



## Rapport d'activité 2025 Réfèrent déontologue et laïcité des CDG74 et CDG01

### Sommaire

<b>PREAMBULE</b>	<b>1</b>
<b>A – TYPOLOGIE DES SAISINES</b>	<b>4</b>
<b>B – SELECTION D'AVIS RENDUS</b>	<b>5</b>
<b>1.1 LES DROITS ET DEVOIRS DE L'AGENT PUBLIC</b>	<b>5</b>
<b>1.2 LES SIGNALEMENTS DE CONFLITS D'INTERETS</b>	<b>5</b>
<b>1.3 LES CUMULS D'ACTIVITES</b>	<b>5</b>
<b>1.4 LE TEMPS PARTIEL POUR CREATION D'ENTREPRISE</b>	<b>13</b>
<b>1.5 LES RECONVERSIONS DANS LE SECTEUR PRIVE</b>	<b>14</b>
<b>1.6 LES SAISINES DU REFERENT LAÏCITE</b>	<b>15</b>
<b>C – SENS DES AVIS RENDUS</b>	<b>16</b>
<b>CONCLUSIONS</b>	<b>18</b>
<b>ANNEXE - TABLEAU EXHAUSTIF DES SAISINES REÇUES ET AVIS RENDUS EN 2025</b>	<b>19</b>
<b>A) CDG74</b>	<b>19</b>
<b>B) CDG01</b>	<b>21</b>

## 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 trois référents déontologues extérieurs au CDG pour connaître des saisines émanant des agents publics et 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 2025, les trois référents déontologues extérieurs au CDG sont M. Louis-Jean VILLARD, fonctionnaire retraité, Mme Lorène DELEPAU, personne qualifiée, et M. Grégoire CALLEY, Maître de conférences HDR.

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 et laïcité 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 (AFA) ;
- 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 cessant ou 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 ou contentieuse.

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 pas 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 2025 (Haute-Savoie et Ain). Cette année a encore été marquée par une baisse du nombre de saisines par rapport à l'année précédente :

- **18 saisines du référent déontologue (25 en 2024, soit une baisse de 24 %) ;**
- **1 saisine du référent laïcité (2 en 2024).**

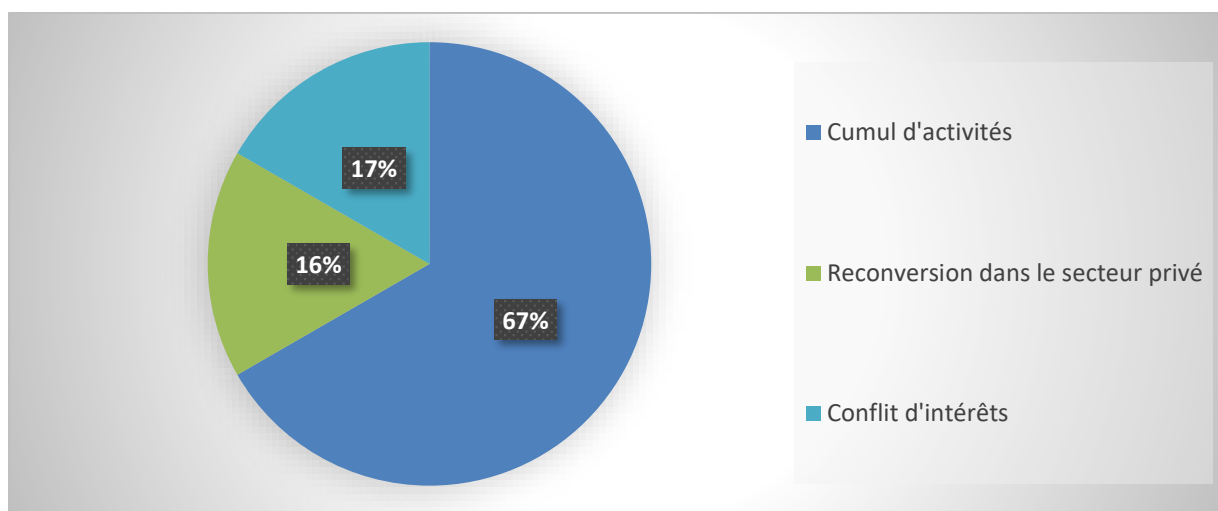
En revanche, cette année a été marquée par un **nombre important de saisines déclarées irrecevables** : 16 saisines du référent déontologue et 2 saisines du référent laïcité. Ces irrecevabilités sont justifiées par deux raisons principales.

- D'une part, dans un souci de sécurité juridique, de nombreuses collectivités saisissent directement le référent déontologue au sujet de cumuls d'activités. Il ne s'agit cependant pas d'un cas de saisine, par l'employeur, du référent déontologue.
- D'autre part, certaines saisines ne remplissent pas les conditions posées par l'article L. 124-4 du Code général de la fonction publique. Par exemple, un agent qui souhaiterait exercer une activité privée mais qui ne cesse pas temporairement ou définitivement ses fonctions, ou encore la saisine, a posteriori, du référent déontologue alors que selon cet article, l'autorité hiérarchique qui a un doute sérieux sur la compatibilité de l'activité envisagée avec les fonctions exercées par l'agent saisit pour avis, préalablement à sa décision, le référent déontologue.

