



## Rapport d'activité 2024 Réfèrent déontologue et laïcité des CDG74 et CDG01

### Sommaire

<b>PREAMBULE</b> .....	<b>1</b>
<b>A – TYPOLOGIE DES SAISINES</b> .....	<b>3</b>
<b>B – SELECTION D’AVIS RENDUS</b> .....	<b>4</b>
<b>1. LES DROITS ET DEVOIRS DE L’AGENT PUBLIC</b> .....	<b>4</b>
<b>2. LES SIGNALEMENTS DE CONFLITS D’INTERETS</b> .....	<b>4</b>
<b>3. LES CUMULS D’ACTIVITES</b> .....	<b>9</b>
<b>4. LE TEMPS PARTIEL POUR CREATION D’ENTREPRISE</b> .....	<b>14</b>
<b>5. LES RECONVERSIONS DANS LE SECTEUR PRIVE</b> .....	<b>15</b>
<b>6. LES SAISINES DU REFERENT LAÏCITE</b> .....	<b>18</b>
<b>C – SENS DES AVIS RENDUS</b> .....	<b>20</b>
<b>CONCLUSIONS</b> .....	<b>21</b>
<b>ANNEXE - TABLEAU EXHAUSTIF DES SAISINES REÇUES ET AVIS RENDUS EN 2024</b> .....	<b>22</b>
<b>A) CDG74</b> .....	<b>22</b>
<b>B) CDG01</b> .....	<b>25</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 2024, 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 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 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.

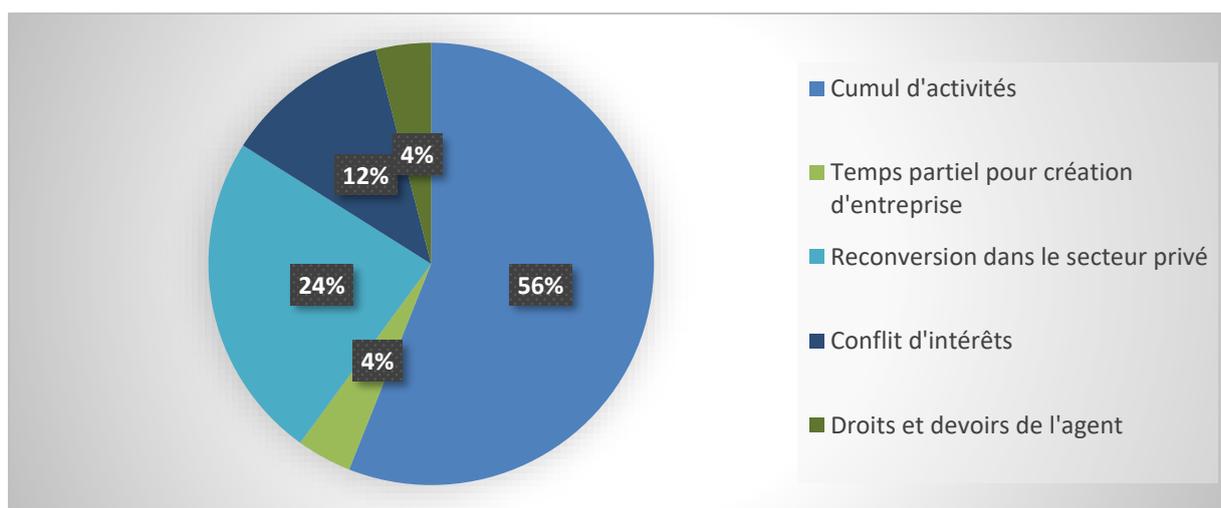
Le présent rapport vise à dresser un état des lieux quant au nombre et au type de saisines reçues en 2024. Cette année a été marquée par une baisse du nombre de saisines par rapport à l'année précédente :

- 25 saisines du référent déontologue (Haute-Savoie et Ain) (35 en 2023, soit une baisse de 28 %) ;
- 2 saisines du référent laïcité (2 en 2023).

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

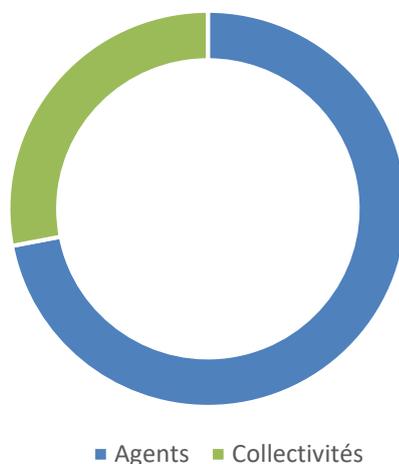
### *Nature des saisines reçues en 2024*



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.

### **Auteurs des questions**



Concernant les auteurs des saisines, comme en 2023, la grande majorité des saisines émane, en 2024, 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 un agent, à propos de l'obligation d'obéissance hiérarchique (l'avis ne sera pas précisé au vu de la spécificité et de la sensibilité de la situation présentée au référent).

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

- **Agent souhaitant participer gratuitement à une sortie proposée par une société de transport, société habituellement en charge de sorties extra-scolaires organisées par la collectivité**

Dans le cadre de ses missions, un agent organise régulièrement des sorties extra-scolaires pour les enfants. Il sollicite, à ce titre, des transporteurs qui établissent des devis. La société de transport qui travaille habituellement avec la collectivité a lancé une invitation pour participer gratuitement à une sortie sur une journée. L'agent s'interroge sur la possibilité de participer à cette journée, qui a lieu en-dehors de son temps de travail, sans porter atteinte aux principes déontologiques.

La perception d'un cadeau ou d'une invitation par un agent public n'étant encadrée par aucun texte, le référent s'appuie sur la jurisprudence de l'Agence française anti-corruption (AFA). En 2022, l'AFA a publié un guide sur les risques d'atteintes à la probité concernant les cadeaux et invitations. L'AFA précise que l'acceptation de cadeaux ou d'invitations peut heurter les obligations déontologiques suivantes : dignité, impartialité, intégrité et probité (article L. 121-1 du Code général de la fonction publique). Le non-respect de ces obligations expose ainsi l'agent à un risque de sanction disciplinaire. Et, dans certaines circonstances, l'acceptation peut exposer l'agent à un risque de sanction pénale (concussion, trafic d'influence, prise illégale d'intérêts, etc.).

L'ensemble de ces libéralités, qui ont une valeur monétaire, sont par nature susceptibles d'impacter l'impartialité de l'agent qui en est destinataire. C'est ainsi que l'AFA pose le principe de n'accepter aucun cadeau ou invitation dans l'exercice des fonctions de l'agent public.

En pratique, si l'agent peut accepter des cadeaux de faible valeur (boîte de chocolats, goodies, etc.), l'acceptation des prestations proposées dans le cadre de la sortie organisée par la société de transport paraît plus délicate. Bien que les prestations soient sans lien avec l'activité professionnelle de l'agent, celui-ci peut se sentir redevable vis-à-vis de la société. De plus, les prestations proposées sont d'une valeur certaine.

