



Rapport d'activité 2024

Référent déontologie et laïcité du CDG06

SOMMAIRE

Introduction.....p. 3

I. NATURE DES SAISINES : ANALYSE QUANTITATIVE ET
RÉTROSPECTIVE.....P.6

II. TRAITEMENT DES SAISINES : ANALYSE QUALITATIVE ET
SÉLECTIVE.....P.9

- A. Demande d'autorisation de cumul d'activités.....P.11**
1. Demande de cumul d'activités et activités accessoires.....P.11
 - Les activités accessoires donnant lieu à un avis positif.....P.13
 - Les activités accessoires donnant lieu à un avis négatif.....P.13
 - Point sur les activités accessoires liées aux médecines alternatives
.....P.14
 - Point sur la durée des activités accessoires.....P.17
 - Les activités accessoires donnant lieu à un avis positif sous
réserve.....P.18
 2. Demande de cumul d'activités et poursuite d'une activité antérieure.....P.20
 3. Demande de cumul d'activités et création d'entreprise.....P.22
 4. Demande de cumul d'activités et disponibilité.....P.23
 5. Les obligations dans le cas d'une cessation définitive d'activité.....P.24
- B. La détention de parts sociales des fonctionnaires.....P.26**
- C. Situations de conflit d'intérêts.....P.26**
- D. Appréciation des incompatibilités.....P.27**
- E. Méconnaissance des obligations déontologiques.....P.29**
1. Le rappel des obligations déontologiques.....P.29
 2. Devoir de probité.....P.30
- F. Laïcité.....P.30**

Introduction

Le référent déontologue de la fonction publique fut mis en place par la loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires. L'article L.124-2 du code général de la fonction publique dispose que « 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 aux chapitres I à III et au présent chapitre ». La loi détermine donc le périmètre minimal d'intervention du référent déontologue à travers un « bloc de déontologie »¹ renvoyant aux anciens articles 25 à 28 de la loi du 13 juillet 1983 touchant à la dignité, à la probité, à l'impartialité et à la neutralité des agents publics ainsi qu'à la prévention des conflits d'intérêts, aux obligations déclaratives d'intérêts ou de patrimoine, aux règles de cumul d'activités, au devoir de discrétion et de secret professionnel ou encore à celui d'obéissance. Les modalités de saisine du référent garantissent la confidentialité des données traitées aux agents et aux employeurs qui le consultent. En cas de saisine par l'agent, ce dernier est seul destinataire des réponses apportées à ses questions.

Ces référents sont ainsi appelés à ancrer, selon les mots de la HATVP, « des dispositifs et des pratiques nouvelles. Ils sont les relais privilégiés pour diffuser, au cœur des services, les exigences d'intégrité, de probité et d'impartialité. Les réflexes déontologiques ne sont pas innés et il faut, pour les imposer durablement, fournir un effort supplémentaire de pédagogie, de conseil et de formation, le tout dans un même objectif : susciter des questionnements, développer une réflexion et enraciner un nouvel état d'esprit »².

Le référent déontologue est devenu pour l'agent un tiers extérieur de confiance. Néanmoins, l'employeur territorial reste le premier interlocuteur de son agent, pour l'ensemble de ses interrogations sur le respect de ses principes déontologiques. Parallèlement, le référent déontologue conseille et oriente l'employeur public dans le cadre de son obligation de contrôle déontologique.

Il existe trois hypothèses dans lesquelles l'autorité hiérarchique, en cas de doute sérieux, devra saisir le référent déontologue de la fonction publique :

- Premièrement, lorsque l'autorité hiérarchique a un doute sérieux sur la compatibilité d'un projet de création ou de reprise d'une entreprise d'un agent public avec les fonctions exercées par lui au cours des trois années précédant sa demande d'autorisation³ ;
- Deuxièmement, en matière de contrôle préalable à une nomination à certains emplois publics, lorsque l'autorité hiérarchique a un doute sérieux sur la compatibilité des

¹ Dyens S., « Référent déontologue de l'élu local : aux collectivités de jouer ! », *AJ Collectivités Territoriales*, 2023 p.4.

² Guide déontologique de la HATVP, Manuel à l'usage des responsables publics et des référents déontologues, disponible en édition numérique à l'adresse suivante : https://www.hatvp.fr/wordpress/wp-content/uploads/2019/04/HATVP_guidedeontoWEB.pdf

³ Article L. 123-8 du code général de la fonction publique.

activités exercées au cours des trois dernières années avec les fonctions envisagées⁴ ;

- Enfin, troisièmement, s'agissant de l'exercice d'activités privées par des agents publics et certains agents contractuels de droit privé qui cessent leurs fonctions, lorsque l'autorité hiérarchique a un doute sérieux sur la compatibilité de l'activité envisagée avec les fonctions exercées par le fonctionnaire au cours des trois dernières années⁵.

Dans tous les cas, lorsque l'avis du référent déontologue saisi par l'autorité hiérarchique ne permet pas de lever le doute, l'autorité hiérarchique saisit la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.

Dans ce cadre, le référent déontologue apparaît comme un conseiller de l'administration et de ses agents, une référence en matière de droits et obligations des fonctionnaires en délivrant des avis non contraignants destinés à éclairer le saisissant tel un « cueilleur des consciences »⁶. Le décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020 relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique prévoit certaines garanties d'indépendances bénéficiant au référent déontologue. Son article 4 dispose que « le référent déontologue est désigné à un niveau permettant l'exercice effectif de ses missions ». Selon le guide de déontologie élaboré par la HATVP, cette formule doit s'entendre de la manière suivante : « Le niveau hiérarchique et le grade du référent déontologue doivent être suffisamment élevés pour que ce dernier ne soit pas soumis à une pression hiérarchique »⁷. Elle précise également que « d'autres garanties peuvent être apportées dans l'acte de nomination [et/ou dans la charte de déontologie], par exemple, indiquer que le référent ne peut être révoqué, fixer une durée de la fonction, et préciser que cette durée ne peut être modifiée sans l'accord exprès et écrit du référent déontologue, garantie qui semble indispensable »⁸. Dans le même sens, le référent déontologue doit fournir une déclaration d'intérêts à la HATVP⁹. En effet, l'externalisation de la fonction permet indiscutablement d'augmenter l'indépendance du référent qui est nécessairement moindre lorsque ce dernier relève des services à l'égard desquels il sera amené à formuler des avis. Un déontologue externalisé permet non seulement un certain recul sur les questions soumises, mais surtout de ne pas être influencé par sa propre place au sein des services.

⁴ Article 5 du décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020 relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique.

⁵ Article 25 du décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020 relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique.

⁶ Perera S., « Justice en situation - La valeur juridique des règles déontologiques en question », *Les cahiers de la justice*, 2023 p.363.

⁷ Guide déontologique de la HATVP, Manuel à l'usage des responsables publics et des référents déontologues, disponible en édition numérique à l'adresse suivante : https://www.hatvp.fr/wordpress/wp-content/uploads/2019/04/HATVP_guidedeontoWEB.pdf, p. 46.

⁸ *Ibid.*

⁹ Article 5 du décret n° 2016-1967 du 28 décembre 2016 relatif à l'obligation de transmission d'une déclaration d'intérêts prévue à l'article 25 ter de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

Le rôle du référent déontologue peut, dans certains cas, tendre à se dédoubler en raison d'autres fonctions qu'il est susceptible d'exercer et qui en font un référent non exclusif. En effet, sa fonction peut se cumuler avec celles de référent laïcité¹⁰ qui est chargé « d'apporter tout conseil utile au respect du principe de laïcité à tout agent public ou chef de service qui le consulte »¹¹.

Le CDG 06 a choisi de mettre en place un référent déontologue et laïcité. Peuvent le saisir :

- Les agents et les autorités territoriales relevant d'une collectivité ou d'un établissement public du département des Alpes-Maritimes affiliés au CDG 06 ;
- Les agents et les autorités territoriales relevant d'une collectivité ou d'un établissement public du département des Alpes-Maritimes non affilié ayant souscrit au socle commun ;

La saisine du Référent déontologue et laïcité doit nécessairement se faire par écrit :

- Soit par courrier postal, sous pli confidentiel, adressé au Référent déontologue et laïcité – BP 169, 06700 Saint-Laurent-du-Var ;
- Soit par courriel à l'adresse suivante : deontologue@cdg06.fr

L'avis écrit est rendu par le Référent dans les meilleurs délais et en toute confidentialité. En cas de saisine par l'agent, l'employeur territorial n'a pas communication du nom de l'agent qui a saisi le référent ou de la nature de sa question. Cet avis est consultatif et n'est donc susceptible d'aucun recours devant la juridiction administrative.

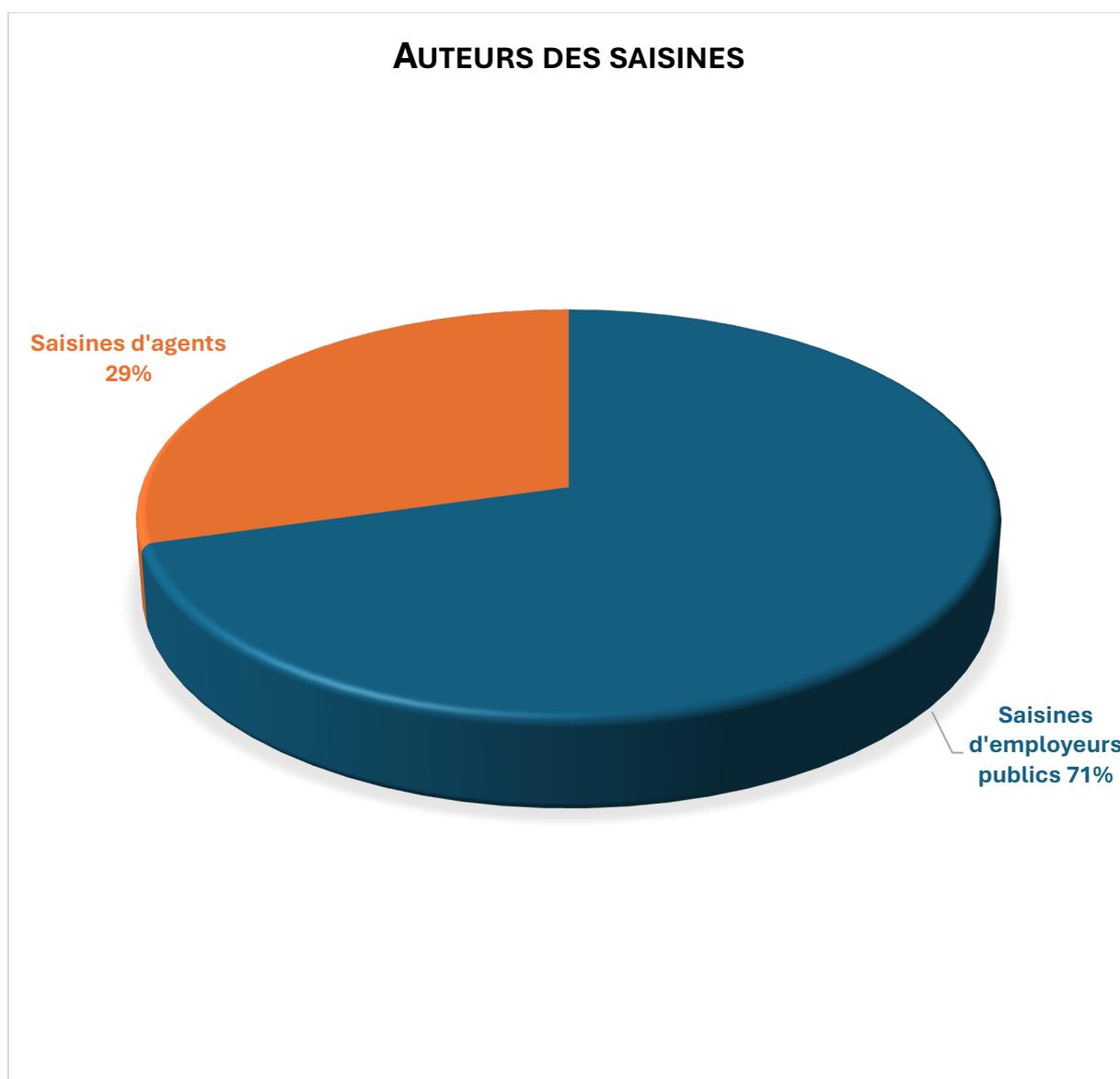
¹⁰ Décret n° 2021-1802 du 23 décembre 2021 relatif au référent laïcité dans la fonction publique.