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

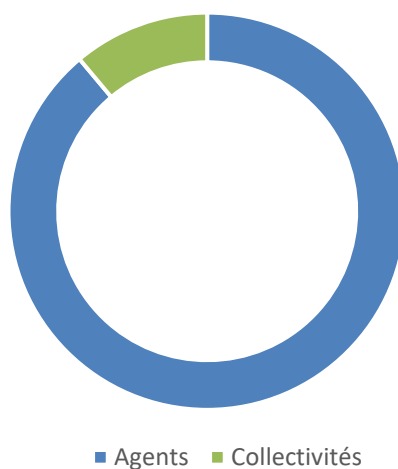
### *Nature des saisines recevables reçues en 2025*



Comme les années précédentes, la majorité des saisines du référent déontologue concerne les cumuls d'activités. Il s'agit de la thématique pour laquelle le référent est le mieux identifié par les agents et les collectivités, qui souhaitent souvent se sécuriser.

Concernant les auteurs, comme les années précédentes, la grande majorité des saisines émane, en 2025, des agents :

### *Auteurs des questions*



## **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.

### **1.1 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* ».

**En 2025, le référent déontologue n’a pas été saisi sur ce fondement.**

### **1.2 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 le conflit d’intérêts comme « *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.

**En 2025, le référent déontologue a été saisi à trois reprises concernant des conflits d’intérêts. Les avis ne sont pas précisés au vu de la spécificité et de la sensibilité des situations présentées au référent.**

### **1.3 Les cumuls d’activités**

Les cumuls d’activités sont encadrés par les articles L. 123-1 à L. 123-10, et R. 123-1 à R. 123-16 du Code général de la fonction publique.

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

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

**En 2025, le référent déontologue a été saisi à douze reprises concernant des cumuls d'activités.** Voici une sélection d'avis.

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

#### ○ **Activité de coaching/consulting**

L'agent, attaché principal occupant un emploi à temps complet et exerçant à temps partiel 80%, souhaite créer une micro-entreprise pour exercer une activité de thérapeute en relation d'aide (pour cette activité, voir l'avis défavorable rendu ci-dessous 1.3.2) et une activité de coaching/consulting. Il sollicite un temps partiel pour création d'entreprise.

Concernant l'activité de coaching/consulting, il s'agit d'accompagner des entreprises ou des collectivités dans le champ de l'intelligence émotionnelle, relationnelle et du soutien à la posture managériale.

Le référent déontologue note que cette activité peut être rattachée à l'activité accessoire « *Expertise et consultation* » (article R. 123-8, 1° du Code général de la fonction publique). Il existe toutefois plusieurs conditions :

- En application de la jurisprudence de la Commission de déontologie, l'activité « *Expertise et consultation* » doit être distinguée de la fourniture de véritables prestations de service, 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 n° 17T5417 du 11 janvier 2018).
- Pour entrer dans le champ des activités accessoires, la consultation doit être effectuée à la demande d'une personne dont l'identité doit être mentionnée dans la demande d'autorisation (avis n° 17R0010 du 14 décembre 2017). L'identité doit en effet pouvoir être connue de l'employeur public lors du dépôt de la demande d'autorisation de cumul, afin de pouvoir s'assurer que l'agent respectera l'interdiction de donner des consultations, de procéder à des expertises ou de plaider en justice dans les litiges intéressant toute personne publique (article L. 123-1 al. 2 du Code général de la fonction publique).

Le référent déontologue émet donc un avis favorable avec réserves : ne pas faire mention de sa qualité d'agent public dans l'exercice de son activité privée ; ne pas prendre en charge des collègues ou des personnes rencontrées dans le cadre des fonctions administratives ; ne faire aucun démarchage sur le lieu d'exercice des fonctions ; respecter les garanties minimales du temps de travail.

- Si l'activité est exercée dans le cadre d'une activité accessoire d'« *Expertise et de consultation* », l'agent pourrait exercer à temps plein ou à temps partiel (de droit ou sur autorisation) et exercer cette activité tant que son employeur lui en donnera l'autorisation. Il devrait toutefois faire pour chaque prestation, une demande d'autorisation à son employeur en précisant l'identité de la structure pour le compte de laquelle s'exercera l'activité accessoire envisagée, la nature, la durée, la périodicité et les conditions de rémunération de cette activité.
- Si l'activité est exercée dans le cadre « d'un temps partiel pour création d'entreprise », l'agent ne devra pas faire de demande d'autorisation pour chaque prestation. En revanche, l'activité ne pourra être exercée que pour une durée limitée dans le temps : 3 ans + 1 an.

#### ○ **Activité de fabrication de pièces métalliques**

L'agent, agent de maîtrise dans une structure intercommunale, souhaite créer une micro-entreprise pour exercer une activité de fabrication de pièces métalliques.

Le référent déontologue note que l'activité envisagée pourrait relever de l'activité accessoire « *Vente de biens produits personnellement par l'agent* » (article R. 123-8, 11° du Code général de la fonction publique).