Le référent déontologue émet ainsi un avis **défavorable** au vu des risques disciplinaires, pénaux et administratifs encourus par l'agent et la collectivité. Il cite, à ce titre, plusieurs exemples jurisprudentiels :

- **Risque disciplinaire** : révocation du directeur d'une régie de l'eau potable communale qui a bénéficié, avec sa famille, de la part d'entreprises prestataires de la régie d'eau ou pouvant le devenir, de quatre invitations en place « VIP » pour assister à un match de rugby (Cour administrative d'appel de Bordeaux, 3 octobre 2023, n° 21BX04694).
- **Risque pénal** : commet les délits de trafic d'influence et de favoritisme le fonctionnaire qui accepte des voyages et autres avantages en contrepartie de l'obtention de décisions favorables pour l'octroi de marchés publics (Cour de cassation, 14 décembre 2000, n° 00-86.595).
- **Risque administratif** : annulation d'un marché public, d'un contrat ou d'une décision administrative pour détournement de pouvoir, par exemple, à la suite de l'acceptation d'un cadeau, d'un avantage ou d'une invitation par un agent public (Conseil d'État, 25 novembre 2021, n° 454466).

- **Agent propriétaire indivisaire d'une parcelle située sur le territoire de la collectivité**

Un agent désire être informé sur l'éventuel conflit d'intérêts susceptible d'intervenir entre les fonctions qu'il exerce et le fait qu'il soit propriétaire indivisaire, avec des membres de sa famille, d'une parcelle de terrain située sur le territoire de sa collectivité employeur. Cette parcelle, génératrice de revenus pour un proche de l'agent, est désormais située dans un périmètre d'études en vue d'une opération d'urbanisme. Cette opération pourrait compromettre les revenus en question.

L'agent considère se trouver en conflit d'intérêts à deux niveaux.

D'une part, le proche de l'agent a demandé par courrier à ce que le terrain en question soit retiré du projet d'urbanisme.

D'autre part, dans le cadre de ses fonctions, l'agent est amené à participer à l'élaboration de référentiels pour intégrer les enjeux de transitions énergétiques dans les opérations d'aménagement, notamment sur ce projet.

S'agissant du fait que l'agent soit propriétaire indivisaire d'une parcelle de terrain située à l'intérieur du périmètre de la collectivité employeur, il est utile de rappeler que la Commission de déontologie n'avait, de façon assez constante, pas émis de réserve à ce sujet : *« La commission estime également que les fonctionnaires demeurent libres de gérer leur patrimoine personnel et familial. Cette liberté était expressément énoncée au III de l'article 25 de la loi du 13 juillet 1983 avant l'entrée en vigueur de la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 ; alors même que ces dispositions n'ont pas été reprises dans les articles 25 et suivants issus de cette loi, la commission a considéré 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. Compte tenu des termes du I du nouvel article 25 septies de la loi du 13 juillet 1983, l'interdiction faite aux agents de cumuler leurs fonctions administratives avec une activité privée impliquant la création d'entreprise a été interprétée comme étant circonscrite à l'hypothèse dans laquelle cette entreprise est le support d'une véritable activité professionnelle »* ([rapport d'activité de la Commission de déontologie de 2019](#)). Le référent exclut donc le conflit d'intérêts concernant la demande du proche de l'agent de retirer le terrain du projet d'urbanisme.

Après une analyse précise des fonctions exercées par l'agent et de l'organigramme de la collectivité, le référent conclut que l'agent ne dispose pas d'un poste de décision qui serait susceptible d'influencer de façon directe les décisions stratégiques de la collectivité. Il y a donc lieu d'exclure le conflit d'intérêts à ce titre également.

Par prudence, le référent rappelle à l'agent les prescriptions à respecter si, par exception, un tel conflit venait à se produire, en application de l'article L. 122-1 du Code général de la fonction publique : *« Afin de faire cesser ou de prévenir toute situation de conflit d'intérêts au sens de l'article L. 121-5, l'agent public qui estime se trouver dans une telle situation :*

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

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

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

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

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

- **Avantages octroyés à la direction générale des services**

Un agent sollicite le référent déontologue afin d'obtenir un éclairage sur ses devoirs déontologiques à la suite d'agissements de sa hiérarchie qu'il estime irréguliers (usage illégal d'avantages en nature et attribution illégale de marchés publics).

Le référent commence par rappeler que l'avis présentera seulement les obligations déontologiques qui s'imposent à l'agent. Il n'entend aucunement se prononcer ni sur la matérialité des agissements susmentionnés ni sur la légalité des avantages dont auraient pu profiter les personnes concernées. L'avis n'entend pas davantage se prononcer sur les incriminations pénales qui pourraient éventuellement en résulter.

Compte tenu de la présentation des faits, le référent considère que c'est à la lueur des principes d'obéissance hiérarchique et de discrétion professionnelle, mais aussi de leurs dérogations légales, que l'avis doit être rendu.

- L'obligation de discrétion professionnelle vient limiter les possibilités pour l'agent de communiquer les éléments d'information relatifs au fonctionnement du service auquel il appartient. Aux termes de l'article L. 121-7 du Code général de la fonction publique, « *l'agent public doit faire preuve de discrétion professionnelle pour tous les faits, informations ou documents dont il a connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions. En dehors des cas expressément prévus par les dispositions en vigueur, notamment en matière de liberté d'accès aux documents administratifs, il ne peut être délié de cette obligation que par décision expresse de l'autorité dont il dépend* ».
- L'obligation d'obéissance impose à l'agent de se conformer au cadre normatif qui gouverne l'exercice de son office. Elle lui impose aussi d'appliquer les consignes qui viendraient à lui être délivrées à cet égard. Aux termes de l'article L. 121-10 du Code général de la fonction publique, « *l'agent public doit se conformer aux instructions de son supérieur hiérarchique, sauf dans le cas où l'ordre donné est manifestement illégal et de nature à compromettre gravement un intérêt public* ».

Ces deux principes déontologiques n'ont pas une portée absolue et admettent des dérogations dont la mise en œuvre ne peut cependant être envisagée que de manière restrictive.

#### Concernant l'obligation d'obéissance hiérarchique

Aux termes de la situation décrite, le référent considère que l'agent pourrait être amené à participer, sur consigne de sa hiérarchie, à la mise en œuvre de mesures qu'il estime illégales.

Le référent rappelle que l'article L. 121-10 du Code général de la fonction publique pose une limite à l'obligation d'obéissance hiérarchique lorsque l'agent public est amené, dans le cadre de son office, à mettre en application un ordre « *manifestement illégal et de nature à compromettre gravement un intérêt public* ». Il résulte de cette disposition législative, interprétée à la lumière de la jurisprudence administrative, que l'agent n'est pas seulement fondé à refuser de mettre en œuvre un ordre qui répondrait aux deux caractéristiques susmentionnées. Il est aussi tenu au plan déontologique de le faire sous peine d'engager sa responsabilité disciplinaire (Conseil d'État, Langneur, 10 novembre 1944).

