte sur l'animation d'un atelier, et non sur la vente de biens produits personnellement par lui-même. Une nouvelle autorisation doit donc être délivrée par l'employeur.

De manière générale, l'animation d'ateliers auprès d'enfants d'un centre de loisirs pourrait relever d'une activité accessoire régie par l'article 11, 3° « *activité à caractère sportif ou culturel, y compris encadrement et animation dans les domaines sportif, culturel ou de l'éducation populaire* », ou 8° « *activité d'intérêt général exercée auprès d'une personne publique ou auprès d'une personne privée à but non lucratif* ».

Concernant plus précisément l'animation d'ateliers auprès du CCAS, le référent note qu'il ne s'agit pas de l'employeur principal de l'agent, mais il se peut que l'agent travaille pour le compte du CCAS via une convention de mise à disposition. Le risque serait une atteinte à l'obligation de probité, mais également un conflit d'intérêts. Sur ce point, le référent émet un avis défavorable tant au titre de l'activité de micro-entrepreneur qu'au titre d'un recrutement.

Concernant enfin l'animation d'ateliers auprès d'autres collectivités, le référent émet un avis favorable tant au titre de l'activité de micro-entrepreneur qu'au titre d'un recrutement en tant que vacataire.

4. Le temps partiel pour création d'entreprise

Selon l'article L. 123-8 du Code général de la fonction publique, « *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.

- **Activité dans le domaine de la sophrologie**

L'agent souhaite créer une micro-entreprise dans le domaine de la sophrologie afin de tenir des ateliers de coaching et de formation le soir et les week-ends. Il sollicite une autorisation de temps partiel à 80 % pour créer cette micro-entreprise, mais il apparaît que cette entreprise existe déjà.

La collectivité émet un doute sérieux sur la compatibilité de cette activité avec les fonctions de l'agent, qui n'entre pas, selon elle, dans la définition de l'activité accessoire « *enseignement et formation* ».

Le référent déontologue rappelle les dispositions de l'article L. 123-8 du Code général de la fonction publique relatif au temps partiel pour création d'entreprise. Toute activité peut être exercée à ce titre à la double condition que l'employeur accepte la demande de temps partiel de l'agent et que l'activité ne méconnaisse pas l'une des obligations déontologiques de l'agent. L'activité n'a donc pas à entrer dans la liste des activités accessoires susceptibles d'être autorisées dans le cadre d'un cumul d'activités, comme semble le sous-entendre la collectivité.

Le référent invite la collectivité à s'assurer d'obtenir toutes les pièces nécessaires à l'instruction de la demande avant de se prononcer : saisine initiale de l'agent informant l'autorité hiérarchique de son souhait d'exercer une activité privée et d'être placé, à ce titre, dans une position conforme à son statut ; copie du contrat d'engagement pour les agents contractuels ; description du poste envisagé comportant toutes les informations utiles et circonstanciées permettant l'appréciation de la demande par l'autorité hiérarchique ; le cas échéant, les statuts ou projets de statuts de l'entreprise que l'agent souhaite créer ou reprendre ; le cas échéant, l'extrait du registre du commerce et des sociétés (extraits K ou K bis) ou la copie des statuts de la personne morale que l'agent souhaite rejoindre (article premier de l'arrêté du 4 février 2020 relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique).

Sur la compatibilité de l'activité envisagée avec les fonctions exercées, le référent s'interroge sur le risque de manquement au devoir de dignité du fonctionnaire. L'activité de sophrologie est citée dans le guide de la Mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires (Miviludes) sur la santé et les dérives sectaires, mais seulement en tant que méthode de relaxation. Il ne s'agirait donc pas d'une pratique thérapeutique non conventionnelle et le risque de dérives

sectaires serait faible. Quand bien même il s'agirait d'une pratique non conventionnelle, depuis 2018, la position de la Commission de déontologie de la fonction publique est relativement souple quant à l'exercice de ces pratiques par des agents qui n'appartiennent pas à la filière médico-sociale (rapport d'activité, 2018, p. 51). Ainsi, en l'espèce, dès lors que l'activité est légale et que l'agent occupe des fonctions administratives, il n'y a pas lieu de se prononcer sur le bien-fondé de l'activité envisagée, qui ne risque pas de porter atteinte à l'image de l'administration.

Le référent s'interroge également sur le risque de prise illégale d'intérêts, qui est généralement écarté en cas de temps partiel pour création d'entreprise, étant donné que l'agent crée son activité et qu'il n'a donc pas pu y avoir d'interférence avec ses fonctions avant le début de l'activité. Néanmoins, il convient de l'examiner, car en l'occurrence, l'agent précise dans sa demande que son entreprise existe déjà. Après avoir rappelé le cadre juridique (article L. 123-1 du Code général de la fonction publique et article 432-12 du Code pénal) et l'avis de la Commission de déontologie de la fonction publique selon lequel 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, le référent estime que la situation ne présente aucun risque de prise illégale d'intérêts. En effet, l'agent exerce son activité en-dehors de son temps de travail et ne semble pas avoir été en lien avec son employeur au titre de son activité privée.

Il ne semble donc pas y avoir d'obstacle à l'octroi d'un temps partiel pour création d'entreprise, si ce n'est le fait que l'entreprise soit préexistante. En effet, il ne s'agit pas d'une création (ni d'une reprise) d'entreprise, mais la poursuite d'une activité réalisée grâce à une micro-entreprise préexistante et déjà immatriculée au registre du commerce et des sociétés. Bien que cette situation ne soit pas expressément prévue par les textes, une tolérance semble pouvoir être accordée en considérant que le temps partiel aura bien pour objet de développer l'entreprise déjà créée. L'employeur pourrait émettre des réserves, sur le modèle de l'avis rendu par la Commission de déontologie concernant un projet d'activité de sophrologue : « *un agent assistant socio-éducatif principal peut exercer en cumul les activités d'éducateur spécialisé et de sophrologue, sous réserve qu'il s'abstienne de prendre en charge des personnes rencontrées dans le cadre de l'exercice de ses fonctions administratives, de tout démarchage sur le lieu d'exercice de ses fonctions ainsi que de faire état de sa qualité de fonctionnaire dans l'exercice de son activité privée* » (avis, 17 janvier 2019, n° 18H6211).