Il rappelle à l'agent la nécessité d'obtenir de son employeur une autorisation préalable d'accomplir cette activité. Le non-respect de cette exigence procédurale exposerait l'agent au risque d'être sanctionné au plan disciplinaire.

Rien ne s'oppose à ce que cette autorisation soit délivrée pour une durée indéterminée. Mais rien ne s'oppose non plus à ce que l'Administration délivre cette autorisation pour une durée déterminée fixée selon l'appréciation des nécessités du service.

Dans une telle situation, la poursuite régulière de l'activité accessoire au-delà du terme fixé dans l'autorisation initiale ne pourrait pas se concevoir sans l'obtention préalable d'une nouvelle autorisation. Le non-respect de cette exigence exposerait l'agent au risque d'être sanctionné au plan disciplinaire également.

Par ailleurs, tout changement substantiel intervenant dans les conditions d'exercice ou de rémunération de l'activité exercée à titre accessoire par un agent public est assimilé à l'exercice d'une nouvelle activité. Il appartiendra alors à l'agent dans une telle hypothèse d'adresser une nouvelle demande d'autorisation à l'autorité hiérarchique (article R. 123-12 du Code général de la fonction publique).

Le référent déontologue émet un avis favorable avec réserves : s'abstenir de commercialiser auprès de la structure intercommunale les objets métalliques fabriqués dans le cadre de l'activité accessoire envisagée ; s'abstenir de réaliser auprès des services et du personnel de la structure intercommunale toute action de représentation ou de promotion des intérêts de la micro-entreprise.

- **Activité de conception d'outils de gestion numériques**

L'agent, occupant un emploi à temps complet dans une crèche, souhaite développer une activité de conception d'outils de gestion numériques. Plus précisément, son projet est de créer un logiciel pour permettre notamment à un magasin de développer un dispositif de « click and collect ». L'agent serait rémunéré par la création de ce logiciel et il pourrait percevoir un pourcentage des abonnements souscrits par les clients de ce nouveau dispositif.

Le référent déontologue rappelle que parmi les activités pouvant être librement exercées, se trouve la production des œuvres de l'esprit.

L'article L. 123-2 du Code général de la fonction publique dispose : « *La production des œuvres de l'esprit par un agent public, au sens des articles L. 112-1, L. 112-2 et L. 112-3 du code de la propriété intellectuelle, s'exerce librement, dans le respect des dispositions relatives au droit d'auteur des agents publics et sous réserve des articles L. 121-6 et L. 121-7 du présent code* ». En complément, selon l'article L. 112-2, 13° du Code de la propriété intellectuelle, sont considérés comme des œuvres de l'esprit au sens du présent code « *Les logiciels, y compris le matériel de conception préparatoire* ».

Le référent rappelle toutefois que, pour être pleinement qualifiée d'œuvre de l'esprit, l'œuvre doit présenter un caractère original et porter l'empreinte de la personnalité de son auteur. Elle doit être le résultat d'un effort créatif, et non pas la réponse à une « simple » demande commerciale. Au vu des éléments transmis par l'agent, le référent considère que la conception d'un outil numérique pour développer un dispositif de « click and collect » correspond à une œuvre de l'esprit.

Cependant, l'agent souhaite exploiter commercialement ce logiciel, en assurant la maintenance, un service après-vente, la gestion des abonnements, la relation avec les clients tout en percevant un pourcentage des abonnements.

Il convient alors de distinguer la création de l'outil, qui correspond à une œuvre de l'esprit (et donc à une activité pouvant librement être exercée), et la vente de son exploitation commerciale, qui nécessite de solliciter un temps partiel pour création d'entreprise en application de l'article L. 123-8 du Code général de la fonction publique. Ces deux activités ne risquant pas de compromettre ou de mettre en cause le fonctionnement normal, l'indépendance ou la neutralité du service ou encore de porter atteinte à la dignité des fonctions, le référent déontologue émet, dans ces conditions, un avis favorable.

- **Création d'une SCI en vue de la gestion locative d'un appartement**

L'agent, titulaire de catégorie B, souhaite créer une SCI en vue d'assurer la gestion locative d'un appartement dont il envisage de se porter acquéreur.

Le référent rappelle l'interdiction pour un agent public de créer ou de reprendre une entreprise en vertu de l'article L. 123-1 du Code général de la fonction publique. Parmi les dérogations à ce principe, la possibilité offerte à l'agent de se livrer à des activités de « gestion de son patrimoine personnel et familial » figurait explicitement dans l'article 25 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 : « *Les fonctionnaires et agents non titulaires de droit public peuvent librement détenir des parts sociales et percevoir les bénéfices qui s'y attachent. Ils gèrent librement leur patrimoine personnel ou familial* ».

Cette possibilité, introduite par l'article 20 de la loi n° 2007-148 du 2 février 2007, était conforme tant à la position retenue par le Conseil d'Etat, dans deux avis du 9 février 1949 et du 24 septembre 1952, qu'à la position retenue par le ministre de la fonction publique (v. la réponse du ministre de la fonction publique à la question parlementaire n° 12441, JO 27 avril 1998, Assemblée Nationale, p. 2386, v. plus récemment encore la réponse du ministre des collectivités locales à la question parlementaire, JO Sénat 17 mai 2012, p. 1222).