Ainsi, si les agissements que l'agent évoque devaient reposer sur la mise en œuvre par ses soins de mesures manifestement illégales et de nature à compromettre gravement un intérêt public, le référent invite l'agent à refuser de les mettre en œuvre, en informant par écrit sa hiérarchie des

raisons de son abstention. Un refus d'exécution de telles consignes ne saurait être valablement regardé comme une faute disciplinaire.

De plus, les agissements que l'agent évoque sont susceptibles de constituer des infractions pénales (prise illégale d'intérêts, abus de bien social, favoritisme, etc.). À ce titre, le référent attire l'attention sur le risque pénal auquel l'article 122-4, alinéa 2, du Code pénal expose les agents publics qui seraient amenés à contribuer à de tels agissements : « *n'est pas pénalement responsable la personne qui accomplit un acte commandé par l'autorité légitime, sauf si cet acte est manifestement illégal* ». L'application de cette disposition permet de mettre en cause au plan pénal les agents qui contribuent à la réalisation d'infractions en exécutant les ordres manifestement illégaux qui servent de support utile à la commission de ces infractions.

Compte tenu des éléments transmis, le référent indique qu'il appartient à l'agent de faire état d'une vigilance particulière et de refuser de la même manière de donner effet à des consignes manifestement illégales qui concouraient à la commission d'infractions pénales en lien avec les agissements évoqués.

### Concernant l'obligation de discrétion professionnelle

La révélation des faits à un tiers, et tout particulièrement à l'autorité judiciaire, peut constituer une mesure appropriée pour mettre un terme à ces faits lorsqu'ils présentent un caractère irrégulier.

L'obligation de discrétion professionnelle limite cependant la possibilité de communiquer à des tiers les informations qui préoccupent l'agent. Plus précisément, cette obligation déontologique ne lui permet de procéder à une telle révélation que dans le respect du cadre très restrictif des dérogations prévues par le Code général de la fonction publique. Toute communication « débridée » d'éléments dont l'agent aurait acquis la connaissance à la faveur de son appartenance au service concerné est de nature à l'exposer à des sanctions disciplinaires.

Au nombre des dérogations à l'obligation de discrétion professionnelle, figure l'article L. 121-11 du Code général de la fonction publique, qui fait obligation aux agents publics de se conformer « *aux dispositions du second alinéa de l'article 40 du code de procédure pénale pour tout crime ou délit dont ils acquièrent la connaissance dans l'exercice de leurs fonctions* ».

Cette disposition indique que « *toute autorité constituée, tout officier public ou fonctionnaire qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance d'un crime ou d'un délit est tenu d'en donner avis sans délai au procureur de la République et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs* ».

Aucune sanction pénale n'a, il est vrai, été spécifiquement prévue en cas de défaut de signalement. Et, la jurisprudence administrative ne permet pas à ce jour de dégager une ligne de conduite claire sur l'assimilation du défaut de signalement à une faute disciplinaire.

Il n'empêche que la combinaison des articles L. 121-11 du Code général de la fonction publique et 40 alinéa 2 du Code de procédure pénale impose à l'agent public une **obligation déontologique et pénale de signalement des faits délictuels et criminels** dont il acquiert la connaissance dans l'exercice de ses fonctions.

Cette obligation est d'ailleurs reprise dans l'article L. 135-1 du Code général de la fonction publique qui indique qu'« *un agent public signale aux autorités judiciaires des faits constitutifs d'un délit ou d'un crime dont il a eu connaissance dans l'exercice de ses fonctions conformément à l'article L. 121-11. Il peut signaler les mêmes faits aux autorités administratives* ».

En conséquence, si l'agent dispose d'éléments permettant d'établir la réalité et la qualification délictuelle des avantages dont il évoque, il doit transmettre ces éléments au Procureur de la République. Cette règle a vocation à s'appliquer avec la même rigueur aux pratiques en matière d'attribution illégale de marchés publics.

La réalisation du signalement dans les conditions susmentionnées n'exige pas d'autorisation préalable ou d'information préalable de la hiérarchie et ne saurait exposer l'agent valablement à une sanction disciplinaire (Conseil d'Etat, 15 mars 1996, n° 146326).

Il importe de savoir qu'en application de l'article L. 135-4 du Code général de la fonction publique, la révélation au Procureur de la République de faits constitutifs d'un délit procure à l'agent public qui y procède la protection due aux lanceurs d'alerte.

Dans la mesure où l'article 226-10 du Code pénal réprime les dénonciations de faits non avérés, le référent attire l'attention de l'agent sur la nécessité d'appuyer tout signalement dans le cadre de l'article 40 alinéa 2 du Code de procédure pénale sur des éléments factuels suffisamment précis de nature à caractériser un délit ou un crime.

Enfin, il semble utile au référent d'indiquer à l'agent que le Code général de la fonction publique lui permet de rendre publics certains faits dans le cadre du régime spécifique applicable aux lanceurs d'alerte (en-dehors donc de toute violation de l'obligation de discrétion professionnelle) alors même que ces faits ne relèveraient pas de qualification criminelle ou délictuelle.

En plus de la divulgation d'informations relatives aux crimes et délits, l'article 6 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 étend en effet l'application du régime du lanceur d'alerte à la divulgation d'informations portant sur « *une menace ou un préjudice pour l'intérêt général* », « *une violation ou une tentative de dissimulation d'une violation d'un engagement international régulièrement ratifié ou approuvé par la France, d'un acte unilatéral d'une organisation internationale pris sur le fondement d'un tel engagement, du droit de l'Union européenne, de la loi ou du règlement* ».

Si les agissements évoqués devaient relever de l'une de ces catégories - en particulier celle des violations graves et manifestes de la loi ou du règlement - il est loisible à l'agent de procéder à leur révélation auprès notamment du Défenseur des droits et d'autorités externes désignées par le décret n° 2022-1284 du 3 octobre 2022.

L'article L. 135-3 du Code général de la fonction publique ouvre également la possibilité de témoigner auprès du référent déontologue de faits constitutifs d'une prise illégale d'intérêt dont l'agent aurait eu connaissance dans le cadre de l'exercice de ses fonctions.

Une révélation publique des agissements peut également être envisagée sous certaines conditions dans le cadre de la protection susmentionnée due aux lanceurs d'alerte. Sur ce dernier cas, le référent attire l'attention sur les conditions très restrictives qui gouvernent la mise en œuvre d'une telle divulgation publique et renvoient l'agent aux dispositions du III de l'article 8 de la loi précitée n° 2016-1691 pour en prendre connaissance.

### **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 référent déontologue. Ce dernier a été saisi de projets d'activités très divers, qui l'ont amené à rendre des avis partagés.

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

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

- **Activité de sage-femme en milieu hospitalier**

Un agent, sage-femme territoriale occupant un emploi à temps complet à temps plein, désire être informé des possibilités qui s'offrent à lui d'exercer une activité complémentaire de sage-femme en milieu hospitalier.