¹¹ Article L124-3 du code général de la fonction publique.

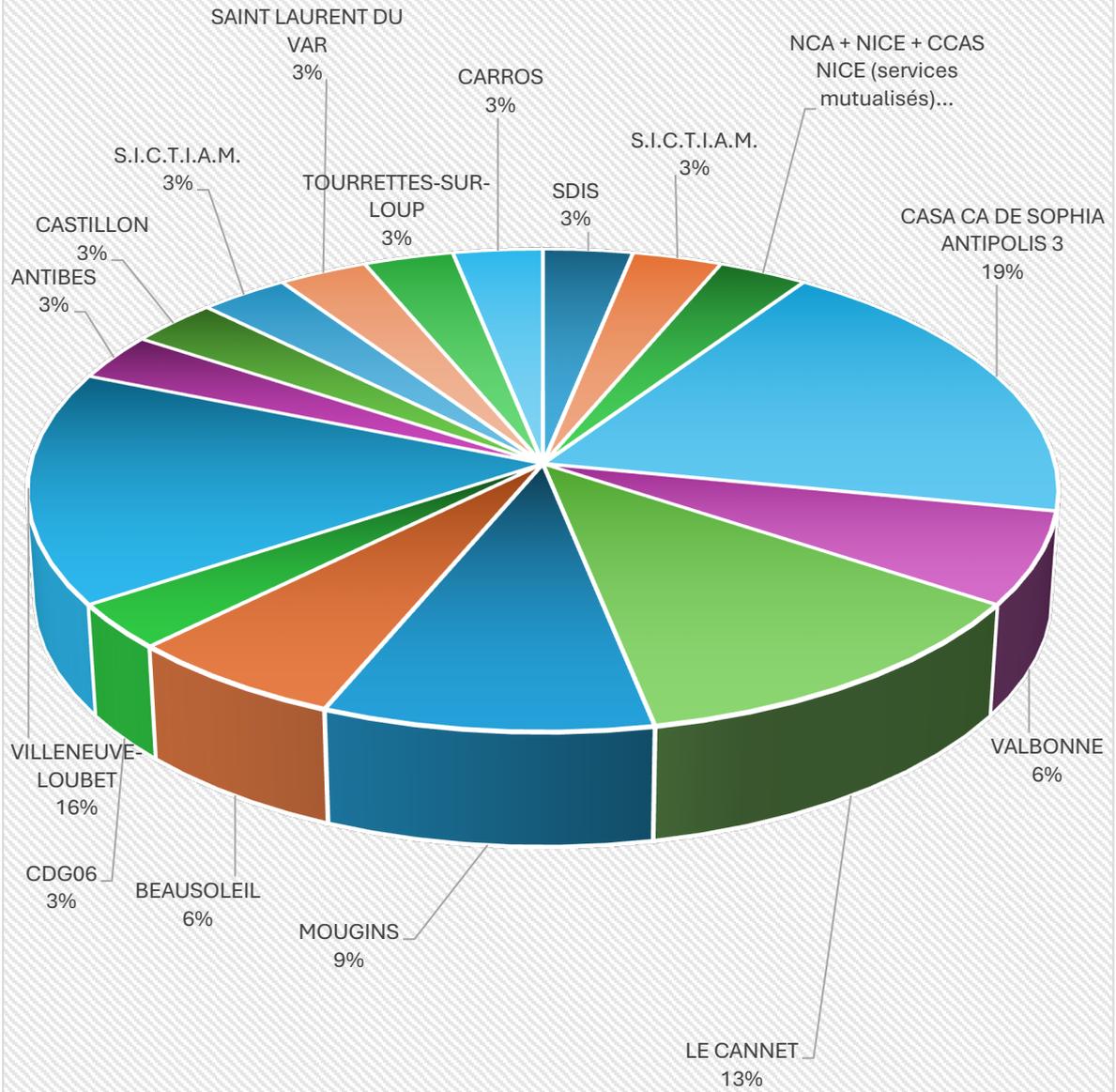
I. NATURE DES SAISINES : ANALYSE QUANTITATIVE ET RÉTROSPECTIVE

Durant la période s'étendant du 1^{er} janvier 2024 au 31 décembre 2024, les saisines se sont faites essentiellement par mail via l'adresse : deontologue@cdg06.fr. 71% d'entre elles furent introduites par les employeurs publics et 29% par les agents.

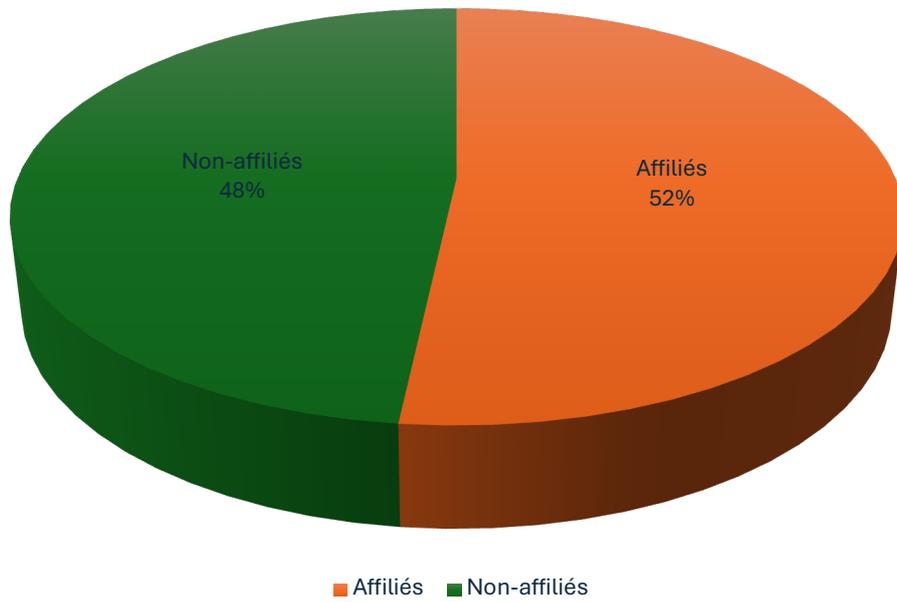
Le nombre de saisines n'a pas augmenté significativement durant la période d'exercice considérée, passant de 33 pour l'année 2023 à 34 pour l'année 2024.