Elle permettait ainsi à l'agent public de créer des structures sociales dédiées à la gestion de son patrimoine sous réserve qu'il n'exerce dans ces entités aucune responsabilité opérationnelle susceptible de le faire apparaître comme exerçant en réalité une véritable activité professionnelle (v. Cour Administrative d'Appel de Nantes, 14 mai 2012, n° 11NT00871). Il en résultait qu'aucune violation de l'interdiction de cumul de son emploi public avec l'activité de gestion de son patrimoine personnel ne pouvait lui être reprochée s'il s'abstenait d'exercer dans les entreprises dédiées la fonction de dirigeant.

En conséquence, l'exercice au moyen de la création/reprise d'une SCI d'une activité de gestion du patrimoine personnel et familial dans les conditions susmentionnées n'avait pas à faire l'objet d'une autorisation préalable de l'administration ni même d'ailleurs d'une information préalable. Cet exercice ne supposait pas davantage de se conformer à l'article L. 123-8 du Code général de la fonction publique qui soumet aujourd'hui la création ou la reprise d'une entreprise à l'obligation pour l'agent concerné d'accomplir auprès de son administration son service à temps partiel.

Au regard de ces dispositions, le projet de création d'une SCI avec dévolution des fonctions de gérance au conjoint de l'agent ne semblait pas poser de difficultés au regard des obligations déontologiques s'imposant à tout agent public. Et il aurait pu être concrétisé sans obligation de solliciter l'autorisation préalable de l'employeur, sans obligation de l'informer et sans obligation d'occuper à temps partiel un emploi au sein de la fonction publique.

Mais le référent déontologue note que, pour une raison que l'on ignore, la référence à la « gestion du patrimoine personnel et familial de l'agent public » a disparu à l'occasion de l'entrée en vigueur de la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016. Et les nouvelles dispositions concernées du Code général de la

fonction publique relatives aux dérogations à la règle du non cumul ne font plus aujourd'hui référence à la gestion par l'agent de son patrimoine personnel.

D'une part, l'article L. 123-7 du Code général de la fonction publique consacré à la possibilité dérogatoire de cumuler l'occupation d'un emploi public avec une autre activité lucrative ou non se contente de mentionner la nécessité d'obtenir une autorisation préalable à ce cumul et de répondre à des conditions de fond exclusives de toute considération relative au patrimoine personnel et familial de l'agent. Le cumul ne peut donc désormais être régulièrement autorisé par l'employeur que dans l'unique mesure où l'activité envisagée présente un caractère accessoire et figure dans une liste d'activités fixée dans l'article R. 123-8 du Code général de la fonction publique. Or, la gestion par l'agent de son patrimoine immobilier personnel n'est pas mentionnée dans les activités susceptibles d'être cumulées.

D'autre part, l'article L. 123-8 du Code général de la fonction publique consacré à la possibilité dérogatoire de cumuler l'occupation de l'emploi public avec la création ou à la reprise d'entreprise se contente, quant à lui, d'imposer à l'agent d'obtenir de son employeur l'autorisation préalable d'accomplir son service à temps partiel.

Cette disparition a pu être interprétée comme n'ayant pas pour effet de remettre en cause la possibilité dérogatoire traditionnellement offerte à un agent de gérer son patrimoine personnel dans les conditions indiquées. En particulier, l'ancienne Commission de déontologie a pu considérer à plusieurs reprises que « *le législateur n'avait pas eu pour intention de remettre en cause la liberté des agents publics de gérer leur patrimoine personnel ou familial* » (v. sur ce point ces rapports 2016, p. 50 et 2019, p. 48 et 49). Sur le fondement de cette interprétation, la création d'une SCI dont le capital est partagé entre un agent public et son conjoint a pu être regardée comme ne relevant pas des interdictions de cumul, ni d'ailleurs de la compétence de la Commission de déontologie. Et cela alors même que l'agent public assurait la gérance de cette SCI (v. son avis n° 16E1826 du 7 juillet 2016).

Au final, le référent déontologue retient l'interprétation selon laquelle les dispositions actuelles de l'article L. 123-1 du Code général de la fonction publique interdisant le cumul doivent être appliquées, sous la réserve traditionnelle de l'exercice par l'agent d'une activité de gestion de son patrimoine personnel et familial.

Il n'empêche que la disparition des dispositions législatives susmentionnées crée aujourd'hui une incertitude juridique fâcheuse que seule la jurisprudence administrative pourra dissiper.

Un jugement récent du tribunal administratif de Strasbourg semble aller dans le sens du maintien de cette possibilité dérogatoire dans les conditions susmentionnées. Pour se prononcer sur la conformité aux obligations déontologiques d'un cumul avec l'emploi public occupé, la juridiction fait en effet référence à la gestion par l'agent public de son patrimoine personnel et familial alors même que cette mention ne figure plus dans le corpus normatif statutaire applicable aux agents publics (TA Strasbourg, 22 juillet 2024, n° 2206253, v. également CAA Douai, 9 mars 2023, n° 22DA00487). Malgré tout, cette jurisprudence semble trop isolée et insuffisamment explicite pour permettre de dégager une ligne de conduite claire et suffisamment sûre.