Le référent émet un avis favorable en ce que l'activité envisagée par l'agent peut être assimilée à une « *activité d'intérêt général exercée auprès d'une personne publique ou auprès d'une personne privée à but non lucratif* » en application de l'article 11, 8° du décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020. L'exercice est soumis à l'autorisation de la collectivité employeur.

Compte tenu des sujétions liées à l'exercice de l'activité complémentaire souhaitée, le référent recommande à l'agent de solliciter une **diminution** de son temps de travail, sans que le seuil de 70 % ne soit forcément atteint.

- **Activité de qi gong**

Un agent, assistant socio-éducatif occupant un emploi à temps complet à temps plein, souhaite cumuler ses fonctions avec une intervention en qi gong sous forme de cours collectifs ou individuels, notamment sur le territoire de sa collectivité.

Le référent émet un avis favorable en ce que l'activité envisagée par l'agent peut être assimilée à une activité d'« *enseignement et formation* » en application de l'article 11, 2° du décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020 et à une « *activité à caractère sportif ou culturel, y compris encadrement et animation dans les domaines sportif, culturel ou de l'éducation populaire* » en application de l'article 11, 3° du décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020. L'exercice est soumis à l'**autorisation** de la collectivité employeur.

Toutefois, il convient de prendre en compte la spécificité liée à la filière dans laquelle l'agent exerce (filiale médico-sociale). Selon la Commission de déontologie (rapport d'activité de la Commission de déontologie de 2018), « *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* ».

Le référent émet, en complément, la **réserve** suivante : l'agent devra strictement limiter son activité aux pratiques physiques, tels que des exercices de gymnastique, en excluant toutes autres pratiques de médecine traditionnelle chinoise, dont le qi gong est issu.

- **Activité d'éducateur dans des structures publiques spécialisées en Suisse**

Un agent, assistant socio-éducatif occupant un emploi à temps complet à temps plein, souhaiterait réaliser des missions intérimaires en tant qu'éducateur dans des structures publiques spécialisées en Suisse. Cela consisterait en des remplacements à hauteur d'un ou de deux week-ends par mois afin de financer la publication d'ouvrages et le montage de courts métrages.

Bien que la saisine de l'agent ne porte pas sur l'écriture d'ouvrages et le montage de courts métrages, il a semblé utile au référent de rappeler les obligations de l'agent en la matière.

Il précise ainsi que l'écriture entre dans la catégorie des œuvres de l'esprit (article L. 112-2 du Code de la propriété intellectuelle), dont la production s'exerce librement (article L. 123-2 du Code général de la fonction publique). La demande d'autorisation auprès de l'employeur n'est pas requise. L'agent n'a pas non plus à soumettre à son supérieur hiérarchique les articles ou ouvrages qu'il aurait écrit avant leur publication.

Toutefois, les agents demeurent responsables des propos qu'ils tiennent publiquement et sont soumis au secret professionnel, ainsi qu'à une obligation de discrétion professionnelle pour tous les faits, informations ou documents dont ils ont connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions.

Concernant le cumul, le référent émet un avis favorable en ce que l'activité envisagée par l'agent peut être assimilée à une « *activité d'intérêt général exercée auprès d'une personne publique ou auprès d'une personne privée à but non lucratif* » en application de l'article 11, 8° du décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020. L'exercice est soumis à **l'autorisation** de la collectivité employeur.

De plus, le fait que l'activité accessoire soit exercée en Suisse évite un éventuel conflit d'intérêts.

- **Activité de magnétiseur**

Un agent, adjoint technique occupant un emploi à temps complet à temps plein, souhaite s'installer en tant que magnétiseur, après avoir suivi une formation dans ce domaine.

Le référent écarte cette activité des activités accessoires listées à l'article 11 du décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020. Il précise que la notion de « *services à la personne* », visée au 10° de cet article 11 ne peut pas être étendue à l'activité de magnétiseur. Ces « *services à la personne* » sont listés limitativement par l'article L. 7231-1 du Code du travail : garde d'enfants ; assistance aux personnes âgées, 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.

Le référent présente alors la solution du **temps partiel** pour création d'entreprise, régi par l'article L. 123-8 du Code général de la fonction publique. Il appartient à l'autorité territoriale d'octroyer ou de refuser la demande de temps partiel, qui n'est pas de droit. Le cas échéant, le temps partiel est octroyé pour une durée maximum de trois ans, renouvelable pour une année. À l'issue de ce temps partiel, il appartient à l'agent de faire un choix : reprendre un poste à temps complet ou quitter la collectivité pour exercer pleinement son activité.

Sur le respect des obligations déontologiques, le référent s'appuie sur la jurisprudence de la Commission de déontologie. Certaines professions sont exclues de l'exercice d'une activité de soins non conventionnels, comme l'activité de magnétiseur ; il s'agit des personnels éducatifs, médicaux,

des policiers et des agents d'un niveau hiérarchique supérieur (voir, par exemple, [avis n° 18T5854 du 17 janvier 2019](#)). Pour les agents concernés, ces activités sont donc interdites. Pour les autres personnels, l'exercice de l'activité est par principe compatible avec l'exercice d'une fonction publique, sous certaines réserves.

Le référent émet ainsi un avis favorable à l'activité de magnétiseur dans le cadre d'un temps partiel pour création d'entreprise (et non au titre d'une activité accessoire), sous **réserve** que l'agent s'abstienne, pendant toute la durée du temps partiel, de : faire mention de sa qualité d'agent public dans l'exercice de son activité privée ; de prendre en charge des collègues ou des personnes rencontrées dans le cadre de ses fonctions administratives ; 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. En outre, l'employeur doit s'assurer du respect des garanties minimales du temps de travail.

- **Activité de zumba à destination d'enfants**

Un agent, ATSEM, souhaite créer une auto-entreprise afin de dispenser des cours de zumba auprès d'enfants.

Le référent émet un avis favorable en ce que l'activité envisagée par l'agent peut être assimilée à une « *activité à caractère sportif ou culturel, y compris encadrement et animation dans les domaines sportif, culturel ou de l'éducation populaire* » en application de l'article 11, 3° du décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020. L'exercice est soumis à l'**autorisation** de la collectivité employeur.

Le référent rappelle également le respect des garanties minimales de temps de travail. Ainsi, le référent invite l'agent à spécifier le temps qu'il compte passer à cette activité afin que l'employeur puisse s'assurer du respect de ces garanties.

- **Activité de design à destination de collectivités et d'entreprises privées**

Un agent, adjoint technique occupant un emploi à temps complet à temps plein, souhaite créer une auto-entreprise afin de réaliser une activité de design pour le compte de collectivités territoriales et d'entreprises privées.

Le référent considère que l'activité envisagée par l'agent peut être assimilée à une activité d'« *expertise et consultation* » en application de l'article 11, 1° du décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020. Mais aux conditions suivantes :

- 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 d'actions commerciales pour le compte de son client ([avis n° 17T5417, 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 respecte 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 du Code général de la fonction publique).