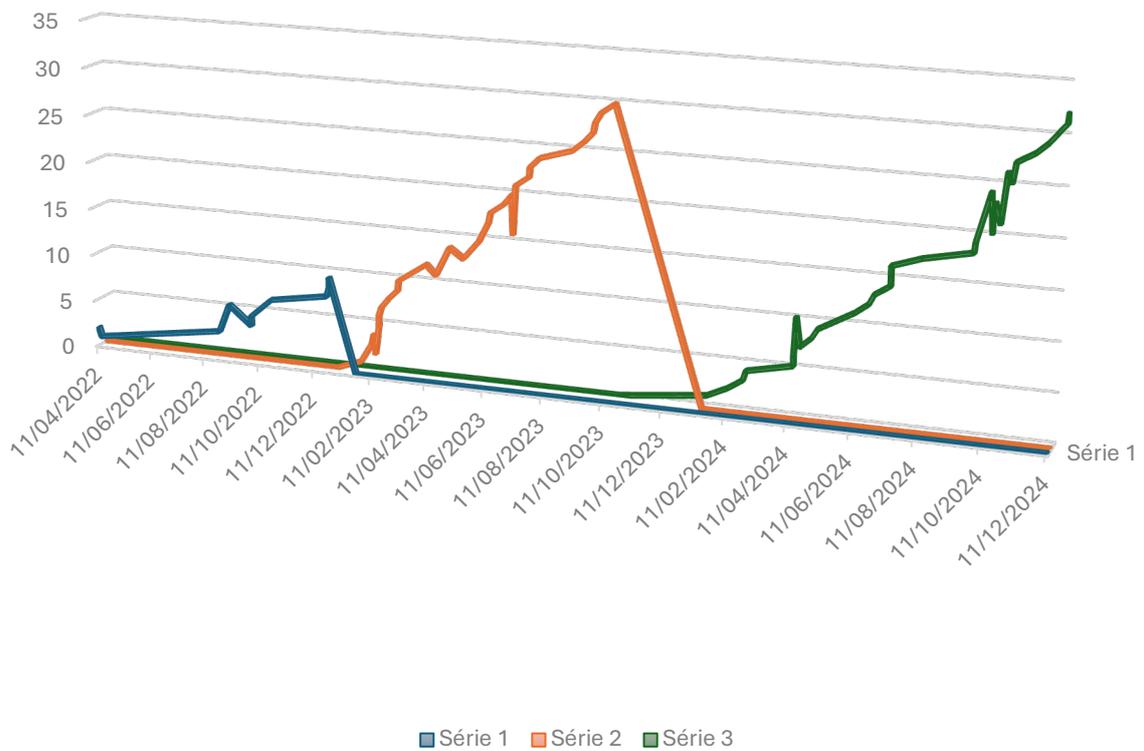
PROVENANCE DES SAISINES



STATUT DES COLLECTIVITÉS DONT LES SAISINES SONT ISSUES AU SEIN DU CDG06



ÉVOLUTION DU NOMBRE DE SAISINES SUR LA PÉRIODE 2022-2024



III. TRAITEMENT DES SAISINES : ANALYSE QUALITATIVE ET SÉLECTIVE

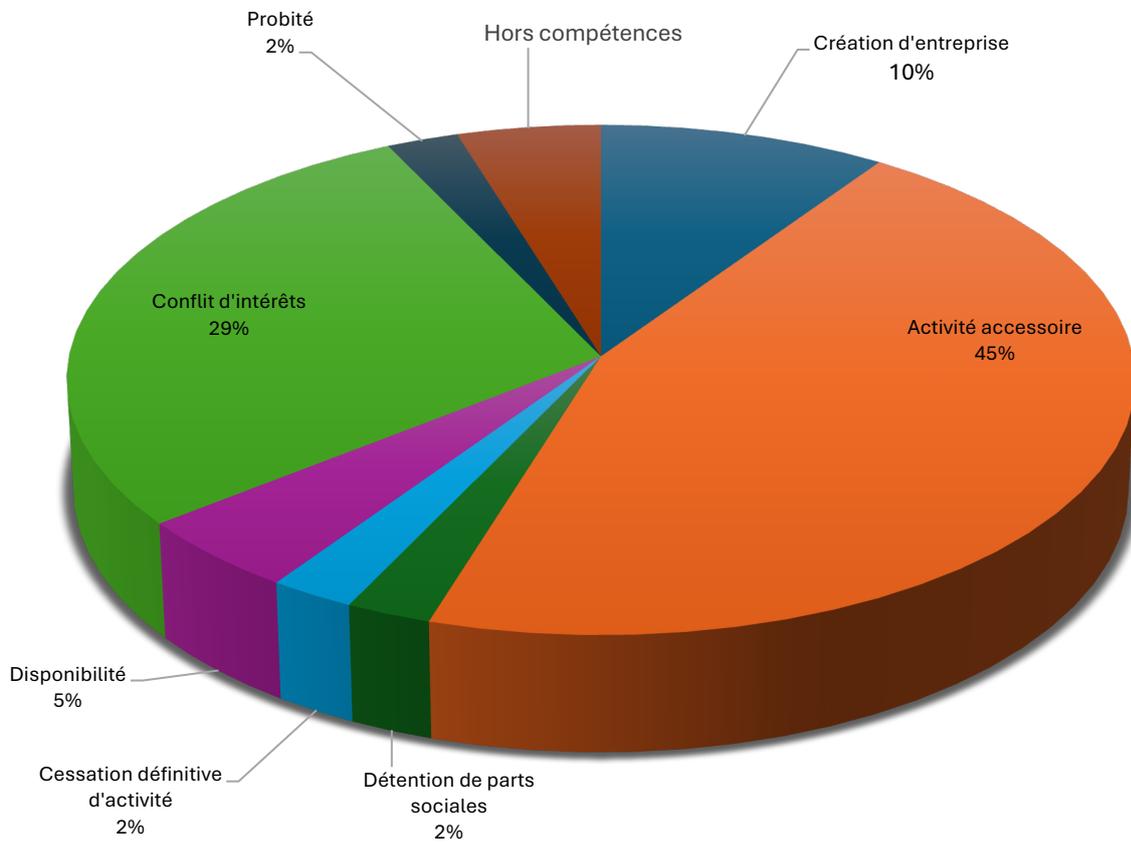
Sur le fond, le cumul d'activité occupe une place prépondérante dans les questionnements déontologiques des employeurs publics et de leurs agents puisque 45% des saisines concernent des questions relatives au développement d'activités accessoires et 10% la création d'entreprise dans le cadre d'un cumul d'activité. Dans 7% des cas se pose la question du respect des droits et obligations des agents publics dans le cadre d'une cessation temporaire ou définitive d'activité.

Par ailleurs, 31% des saisines touchaient à des questions de conflit d'intérêts, ce qui représente une proportion non négligeable.

Sur l'ensemble des saisines enregistrées, 5% deux d'entre elles n'entraient pas dans le champ de compétences du référent déontologue notamment lorsque ce dernier était saisi par des élus locaux souhaitant un éclairage sur leur situation. L'article L124-2 délite strictement les fonctions du référent déontologue en précisant que « 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 aux chapitres I à III et au présent chapitre. Cette fonction de conseil s'exerce sans préjudice de la responsabilité et des prérogatives du chef de service ». Par ailleurs, le droit pour tout élu local de consulter un référent déontologue a été récemment consacré par la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (loi 3DS). Or, le référent déontologue de la fonction publique territoriale n'est compétent qu'à l'égard des fonctionnaires et non pas des élus.

Enfin, il est possible de relever que dans un certain nombre de cas, le référent déontologue a pu constater que des activités accessoires voire des activités commerciales menées après création d'entreprises s'étaient développées sans qu'aucune autorisation préalable n'ait été sollicitée par les agents concernés. Un tel constat souligne l'importance de sensibiliser les agents publics au respect de leurs droits et obligations

OBJET DES SAISINES



- Création d'entreprise
- Détenation de parts sociales
- Disponibilité
- Probité
- Activité accessoire
- Cessation définitive d'activité
- Conflit d'intérêts
- Hors compétences du déontologue

A. Demande d'autorisation de cumul d'activités

1. Demande de cumul d'activités et activités accessoires

Par principe, le fonctionnaire doit consacrer l'intégralité de son activité professionnelle aux tâches qui lui sont confiées et ne peut, en conséquence, exercer une autre activité privée lucrative à titre professionnel. L'article L.123-1 du code général de la fonction publique, modifié par l'ordonnance n°2021-1574 du 24 novembre 2021 (version en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2023) dispose que :

« L'agent public ne peut exercer, à titre professionnel, une activité privée lucrative de quelque nature que ce soit sous réserve des dispositions des articles L. 123-2 à L. 123-8.

Il est interdit à l'agent public :

1° De créer ou de reprendre une entreprise immatriculée au registre du commerce et des sociétés ou au registre national des entreprises en tant qu'entreprise du secteur des métiers et de l'artisanat ou affiliée au régime prévu à l'article L. 613-7 du code de la Sécurité sociale ;

2° De participer aux organes de direction de sociétés ou d'associations à but lucratif ;

3° De donner des consultations, de procéder à des expertises ou de plaider en justice dans les litiges intéressant toute personne publique, le cas échéant devant une juridiction étrangère ou internationale, sauf si cette prestation s'exerce au profit d'une personne publique ne relevant pas du secteur concurrentiel ;

4° De prendre ou de détenir, directement ou par personnes interposées, dans une entreprise soumise au contrôle de l'administration à laquelle il appartient ou en relation avec cette dernière, des intérêts de nature à compromettre son indépendance ;

5° De cumuler un emploi permanent à temps complet avec un ou plusieurs autres emplois permanents à temps complet ».

Cependant, le principe de non-cumul est accompagné de certaines dérogations.

En vertu de l'article L.123-7 du code général de la fonction publique, « l'agent public peut être autorisé par l'autorité hiérarchique dont il relève à exercer une activité à titre accessoire, lucrative ou non, auprès d'une personne ou d'un organisme public ou privé.

Cette activité doit être compatible avec les fonctions confiées à l'agent public, ne pas affecter leur exercice et figurer sur la liste des activités susceptibles d'être exercées à titre accessoire.

Par dérogation au 1° de l'article L. 123-1, cette activité peut être exercée sous le régime prévu à l'article L. 613-7 du code de la sécurité sociale.

L'agent public mentionné au premier alinéa peut notamment être recruté comme enseignant associé en application de l'article L. 952-1 du code de l'éducation ».

L'agent peut donc être autorisé par l'autorité hiérarchique dont il relève à cumuler une activité accessoire avec ses fonctions. Cette activité ne doit pas avoir lieu sur les heures de service et ne doit pas porter atteinte au fonctionnement normal, à l'indépendance ou à la neutralité du service ni placer l'intéressé en situation de prise illégale d'intérêts. Cette activité peut être exercée auprès d'une personne publique ou privée. Un même agent peut être autorisé à exercer plusieurs activités accessoires. Dans le respect des mêmes obligations déontologiques, l'exercice d'une activité bénévole au profit de personnes publiques ou privées sans but lucratif est libre (article 10 du décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020 relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique).

L'article 11 du décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020 établit la liste des activités accessoires susceptibles d'être autorisées. Il ressort d'une réponse ministérielle consécutive à la question écrite de Patrick Hetzel n° 23464 (JO de l'Assemblée nationale du 29 décembre 2021) que cette liste est limitative. Les activités accessoires suivantes sont donc autorisées :

- Expertise et consultation ;
- Enseignement et formation ;
- Activité à caractère sportif ou culturel, y compris encadrement et animation dans les domaines sportif, culturel ou de l'éducation populaire ;
- Activité agricole au sens du premier alinéa de l'article L. 311-1 du code rural et de la pêche maritime dans des exploitations agricoles constituées ou non sous forme sociale ;
- Activité de conjoint collaborateur au sein d'une entreprise artisanale, commerciale ou libérale mentionnée à l'article R. 121-1 du code de commerce. Il faut relever que l'article R121-1 du code de commerce prévoit qu'est considéré comme conjoint collaborateur le conjoint du chef d'une entreprise commerciale, artisanale ou libérale qui exerce une activité professionnelle régulière dans l'entreprise sans percevoir de rémunération et sans avoir la qualité d'associé.
- Aide à domicile à un ascendant, à un descendant, à son conjoint, à son partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou à son concubin, permettant au fonctionnaire de percevoir, le cas échéant, les allocations afférentes à cette aide ;
- Travaux de faible importance réalisés chez des particuliers ;
- Activité d'intérêt général exercée auprès d'une personne publique ou auprès d'une personne privée à but non lucratif ;
- Mission d'intérêt public de coopération internationale ou auprès d'organismes d'intérêt général à caractère international ou d'un État étranger ;
- Services à la personne mentionnés à l'article L. 7231-1 du code du travail ;
- Vente de biens produits personnellement par l'agent.

LES ACTIVITÉS ACCESSOIRES DONNANT LIEU À UN AVIS POSITIF

Dans le cadre de son activité consultative, le référent déontologue a ainsi considéré comme ne posant pas de difficulté déontologique 36% des activités accessoires envisagées par des agents publics. C'est le cas des **activités d'expertise** poursuivies par des agents publics ou encore la **vente de biens produits personnellement** par ces derniers. Il en va de même des **travaux de faible importance réalisés chez des particuliers** ou encore de **l'aide à domicile à un ascendant**.