Le temps partiel est alors susceptible d'être accordé pour une durée maximale de quatre ans, durée au terme de laquelle l'agent devra : soit reprendre à temps plein ; soit solliciter un temps partiel sur autorisation ; soit quitter ses fonctions pour se consacrer à son entreprise (disponibilité ou démission).

Si la collectivité s'en tenait à une appréciation stricte du temps partiel pour création ou reprise d'entreprise et refusait de l'accorder dans ce cas, elle pourrait autoriser la poursuite d'une activité antérieure sur le fondement de l'article L. 123-4 du Code général de la fonction publique, lequel dispose : « *L'agent public lauréat d'un concours ou recruté en qualité d'agent contractuel de droit public peut continuer à exercer son activité privée en tant que dirigeant d'une société ou d'une association à but lucratif pendant une durée d'un an, renouvelable une fois, à compter de son recrutement* ». Il s'agirait alors d'une régularisation rétroactive de l'activité exercée par l'agent (pour la durée suivante : du 20 juin 2022 – date de recrutement de l'agent – jusqu'au 20 juin 2024 au plus tard).

Si l'agent souhaitait poursuivre son activité par la suite, cela ne serait pas possible sous la forme d'un cumul d'activités. En effet, selon la Commission de déontologie, l'accompagnement et le coaching ne peuvent pas être considérés comme une activité d'enseignement et de formation au sens de l'article 11 du décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020.

Le référent émet donc un avis favorable sous réserve de l'appréciation de la collectivité et des abstentions susmentionnées pendant toute la durée du temps partiel. Il invite la collectivité à se livrer à une nouvelle appréciation de l'activité privée à l'occasion de toute demande de renouvellement du temps partiel. L'agent devra déclarer, sans délai, toute modification dans l'exercice de son activité, notamment les nouvelles prestations proposées à ses clients. Enfin, il est rappelé que la collectivité pourra à tout moment s'opposer à la poursuite de l'activité privée si l'intérêt du service le justifie, si les informations sur le fondement desquelles l'autorisation a été délivrée ou celles communiquées dans la déclaration sont inexactes ou en cas de manquements aux obligations déontologiques (manquements qui peuvent faire l'objet d'une sanction disciplinaire).

- **Activité de gestion et de conseil dans le domaine de l'environnement à destination du BTP**

L'agent, actuellement détaché sur l'emploi fonctionnel de DGS dans la strate 10 à 20 000 habitants, sollicite un temps partiel à 60 % pour créer son entreprise de gestion et de conseil dans le domaine de l'environnement à destination du BTP (secteur privé) et travailler dans une société de conseil et gestion basée en Isère : gestion administrative et accompagnement à la création de plateformes de recyclage de matériaux. Il est prévu que ce temps partiel dure six mois, puis que l'agent prenne une disponibilité avec changement de région pour rejoindre sa compagne.

Sur le principe, la collectivité est favorable à cette demande, car le domaine d'activité est éloigné des missions de l'agent et la durée est limitée (l'agent changera de région dans quelques mois). Cependant, il lui semble nécessaire de cadrer l'activité dans l'intervalle, en émettant des réserves sur la possibilité de travailler avec des personnes ou des entreprises rencontrées dans le cadre des fonctions administratives de l'agent et sur le fait de s'abstenir de tout démarchage sur le lieu d'exercice des fonctions en qualité de directeur de la collectivité.

Le référent déontologue rappelle le cadre juridique du temps partiel pour création d'entreprise. Il s'interroge sur le risque de prise illégale d'intérêt. Ce risque peut être écarté en l'espèce, dans la mesure où l'activité envisagée par l'agent n'a pas encore d'existence juridique et qu'il n'est pas envisagé qu'il entretienne des liens contractuels avec la collectivité ni qu'il fournisse des prestations à cette dernière. Toutefois, 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 (articles L. 121-4 et L. 121-5 du Code général de la fonction publique). Pour apprécier le risque de conflit d'intérêts ou de prise illégale d'intérêts, il est possible de se référer aux travaux de la Commission de déontologie de la fonction publique, qui prend également en compte le fait que la possible confusion entre les fonctions publiques et privées de l'agent puisse remettre en cause le fonctionnement normal et l'indépendance de l'administration. Elle a ainsi pu se prononcer sur des situations similaires à celle de l'agent, que ce soit après une cessation de fonctions ou dans le cadre d'un cumul d'activités. Elle a émis les avis suivants :

- Saisie du cas d'un ancien responsable du service des usages numériques d'une métropole qui souhaitait créer un cabinet de conseil en développement numérique, la Commission a confirmé son avis favorable sous réserve qu'il s'abstienne pendant trois années de toute relation professionnelle avec son ancien service ainsi qu'avec les entreprises, collectivités et

organismes avec qui il avait été en relation professionnelle au titre de ses fonctions administratives pendant trois années à compter de la cessation de ces relations. En revanche, la Commission a renoncé à la réserve faisant interdiction à l'agent d'exercer son activité professionnelle dans le ressort géographique de la métropole où il exerçait antérieurement ses fonctions (avis, 8 février 2018, n° 18-7-0312).