Le référent émet ainsi un avis favorable sous **réserve** de ne pas donner de consultations ou de faire des expertises contraires aux intérêts de toute personne publique (et pas seulement de la personne publique qui l'emploie) et de ne pas intervenir sur le territoire de la collectivité. Il appartient à l'agent de faire, pour chaque prestation, une demande **d'autorisation** à son employeur dans laquelle il précisera l'identité de l'employeur pour le compte duquel s'exercera l'activité accessoire envisagée, la nature, la durée, la périodicité et les conditions de rémunération.

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

- **Activité de massages ayurvédiques**

Un agent contractuel, exerçant les fonctions d'adjoint administratif à temps partiel, souhaite être informé des possibilités qui s'offrent à lui d'exercer une activité de thérapeute en massages ayurvédiques, après avoir suivi une formation dans ce domaine. Il s'agit d'une médecine non conventionnelle qui s'attache à définir la constitution individuelle de chaque individu et le principe dominant qui régit son métabolisme. Elle reconnaît les particularités physiques, les maladies et les dysfonctionnements les plus courants susceptibles d'affecter les patients. Elle propose des thérapies tels que les massages, les régimes diététiques, le yoga et certaines cures de purification.

Le référent s'appuie sur la doctrine de la Commission de déontologie ([rapport d'activité de la Commission de déontologie de 2018](#)) : « *La commission a décidé de réviser sa doctrine et de l'uniformiser. [...] 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 :*

*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.*

*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.*

*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 [...] ».*

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. Si tel est le cas, l'agent ne devra délivrer aucune prescription, tels que régimes ou cures à visée thérapeutique. Il devra s'abstenir, en outre, de se prévaloir de ses fonctions et d'établir des contacts clientèles dans le cadre de l'exercice de ses missions. Enfin, l'agent devra déclarer ce cumul d'activités à son employeur.

- **Assistant administratif dans l'entreprise de son conjoint**

Le conjoint d'un agent a créé une entreprise multiservices pour le compte de particuliers, d'entreprises et de collectivités. L'agent en question, adjoint administratif occupant un emploi à temps non complet (28h hebdomadaires), souhaiterait travailler au sein de cette entreprise en tant qu'assistant administratif entre 8 et 10 heures mensuelles.

Le référent note que l'activité envisagée ne relève pas des activités pouvant être exercées librement, ni des activités accessoires ou encore des activités qui peuvent être exercées sur simple déclaration lorsque l'agent occupe un emploi dont la quotité est inférieure ou égale à 70%, soit 24h30 hebdomadaires. Enfin, le temps partiel pour création d'entreprise doit être exclu, car l'agent envisage l'activité sous forme de salariat.

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

#### **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 de la demande suivante.

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

Une collectivité saisit le référent déontologue au sujet d'une demande de temps partiel d'un agent, adjoint technique au sein d'un syndicat mixte, pour exercer diverses activités.

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 la collectivité sur le fait que l'agent 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 prévaloir de sa qualité de fonctionnaire pour ses contacts « clientèle ».

## 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 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 de la gestion des déchets souhaitant intégrer la branche environnement d'une entreprise privée afin d'y développer une activité d'expertise en matière d'énergie**

Une collectivité sollicite l'avis du référent déontologue au sujet d'un agent, chargé de la gestion des déchets, qui souhaite intégrer la branche environnement d'une entreprise privée afin d'y développer une activité d'expertise en matière d'énergie. Elle a un doute sérieux sur la compatibilité de cette activité avec les anciennes fonctions de l'agent, car l'activité professionnelle que l'agent envisage d'exercer auprès de l'entreprise privée est de nature à interférer avec l'exercice par la collectivité de la compétence qui lui est dévolue en matière environnementale.

La principale question soulevée réside dans le risque de voir l'activité envisagée compromettre ou mettre en cause le fonctionnement normal, l'indépendance ou la neutralité du service. Ce risque peut être établi dès lors que l'agent entretient dans le cadre de sa nouvelle activité privée des liens professionnels avec son ancien employeur.

Au vu des éléments transmis par la collectivité, le référent déontologue relève que l'exercice des fonctions auprès de l'entreprise privée ne conduira pas l'agent à intervenir dans le cadre du processus de candidature aux appels d'offre formalisés par la collectivité. Néanmoins, toute interférence avec la collectivité ne peut être exclue, puisque l'agent pourrait, pour le compte de l'entreprise privée, assurer des missions de « *négociation avec les administrations* » et de « *suivi du chantier environnemental* ».

Le risque de mise en cause du fonctionnement indépendant et impartial de la collectivité peut cependant être écarté dès l'instant où l'agent s'abstient, dans le cadre de sa nouvelle activité, de toute démarche, y compris de représentation d'intérêts, auprès de la collectivité. Le référent émet donc un avis **favorable**, sous la **réserve** de cette abstention.

- **Agent démissionnaire chargé du conseil numérique au sein d'une Maison France Service souhaitant créer une micro-entreprise d'aide digitale à domicile**

Un agent contractuel, démissionnaire, exerçait les fonctions de conseiller numérique au sein d'une

Maison France Service. Il souhaite désormais créer une activité lucrative d'aide digitale à domicile, laquelle consisterait dans l'accompagnement personnalisé de clients pour l'utilisation d'appareils numériques tels que les ordinateurs, tablettes et smartphones.

La collectivité sollicite l'avis du référent déontologue, car elle éprouve 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. Elle estime que la mise en œuvre de l'activité d'aide digitale à domicile conduirait l'agent à effectuer, sur le même territoire, des missions quasi-similaires à celles réalisées au sein de la Maison France Service.

Le référent relève que, telles qu'elles sont présentées, les fonctions précédemment exercées au cours des trois dernières années par l'agent en tant que conseiller numérique au sein de la Maison France Service interfèrent en effet par leur contenu et leur périmètre géographique d'exercice avec l'activité d'aide digitale à domicile envisagée. Ainsi, l'exercice par l'agent de cette nouvelle activité pourrait le conduire à tisser des liens professionnels lucratifs avec des personnes physiques ou morales qu'il a précédemment assistées dans le cadre de sa mission de service public ou avec lesquelles il est *a minima* entré en contact à cette occasion. L'agent serait également amené à développer des contacts avec ses anciens collègues.

La Commission de déontologie avait estimé que le risque de compromettre le fonctionnement normal, l'indépendance ou la neutralité du service peut être établi dès lors que l'agent entretient dans le cadre de sa 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. 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 en effet être identifié dès l'instant où le projet de mobilité professionnelle de l'agent permet d'entretenir de manière apparente dans l'esprit des administrés une défaillance dans le fonctionnement normal, l'indépendance ou la neutralité du service auquel l'agent était affecté (rapport d'activité de la Commission de déontologie de 2016).

Au vu de ces éléments, le référent conclut qu'il existe un **doute sérieux** sur la compatibilité de l'activité envisagée avec les fonctions précédemment exercées par l'agent. Ce doute sérieux peut cependant être levé au moyen de **réserves** : s'abstenir pendant un certain délai de réaliser toute prestation pour le compte de la collectivité et des personnes physiques et morales avec lesquelles il a été amené à entrer en contact dans le cadre des fonctions exercées au cours des trois années précédant le début de son activité lucrative dans le secteur privé. De la même manière, l'agent devrait pendant un certain délai s'abstenir de réaliser auprès de la collectivité toute action de représentation ou de promotion des intérêts de ses nouveaux partenaires professionnels.