Dans ce contexte d'incertitude, le référent déontologue conseille à l'agent de faire preuve de prudence, en demandant à son employeur d'autoriser, préalablement à sa mise en œuvre, son projet de gestion dans le cadre d'une SCI. Il y aurait alors deux hypothèses :

- Soit l'employeur considèrera que la nouvelle réglementation du cumul d'emplois - telle qu'elle est aujourd'hui codifiée dans le Code général de la fonction publique - doit être interprétée comme permettant encore à un agent public de se livrer dans les conditions susmentionnées à une activité de gestion de son patrimoine personnel et familial en dehors de toute autorisation préalable de l'administration, position que le référent déontologue retient.
- Soit l'employeur considèrera que la gestion du patrimoine personnel et familial de l'agent ne constitue plus une exception générale à l'application des règles relatives au cumul d'une activité avec un emploi public. Il examinera alors la mise en œuvre du projet de gestion immobilière dans le cadre d'une SCI au regard de la dérogation ouverte par l'article L. 123-7 du Code général de la fonction publique ou de celle ouverte par l'article L. 123-8 du Code général de la fonction publique.
  - L'examen de cette demande sur le terrain de l'article L. 123-7 du Code général de la fonction publique devrait conduire l'employeur à refuser le projet de cumul, car l'activité de gestion immobilière ne figure pas dans la liste prévue à l'article R. 123-8 du Code général de la fonction publique.
  - L'examen de cette demande sur le terrain de l'article L. 123-8 du Code général de la fonction publique devrait conduire l'employeur à soumettre la mise en œuvre de ce projet à l'accomplissement d'un service à temps partiel.

### 1.3.2 Les avis défavorables rendus par le référent déontologue

#### ○ **Activité de thérapeute en relation d'aide**

L'agent, attaché principal occupant un emploi à temps complet et exerçant à temps partiel 80%, souhaite créer une micro-entreprise pour exercer une activité de thérapeute en relation d'aide et une activité de coaching/consulting (pour cette dernière, voir l'avis favorable rendu ci-dessus 3.1). Il sollicite un temps partiel pour création d'entreprise.

Concernant l'activité de thérapeute en relation d'aide, il s'agit d'accompagner toute personne rencontrant une difficulté dans sa vie en proposant un lieu d'écoute et des outils concrets pour aller vers un mieux-être.

Le référent déontologue note qu'il s'agit de consultations individuelles, qui ne relèvent pas des activités accessoires.

Cette activité ne peut en effet pas relever de l'expertise ou de la consultation, dans la mesure où l'ex-Commission de déontologie considère que la consultation doit relever d'une activité ponctuelle, ce qui n'est pas le cas des activités libérales de consultation thérapeutique.

Cette activité ne peut pas relever non plus des services à la personne, qui sont listées limitativement par l'article L. 7231-1 du Code du travail : garde d'enfants ; assistance aux personnes âgées, aux personnes handicapées ou aux autres personnes qui ont besoin d'une aide personnelle à leur domicile ou d'une aide à la mobilité dans l'environnement de proximité favorisant leur maintien à domicile ; services aux personnes à leur domicile relatifs aux tâches ménagères ou familiales.

Lorsque l'activité souhaitée par l'agent n'entre pas dans la liste des activités accessoires, ce qui est le cas de l'activité de thérapeute en relation d'aide, l'agent a la possibilité de demander un temps partiel pour création d'entreprise, qui peut être accepté par l'employeur sous réserve du contrôle déontologique.

A ce sujet, le référent déontologue note que l'activité de thérapeute en relation d'aide est une activité de soins non conventionnels.

La Commission de déontologie de la fonction publique a établi une jurisprudence afin de savoir si une activité de soins non conventionnels risque ou non de compromettre ou de mettre en cause le fonctionnement normal, l'indépendance ou la neutralité du service ou encore de porter atteinte à la dignité des fonctions et être, à ce titre, acceptée ou non par l'employeur. La Commission de déontologie de la fonction publique distingue les activités de soins non conventionnels à but thérapeutique de celles qui n'ont pas ce but thérapeutique.

Les activités de soins non conventionnels sans but thérapeutique (Qi gong, méditation, sophrologie...) peuvent être autorisées en cumul d'activités par toutes catégories d'agents, toutes fonctions confondues.

Toutefois, les activités de soins non conventionnels à but thérapeutique ne peuvent pas être exercées en cumuls par certaines catégories d'agents. Précisément, la Commission de déontologie de la fonction publique a estimé que « *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. 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* ». Par exemple, la Commission de déontologie a estimé qu'un enseignant ne peut être autorisé à créer une entreprise pour pratiquer des thérapies complémentaires en énergétique chinoise (avis n° 19E0003 du 14 février 2019).

Dans la situation qui lui est présentée, le référent déontologue relève que l'agent occupe un emploi d'un niveau supérieur. Par ailleurs, le but thérapeutique de l'activité est avéré. Le référent conclut alors que la pratique en cumul d'une activité de soins non conventionnels à visée thérapeutique lui est interdite.

> A noter que le référent déontologue a tenu un raisonnement similaire pour l'activité de massage suédois.