- La Commission considère, eu égard au risque de confusion que génère la proximité des activités exercées, de surcroît en cumul, 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, 29 mai 2018, n° 18E1719).
- Saisie de la demande d'un agent, responsable départemental du centre régional de la propriété forestière qui souhaitait créer une entreprise qui aurait eu pour objet la gestion forestière, la Commission a assorti son avis de compatibilité de réserves tendant à ce qu'il s'abstienne, d'une part, de toute relation professionnelle avec les personnes physiques ou morales dont il a eu à connaître des dossiers de plan simple de gestion dans le cadre de ses fonctions administratives et, d'autre part, de toute relation professionnelle avec le centre régional de la propriété forestière « *Ile-de-France Centre Val de Loire* » pour des dossiers concernant des forêts situées dans le département dont il avait la charge (avis, 14 juin 2018, n° 18E2006).
- S'agissant d'agents de l'INRAP créant une société ayant pour objet le conseil aux entreprises et l'assistance à maîtrise d'ouvrage en matière d'archéologie préventive, la Commission a assorti son avis de réserves tendant à ce qu'ils s'abstiennent, au titre de leur activité privée, de proposer des services à des aménageurs publics ou privés avec lesquels ils ont été en relation dans le cadre de leurs fonctions administratives, et ce pour une période de trois ans à compter de la dernière intervention concernant chacun d'entre eux et de toute relation professionnelle à son initiative avec la direction de l'INRAP dont ils dépendaient dans un délai de trois ans après leur départ (avis, 20 juin 2019, n° 19E2985 et 19E2392).

En l'espèce, dans l'hypothèse où l'autorisation serait donnée à l'agent d'exercer son activité, cette autorisation devrait nécessairement être assortie de réserves. Ce projet d'activité pourrait en effet amener l'agent à entrer en contact avec des entreprises avec lesquelles il aurait été en relation dans le cadre de ses fonctions administratives.

Par ailleurs, bien que le référent déontologue ne soit compétent pour se prononcer que sur la demande de temps partiel pour création d'entreprise, et non sur la demande de cumul d'activités qui lui est jointe, laquelle relève de l'appréciation discrétionnaire de l'employeur, il convient malgré tout de souligner une possible incohérence dans la demande de l'agent. En effet, ce dernier sollicite un temps partiel pour une quotité de 60 %, ce qui lui permettrait de libérer deux jours de la semaine afin de créer et développer son entreprise. Or, il précise dans sa demande de cumul d'activités, dont le référent déontologue a également eu connaissance, qu'il projette d'exercer une activité salariée en tant que secrétaire général d'une société, à raison de deux jours de travail par semaine. Or, l'article L. 123-8 du Code général de la fonction publique dispose : « *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 exercer, à ce titre, une activité privée lucrative* ». L'activité privée exercée pendant le temps libéré par le passage à temps partiel pour création ou reprise d'entreprise doit donc être consacrée à cette création ou reprise d'entreprise. L'agent ne peut pas solliciter un temps partiel pour exercer une activité

accessoire salariée, sauf à solliciter un temps partiel sur autorisation et à obtenir en parallèle une autorisation de cumul d'activités. Concernant ce potentiel cumul d'activités, il convient en outre de rappeler qu'en application de la jurisprudence de la Commission de déontologie, les activités d'expertise et de consultation correspondent à des activités nécessairement ponctuelles et doivent être distinguées de la fourniture de prestation de services. Elles ne peuvent pas constituer une activité de conseil (avis, 11 janvier 2018, n° 17T5417).

Le référent émet donc un avis favorable à la création d'une entreprise de conseil dans le cadre d'un temps partiel pour création d'entreprise, sous réserve qu'elle ne s'accompagne pas de l'exercice d'une activité salariée en parallèle. Durant ce temps partiel, l'agent devra s'abstenir de fournir directement ou indirectement des prestations de conseil ou d'effectuer des actions de démarchage ou de promotion de son entreprise sur le territoire de sa collectivité, mais également auprès des élus et agents de la collectivité, ainsi que des structures, entreprises et associations du territoire avec lesquelles il a été en relation professionnelle pour mettre en œuvre les projets de la collectivité dans le cadre de ses fonctions de directeur. Il convient enfin de rappeler que si le projet de départ en disponibilité se concrétisait, l'agent devrait présenter une nouvelle déclaration à son employeur s'il envisageait d'exercer une activité privée pendant cette disponibilité, afin de procéder à un nouveau contrôle de compatibilité avec ses anciennes fonctions sur le fondement de l'article L. 124-4 du Code général de la fonction publique.

- **Activité d'assistance juridique, financière et/ou technique des maires des petites communes dans le nord de la France**

Un agent, juriste au sein de la collectivité, souhaite créer une société de prestations de services (avec une autre personne) pour satisfaire les besoins d'expertise juridique, financière et/ou technique des maires des petites communes dans le nord de la France. La forme juridique serait une société par action simplifiée : une forme de société qui permet de créer une entreprise en étant plusieurs associés. L'agent sollicite un temps partiel à 80 % pour un cumul d'activités à titre accessoire. La collectivité s'interroge sur la possibilité pour l'agent de participer aux organes de direction de sociétés ou d'associations à but lucratif.

Le référent déontologue rappelle, sur le fondement de l'article L. 123-1 du Code général de la fonction publique, l'interdiction pour un agent public de créer ou reprendre une entreprise immatriculée au registre du commerce et des sociétés ou au répertoire des métiers ou affiliée au régime prévu à l'article L. 613-7 du Code de la sécurité sociale ou de participer aux organes de direction de sociétés ou d'associations à but lucratif.

Il existe toutefois des exceptions. Un agent public peut créer une entreprise, soit pour exercer une activité accessoire prévue à l'article 11 du décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020, soit pour exercer une autre activité, mais à condition de travailler à temps partiel. L'agent sollicite, en l'espèce, un cumul d'activités au titre de l'activité « *expertise et consultation* ». Mais l'activité accessoire ne peut correspondre à la demande de l'agent pour deux raisons :

- D'une part, d'après un avis de la Commission de déontologie, l'identité de la personne pour laquelle l'expertise ou la consultation est faite doit être mentionnée dans la demande d'autorisation (avis, 14 décembre 2017, n° 17R0010).
- D'autre part, seule la forme juridique de la micro-entreprise est admise pour une activité accessoire. Aucune autre forme juridique d'entreprise ne peut être créée. En effet, l'avant dernier alinéa de l'article 11 du décret susvisé dispose : « *Les activités mentionnées aux 1° à*

9° peuvent être exercées sous le régime prévu à l'article L. 613-7 du Code de la sécurité sociale », article qui renvoie au régime micro-social.