- **Disponibilité pour convenances personnelles pour exercer une activité d'accompagnement en moyenne montagne**

Un agent, adjoint d'animation, assure les fonctions de responsable d'un site en montagne (définition et conduite du programme d'activité destiné à un public varié, gestion de l'activité sur ce site, communication, etc.). De manière générale, les missions correspondant à la fiche de poste de l'agent impliquent un contact important avec la clientèle touristique de la vallée et un travail partenarial avec une pluralité d'acteurs intéressés par la promotion touristique et environnementale de cette zone géographique.

Cet agent a demandé une disponibilité pour convenances personnelles afin d'exercer sous le régime de l'auto-entreprise une activité d'accompagnateur en moyenne montagne. L'agent décrit cette activité comme consistant à « *guider tout public en randonnée, en trail ou en raquettes lorsque les conditions le permettent* ». Cette activité se déroulera notamment sur le territoire de la collectivité.

Cette dernière sollicite alors l'avis du référent déontologue, car elle éprouve 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. Elle fait en particulier valoir que l'expertise acquise par l'agent au sein de la structure et son réseau professionnel lui « *permettront de faire vivre son projet* ».

Le référent note que les fonctions exercées par l'agent interfèrent par leur contenu et leur périmètre d'exercice avec l'activité d'accompagnateur en moyenne montagne. Elles conduisent ainsi l'agent à tisser des liens professionnels avec des clients potentiels de l'activité qu'il envisage d'exercer (les usagers du site dont il est responsable), mais aussi avec des institutions publiques ou privées dont l'office est susceptible d'influer sur les conditions d'exercice de cette activité.

À l'image du précédent avis présenté ci-dessus, le référent s'appuie sur la jurisprudence de la Commission de déontologie ([rapport d'activité de la Commission de déontologie de 2016](#)).

Au vu de ces éléments, le référent conclut qu'il existe un **doute sérieux** sur la compatibilité de l'activité envisagée avec les fonctions précédemment exercées par l'agent. Ce doute sérieux peut cependant être levé au moyen de **réserves** : l'agent doit s'abstenir de réaliser toute prestation pour le compte de la collectivité et des personnes physiques ou morales avec lesquelles il a été amené à entrer en contact au cours des trois années précédant la date de sa mise en disponibilité.

- **Disponibilité afin d'exercer une activité de podcast pour la collectivité**

Un agent, responsable éducatif au sein d'une école (organisation des temps d'accueil des enfants sur le temps périscolaire), a sollicité une disponibilité. Il souhaite créer une micro-entreprise spécialisée dans le podcast. À travers cette activité, il aimerait intervenir auprès de particuliers (anniversaires, mariages, etc.), travailler en collaboration avec des offices de tourisme, mais également proposer à sa collectivité des ateliers de création de podcasts en milieu scolaire, périscolaire et extra-scolaire.

La collectivité s'interroge sur la possibilité pour l'agent d'intervenir pour le compte de son ancien employeur sur des fonctions qui pourraient tout à fait s'inscrire dans le cadre de son poste actuel.

Le référent rappelle que l'agent en disponibilité reste soumis à ses obligations déontologiques.

Il ne voit aucun obstacle à ce que l'agent intervienne pour le compte de particuliers ou d'offices de tourisme, y compris celui rattaché à sa collectivité, à moins que l'agent ait été en relation avec cette structure dans le cadre de ses fonctions dans les trois ans précédant sa disponibilité.

Cependant, l'intervention pour le compte de sa collectivité pose davantage de difficultés.

En préambule, le référent rappelle qu'un agent en disponibilité ne peut pas se faire employer par sa propre collectivité ([Conseil d'État, 20 novembre 2002, n° 233449](#)). En effet, l'article L. 514-1 du Code général de la fonction publique précise que le fonctionnaire en disponibilité est placé « *hors de son administration d'origine* ». La question ne se pose pas vraiment dans cette situation, car l'agent souhaite créer une micro-entreprise.

Il convient donc de vérifier si l'activité privée que l'agent envisage d'exercer risque de compromettre ou de mettre en cause le fonctionnement normal, l'indépendance ou la neutralité du service. La question se pose donc de la compatibilité de cette activité avec les fonctions publiques exercées au cours des trois années précédant le début de cette activité.

S'agissant de la possibilité pour une collectivité de recourir aux services proposés par l'un de ses agents en disponibilité, il convient de se référer à la jurisprudence de la Commission de déontologie. Sur le principe, une collectivité ne peut pas recourir aux services proposés par un agent placé en disponibilité dans le délai de trois ans à compter du départ de l'agent. Il existe une exception : le cas où l'agent propose des prestations qui nécessitent des compétences rares (rapport d'activité de la Commission de déontologie de 2016).

Au vu des éléments portés à sa connaissance, le référent considère qu'il ne s'agit pas d'une situation dans laquelle l'agent est l'un des rares spécialistes de son domaine, ce qui pourrait justifier qu'il puisse travailler pour sa collectivité d'origine. Ainsi, il convient de lui imposer, dans le cadre de son projet de départ vers le secteur privé, de cesser toute relation professionnelle directe avec son ancienne administration, pendant un délai de trois ans à compter de la date de cessation de ses fonctions publiques.

La Commission de déontologie admet toutefois que, dans le cadre d'une procédure ouverte et transparente de passation d'un marché public, et à condition de veiller scrupuleusement à l'impartialité de la procédure et à l'égalité de traitement des candidats, en s'assurant notamment que l'entreprise de l'agent ne soit pas favorisée par la détention d'informations que l'agent serait seul à détenir du fait de ses anciennes fonctions ou de ses liens personnels avec d'anciens collègues participant à la procédure de passation du marché, il peut être envisagé de lui permettre de candidater à l'attribution d'un marché public proposé par la collectivité.

Mais, en l'espèce, dans la mesure où il s'agit d'effectuer un travail que l'agent aurait pu exercer dans le cadre de ses fonctions publiques et où il serait en contact avec ses anciens collègues, il semble impossible de respecter ces réserves.

Le référent considère ainsi l'activité envisagée incompatible avec les fonctions précédemment occupées par l'agent. Il émet donc un avis **défavorable** à ce que, dans les trois années à compter de la date de cessation de ses fonctions auprès de la collectivité, l'agent lui propose ses services.

## 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**

Un agent interroge le référent laïcité sur la possibilité de porter une cagoule, qui couvre la nuque, le cou et fait le tour du visage, durant le service.

Le référent laïcité rappelle que tout agent public est soumis à un devoir strict de neutralité (article L. 121-2 du Code général de la fonction publique). De plus, la loi n° 2010-1192 du 11 octobre 2010 interdit la dissimulation du visage sur les voies publiques et dans les lieux ouverts au public ou affectés au service public.