- **Activité de ferrailleur**

L'agent, adjoint technique occupant un emploi à temps complet, souhaite créer une micro-entreprise pour exercer une activité de ferrailleur.

Le référent déontologue émet un avis défavorable en considérant que l'activité envisagée ne relève pas de la liste des activités accessoires prévue à l'article R. 123-8 du Code général de la fonction publique.

- **Activité administrative dans l'entreprise de son conjoint**

L'agent, occupant un emploi à temps complet, souhaite travailler comme support administratif dans l'entreprise de son conjoint pour traiter les tâches urgentes, de manière ponctuelle. L'agent serait alors rémunéré pour cette mission.

Le référent déontologue note qu'il s'agit d'une activité de conjoint salarié, et non de conjoint collaborateur (pour lequel l'activité n'est pas rémunérée). Au vu de ces éléments, il émet un avis défavorable en considérant que l'activité envisagée ne relève pas de la liste des activités accessoires prévue à l'article R. 123-8 du Code général de la fonction publique.

## **1.4 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 les articles R. 123-14 à R. 123-16 du Code général de la fonction publique.

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 à une reprise concernant un temps partiel pour création d'entreprise. La question a été posée dans le cadre d'une demande plus générale relative au cumul d'activités. Son raisonnement est précisé ci-dessus (1.3.1).**

## **1.5 Les reconversions dans le secteur privé**

Il s'agit des cas de saisine qui relevaient initialement de la Commission de déontologie de la fonction publique et qui constituent, depuis le 1<sup>er</sup> février 2020, un 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 R. 124-27 à R. 124-37 du Code général de la fonction publique précisent les modalités de ce contrôle.

**Le référent a été saisi à trois reprises concernant des reconversions dans le secteur privé.**

- **Démission pour être intégré dans une entreprise fournissant des prestations environnementales**

Une communauté de communes saisit le référent déontologue sur la mise en œuvre d'un projet de reconversion professionnelle de l'un de ses agents. Celui-ci exerce ses fonctions en tant qu'ingénieur, responsable d'un service de gestion des milieux aquatiques. Il a présenté sa démission pour exercer des fonctions dans une entreprise qui fournit des prestations commerciales à la communauté de communes. Il s'agirait plus précisément pour l'agent, d'intégrer en tant que salarié associé cette entreprise fournissant des prestations environnementales, spécialisée notamment dans les milieux aquatiques. La communauté de communes éprouve ainsi un doute sérieux sur la compatibilité de cette activité avec les fonctions exercées par l'agent au cours des trois années précédant le début de cette activité lucrative.

La compatibilité de l'activité professionnelle envisagée par l'agent avec ses fonctions précédemment occupées est examinée au regard :

- Du risque de voir l'activité envisagée compromettre ou mettre en cause le fonctionnement normal, l'indépendance ou la neutralité du service : le référent déontologue note que telles qu'elles sont présentées dans la saisine, les fonctions précédemment exercées par l'agent sont de nature à interférer par leur contenu et leur périmètre géographique avec l'activité lucrative envisagée. La nouvelle activité est présentée comme une garantie de fiabilité des prestations que l'entreprise sera ultérieurement amenée à délivrer à la communauté de communes. Le risque de compromettre le fonctionnement normal, l'indépendance ou la neutralité du service est établi dès lors que l'agent entretient, dans le cadre de la nouvelle activité privée, des liens professionnels avec son ancien employeur ou avec des personnes

physiques ou morales avec lesquelles il a pu être en relation dans le cadre de l'exercice de ses fonctions. En l'occurrence, l'agent est amené à tisser des liens professionnels avec des personnes avec lesquelles il est a minima entré en contact à l'occasion de l'exercice de ses fonctions. Cette situation est susceptible d'alimenter l'impression que l'exercice par l'agent de ses fonctions administratives a été mis à profit pour se constituer une clientèle, ce qui risque de porter atteinte à la neutralité du service public et à la réputation de la communauté de communes. En outre, cette activité est de nature à conduire l'agent à développer avec ses anciens collègues des contacts, ce qui porterait atteinte de manière apparente à l'indépendance ou à la neutralité du service public. Le référent déontologue insiste sur le fait que ce risque peut être établi sans pour autant que les agents concernés aient effectivement cherché à s'affranchir de leurs obligations d'indépendance ou de neutralité. Ce risque peut être identifié dès l'instant où le projet de mobilité professionnelle permet d'entretenir de manière apparente dans l'esprit des usagers une défaillance dans le fonctionnement normal, l'indépendance ou la neutralité du service public auquel l'agent était attaché.

- Du risque de voir l'activité envisagée par l'agent méconnaître tout principe déontologique mentionné aux articles L. 121-1 et L. 121-2 du Code général de la fonction publique : rien dans la saisine ne laisse supposer que la mise en œuvre de ce projet a amené ou amènerait l'agent dans le cadre d'un éventuel retour dans les effectifs de la communauté de communes à exercer ses fonctions auprès de cette dernière en transgressant les obligations de dignité, d'impartialité, d'intégrité, de probité et de neutralité qui s'imposent aux agents publics.
- Du risque de voir l'agent en situation de conflits d'intérêts (articles 432-12 et 432-13 du Code pénal) : compte tenu des fonctions exercées au sein de la communauté de communes, la probabilité d'avoir eu à traiter un dossier avec l'entreprise concernée est importante. En conséquence, le risque de voir l'agent tomber sous le coup de l'infraction prévue par l'article 432-13 du Code pénal est particulièrement élevé.