La demande de l'agent doit alors s'inscrire dans le cadre de l'article L. 123-8 du Code général de la fonction publique relatif au temps partiel pour création d'entreprise. Il revient à l'autorité territoriale d'accepter ou non ce temps partiel, qui est sur autorisation. En l'espèce, l'activité envisagée ne paraît pas porter atteinte à l'indépendance et au fonctionnement normal du service dans la mesure où l'agent projette de travailler pour des collectivités qui se situent dans une région éloignée de celle dans laquelle il travaille.

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^{er} février 2020, un nouveau motif de saisine du référent déontologue par les collectivités, d'après les articles L. 124-4 à L. 124-6 du Code général de la fonction publique, 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 chargé d'opérations travaux, eau potable et assainissement souhaitant rejoindre un cabinet titulaire d'un marché de maîtrise d'œuvre auprès de sa collectivité employeur**

La collectivité sollicite l'avis du référent déontologue au sujet d'un agent qui demande une disponibilité pour convenances personnelles en vue d'exercer une activité privée au sein d'un cabinet, qui se trouve être titulaire auprès de la collectivité d'un marché de maîtrise d'œuvre. Elle a un doute sérieux sur la compatibilité de cette activité avec les anciennes fonctions de l'agent (chargé d'opération travaux, eau potable et assainissement), car le cabinet qui recrute l'agent assure la maîtrise d'œuvre d'un chantier en cours dont l'agent a pour mission de suivre les travaux.

La question soulevée porte alors sur des problématiques déontologiques en termes d'exercice d'une activité privée par un fonctionnaire cessant temporairement son activité et de risque de conflit d'intérêts.

Le référent déontologue rappelle que le Code général de la fonction publique encadre strictement les liens entre les agents publics et les entreprises privées en proscrivant toute prise illégale d'intérêts (article L. 123-1). La prise illégale d'intérêts est un délit pénal défini par l'article 432-12 du Code pénal. D'après l'article 432-13 de ce même Code, la prise illégale d'intérêts est également réprimée après la cessation des fonctions. Le référent rappelle enfin le cadre du conflit d'intérêts.

Pour apprécier le risque de conflit d'intérêts ou de prise illégale d'intérêts, il est possible de se référer aux travaux de la Commission de déontologie de la fonction publique, dont un extrait du rapport annuel pour l'année 2018 figure ci-dessous :

« 3.2. *La nature et les principaux critères du contrôle (principes et jurisprudence de l'année 2018)*

3.2.1. *Le respect de l'article 432-13 du Code pénal*

Au titre du contrôle dit « pénal », la commission est chargée, par le III de l'article 25 octies de la loi

du 13 juillet 1983 (devenu désormais l'article L. 124-10 du Code général de la fonction publique) d'apprécier si l'activité privée que le fonctionnaire projette d'exercer risque de le placer en situation de prise illégale d'intérêts réprimée par l'article 432-13 du Code pénal. Cet article réprime la prise de participation par travail, conseil ou capitaux dans une entreprise privée, dans toute entreprise ayant avec elle au moins 30 % de capital commun et dans toute entreprise ayant conclu avec elle un contrat comportant une exclusivité si le fonctionnaire, dans le cadre des fonctions qu'il a effectivement exercées au cours des trois dernières années :

- a été chargé d'assurer la surveillance ou le contrôle de cette entreprise ;
- a été chargé de conclure des contrats de toute nature avec cette entreprise ;
- a été chargé de proposer directement à l'autorité compétente des décisions relatives à des opérations réalisées par cette entreprise ;
- a été chargé de formuler un avis sur des décisions relatives à des opérations réalisées par cette entreprise ».

Lorsque la Commission constate que le fonctionnaire entend rejoindre une entreprise avec laquelle il a eu des liens visés par l'article 432-13, elle rend un avis d'incompatibilité de l'activité envisagée.

La Commission a eu à se prononcer sur des situations similaires à celle de l'agent et a émis des avis défavorables dans les cas suivants :

- Un agent, technicien territorial, occupait un emploi au sein d'un service mutualisé d'une commune et d'une communauté d'agglomération chargé des espaces verts et coordonnait la réalisation des travaux réalisés notamment par des sociétés prestataires, dont la société qu'il souhaitait rejoindre. Il résulte de l'instruction que dans le cadre des fonctions qu'il a effectivement exercées, l'agent avait été chargé d'assurer la surveillance et le contrôle des prestations fournies par la société qu'il souhaitait rejoindre à la collectivité qui l'emploie et qui a conclu avec cette dernière plusieurs marchés de travaux publics. L'agent s'est assuré de la conformité des travaux exécutés. La Commission a considéré que dans ces conditions, et alors même qu'il ne détenait aucun pouvoir de signature, l'agent devait être regardé comme ayant été chargé de formuler un avis sur un marché et de proposer directement à l'autorité compétente des décisions relatives à des opérations réalisées par la société ou de formuler un avis sur ces décisions au sens des dispositions de l'article 432-13 du Code pénal (avis, 12 avril 2018, n° 18T0595).
- Dès lors que l'agent de la collectivité, qui exerçait les fonctions d'adjoint technique en charge de la collecte des déchets, a été chargé de vérifier que la société qu'il souhaite rejoindre respectait les prescriptions du marché public la liant à la communauté d'agglomération, la Commission a considéré qu'il devait être regardé comme ayant contrôlé cette société (avis, 16 mai 2019, n° 19T2420).

D'après la HATVP, qui a succédé à la Commission de déontologie, 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 pour l'année 2020).

Celle-ci a donc été amenée à confirmer la jurisprudence de la Commission de déontologie dans des situations analogues :

- Le responsable des systèmes d'information d'une communauté de communes a souhaité rejoindre une société privée intervenant dans le secteur des télécommunications en tant que chef de projet. L'agent public avait participé à certaines commissions d'appel d'offres de la collectivité, en donnant un avis sur les offres présentées dans le cadre de marchés publics pour lesquels une société du même groupe que celle qu'il entendait rejoindre s'était portée candidate et avait obtenu l'attribution des marchés considérés. La HATVP a émis un avis d'incompatibilité au regard du risque de prise illégale d'intérêts (délibération n° 2020-64 du 14 avril 2020).
- Un agent, responsable du service architecture et patrimoine, envisageait de rejoindre une agence d'architecture, alors qu'il avait participé à la procédure de concours destiné à sélectionner l'attributaire d'un marché de maîtrise d'œuvre pour la création d'une crèche. L'agence d'architecture retenue était celle que l'agent souhaitait rejoindre. La HATVP a émis un avis d'incompatibilité au regard du risque de prise illégale d'intérêts (délibération n° 2020-138 du 28 juillet 2020).