L'extériorisation de tout signe politique, philosophique et religieux est interdite pour les agents publics. Il s'agit de signes ou tenues qui sont immédiatement identifiables. Sont aussi concernés les tenues ou signes qui initialement n'ont pas de connotation religieuse, mais vont être portés en substitution ou en remplacement, comme des bandanas couvrant intégralement la chevelure (Conseil d'État, 5 décembre 2007, n° 295671).

Il n'y a pas besoin de tenir compte de la nature, du degré du caractère ostentatoire ou ostensible du signe, des fonctions occupées, du statut de l'agent, qu'il soit au contact ou non des usagers. De manière générale, « *le fait, pour un agent public, quelles que soient ses fonctions, de manifester ses croyances religieuses, notamment en portant un signe destiné à marquer son appartenance à une religion, constitue un manquement à ses obligations professionnelles et donc une faute* » (Cour administrative d'appel de Lyon, 27 novembre 2003, n° 03LY01392).

Le référent conclue que le port d'un bandana, d'un calot, d'un turban ou d'une autre tenue visant à remplacer un voile a une signification religieuse et est **interdit** au regard du devoir de neutralité.

- **Prières réalisées dans les locaux**

Une collectivité s'interroge sur la possibilité pour un agent public de profiter de ses temps de pause pour effectuer une prière dans un local, même fermé, en l'occurrence des vestiaires, appartenant au service public.

Le référent laïcité rappelle deux principes :

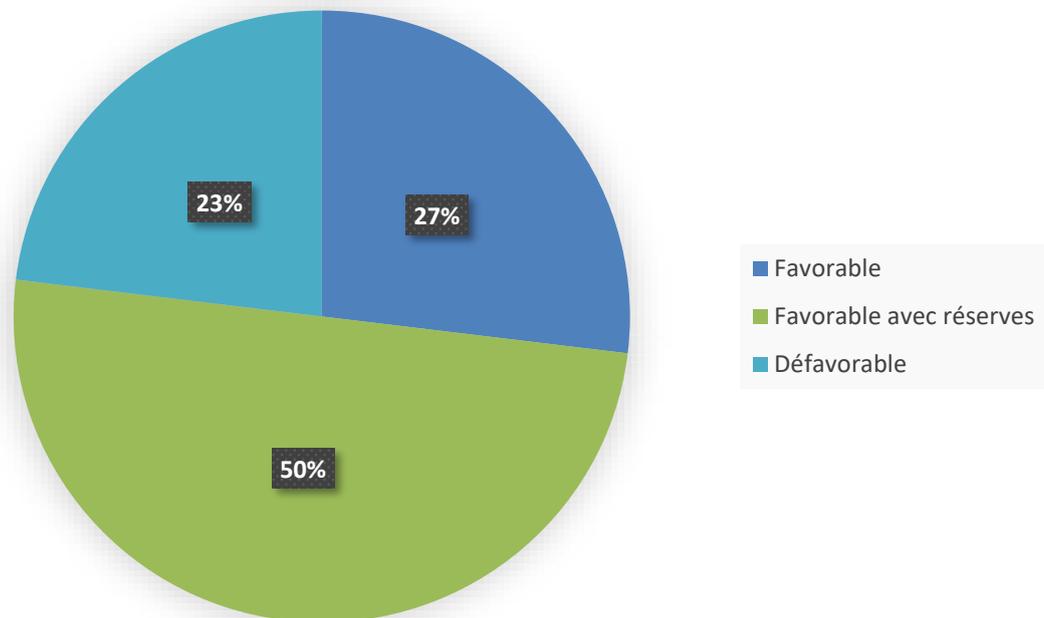
- Tout agent public est soumis à un devoir strict de neutralité (article L. 121-2 du Code général de la fonction publique). Cela s'applique au local de travail, mais aussi à tout lieu assimilé (salle de repos, de restauration, etc.).
- Dans l'exercice de ses fonctions, l'agent public demeure toujours soumis au devoir de neutralité, et cela même pendant ses pauses.

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

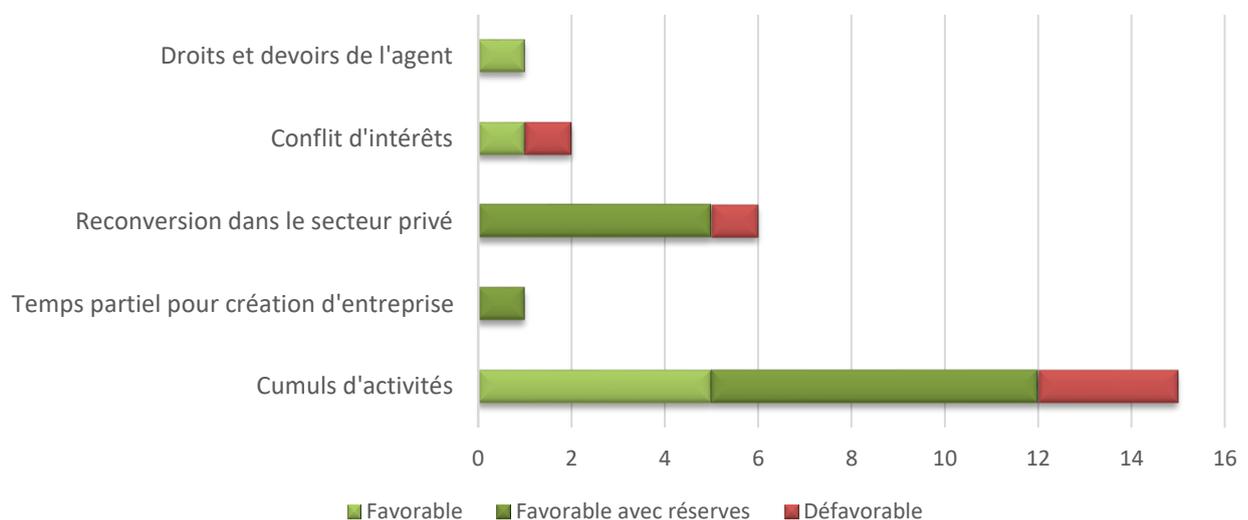
Le référent laïcité conseille alors un rappel des règles en vigueur et des contours du principe de neutralité.

## C – Sens des avis rendus

En 2024, 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 : deux avis de non-conformité.

## Conclusions

Alors qu'en 2023, la répartition globale des avis était équilibrée (54% d'avis favorables, le cas échéant avec des réserves, pour 46% d'avis défavorables), on observe, en 2024, 77% d'avis favorables, le cas échéant avec des réserves, pour 23% d'avis défavorables (ce qui correspond, de manière globale, à la tendance des années précédant 2023).

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 collectivités qui l'ont saisi **des suites données à ses avis**.

Par ailleurs, l'activité du référent laïcité s'est stabilisée en 2024. Les saisines ont émané d'un employeur public et d'un agent. Les avis rendus ont démontré qu'il peut 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 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 2024, cela représentait 46 demandes.