L'appréciation n'est pas toujours aisée dès lors qu'il s'agit d'apprécier la nature de l'activité, notamment d'agissant des **activité à caractère sportif ou culturel**. Par exemple, le référent déontologue fut saisi d'une demande d'avis concernant une activité accessoire de technicien du son réalisée notamment à l'occasion de spectacles. Se fondant sur les fiches métiers de *France compétences* qui est une institution nationale publique créée le 1er janvier 2019 et chargée de la régulation et du financement de la formation professionnelle et de l'apprentissage, le référent déontologue a relevé que dans sa fiche métier RNCP36600, l'institution définit de la manière suivante les activités des techniciens son : « le technicien son collabore à l'élaboration d'un spectacle, d'une prestation ou d'un événement concernant les aspects dédiés à la diffusion sonore, à la prise de son et à la sonorisation, et contribue à son déroulement dans la totalité de son exploitation. Ses activités techniques de la sonorisation sont indissociables des autres composantes du spectacle, qu'elles soient techniques, artistiques, administratives ou institutionnelles et doivent être menées dans un souci d'organisation guidées par un relationnel concordant aux contextes et à l'environnement des activités ». Il en a déduit que les activités de technicien du son apparaissent indissociables des activités artistiques dont elles permettent la réalisation. Il était donc possible de considérer que l'activité accessoire envisagée entrait dans la catégorie des activités à caractère culturel pouvant être autorisée.

LES ACTIVITÉS ACCESSOIRES DONNANT LIEU À UN AVIS NÉGATIF

20% des activités accessoires envisagées ont été considérées comme ne pouvant pas être autorisées au regard des règles déontologiques pertinentes. Ce fut le cas, par exemple, **d'une activité de disc-jockey**. En effet, le 10 juillet 2024, le Conseil d'État, confirmant la solution déjà adoptée par la Cour administrative d'appel de Bordeaux, a estimé qu'une activité d'animation de soirées musicales exercée à titre commercial ne relève d'aucune des catégories d'activités accessoires autorisées sur des dispositions précitées (Conseil d'État, 3ème chambre, 10/07/2024, 466526, Inédit au recueil Lebon). Un avis allant dans le même sens a été formulé par le référent déontologue concernant une activité de **salariée d'une clinique privée**. La question s'est également posée pour un agent **trésorier d'un syndicat professionnel**. En effet, l'exercice d'une

activité bénévole au profit de personnes publiques ou privées sans but lucratif est libre. Les activités bénévoles peuvent donc être exercées librement par tout agent public. Or, si la question de la nature privée d'une activité ne pose généralement pas de difficulté majeure, il n'en va pas de même de sa nature lucrative et professionnelle. Il ressort des travaux parlementaires ayant abouti à la loi n° 2007-148 du 2 février 2007 (Rapp. no 113 de M. Hugues Portelli), qu'une activité est dite « lucrative » lorsque celui qui l'exerce a pour objectif d'en retirer un bénéfice, peu importe qu'elle soit déficitaire ou que l'intéressé ne perçoive pas de rémunération. Elle est dite « professionnelle » lorsqu'elle poursuit un but lucratif et qu'elle est pratiquée de manière habituelle. « Il semble que le seuil de définition soit assez bas : ainsi, le fonctionnaire qui a été chauffeur-livreur pour une société privée, à plusieurs reprises durant une période de trois mois, a été considéré comme ayant exercé une activité professionnelle » [CE 22 mai 1996, n° 147020]. Le caractère bénévole peut être discuté lorsque le collaborateur reçoit de l'organisme, comme c'est le cas fréquemment en pratique, une ou plusieurs gratifications excédant, dans leur montant, le simple remboursement de ses frais. Si le montant de la gratification qui lui est versé est important, ou si celle-ci lui est versée de manière périodique, ou encore si le collaborateur percevait plusieurs gratifications, il est à craindre que ces gratifications s'analysent en une véritable rémunération de son travail (Répertoire de droit du travail). Il semble ici que l'indemnité envisagée (15 euros de l'heure) excédait par son montant le simple remboursement des frais, ce qui peut conduire à nier le caractère bénévole de l'activité.

POINT SUR LES ACTIVITÉS ACCESSOIRES LIÉES AUX MÉDECINES ALTERNATIVES

Le référent déontologue attire l'attention sur un nombre important de saisines concernant des demandes d'autorisation d'activités accessoires liées **aux médecines alternatives**. Ce fut le cas, par exemple, pour la médecine chinoise, la sophrologie, le magnétisme, le coaching de vie, ou encore l'acupuncture. Il apparaît opportun de rappeler les règles particulières qui régissent de telles activités.

S'agissant de la nature de l'activité envisagée, c'est parfois l'incompatibilité avec la dignité des fonctions qui a justifié un refus. Par exemple, s'appuyant sur les constatations faites par la MIVILUDES dans son guide « Santé et dérives sectaires », dont il ressort que les pratiques se rattachant au **rééquilibrage des énergies du corps comme le magnétisme** figurent parmi les pratiques non conventionnelles à visée thérapeutique recensées comme présentant un risque de dérive sectaire, la commission de déontologie a estimé qu'un agent ne saurait exercer en cumul une activité de magnétisme, sur place ou à distance, sans porter atteinte à la dignité de ses fonctions administratives (avis n°18HO480, 12 avril 2018). D'autres méthodes sont citées par le rapport de la MIVILUDES comme présentant un risque sectaire. C'est le cas notamment des méthodes par massage ou apposition des mains, du massage Tui Na qui est une branche de la médecine chinoise ou encore les méthodes par le « rééquilibrage de l'énergie ».

Par ailleurs, la Commission de déontologie a déjà eu l'occasion de préciser qu'un agent peut exercer en cumul ses activités publiques et de **sophrologue** sans compromettre ou mettre en cause le fonctionnement normal, l'indépendance ou la neutralité du service ou à méconnaître l'un des principes déontologiques mentionnés à l'article 25 de la loi du 13 juillet 1983, sous réserve qu'il s'abstienne de prendre en charge des personnes rencontrées dans le cadre de l'exercice de ses fonctions administratives, de tout démarchage sur le lieu d'exercice de ses fonctions ainsi que de faire état de sa qualité de fonctionnaire dans l'exercice de son activité privée (Commission de déontologie. Avis n°18H6211 du 17 janvier 2019).

De même, la réponse ministérielle du Ministère du Budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État publiée au journal officiel le 10 novembre 2009 (page 10624) précise que « La commission de déontologie, appelée plusieurs fois à se prononcer sur des activités dites "**de coaching**" ou "**d'accompagnement personnel et relationnel**", exercées dans le cadre d'une création d'entreprise, a considéré qu'il s'agissait d'activités pouvant se rattacher à l'enseignement et à la formation. L'agent public concerné dispose donc de plusieurs moyens juridiques pour faire aboutir un tel projet professionnel, dans le respect du fonctionnement normal, de l'indépendance et de la neutralité du service au sein duquel il demeure affecté » (Question n° 53696 de M. Straumann Éric au Ministère du Budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État).

Allant dans un même sens, le comité de déontologie des ministères chargés des affaires sociales a été sollicité afin de donner son avis sur la compatibilité avec des fonctions publiques avec une **activité accessoire de coaching en développement personnel et des activités de médecines dites douces (coach de vie, coach santé...)**.

Le comité a été d'avis que l'autorité hiérarchique pouvait l'autoriser, pour l'avenir, à exercer l'activité secondaire de coaching, à condition :

- que celle-ci soit qualifiée d'activité d'expertise et consultation ou bien d'enseignement et formation, pour l'ensemble des activités exercées par l'agent :
- que cette activité ne porte pas atteinte au fonctionnement normal, à l'indépendance ou à la neutralité du service et à condition que l'agent ne soit pas amené à exercer, au titre de ses fonctions au sein de l'agence, de surveillance ou de contrôle sur l'entreprise en voie de création,
- que l'agent sépare strictement ses activités principale et accessoire, notamment en s'abstenant de prospecter une éventuelle clientèle dans son environnement de travail et réciproquement en s'abstenant de faire état de son statut d'agent public dans le cadre de son activité accessoire. (Rapport d'activité du Comité de déontologie des ministères chargés des affaires sociales - 2022).

Depuis 2028, la Commission de déontologie sur ces pratiques a adopté une nouvelle grille d'analyse sur les pratiques thérapeutiques non conventionnelles.

En cas de cumul d'activité :

1. Le principe est qu'il n'appartient pas à la commission d'apprécier le bien-fondé de l'activité envisagée par l'agent dès lors que cette activité est légale.
2. La commission se réserve néanmoins la faculté, à titre exceptionnel, d'estimer qu'un cumul est incompatible si l'activité envisagée est manifestement de nature à porter atteinte à l'image de l'administration à laquelle l'agent appartient. NB : sur ces deux points, l'analyse de la commission n'est pas différente pour les activités thérapeutiques que pour les autres activités susceptibles d'être exercées en cumul.
3. Les activités mettant en œuvre des pratiques non conventionnelles à visée thérapeutique ne peuvent être cumulées, sans porter atteinte à l'indépendance et au bon fonctionnement du service, avec les fonctions administratives des personnels éducatif, médical, médico-social et policier et avec les fonctions des magistrats administratifs. Pour les agents concernés, ces activités sont donc interdites en cumul.
4. Ces activités sont également susceptibles de porter atteinte à la dignité attachée à l'exercice des fonctions s'agissant des fonctionnaires d'un niveau hiérarchique supérieur.

S'agissant des agents publics qui entendent développer une activité **d'enseignement et de formation aux principes de la nutrition**, le référent déontologue attire leur attention sur les dispositions suivantes du code de la santé publique :

L'article L. 4371-2 du code de la santé publique dispose que « Seules peuvent exercer la profession de diététicien et porter le titre de diététicien, accompagné ou non d'un qualificatif, les personnes titulaires du diplôme d'État mentionné à l'article L. 4371-3 ou titulaires de l'autorisation prévue à l'article L. 4371-4 ».