En l'espèce, il ressort de la fiche de poste de l'agent que, dans le cadre de ses fonctions actuelles, il est chargé notamment :

- En phase « études » : d'établir les cahiers des charges des marchés publics, choisir les prestataires en rédigeant les rapports d'analyse des offres, assurer le suivi des maîtres d'œuvre en phase d'études/projets, élaborer les documents nécessaires à la passation et à l'avancée des marchés, suivre et valider les documents de marché, participer à la programmation pluriannuelle des travaux, définir et rédiger le cahier des charges techniques.
- En phase « travaux » : suivre les chantiers, assurer les contrôles préalables à la réception et la réception des travaux, assurer le suivi des maîtres d'œuvre en phase travaux, écrire ou valider les comptes-rendus de chantiers, étudier les modifications préconisées par le maître d'œuvre, contrôler les procédures de mise en œuvre des entreprises, le matériel et les matériaux.
- En phase « suivi » : assurer le suivi administratif et financier des projets, contrôler et valider les factures.

Il apparaît que l'agent a dû accomplir ces différentes missions dans le cadre du marché de maîtrise d'œuvre liant la collectivité au cabinet. Au regard du potentiel risque de prise illégale d'intérêts, il existe manifestement des interférences, en l'espèce, entre les fonctions de l'agent et les missions de maîtrise d'œuvre exercées par le cabinet, puisque l'agent a été chargé de sélectionner ce cabinet dans le cadre de la passation du marché et est chargé de son contrôle dans le cadre de l'exécution du marché en cours, alors qu'il envisage à l'avenir d'exercer le même type de fonctions pour le compte de ce cabinet.

Par conséquent, le référent déontologue émet un avis défavorable, car le risque de prise illégale d'intérêts semble caractérisé en application des définitions et jurisprudences précitées. En l'état, il ne semble pas exister de piste susceptible d'écarter ce risque, si ce n'est d'attendre que se soit écoulé un délai de trois ans entre le dernier acte accompli par l'agent en lien avec le cabinet et son recrutement par ce dernier. Le référent rappelle à la collectivité que si le présent avis ne permet pas de lever le doute sur la compatibilité de l'activité envisagée avec les anciennes fonctions de l'agent, elle dispose de la possibilité de saisir la HATVP.

- **Agent responsable du service de gestion des déchets qui souhaite rejoindre une entreprise en charge de la collecte des déchets**

Un technicien territorial occupant, au sein de la collectivité, l'emploi de responsable du service de gestion des déchets souhaite bénéficier d'une disponibilité pour rejoindre une entreprise intervenant sur le secteur de la collecte des déchets, y compris sur le département dans lequel il travaille.

En réalité, cette situation doit être analysée comme celle d'un agent désirant cesser ses fonctions. Il y a donc lieu d'appliquer le dernier alinéa de l'article L. 124-4 du Code général de la fonction publique selon lequel : « *Lorsque l'autorité hiérarchique a un doute sérieux sur la compatibilité de l'activité envisagée avec les fonctions exercées par l'agent public au cours des trois dernières années précédant le début de cette activité, elle saisit pour avis, préalablement à sa décision, le référent déontologue. Lorsque l'avis de ce dernier ne permet pas de lever ce doute, l'autorité hiérarchique saisit la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique* ».

En application des articles 432-12 et 432-13 du Code pénal et de la jurisprudence de la HATVP (cf. l'avis présenté ci-dessus), le référent déontologue rend un avis défavorable pour le placement en position de disponibilité de l'agent.

6. Les saisines du référent laïcité

Le référent laïcité, créé en 2022 et mentionné à l'article L. 124-3 du Code général de la fonction publique, est chargé d'apporter tout conseil utile au respect du principe de laïcité à tout agent public ou chef de service qui le consulte, notamment par l'analyse et la réponse aux sollicitations de ces derniers portant sur des situations individuelles ou sur des questions d'ordre général en lien avec leurs fonctions, y compris en cas de difficulté dans l'application du principe de laïcité entre un agent et des usagers du service public, sans pour autant pouvoir intervenir pour régler un différend avec un usager ni répondre à des sollicitations des usagers.

- **Questions diverses**

La question émanait du service prévention spécialisée d'une collectivité, dans le cadre de l'accompagnement des jeunes.

La sensibilisation faisant partie intégrante des missions du référent laïcité, il a été décidé d'organiser une réunion à ce sujet.

- **Conditions de recrutement d'agents féminins qui envoient des CV avec photo arborant une tenue ou un signe religieux**

Une collectivité s'interroge sur la possibilité, face aux problèmes de recrutement, d'employer des agents féminins envoyant des CV avec photo arborant une tenue ou un signe religieux.

Le référent laïcité opère un raisonnement selon la phase de la procédure de recrutement.

Il rappelle, tout d'abord, qu'en ce qui concerne le recrutement d'agents publics, qu'ils soient

fonctionnaires ou contractuels, la laïcité implique la non-discrimination : toute prise en compte de croyances individuelles pour refuser à un administré de concourir ou de postuler à un emploi public serait entachée d'excès de pouvoir (Conseil d'État, 25 juillet 1939, Demoiselle Beis ; Conseil d'État, 8 décembre 1948, Demoiselle Pasteau).

Le Code général de la fonction publique rappelle aux articles L. 111-1 et L. 131-1 que « *la liberté d'opinion est garantie aux agents publics [...]. Aucune distinction, directe ou indirecte, ne peut être faite entre les agents publics en raison de leurs opinions politiques, syndicales, philosophiques ou religieuses, de leur origine, [...] ou de leur appartenance ou de leur non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie ou une race* ». L'article L. 137-2 du même Code conforte le principe de non-discrimination : « *il ne peut être fait état, dans le dossier individuel d'un agent public, de même que dans tout document administratif, des opinions ou des activités politiques, syndicales, religieuses ou philosophiques de l'intéressé* ».