## Annexe - Tableau exhaustif des saisines reçues et avis rendus en 2024

### a) CDG74

- **Référent déontologue**

N° saisine	Date	Auteur	Thème de la question	Nature de la question	Avis du Référent	Date	Référent
1	01/01	Agent	Droits et devoirs de l'agent	Conflit d'intérêts et obéissance hiérarchique dans le cadre d'une réorganisation de service	Favorable	24/01	LJV
2	05/01	Agent	Cumul d'activités	Activité de sage-femme en milieu hospitalier	Favorable	18/01	LJV
3	17/01	Agent	Cumul d'activités	Activité d'éducateur dans des structures publiques spécialisées en Suisse	Favorable	29/01	LD
4	29/01	Collectivité	Temps partiel pour création d'entreprise	Micro-entreprise (étude de sols, équipements électromécaniques, traitement de l'eau, panneaux photovoltaïques)	Favorable avec réserves : s'abstenir d'intervenir sur le territoire de la collectivité et de se prévoir de la qualité d'agent public pour des contacts clientèles	23/02	LJV
5	31/01	Agent	Cumul d'activités	Activité de magnétiseur	Favorable avec réserves : obtenir un temps partiel pour création d'entreprise ; s'abstenir de faire mention de la qualité d'agent public dans l'exercice de cette activité, de prendre en charge des collègues ou des personnes rencontrées dans le cadre des fonctions, de tout démarchage sur le lieu d'exercice des	09/02	LD

					fonctions et de tout comportement susceptible de faire obstacle à la poursuite d'un traitement médical		
6	09/02	Agent	Cumul d'activités	Activité de massages ayurvédiques	Défavorable	11/02	LJV
7	15/02	Agent	Cumul d'activités	Assistant administratif dans l'entreprise de son conjoint	Défavorable	23/02	LD
8	23/02	Collectivité	Reconversion dans le secteur privé	Disponibilité pour convenances personnelles pour exercer une activité d'accompagnement en moyenne montagne	Favorable avec réserves : s'abstenir de toute prestation pour le compte de la collectivité et des personnes physiques ou morales avec lesquelles il a été amené à entrer en contact au cours des 3 années précédant la date de la mise en disponibilité	10/03	GC
9	26/02	Agent	Cumul d'activités	Activité de zumba à destination d'enfants	Favorable	01/03	LD
10	17/03	Agent	Conflit d'intérêts	Agent propriétaire indivisaire d'une parcelle située sur le territoire de la collectivité	Favorable à cette situation qui ne présente pas de conflit d'intérêts	22/05	LVJ
11	30/04	Agent	Cumul d'activités	Activité de design à destination de collectivités et entreprises	Favorable avec réserves : ne pas donner une consultation ou faire une expertise contraire aux intérêts de toute personne publique (et pas seulement ceux de la collectivité employeur) et ne pas intervenir sur le territoire de cette collectivité	07/05	LD
12	06/05	Collectivité	Reconversion dans le secteur privé	Disponibilité afin d'exercer une activité de podcast pour la collectivité	Défavorable	21/05	LD

13	17/06	Agent	Conflit d'intérêts	Avantages octroyés à la direction générale des services	Neutre	19/07	GC
14	28/06	Agent	Cumul d'activités	Activité d'hypnothérapie	Favorable avec réserves : obtenir un temps partiel pour création d'entreprise ; s'abstenir de faire mention de la qualité d'agent public dans l'exercice de cette activité, de prendre en charge des collègues ou des personnes rencontrées dans le cadre des fonctions, de tout démarchage sur le lieu d'exercice des fonctions et de tout comportement susceptible de faire obstacle à la poursuite d'un traitement médical	29/07	LD
15	17/07	Agent	Cumul d'activités	Activité de qi gong	Favorable avec réserves : s'abstenir de mettre en œuvre des pratiques de médecine traditionnelle chinoise en se limitant à des exercices physiques et de tout démarchage sur le lieu d'exercice des fonctions	07/10	LJV
16	20/08	Agent	Cumul d'activités	Activité de cake designer	Favorable avec réserves : obtenir un temps partiel pour création d'entreprise	09/09	GC
17	05/11	Collectivité	Reconversion dans le secteur privé	Création d'une entreprise de conseil et de formation en intelligence artificielle à destination du secteur public	Favorable avec réserves : s'abstenir de toute activité liée au numérique, à l'intelligence artificielle et autres secteurs annexes sur l'ensemble du territoire départemental pendant trois ans à compter de la cessation effective des fonctions de l'agent	23/11	LJV

18	26/11	Collectivité	Reconversion dans le secteur privé	Création d'une entreprise de services d'aide à la personne	Favorable avec réserves : s'abstenir d'intervenir sur le territoire de la collectivité et de tout démarchage sur le lieu d'exercice des fonctions	17/12	LJV
19	21/12	Agent	Cumul d'activités	Micro-entreprise de conseil en management	Favorable avec réserves : s'abstenir d'intervenir sur le territoire de la collectivité et de tout démarchage sur le lieu d'exercice des fonctions	28/01	GC

- **Référent laïcité**

N° saisine	Date	Auteur	Thème de la question	Nature de la question	Avis du Référent	Date	Référent
1	25/10	Agent	Laïcité	Tenues et signes que les agents peuvent arborer	Non conforme	12/12	CB
2	19/12	Collectivité	Laïcité	Prières réalisées dans les locaux	Non conforme	07/01	CB

## b) CDG01

- **Référent déontologie**

N° saisine	Date	Auteur	Thème de la question	Nature de la question	Avis du Référent	Date	Référent
1	22/04	Collectivité	Reconversion dans le secteur privé	Activité dans une entreprise privée en matière environnementale	Favorable avec réserves : s'abstenir de réaliser des démarches auprès de son ancien employeur	16/05	GC

2	25/09	Agent	Conflit d'intérêts	Participation gratuite à une sortie organisée par la société de transport en charge de sorties extra-scolaires	Défavorable	11/10	LD
3	14/10	Agent	Cumul d'activités	Quelques heures hebdomadaires d'entretien d'espaces verts et de bricolage au profit de particuliers	Favorable	10/11	GC
4	14/11	Agent	Cumul d'activités	Création d'une entreprise d'aides aux formalités administratives en matière d'urbanisme	Favorable avec réserves : interdiction d'intervenir auprès des administrés de la collectivité et d'agir dans un sens contraire aux intérêts d'une personne publique	22/11	LD
5	15/11	Collectivité	Reconversion dans le secteur privé	Activité d'aide digitale à domicile	Favorable avec réserves : s'abstenir de réaliser toute prestation pour le compte de la collectivité et des personnes physiques ou morales avec lesquelles l'agent a été amené à entrer en contact dans le cadre de l'exercice de ses fonctions ; s'abstenir de réaliser auprès de la collectivité toute action de représentation ou de promotion des intérêts des nouveaux partenaires professionnels de l'agent	19/12	GC
6	24/12	Agent	Cumul d'activités	Activité de fabrication de savons et de cosmétiques artisanaux	Favorable	26/12	LD

- Référent laïcité

Aucune saisine.