L'article L. 4371-6 du même code prévoit que « Par dérogation aux dispositions de l'article L. 4371-2, peuvent continuer à exercer la profession de diététicien et porter le titre de diététicien, accompagné ou non d'un qualificatif :

« 1° Les personnes occupant un emploi permanent de diététicien en qualité de fonctionnaire ou d'agent public à la date d'entrée en vigueur de la loi no 86-76 du 17 janvier 1986 portant diverses dispositions d'ordre social ;

« 2° Les personnes titulaires d'une décision administrative reconnaissant qu'elles remplissaient, à la même date, les conditions de formation ou d'expérience professionnelle leur conférant une qualification analogue à celle des titulaires des diplômes mentionnés aux 3° et 4° ;

« 3° Les professionnels en exercice titulaires du brevet de technicien ou du brevet de technicien supérieur de diététique ;

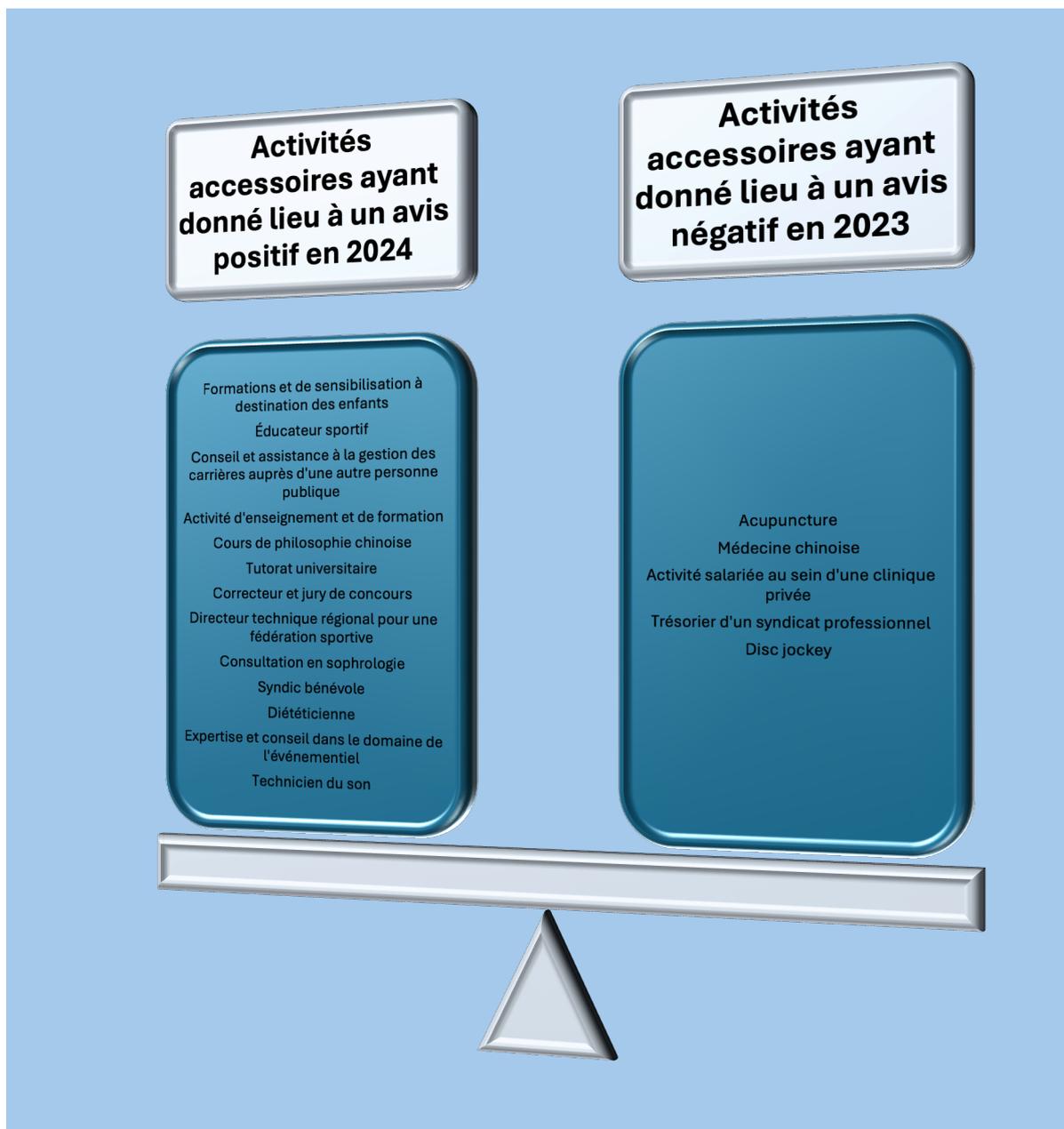
« 4° Les professionnels en exercice titulaires du diplôme universitaire de technologie, spécialité biologie appliquée ou génie biologique, option diététique.

« II. - Les personnes ayant commencé une formation aux diplômes ou titres mentionnés aux 3° et 4° du I, avant la date d'entrée en vigueur de l'acte réglementaire fixant le programme de formation au diplôme d'État français de diététicien figurant à l'article L. 4371-3 peuvent, sous réserve d'avoir obtenu ces diplômes ou titres, exercer la profession de diététicien et porter le titre de diététicien dans des conditions fixées par voie réglementaire ».

Enfin, certaines activités ne sauraient être envisagées. Il en va ainsi des **actes d'acupuncture** qui, de jurisprudence constante, sont considérés comme des actes médicaux (Voir en ce sens : Cass. crim., 3 février 1987, n° 86-92.954 ; Cass. crim., 9 févr. 2010, n° 09-80.681 ; Cass. crim. 13 juin 2017 n° 16-85.596 ; Cass. crim. 28 juin 2016, n° 15-83.587). Il en découle que seuls certains professionnels de santé peuvent développer une telle activité sous peine d'être pénalement poursuivis pour exercice illégal de la médecine.

POINT SUR LA DURÉE DES ACTIVITÉS ACCESSOIRES

Le référent déontologue a pu être interrogé à une occasion plus spécifiquement sur la durée d'autorisation de l'activité accessoire. Comme précédemment évoqué, l'agent doit indiquer la durée et la périodicité de l'activité envisagée. La question se pose néanmoins de savoir si une activité accessoire peut être accordée pour une durée indéterminée. Le Conseil d'État a répondu positivement à cette question : CE, 19 juill. 2023, *Ministre de l'Intérieur*, n° 464504. Il a estimé que les dispositions législatives et réglementaires pertinentes « ne font pas obstacle à ce qu'une demande d'autorisation de cumul d'activités soit formée sans en préciser le terme. Si l'autorité appelée à statuer sur une telle demande peut lui fixer un terme, elle n'y est toutefois pas tenue, sans préjudice de la possibilité qu'elle a de s'opposer à tout moment, dans l'intérêt du service, à la poursuite de l'activité dont l'exercice a été autorisé et de l'obligation faite à l'intéressé de solliciter une nouvelle autorisation pour tout changement substantiel intervenant dans les conditions d'exercice ou de rémunération de l'activité qu'il exerce à titre accessoire ».



LES ACTIVITÉS ACCESSOIRES DONNANT LIEU À UN AVIS POSITIF SOUS RÉSERVE

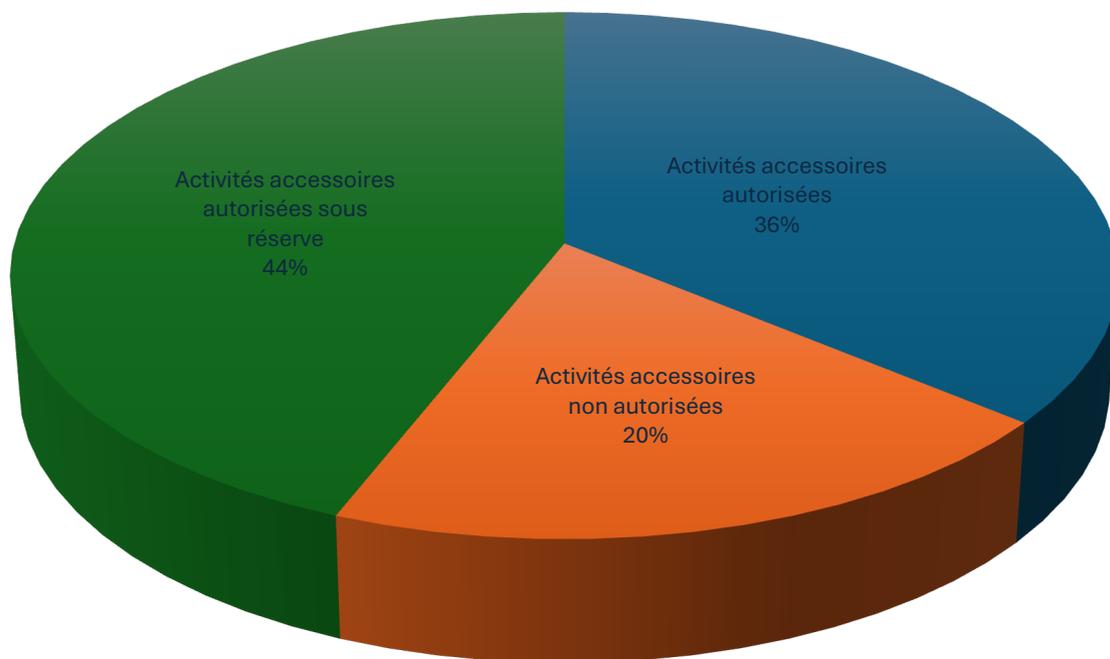
Le référent déontologue, sans s'opposer à la poursuite d'une activité accessoire, a été conduit à émettre un certain nombre de réserves afin de s'assurer de sa compatibilité à l'exercice des fonctions publiques. Les avis sous réserve concernent 44% des saisines. S'agissant d'un fonctionnaire poursuivant une activité de syndicat bénévole, le référent déontologue a rappelé que les activités bénévoles peuvent être exercées librement par tout agent public, ce qui comprend les activités de syndic bénévole. Cela est valable « à condition que les fonctions de syndic de copropriété aient un caractère occasionnel, se limitent à la seule administration de la copropriété de l'immeuble dont le fonctionnaire est lui-même copropriétaire et enfin qu'elles soient compatibles avec l'exercice normal de l'emploi dont l'intéressé est titulaire, ces fonctions ne peuvent être assimilées à une

activité privée lucrative » (Question écrite, Assemblée nationale, 14 juillet 1979, n° 18407 - Réponse ministérielle, Journal officiel, 21 octobre 1979). De même, s'agissant d'actions de sensibilisation environnementale menées au titre d'une activité accessoire, le référent déontologue a relevé que l'activité en cause étant proche de celle relevant des fonctions de l'agent ce qui faisait émerger un risque de confusion potentiellement problématique entre ses intérêts propres et ceux de la personne publique qui l'emploie y compris après la cessation des activités publiques. Il était donc nécessaire de veiller strictement à ce que l'activité de sensibilisation se développe au bénéfice d'un public différent de celui qui est concerné par l'action de la personne publique, sans quoi l'interférence des intérêts précédemment décrite emporterait un risque déontologique.

De manière générale et synthétique, cinq exigences sont généralement formulées dans les avis positifs sous réserve :

- Premièrement, l'agent doit s'abstenir de développer son activité auprès d'acteurs avec lesquels il a déjà été conduit à interagir dans le cadre de ses fonctions.
- Deuxièmement, l'agent doit s'abstenir de toute démarche commerciale dans le cadre de ses fonctions.
- Troisièmement, l'agent ne doit en aucun cas assurer la promotion de son activité auprès des acteurs avec lesquels il collabore, des usagers ou encore auprès de ses collègues.
- Quatrièmement, l'agent ne doit d'aucune manière faire valoir sa qualité de fonctionnaire auprès de sa clientèle privée, notamment à des fins promotionnelles.
- Cinquièmement, dans le cas où l'administration déciderait d'externaliser l'organisation d'un service, l'agent ne pourra en aucun cas prétendre répondre à ce besoin auprès de sa propre administration.