Partant, les convictions, quelles qu'elles soient, ne peuvent en aucun cas être prises en compte, soit pour retenir, soit pour ne pas retenir une candidature. Elles ne peuvent avoir de quelconques incidences lors du choix de la personne recrutée.

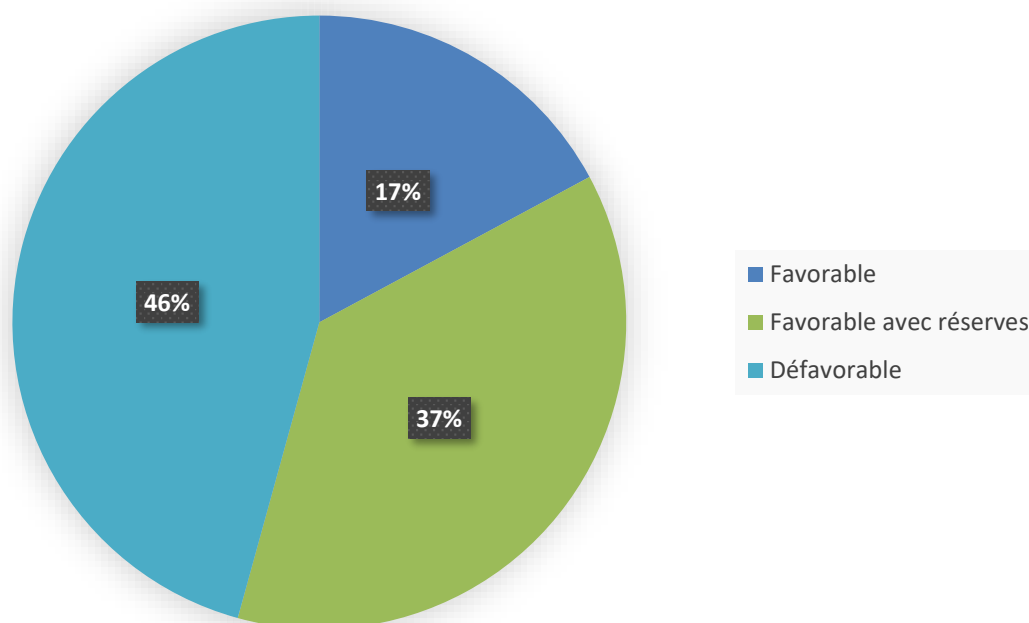
Ensuite, lors de l'entretien, le candidat qui se présente le fait en tant qu'usager ; il n'est pas encore agent. Il peut donc se présenter avec un signe religieux, mais le référent laïcité préconise de lui préciser qu'en cas de recrutement, et lorsqu'il sera agent public, il n'aura plus le droit de le faire. En cas de refus, sa candidature peut être rejetée (Cour administrative d'appel de Lyon, 28 novembre 2017, n° 15LY02801). En outre, lors d'un entretien, aucune question ne peut être posée au candidat sur ses convictions politiques, philosophiques ou religieuses (Conseil d'État, 10 avril 2009, El Haddioui).

Enfin, une fois en poste, quelles que soient les missions et les fonctions, l'agent public est soumis à un devoir strict de neutralité (Conseil d'État, avis, 30 mai 2000, Mlle Marteaux). Les articles L. 121-1 et suivants du Code général de la fonction publique précisent : « *L'agent public exerce ses fonctions avec dignité, impartialité, intégrité et probité [...]. Dans l'exercice de ses fonctions, il est tenu à l'obligation de neutralité. Il exerce ses fonctions dans le respect du principe de laïcité. À ce titre, il s'abstient notamment de manifester, dans l'exercice de ses fonctions, ses opinions religieuses* ». Aucun signe, quel qu'il soit, quelle que soit sa signification, ne doit donc être exhibé, quand bien même il ne s'agirait pas de prosélytisme. Il n'est 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.

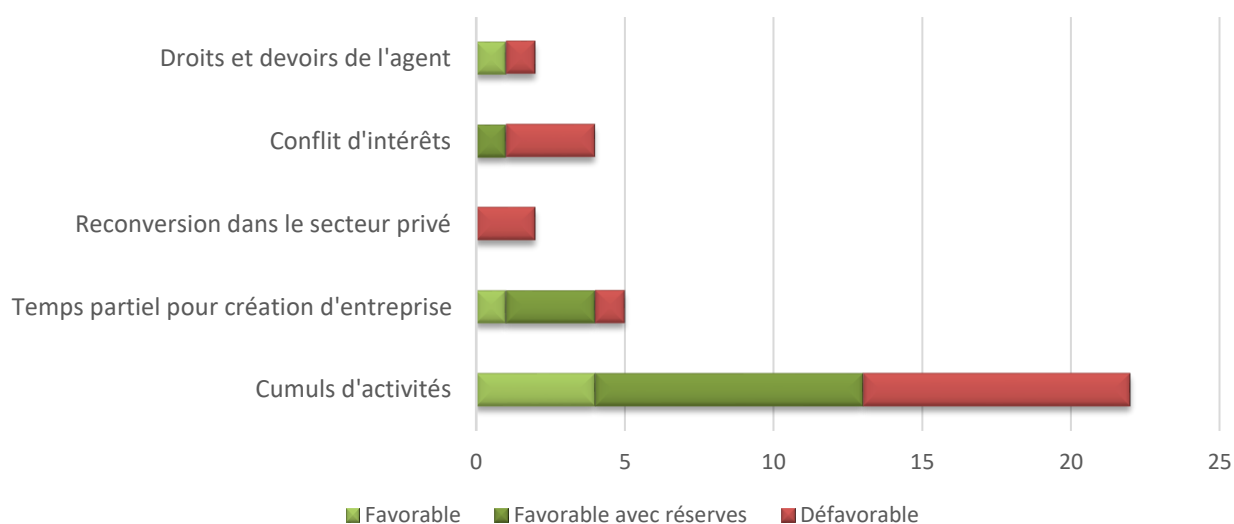
Le référent laïcité conclue avec l'avis suivant : les convictions religieuses, philosophiques ou politiques d'un candidat à un emploi public ne peuvent en aucun cas être prises en compte, ni lors de l'examen des candidatures, ni lors de l'entretien, ni dans la décision finale. Il convient cependant de rappeler, lors de l'entretien, que si la candidature est retenue, l'agent public devra se conformer au devoir de neutralité, qui lui interdit de manifester une quelconque conviction dans l'exercice de ses fonctions.