Au vu de l'ensemble de ces éléments, le référent émet un avis défavorable.

## 1.6 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.

- **Question sur les tenues et les signes que les agents peuvent arborer**

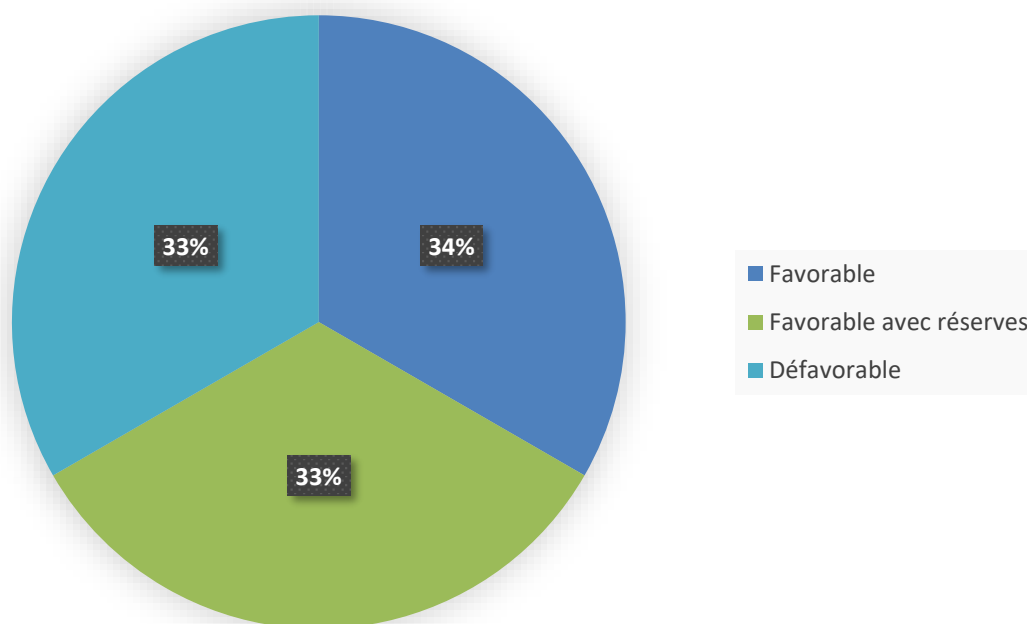
Une collectivité interroge le référent laïcité concernant le port du voile pendant la pause méridienne par un agent contractuel recruté comme cantinier.

Le référent laïcité rappelle que tout agent public est soumis à un devoir strict de neutralité en application de l'article L. 121-2 du Code général de la fonction publique. Ainsi, toute personne ayant un lien avec une mission de service public doit respecter cette obligation de neutralité. Il n'y a donc aucunement besoin de tenir compte de la nature, du degré du caractère ostentatoire – ou ostensible – du signe, des fonctions occupées, des intentions, qu'il soit en contact ou non avec les usagers, le signe religieux qu'il porte, sa forme ou sa couleur. Il est interdit de manière générale à l'agent de manifester ses convictions religieuses, politiques ou philosophiques (CAA Lyon, n° 15LY02801, 28 novembre 2017).

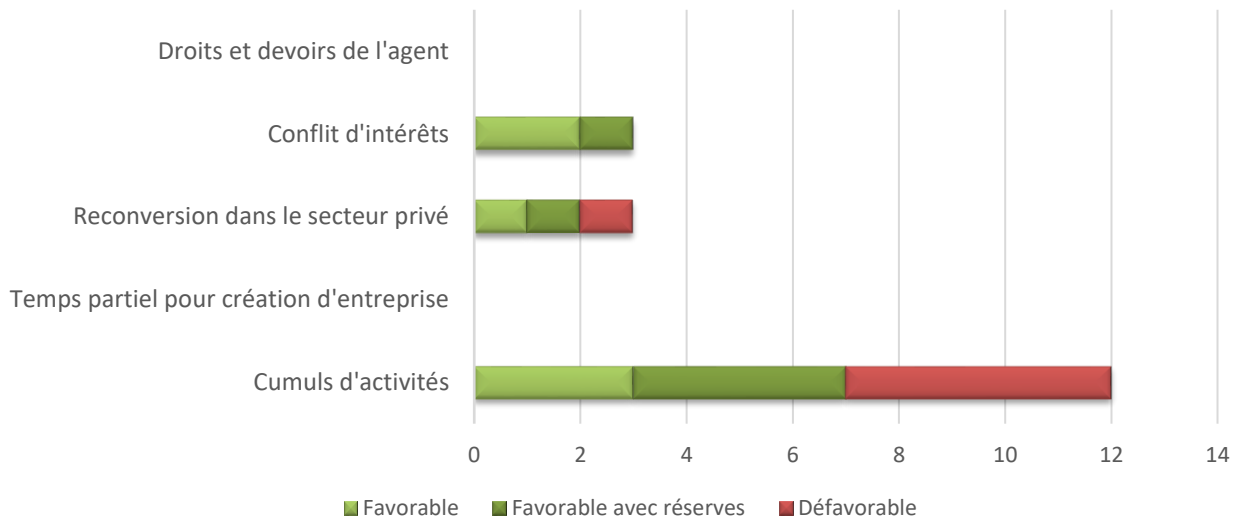
Le référent préconise alors un rappel à l'agent des règles en vigueur et des contours du principe de neutralité.