SENS DES AVIS EN MATIÈRE D'ACTIVITÉS ACCESSOIRES



■ Activités accessoires autorisées ■ Activités accessoires non autorisées
■ Activités accessoires autorisées sous réserve

2. Demande de cumul d'activités et poursuite d'une activité antérieure

En vertu de l'article L123-4 du Code général de la fonction publique, « L'agent public lauréat d'un concours ou recruté en qualité d'agent contractuel de droit public peut continuer à exercer son activité privée en tant que dirigeant d'une société ou d'une association à but lucratif pendant une durée d'un an, renouvelable une fois, à compter de son recrutement ». Il s'agit d'une activité soumise à déclaration. L'agent devra présenter une déclaration écrite à son administration dès sa nomination en tant que fonctionnaire stagiaire ou avant la signature de son contrat. Cette déclaration devra mentionner la forme et l'objet social de l'entreprise, son secteur et sa branche d'activité. La poursuite de cette activité de dirigeant doit être compatible avec les obligations de service et ne doit pas porter atteinte au

fonctionnement normal, à l'indépendance, à la neutralité du service ou aux principes déontologiques. Cette activité ne doit pas non plus placer l'agent dans une situation de conflit d'intérêts.

Il convient de noter que dans certains cas et pour certains emplois publics particulièrement sensibles, le passage du secteur privé au secteur public s'accompagne d'un contrôle déontologique préalable.

L'article L124-8 du code général de la fonction publique mentionne des cas dans lesquels une saisine préalable à la nomination de la HATVP est obligatoire. Il dispose que :

« L'autorité hiérarchique qui envisage de nommer à l'un des emplois suivants une personne exerçant ou ayant exercé au cours des trois dernières années une activité privée lucrative saisit préalablement la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique pour avis :

1° Emplois de directeur d'administration centrale ou de dirigeant d'un établissement public de l'État dont la nomination relève d'un décret en conseil des ministres ;

2° Emplois de directeur général des services des régions, des départements, des communes de plus de 40 000 habitants et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 40 000 habitants ;

3° Emplois de directeur d'établissements publics hospitaliers dotés d'un budget de plus de 200 millions d'euros ».

Par ailleurs, l'article L124-7 du code général de la fonction publique (version en vigueur depuis le 1^{er} mars 2022) prévoit, pour d'autres emplois, un contrôle préalable de l'autorité hiérarchique. Il prévoit que :

« Lorsqu'il est envisagé de nommer une personne qui exerce ou a exercé au cours des trois dernières années une activité privée lucrative à l'un des emplois mentionnés à l'article L. 124-5, l'autorité hiérarchique dont relève l'emploi apprécie la compatibilité de cette activité avec les fonctions envisagées. Lorsque l'autorité hiérarchique a un doute sérieux, elle saisit pour avis, préalablement à sa décision, le référent déontologue. Lorsque l'avis de ce dernier ne permet pas de lever ce doute, l'autorité hiérarchique saisit la Haute Autorité ».

Ce contrôle concerne les emplois dont le niveau hiérarchique ou la nature des fonctions le justifient c'est-à-dire uniquement les emplois les plus exposés aux risques déontologiques, à savoir les emplois soumis à l'obligation de transmission d'une déclaration d'intérêts et/ou d'une déclaration de situation patrimoniale.

Le référent déontologue a parfois été saisi de situations concernant un agent public recruté et souhaitant continuer à exercer son activité privée en tant que dirigeant d'une société. Ce fut le cas, par exemple, d'un ingénieur territorial notamment chargé de la gestion des équipements appartenant à la commune. Or, ce dernier était par ailleurs

dirigeant d'une SAS dont l'activité consiste en la vente d'articles et équipements de sports et prestation d'organisation et de gestion dans le domaine de l'événementiel sportif. Le candidat, en cas de recrutement dans le secteur public, souhaitait demeurer président de sa SAS. Conformément aux dispositions en vigueur, le candidat pouvait poursuivre cette activité durant un délai d'un an après la prise de ses fonctions. Néanmoins, la poursuite de cette activité de dirigeant devait être compatible avec les obligations de service et ne devait pas porter atteinte au fonctionnement normal, à l'indépendance, à la neutralité du service ou aux principes déontologiques ni même placer l'agent dans une situation de conflit d'intérêts. Dans le présent cas existait un risque d'interférence des intérêts dans la mesure où l'agent était susceptible de fournir des services à sa propre collectivité.

3. Demande de cumul d'activités et création d'entreprise

En dehors du choix de la microentreprise pour l'exercice d'une activité accessoire qui est un cas dérogatoire, par principe, un fonctionnaire exerçant ses fonctions à temps plein ou occupant un emploi à temps complet ne peut créer ou reprendre une entreprise lorsque celle-ci donne lieu à immatriculation au Registre du commerce et des sociétés ou au répertoire des métiers ou à affiliation au régime prévu à l'article L. 133-6-8 du Code de la sécurité sociale.

Néanmoins, cette interdiction de principe s'accompagne également d'exceptions.

L'article L.123-8 du code de la fonction publique prévoit que l'agent public qui occupe un emploi à temps complet peut, à sa demande, être autorisé par l'autorité hiérarchique dont il relève à accomplir un service à temps partiel pour créer ou reprendre une entreprise et à exercer, à ce titre, une activité privée lucrative.

L'autorisation d'accomplir un service à temps partiel, qui ne peut être inférieur au mi-temps, est accordée, sous réserve des nécessités de la continuité et du fonctionnement du service et compte tenu des possibilités d'aménagement de l'organisation du travail, pour une durée maximale de trois ans, renouvelable pour une durée d'un an, à compter de la création ou de la reprise de cette entreprise.

Une nouvelle autorisation d'accomplir un service à temps partiel pour créer ou reprendre une entreprise ne peut être accordée moins de trois ans après la fin d'un service à temps partiel pour la création ou la reprise d'une entreprise.

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 l'agent public au cours des trois années précédant sa demande d'autorisation, elle saisit pour avis, préalablement à sa décision, le référent déontologue. Lorsque l'avis de ce dernier ne permet pas de lever le doute, l'autorité hiérarchique saisit la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique lorsque l'avis du référent déontologue ne permet pas de lever ce doute. La Haute Autorité se prononce dans les conditions prévues à la section 4 du chapitre IV.

Lorsque l'agent public occupe ou a occupé au cours des trois dernières années un emploi dont le niveau hiérarchique ou la nature des fonctions le justifient, l'autorité hiérarchique soumet la demande d'autorisation à l'avis préalable de la Haute Autorité. À défaut, l'agent public peut également saisir cette dernière ».

L'agent doit présenter une demande d'autorisation à l'autorité hiérarchique avant le début de cette activité. L'administration est tenue de se prononcer dans les deux mois. La saisine du référent déontologue ne suspend pas le délai de deux mois dans lequel l'administration est tenue de se prononcer sur la demande de l'agent (article 25 du décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020 relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique).

L'autorisation est accordée, pour une durée de trois ans et peut être renouvelée pour un an après dépôt d'une nouvelle demande d'autorisation, un mois au moins avant le terme de la première période.

Dans le cadre de son activité, le référent déontologue a examiné un certain nombre de saisines concernant des demandes de création d'entreprise. Quantitativement, 10% des saisines pour l'année 2024 concernaient de telles demandes, ce qui est relativement faible. Il s'agissait notamment de la création d'une entreprise de sensibilisation au respect de l'environnement, de soins traditionnels chinois, d'ingénierie environnementale au service de promoteurs immobiliers ou encore d'activités de diététicien libéral et de formation.

4. Demande de cumul d'activités et disponibilité

La disponibilité est la position du fonctionnaire qui, placé hors de son administration ou service d'origine, cesse de bénéficier de ses droits à l'avancement et à la retraite. La disponibilité est prononcée par décision de l'autorité territoriale soit d'office soit à la demande de l'intéressé (Article 18 du décret n°86-68 du 13 janvier 1986 relatif aux positions de détachement, de disponibilité, de congé parental des fonctionnaires territoriaux et à l'intégration).

La mise en disponibilité sur demande de l'intéressé peut être notamment accordée, sous réserve des nécessités du service, pour créer ou reprendre une entreprise. Cette mise en disponibilité doit être compatible avec les nécessités du service. La mise en disponibilité prévue à ce titre ne peut excéder deux années et est renouvelable, mais la durée de la disponibilité ne peut excéder au total six années pour l'ensemble de la carrière (article 23 du décret n°86-68 du 13 janvier 1986 relatif aux positions de détachement, de disponibilité, de congé parental des fonctionnaires territoriaux et à l'intégration).

L'agent cessant temporairement ou définitivement ses fonctions qui se propose d'exercer une activité privée, saisit par écrit l'autorité hiérarchique dont il relève avant le début de l'exercice de son activité privée.

L'autorité hiérarchique examine si cette activité risque de compromettre ou de mettre en cause le fonctionnement normal, l'indépendance ou la neutralité du service, de méconnaître tout principe déontologique ou de placer l'intéressé dans la situation de prise illégale d'intérêts (article 24 du décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020 relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique). L'agent doit fournir toutes les informations utiles sur le projet d'activité envisagée. La décision de l'autorité dont relève l'agent peut comporter des réserves visant à assurer le respect des obligations déontologiques et le fonctionnement normal du service.

Lorsque l'autorité hiérarchique a un doute sérieux sur la compatibilité de l'activité envisagée avec les fonctions exercées par le fonctionnaire au cours des trois dernières années, elle saisit sans délai le référent déontologue pour avis.

Dans 5% des cas, les saisines dont a eu à connaître le référent déontologue pour l'année 2024 concernaient des demandes de mise en disponibilité afin de poursuivre une autre activité.

5. Les obligations dans le cadre d'une cessation définitive d'activité

L'article L124-4 du code général de la fonction publique dispose que :

« L'agent public cessant ou ayant cessé ses fonctions depuis moins de trois ans, définitivement ou temporairement, saisit à titre préalable l'autorité hiérarchique dont il relève ou a relevé dans son dernier emploi afin d'apprécier la compatibilité de toute activité lucrative, salariée ou non, dans une entreprise privée ou un organisme de droit privé ou de toute activité libérale avec les fonctions exercées au cours des trois années précédant le début de cette activité.

Tout organisme ou toute entreprise exerçant son activité dans un secteur concurrentiel conformément aux règles du droit privé est assimilé à une entreprise privée pour l'application du premier alinéa.

Lorsque l'autorité hiérarchique a un doute sérieux sur la compatibilité de l'activité envisagée avec les fonctions exercées par l'agent public au cours des trois années précédant le début de cette activité, elle saisit pour avis, préalablement à sa décision, le référent déontologue. Lorsque l'avis de ce dernier ne permet pas de lever ce doute, l'autorité hiérarchique saisit la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique ».

L'article 2 du décret n° 2017-105 du 27 janvier 2017 relatif à l'exercice d'activités privées par des agents publics et certains agents contractuels de droit privé ayant cessé leurs fonctions, aux cumuls d'activités et à la commission de déontologie de la fonction publique dispose que :

« L'agent cessant temporairement ou définitivement ses fonctions, placé à ce titre dans une position conforme à son statut, qui se propose d'exercer une activité privée, est tenu d'en informer par écrit l'autorité dont il relève trois mois au moins avant le début de l'exercice de son activité privée.