C – Sens des avis rendus

En 2023, le sens des avis rendus par le **référént 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 **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 : un avis de conformité et un avis de non-conformité.

Conclusions

Alors qu'en 2022, la répartition globale des avis était d'environ 70 % d'avis favorables, le cas échéant avec des réserves, pour 30 % d'avis défavorables (tendance identique les années précédentes), on observe en 2023 une répartition plus équilibrée : 54 % d'avis favorables, le cas échéant avec des réserves, pour 46 % d'avis défavorables.

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 et de conflit 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 référent laïcité a diminué en 2023. 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 2023, cela représentait 3,5 % de l'activité de conseil de ce service, soit 66 saisines.

Annexe - Tableau exhaustif des saisines reçues et avis rendus en 2023

a) CDG74

- **Référent déontologue**

N° saisine	Date	Auteur	Thème de la question	Nature de la question	Avis du Référent	Date	Référent
1	05/01	Agent	Cumul d'activités	Activité de consultant dans le domaine de l'hygiène, de l'organisation et du métier de pâtissier dans une boutique de pâtisserie	Favorable	02/02	LD
2	16/02	Agent	Cumul d'activités	Agent d'un pôle médico-social souhaitant exercer une activité de médiateur familial	Favorable sous réserve que l'agent s'abstienne : de se prévaloir des fonctions exercées dans la collectivité ; d'établir des contacts clients dans le cadre de ses fonctions ; d'avoir des clients domiciliés dans le secteur couvert par le pôle	11/05	LJV
3	27/03	Agent	Cumul d'activités	Activité spécifique de massage bien-être	Favorable sous réserve que l'agent s'abstienne : de mentionner sa qualité de fonctionnaire dans l'exercice de son activité privée ; de prendre en charge des collègues ou des personnes rencontrées dans le cadre de ses fonctions ; de tout démarchage sur le lieu d'exercice de ses fonctions ; de tout comportement susceptible de faire obstacle à la poursuite d'un traitement médical	10/05	LD

4	28/03	Agent	Cumul d'activités	Activité complémentaire dans le secteur de la sécurité ou de l'hôtellerie	Avis défavorable sauf à être autorisé à réduire la quotité de temps de travail à 70 %	05/06	LJV
5	29/03	Agent	Cumul d'activités	Activité de vendeur à domicile indépendant	Défavorable	23/04	LD
6	18/04	Agent	Cumul d'activités	Activité de conseil ou de prestation dans le domaine comptable et budgétaire à destination de collectivités territoriales	Favorable sous réserve de ne pas donner de consultation ou une expertise contraire aux intérêts de toute personne publique (et pas seulement à ceux de la personne publique qui emploie l'agent)	30/05	LD
7	03/05	Collectivité	Temps partiel pour création d'entreprise	Micro-entreprise dans le domaine de la sophrologie (ateliers de coaching et de formation)	Favorable sous 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 ; de tout démarchage sur le lieu d'exercice des fonctions ; d'exercer une activité identifiée comme présentant des risques de dérives sectaires et de tout acte constituant l'exercice illégal de la médecine	20/06	TB
8	12/06	Collectivité	Temps partiel pour création d'entreprise	DGS souhaitant créer une entreprise de gestion et de conseil dans le domaine de l'environnement à destination du BTP	Favorable sous réserve que cette création ne s'accompagne pas de l'exercice d'une activité salariée en parallèle et de ne pas fournir des prestations sur le territoire de la collectivité qui l'emploie	21/06	TB
9	21/06	Agent	Cumul d'activités	Extra dans le domaine de la restauration	Défavorable sauf si l'agent occupe un emploi à temps non complet d'une quotité inférieure ou égale à 70 %	10/08	LJV
10	29/06	Collectivité	Activité privée	Agent chargé d'opérations travaux, eau potable et	Défavorable	27/07	TB

			pendant une disponibilité	assainissement souhaitant rejoindre un cabinet titulaire d'un marché de maîtrise d'œuvre auprès de sa collectivité employeur			
11	30/06	Agent	Cumul d'activités	Activité de graphiste indépendant proposant ses services aux collectivités territoriales	Favorable sous réserve de : ne pas proposer ses services à sa collectivité ; être recruté par d'autres collectivités sous statut de vacataire ou contractuel (besoin non permanent) ; s'abstenir pendant trois ans de toute relation professionnelle avec des personnes avec lesquelles l'agent a pu être en relation dans le cadre de ses fonctions ; respecter les règles de publicité et de mise en concurrence ; ne pas occuper un emploi permanent	03/08	LD
12	19/07	Agent	Conflit d'intérêts	Passation d'un marché public par un agent avec une entreprise dans laquelle sa compagne occupe un poste de coordonnateur	Défavorable à la situation qui présente un risque de conflit d'intérêts	11/08	LD
13	26/07	Agent	Cumul d'activités	ATSEM souhaitant exercer une activité complémentaire d'animateur dans une MJC	Favorable	10/08	LJV
14	30/08	Agent	Cumul d'activités	Infirmier puériculteur souhaitant exercer une activité complémentaire utilisant une méthode de soins alternatifs qui permet	Défavorable	26/09	LJV