## C – Sens des avis rendus

En 2025, 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 la question qui lui a été soumise, au regard du respect de l'obligation de laïcité des agents publics, a été le suivant : un avis de non-conformité.

## Conclusions

On observe, comme en 2024 et les années précédant 2023, une majorité d'avis favorables, le cas échéant avec réserves (67%), pour 33% d'avis défavorables.

Les avis défavorables concernent majoritairement des projets de cumuls d'activités n'entrant pas dans les listes des activités accessoires définies règlementairement ou portant atteinte aux obligations des agents publics.

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.

On peut regretter, de manière générale, que le référent déontologue ne soit pas informé par les agents et les collectivités qui l'ont saisi des suites données à ses avis.

On relève également, en 2025, une hausse importante des saisines irrecevables.

Par ailleurs, le référent laïcité n'a connu qu'une saisine en 2025, émanant d'un employeur public. Il semble que, soit le respect du principe de laïcité ne pose pas de difficultés particulières quant à son application, soit il existe une méconnaissance du dispositif du référent laïcité qui pourrait peut-être être dissipée par une communication ciblée.

Pour finir, il convient de rappeler, comme lors du précédent rapport, que le nombre de saisines du référent déontologue présenté dans ce rapport ne tient pas compte des conseils délivrés en matière de déontologie par le service expertise juridique du CDG74, 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 2025, cela représentait 60 demandes.

## Annexe - Tableau exhaustif des saisines reçues et avis rendus en 2025

### a) CDG74

- Référent déontologue

N° saisine	Date	Auteur	Thème de la question	Nature de la question	Avis du Référent	Date	Référent
1	24/03	Agent	Cumul d'activités	1) Activité de thérapeute en relation d'aide 2) Activité de coaching/consulting	1) Défavorable 2) Favorable avec réserves	06/05	LD
1 bis	12/05	Agent	Cumul d'activités	1) Activité de thérapeute en relation d'aide 2) Activité de coaching/consulting (compléments)	Favorable	19/05	LD
2	07/04	Agent	Cumul d'activités	Activité de fabrication de pièces métalliques	Favorable avec réserves	04/05	GC
3	16/06	Agent	Cumul d'activités	Activité d'assistance aux fins d'évacuation des personnes bloquées dans un ascenseur	Défavorable	21/07	GC
4	15/07	Agent	Cumul d'activités	Activité de ferrailleur	Défavorable	27/08	LJV
5	29/07	Agent	Conflit d'intérêts	Fonctions et mandat électif	Favorable	09/09	LD
6	14/08	Agent	Conflit d'intérêts	Agent public et mandataire social	Favorable	03/09	GC

7	19/08	Agent	Cumul d'activités	Activité de massage musculaire suédois	Défavorable	04/11	LD
8	30/09	Agent	Cumul d'activités	Activité de formateur en Haute-Savoie	Favorable avec réserves	06/11	GC
9	01/10	Agent	Conflit d'intérêts	Fonction de directeur et président d'association	Favorable avec réserves	17/12	LVJ
10	17/11	Agent	Cumul d'activités	Activité de conception d'outils de gestion numériques	Favorable	29/12	LD

- Référent laïcité

N° saisine	Date	Auteur	Thème de la question	Nature de la question	Avis du Référent	Date	Référent
1	04/04	Collectivité	Laïcité	Tenues et signes que les agents peuvent arborer	Non conforme	27/06	CB

## b) CDG01

### • Référent déontologue

N° saisine	Date	Auteur	Thème de la question	Nature de la question	Avis du Référent	Date	Référent
1	19/01	Agent	Reconversion dans le secteur privé	Demande de disponibilité pour exercer une activité d'avocat	Favorable avec réserves	03/02	LD
2	20/01	Agent	Cumul d'activités	Activité de conseil en matière de recherche de financements	Favorable avec réserves	21/02	LJV
3	03/02	Collectivité	Reconversion dans le secteur privé	Démission pour être intégré dans une entreprise fournissant des prestations environnementales	Défavorable	17/03	GC
4	24/02	Collectivité	Reconversion dans le secteur privé	Demande de disponibilité pour exercer une activité dans la grande distribution	Favorable	03/03	LD
5	26/03	Agent	Cumul d'activités	Activité de ménage	Favorable avec réserves	04/06	LVJ
6	08/04	Agent	Cumul d'activités	Création d'une SCI en vue de la gestion locative d'un appartement	Favorable	20/05	GC
7	10/07	Agent	Cumul d'activités	Activité administrative dans l'entreprise de son conjoint	Défavorable	28/07	LD

### • Référent laïcité

Aucune saisine.