Tout nouveau changement d'activité pendant un délai de trois ans à compter de la cessation de fonctions est porté par l'agent intéressé à la connaissance de son administration trois mois au plus tard avant l'exercice de cette nouvelle activité ».

Que ce soit dans le cadre d'un cumul d'activité (article 10 du décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020 relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique) ou dans le cadre de l'exercice d'une activité privée après cessation des fonctions, la poursuite d'une activité privée ne doit pas compromettre ou mettre en cause le fonctionnement normal, l'indépendance ou la neutralité du service, méconnaître tout principe déontologique ou placer l'intéressé dans la situation de prise illégale d'intérêts.

Par ailleurs, l'article 432-13 du Code pénal, modifié par la loi n°2017-55 du 20 janvier 2017, vient réprimer le délit de « pantouflage » qui constitue une forme particulière de prise illégale d'intérêt de la part d'un agent qui n'est plus en fonction. Le Code pénal prévoit que :

« Est puni de trois ans d'emprisonnement et d'une amende de 200 000 €, dont le montant peut être porté au double du produit tiré de l'infraction, le fait, par une personne ayant été chargée, en tant que membre du Gouvernement, membre d'une autorité administrative indépendante ou d'une autorité publique indépendante, titulaire d'une fonction exécutive locale, fonctionnaire, militaire ou agent d'une administration publique, dans le cadre des fonctions qu'elle a effectivement exercées, soit d'assurer la surveillance ou le contrôle d'une entreprise privée, soit de conclure des contrats de toute nature avec une entreprise privée ou de formuler un avis sur de tels contrats, soit de proposer directement à l'autorité compétente des décisions relatives à des opérations réalisées par une entreprise privée ou de formuler un avis sur de telles décisions, de prendre ou de recevoir une participation par travail, conseil ou capitaux dans l'une de ces entreprises avant l'expiration d'un délai de trois ans suivant la cessation de ces fonctions ».

Le référent déontologue, dans 3% des cas, a été saisi de difficultés liées à la cessation définitive des fonctions d'un agent. Il a également identifié une situation de potentielle prise illégale d'intérêt s'agissant d'un agent ayant bénéficié d'une rupture conventionnelle. Ce dernier était amené dans le cadre de ses fonctions à travailler au contact de différentes entreprises et à participer à la notation de leurs offres en vue de la passation de marchés publics. Or, l'agent entendait développer une activité privée lucrative avec ces mêmes entreprises. Il s'agissait donc d'une personne ayant été chargée en tant qu'agent d'une administration publique, dans le cadre des fonctions qu'elle a effectivement exercées, d'assurer la surveillance ou le contrôle d'une entreprise privée et qui envisageait de prendre ou de recevoir une participation par travail ou conseil dans cette dernière.

B. La détention de parts sociales des fonctionnaires

L'article 20 de la loi n° 2007-148 du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique dispose que « 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 ».

Les fonctionnaires peuvent sans qu'il soit besoin d'autorisation détenir des parts sociales et percevoir les bénéfices qui s'y attachent. Il convient néanmoins de formuler deux réserves :

- Le fonctionnaire ne peut avoir la qualité de dirigeant, de gérant ou de commerçant dans l'entreprise.
- La société ne peut être placée sous le contrôle de son administration ou être en relation avec celle-ci.

Dans 3% des cas, le référent déontologue a répondu aux questionnements de fonctionnaires s'interrogeant sur la possibilité de toucher chaque année les dividendes inhérentes à la possession de parts sociales.

C. Situations de conflit d'intérêts

S'agissant des fonctionnaires territoriaux, l'article L.121-4 du code de la fonction publique, dans sa version en vigueur depuis le 1^{er} mars 2022 prévoit que « L'agent public veille à prévenir ou à faire cesser immédiatement les situations de conflit d'intérêts défini à l'article L.121-5 dans lesquelles il se trouve ou pourrait se trouver ». Dans le prolongement, l'article L.121-5 précise que « Au sens du présent code, constitue un conflit d'intérêts toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif des fonctions de l'agent public ».

Le code de la fonction publique pose en premier lieu des obligations de déport. Ainsi, l'article L.122-2 prévoit que : « 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 ».

S'agissant des cumuls d'activité, il peut exister un risque de conflits d'intérêts entre les activités cumulées et la prévalence de l'intérêt général sur n'importe quel autre intérêt, spécialement sur les intérêts particuliers. À la lumière de cette dernière justification, un cumul d'activités peut être interdit à un agent lorsque le risque de conflit d'intérêts est patent pour l'agent et que cela peut le mettre professionnellement dans une situation délicate. Cela s'avère particulièrement vrai lorsque l'agent public souhaite cumuler une activité publique et une activité privée lucrative mettant en jeu ses compétences professionnelles (CE 21 juill. 1926, req. n° 88855, Carillon de Villecourt, Lebon 765). Cette nécessité est également liée à l'exigence déontologique d'indépendance qui implique que l'agent public doit être libre de toute pression extérieure pour exercer sa fonction en toute indépendance, et donc en toute objectivité et en toute impartialité.

Dans le cadre de son activité consultative, le référent déontologue a été amené à se prononcer sur des conflits d'intérêts potentiels dans 31% des cas. À titre d'exemple, un risque de conflit d'intérêts a été relevé s'agissant d'un agent contrôleur des autorisations en droit des sols souhaitant dans le cadre d'une disponibilité créer et exploiter une entreprise pour développer une activité d'audit en urbanisme. L'activité en cause étant proche de celle relevant des fonctions de l'agent, émergeait une confusion potentiellement problématique entre les intérêts propres de l'agent et ceux de la personne publique qui l'emploie. L'agent pourrait tirer profit de ses anciennes fonctions en cas de cessation d'activité afin de développer une activité privée lucrative.

Les référents déontologiques et laïcité des CDG74 et CDGO avaient déjà eu à connaître d'un tel cas qui concernait un agent instructeur des autorisations d'urbanisme souhaitant créer un cabinet de conseil en urbanisme pour aider les particuliers et entreprises au montage de dossiers ou réaliser l'instruction d'autorisations d'urbanisme pour des collectivités souhaitant externaliser cette prestation. L'activité avait alors été autorisée sous réserve que l'agent n'effectue en aucun cas de missions concernant, à quel titre que ce soit, le territoire de l'intercommunalité dont elle dépendait pendant une durée de trois ans (Rapport d'activité 2022 - Référent déontologue et laïcité des CDG74 et CDG01). C'est sur une même ligne que l'avis du référent déontologue s'est situé.

D. Appréciation des incompatibilités

L'article L231 du Code électoral dispose que « ne peuvent être élus conseillers municipaux dans les communes situées dans le ressort où ils exercent ou ont exercé leurs fonctions depuis moins de six mois les personnes exerçant au sein d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ou de leurs établissements publics, les

fonctions de directeur général des services, directeur général adjoint des services, directeur des services, directeur adjoint des services ou chef de service, ainsi que les fonctions de directeur de cabinet, directeur adjoint de cabinet ou chef de cabinet en ayant reçu délégation de signature du président, du président de l'assemblée ou du président du conseil exécutif ».

Dans une réponse ministérielle publiée le 1^{er} juillet 2021, le Ministère de l'intérieur a confirmé « qu'il n'y a pas de situation d'inéligibilité ni d'incompatibilité entre un mandat de conseiller municipal et un emploi salarié dans l'EPCI-FP de la commune, dès lors qu'il ne s'agit pas de l'un des postes à responsabilité mentionnés à l'article L. 231. Le Gouvernement ne prévoit pas pour le moment de modifier les régimes des inéligibilités et des incompatibilités. Il appartiendra au Parlement de s'interroger, le cas échéant à l'occasion lors d'une réflexion plus globale à propos du régime des inéligibilités et incompatibilités au mandat de conseiller municipal, sur l'opportunité de rendre le mandat de conseiller municipal incompatible avec l'exercice d'un emploi salarié au sein de l'établissement public de coopération intercommunale dans l'une de ses communes membres, ce au regard des difficultés éventuellement constatées sur le terrain du fait de ces situations actuellement permises par le droit ».

S'agissant spécifiquement des adjoints au maire, l'article L2122-5 du Code général des collectivités territoriales dispose que : « Les agents des administrations ayant à connaître de la comptabilité communale, de l'assiette, du recouvrement ou du contrôle de tous impôts et taxes ne peuvent être maires ou adjoints, ni en exercer même temporairement les fonctions, dans toutes les communes qui, dans leur département de résidence administrative, sont situées dans le ressort de leur service d'affectation.

La même incompatibilité est opposable dans toutes les communes du département où ils sont affectés aux comptables supérieurs du Trésor et aux chefs de services départementaux des administrations mentionnées au premier alinéa.

Elle est également opposable dans toutes les communes de la région ou des régions où ils sont affectés aux directeurs régionaux des finances publiques et aux chefs de services régionaux des administrations mentionnées au premier alinéa ».

De même, l'article L2122-5-2 du Code général des collectivités territoriales précise que « les fonctions de maire, de maire délégué, d'adjoint au maire et d'adjoint au maire délégué sont incompatibles avec celles de militaire en position d'activité ».

Enfin, l'article L2122-6 du Code général des collectivités territoriales dispose que « les agents salariés du maire ne peuvent être adjoints si cette activité salariée est directement liée à l'exercice du mandat de maire ».

Par ailleurs, l'article 6 du décret du 31 janvier 2014 portant application de l'article 2 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique prévoit que lorsqu'un élu municipal titulaire d'une délégation de signature du maire estime se trouver en situation de conflit d'intérêts, il en informe le maire par écrit en précisant la teneur des questions pour lesquelles il estime ne pas devoir exercer ses compétences. Le maire

détermine par arrêté les questions pour lesquelles le délégataire doit s'abstenir d'exercer ses compétences.

Le référent déontologue a parfois – mais rarement – été saisi de questions relatives à des incompatibilités entre les fonctions publiques et électives. Tel fut le cas, par exemple, d'un agent exerçant un mandat de conseiller municipal dans une autre commune et qui envisageait d'intégrer au sein de sa commune un service de direction à compétence métropolitaine. Souhaitant occuper une fonction nouvelle au sein de sa commune et étant élu dans une autre commune, l'agent n'était donc pas concerné par les cas d'incompatibilité prévus par le code électoral.

E. Méconnaissance des obligations déontologiques

1. Le rappel des obligations déontologiques

L'article L121-1 du code de la fonction publique prévoit que l'agent public « exerce ses fonctions avec dignité, impartialité, intégrité et probité ». Il en résulte notamment une obligation de réserve qui impose à ce dernier d'éviter en toutes circonstances les comportements pouvant porter atteinte à la considération du service public par les usagers.

L'article L.121-4 du même code, dans sa version en vigueur depuis le 1^{er} mars 2022, dispose que « L'agent public veille à prévenir ou à faire cesser immédiatement les situations de conflit d'intérêts défini à l'article L.121-5 dans lesquelles il se trouve ou pourrait se trouver ». Dans le prolongement, l'article L.121-5 précise que « Au sens du présent code, constitue un conflit d'intérêts toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif des fonctions de l'agent public ».