				d'apaiser durablement les souffrances et les peurs			
15	31/08	Agent	Conflit d'intérêts	Agent qui souhaite recommander son frère pour une prestation gérée par son service	Défavorable	03/10	LD
16	06/09	Agent	Conflit d'intérêts	Agent qui démissionne de ses fonctions de conseiller municipal : délai à respecter pour l'instruction des dossiers relevant de son ancienne commune	Favorable sous réserve d'attendre 6 mois à compter de la prise en compte effective de la démission de conseiller municipal avant de reprendre l'instruction des dossiers de la commune	21/09	LJV
17	08/09	Agent	Cumul d'activités	Activité de vente en ligne de pâtisseries	Favorable sous réserve de ne pas vendre les pâtisseries à des collègues ou personnes rencontrées dans le cadre des fonctions	15/09	LD
18	03/10	Agent	Cumul d'activités	Travail pendant les vacances scolaires dans une entreprise de bains nordiques	Défavorable	16/10	LD
19	06/10	Agent	Cumul d'activités	Activité de médiateur familial	Favorable sous réserve : d'exercer à temps partiel ; de s'abstenir de se prévaloir de ses fonctions, d'établir des contacts clientèles dans le cadre de ses missions et d'avoir des clients domiciliés dans le secteur géographique sur lequel l'agent intervient	03/10	LJV
20	06/10	Agent	Cumul d'activités	Activité de conseil des collectivités en matière d'organisation de service et de management	Favorable sous réserve d'exercer cette activité auprès d'autres collectivités que celle qui l'emploie	03/11	LJV

21	11/10	Agent	Cumul d'activités	Activité de soins énergétiques	Défavorable sauf si l'agent occupe un emploi à temps non complet d'une quotité inférieure ou égale à 70 %	25/10	LD
22	16/10	Agent	Cumul d'activités	Activité d'éducateur de tennis auprès du club actuel de l'agent et de clubs voisins	Favorable	03/11	LJV
23	24/10	Agent	Cumul d'activités	Activité d'assistant administratif ; Activité de vente d'objets décoratifs faits par l'agent	Défavorable, pour l'activité d'assistant administratif, sauf si l'agent obtenait la réduction de sa quotité de temps de travail à 70% ; Favorable pour l'activité de vente d'objets décoratifs faits par l'agent	25/10	LD
24	31/10	Agent	Droits et devoirs de l'agent	Devoir d'obéissance hiérarchique en cas de modification des conditions d'emploi relatives aux astreintes	Favorable	21/11	LD
25	14/11	Agent	Cumul d'activités	Chef d'exploitation d'une EARL ayant pour objet le maintien en activité d'une exploitation agricole familiale	Favorable	17/11	LJV
26	22/11	Collectivité	Temps partiel pour création d'entreprise	Agent du service communication qui souhaite développer une activité de médiateur, gestion des conflits	Favorable sous réserve : de ne pas intervenir dans une médiation impliquant l'EPCI employeur ou une commune membre, un agent de l'EPCI ou d'une commune membre, une personne rencontrée dans le cadre des fonctions ; de ne pas faire mention de la qualité de fonctionnaire	08/12	LD

27	04/12	Agent	Cumul d'activités	Micro-entreprise (étude de sols, équipements électromécaniques, traitement de l'eau, panneaux photovoltaïques)	Favorable sous réserve : de ne pas intervenir sur le territoire de sa collectivité et de se prévaloir de sa qualité de fonctionnaire pour ses contacts clientèles	24/01	LJV
28	12/12	Agent	Cumul d'activités	Activité de conseiller en gestion du patrimoine	Favorable sous réserve : d'exercer à temps partiel ; de s'abstenir de se prévaloir des fonctions auprès des contacts clientèles	18/01	LJV

- Référent laïcité

N° saisine	Date	Auteur	Thème de la question	Nature de la question	Avis du Référent	Date	Référent
1	28/09	Collectivité	Laïcité	Multiples questions portant sur la laïcité	Organisation d'une réunion sur la laïcité avec la collectivité	20/10	CB
2	18/10	Collectivité	Laïcité	Conditions de recrutement d'agents féminins qui envoient des CV avec photo arborant une tenue ou un signe religieux	Les convictions religieuses ne peuvent être prises en compte dans l'examen des candidatures, l'entretien et la décision finale. Rappeler lors de l'entretien que si la candidature est retenue, l'agent devra se conformer au devoir de neutralité (interdiction de manifester une quelconque conviction dans l'exercice de ses fonctions)	20/10	CB

b) CDG01

- Référent déontologue

N° saisine	Date	Auteur	Thème de la question	Nature de la question	Avis du Référent	Date	Référent
1	17/02	Agent	Conflit d'intérêts	Installation d'un proche du maire dans un local communal afin d'y exercer une activité lucrative	Défavorable à la situation qui présente un risque de conflit d'intérêts	05/03	LD
2	27/02	Agent	Cumul d'activités	Président d'une SAS (activité agricole) au sein de laquelle le conjoint de l'agent est salarié	Défavorable	13/03	LD
3	30/06	Collectivité	Reconversion dans le secteur privé	Responsable du service de gestion des déchets qui souhaite rejoindre une entreprise en charge de la collecte des déchets	Défavorable	10/08	LJV
4	31/07	Agent	Droits et devoirs de l'agent	Manquement à l'obligation de réserve d'un DGS qui expose publiquement, dans le cadre d'un conseil municipal, son mal-être au travail	Défavorable au manquement à l'obligation de réserve	22/08	LD
5	23/11	Collectivité	Reconversion dans le secteur privé	Assistant administratif dans une entreprise de travaux publics répondant à des appels d'offres de sa collectivité actuelle	Défavorable	15/12	LD

6	27/11	Agent	Cumul d'activités	Animation d'ateliers de fabrication d'objets en macramé pour les enfants du centre de loisirs d'un CCAS de la commune dans laquelle l'agent travaille et auprès d'autres collectivités	Défavorable auprès du CCAS de la commune dans laquelle l'agent travaille, mais favorable auprès d'autres collectivités	19/12	LD
7	18/12	Collectivité	Temps partiel pour création d'entreprise	Société par action simplifiée d'assistance juridique, financière et/ou technique des maires des petites communes dans le nord de la France	Favorable	29/12	LD

- Référent laïcité

Aucune saisine.