L'article L121 dispose quant à lui que « 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 ».

Le référent déontologue a parfois été sollicité par l'administration afin de rappeler les règles déontologiques applicables aux fonctionnaires

2. Devoir de probité

L'administration est tenue de ne pas procurer un avantage à l'un de ses agents. Deux points sont ici à distinguer s'agissant d'une part de l'administration communale et d'autre part de l'agent lui-même.

De même, l'agent doit s'abstenir lui-même de toute démarche commerciale sur son lieu de travail. En effet, l'article L.121-1 du Code général de la Fonction publique dispose que « l'agent public exerce ses fonctions avec dignité, impartialité, intégrité et probité ». Le devoir de probité impose de ne pas utiliser les moyens du service ou de l'administration à des fins personnelles.

Le référent déontologue a parfois été conduit à rappeler les implications du devoir de probité. Tel fut le cas, par exemple, s'agissant de la question de savoir si une médiathèque publique pouvait organiser une séance de dédicace pouvant impliquer des ventes au profit de l'un de ses agents auteur d'un livre. Une telle démarche emportait un risque déontologique. Cela est particulièrement vrai au regard du principe de probité impliquant qu'un agent ne doit pas utiliser les moyens de l'administration à des fins personnelles. De ce point de vue, une telle manifestation devait être évitée.

F. Laïcité

C'est d'abord aux agents publics que la neutralité s'impose avec rigueur. La loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires a inscrit expressément parmi les obligations des fonctionnaires le respect du principe de laïcité afin de réaffirmer l'importance de ce principe. L'article L121-2 du code général de la fonction publique prévoit ainsi que « Dans l'exercice de ses fonctions, l'agent public est tenu à l'obligation de neutralité. Il exerce ses fonctions dans le respect du principe de laïcité. À ce titre, il s'abstient notamment de manifester ses opinions religieuses. Il est formé à ce principe. L'agent public traite de façon égale toutes les personnes et respecte leur liberté de conscience et leur dignité ». L'atteinte à l'obligation de neutralité rend possible, à l'égard de l'agent public, une répression disciplinaire. À titre d'exemple, une assistante maternelle entraînant les enfants placés sous sa garde aux activités des Témoins de Jéhovah méconnaît cette obligation¹². Il en va de même d'une assistante sociale portant le voile islamique pendant ses fonctions¹³. Le juge, dans l'appréciation du manquement à l'obligation de neutralité, prendra en considération la nature du signe d'appartenance et sa visibilité ainsi que la répétition du comportement et la nature des fonctions exercées par l'agent en cause.

Il est possible de dégager un certain nombre de critères permettant de caractériser le manquement à la neutralité :

¹² CAA Nantes, 28 déc. 2001, n°98NT02067.

¹³ TA Paris, 17 oct. 2002, Mme Ebrahimian, AJDA 2003. 99, obs. M.-C. de Montecler.

- S'agissant de la nature du signe d'appartenance religieuse, c'est la plus ou moins grande visibilité du symbole qui sera prise en compte.
- S'agissant de son degré de caractère ostentatoire, sera appréciée également la persistance de l'agent à vouloir maintenir cette manifestation de dévotion à un culte.
- Les décisions juridictionnelles admettant la légalité des sanctions soulignent généralement la réitération du comportement manifestant la croyance religieuse malgré des instructions ou injonctions répétées des supérieurs hiérarchiques, ou des tentatives de dialogues pour convaincre à l'amiable l'agent d'enlever le signe religieux » (TA Versailles 30 déc. 2004, *Mme Jamil*).

S'il apparaît évident que le port du voile est strictement interdit aux agents publics, cette interdiction justifiée par les principes de neutralité et de laïcité peut être étendue à d'autres formes de couvre-chef. Ainsi, le Conseil d'État a estimé à propos du port du bandana « qu'après avoir relevé, par une appréciation souveraine des faits, que le carré de tissu de type bandana couvrant la chevelure de Mlle A était porté par celle-ci en permanence et qu'elle-même et sa famille avaient persisté avec intransigeance dans leur refus d'y renoncer, la Cour administrative d'appel de Nancy a pu, sans faire une inexacte application des dispositions de l'article L. 141-5-1 du code de l'éducation, déduire de ces constatations que Mlle A avait manifesté ostensiblement son appartenance religieuse par le port de ce couvre-chef, qui ne saurait être qualifié de discret, et, dès lors, avait méconnu l'interdiction posée par la loi » (CE, 4ème et 5ème sous-sections réunies, 05/12/2007, 295671, Publié au recueil Lebon).

De même, le juge administratif a validé une sanction d'exclusion prise contre un agent des services fiscaux qui, en dépit de plusieurs rappels à l'ordre, « a continué à porter, sur son lieu de travail, une coiffe masquant ses cheveux ; que si la requérante soutient que sa tenue vestimentaire n'exprime en aucun cas son appartenance à une religion, elle a elle-même reconnu dans sa réponse écrite au compte-rendu de l'entretien du 21 juin 2006 qu'elle portait une coiffe par simple coquetterie et pour des raisons religieuses » (CAA Versailles, 21 mars 2013, n° 11VE00853 , inédit au Lebon).

Dans le même sens, la Cour administrative d'appel de Lyon a reconnu un manquement à la neutralité en raison du port d'un bandana en rappelant que « le fait pour un agent public, quelles que soient ses fonctions, de manifester dans l'exercice de ces dernières 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 » (CAA de Lyon, 10 février 2023, n° 20/00082). Ces jurisprudences s'expliquent par la crainte de voir la loi vidée de son contenu en permettant des solutions de substitution instrumentalisant le critère du culturel était réelle. Comme alternative au foulard islamique, le bandana est régulièrement présenté comme un signe traditionnel et non religieux ; du côté des sikhs, il s'agirait d'accepter un « accessoire » permettant de couvrir les cheveux pour des raisons d'hygiène et de sécurité. Ces substituts ne rentrent pas, selon les autorités nationales, dans la catégorie autorisée des « signes religieux discrets » (G. Gonzalez, « Rideau sur le voile et autres signes ostensibles », *AJDA* 2009 p.2077).

Cette exigence de neutralité ne concerne évidemment pas que le voile, mais s'étend à tous les signes manifestant des convictions politiques ou religieuses : bijoux, foulards, kippa, tatouages. Ces signes doivent être rendus non visibles pendant les fonctions. S'agissant plus spécifiquement des tatouages, seule la police nationale a explicitement établi des règles en la matière. Dans une circulaire de janvier 2018, qui autorise les tatouages, la DGPN indique que « les tatouages manifestant une appartenance à une organisation politique, syndicale, confessionnelle ou associative ou s'ils portent atteinte aux valeurs fondamentales de la Nation restent interdits » (Circ. n° DGPN/Cab/N° 18-00164D du 12 janv. 2018 du directeur général de la police nationale relative au port des tatouages, barbes et moustaches, bijoux ou accessoires). Concernant les autres agents publics, « la prudence impose sans doute qu'ils soient au moins dissimulés (vêtements longs ou pansements s'il le faut) » (M. Guidoni, « Neutralité des agents : quelle mise en œuvre concrète ? », *AJCT* 2019, p. 486).

Sur la période 2024, aucune saisine du référent déontologue ne concernait le principe de laïcité.

A été organisée le 5 décembre 2024 avec la participation du CERDACFF de l'Université Côte d'Azur et de l'Institut universitaire de France (IUF) la journée de la laïcité 2024. Le programme était le suivant :

« Pourquoi la laïcité ? »,

Henri Pena-Ruiz, Philosophe, écrivain, professeur. Docteur en philosophie. Agrégé de l'Université, Ancien membre de la Commission Stasi sur l'application du principe de laïcité dans la République.

Présentation détaillée :

- 1. Préambule. Histoire, philosophie et droit. Trois éclairages complémentaires de la laïcité**
- 2. Quel cadre pour une société multiculturelle ?**

La France, terre d'immigration, peut être dite "*multiculturelle*" du fait que sa population mêle des personnes de toutes origines, de cultures diversifiées, et de traditions diverses. Quel cadre permet la coexistence harmonieuse de ces populations ? La laïcité est une réponse simple et limpide à cette question.

- 3. Les trois dimensions de l'émancipation laïque.**

La laïcité procure à chaque personne les trois dimensions majeures de la liberté. La première est celle de choisir librement sa conviction spirituelle. La seconde est de définir librement son mode d'accomplissement, dans le respect des droits de tous les êtres humains. La troisième rend possible pour chacun la libre construction de l'identité

personnelle. En bref la laïcité promeut la liberté de conscience, l'égalité de droits, et l'intérêt général.

4. L'organisation laïque de la société. La déontologie laïque.

- Lieux et fonctions. Les trois sphères : privé intime, privé civil, public institutionnel.
- Abstention et neutralité. Cultuel et culturel : ne pas confondre !
- Déontologie laïque. Le sens universaliste de la neutralité. Étude de cas.

5. Les trois leviers de l'émancipation laïque

Le *premier levier* de l'émancipation laïque fut la contestation multiforme de l'oppression des corps et des consciences au nom de la religion, couronnée par la refondation révolutionnaire de 1789. Dans la foulée, le droit laïque a été un *deuxième levier*. La loi civile a été redéfinie indépendamment de la foi religieuse. Victor Hugo, poète croyant : « *l'État chez lui, l'Église chez elle* ». La séparation laïque du 9 décembre 1905 a répondu à ce vœu. Le *troisième levier* de l'émancipation est l'école laïque. Celle-ci fait advenir en chaque enfant devenu élève l'autonomie de jugement et la culture qui fondent l'exercice éclairé de la citoyenneté.

6. Le rôle majeur des services publics

Selon Jean Jaurès la République doit être à la fois laïque et sociale. Elle l'est par l'impôt redistributeur qui finance les services publics d'intérêt général. Il faut comprendre les services publics comme un salaire indirect qui atténue les effets de l'inégalité sociale sur l'accès aux biens de première nécessité : instruction et culture, santé, vacances, énergie, eau, logement social, transport. L'universalisme laïque unit au-delà des différences en visant le bien commun.

7. Conclusion. Les trois boussoles de la laïcité

Pour les personnes traditionnellement opprimées, la laïcité assume un idéal exigeant, à hauteur d'humanité, émancipateur. *Universalisme et non différencialisme, principe d'émancipation et non de soumission, promotion de l'intérêt général et non de particularismes producteurs d'exclusion.* Telles sont les trois boussoles de la laïcité.

Conférence d'environ 90 minutes suivie d'une pause et d'une séance de questions-réponses de même durée.

« L'impôt et le fait religieux »

Levana Charbit, Doctorante contractuelle chargée d'enseignements, CERDACFF, Université Côte d'Azur.

« Abattage rituel et bien-être animal »

Anouck Laüt, Doctorante en droit public, chargée d'enseignements, CERDACFF, Université Côte d'Azur.

Cette journée fera l'objet d'une publication au sein de la revue *LexSociété*.