

**CENTRES DE GESTION DE LA FONCTION
PUBLIQUE TERRITORIALE DU PUY-DE-DOME
ET DE L'ALLIER**

**RAPPORT DU
RÉFÉRENT DEONTOLOGUE**

Année 2022

Février 2023

Au cours de l'année 2022, le référent déontologue nommé par le Président du Centre de Gestion de la Fonction Publique Territoriale du Puy-de-Dôme a été saisi de 34 demandes d'avis. Ce chiffre est en hausse du fait notamment de la convention passée avec le Centre de Gestion de l'Allier.

MOIS	Nombre total de demandes d'avis	dont Allier
Janvier	1	0
Février	1	1
Mars	8	5
Avril	5	3
Mai	2	2
Juin	4	3
Juillet	3	0
Août	3	1
Septembre	2	1
Octobre	1	1
Novembre	3	2
Décembre	1	1

Sur ces 34 demandes, 19 provenaient du département de l'Allier.

Par principe, il est répondu à toutes les demande par écrit sous la forme d'une lettre officielle signée transmise en PJ à l'adresse de messagerie du demandeur et dans un délai tout au plus égal à une semaine. Il est en effet considéré que d'une part la réponse adressée peut être utilisée par le demandeur dans un cadre administratif de gestion, tant auprès des supérieurs hiérarchiques directs que de l'exécutif politique, ce qui justifie un écrit plus solennel qu'un simple courriel, tandis que d'autre part, il peut y avoir parfois un caractère d'urgence d'où le délai abrégé.

Seule la première demande d'avis a fait l'objet d'une réponse par simple courriel car il s'agissait d'une personne qui n'avait pas encore la qualité d'agent territorial.

Dans un tiers des hypothèses environ, des précisions ont été sollicitées par courriel au demandeur de l'avis.

La plupart de ces demandes d'avis (28/34) concernaient les problématiques relatives aux activités accessoires ou au cumul de deux activités. Toutefois, d'autres demandes ont permis d'aborder le rôle du référent déontologue, la possibilité de recruter le conjoint d'un élu, les aspects déontologiques tenant aux relations internes au service, la notion de conflit d'intérêt et la possibilité pour une entreprise ayant recruté un fonctionnaire démissionnaire de se voir attribuer un marché public.

I. S'agissant de la compétence du référent déontologue :

Il a été précisé à un fonctionnaire qui rencontrait des difficultés avec ses supérieurs hiérarchiques et qui envisageait de saisir le Tribunal administratif que la situation qu'il exposait ne relevait pas de la compétence du référent déontologue mais avait trait à la seule gestion des ressources humaines de la collectivité et que, notamment, il n'appartenait pas au référent de porter une appréciation sur les possibilités ou l'absence de possibilité d'aménagement d'un poste de travail.

Plus globalement, il faut rappeler que le référent déontologue a reçu du législateur mission d'apporter à l'agent territorial qui l'a saisi tout conseil utile au respect des obligations et des principes déontologiques mentionnés aux articles 25 à 28 de la loi modifiée n° 83-634 du 13 juillet 1983. Plus concrètement, il lui incombe de conseiller en matière de prévention des conflits d'intérêts, d'impartialité, de neutralité, d'intégrité et de dignité dans l'exercice des fonctions.

Le référent déontologue peut donner également tout conseil en matière de cumul d'activités, de secret et de discrétion. A ce titre, il peut éclairer les agents sur la conduite à tenir, les bonnes pratiques à mettre en place face à une situation donnée.

Cette fonction, ciblée vers les agents territoriaux qui en font la demande en raison de leur situation personnelle, est à distinguer de l'assistance juridique statutaire.

Surtout, elle s'exerce sans préjudice de la responsabilité et des prérogatives du chef de service.

Le référent déontologue, qui n'est ni un conciliateur ni un médiateur, sous peine donc d'outrepasser sa mission, ne saurait se substituer à l'autorité hiérarchique dans sa mission de gestionnaire du service public.

II. Sur la question de la possibilité de recruter l'épouse d'un élu et plus généralement sur la notion de conflit d'intérêt :

Jusqu'à une date récente, le conflit d'intérêt était une notion encore floue et très subjective et n'était pas défini par la loi française. Il était toutefois décrit communément par les jurisprudences française et européenne comme de nature à remettre en cause la neutralité et l'impartialité avec lesquelles une personne doit accomplir sa mission du fait de ses intérêts personnels.

C'est l'article 1^{er} de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique qui a, d'une part, imposé aux élus et aux agents chargés d'une mission de service public d'exercer « *leurs fonctions avec dignité, probité et intégrité* », et leur a demandé, d'autre part, de veiller « *à prévenir ou faire cesser immédiatement tout conflit d'intérêts* ». L'article 2 de ladite loi a donc précisé que : « 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 à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction ».

Il est donc nécessaire, à toutes les autorités hiérarchiques au premier chef, mais aussi, par principe, à tout agent, d'examiner si un ou plusieurs des intérêts directs, indirects, publics, privés, matériels, moraux, présents ou passés interfèrent avec les fonctions publiques exercées, étant précisé que les intérêts qui n'ont pas de lien avec les fonctions occupées ne sont jamais susceptibles de faire naître une situation de conflit d'intérêts.

Il est certes difficile de savoir, du fait de la diversité et de la complexité des situations, jusqu'où va l'intérêt privé ou l'intérêt d'élu d'une personne, car, on ne peut que le répéter, toute la difficulté consiste à trouver un équilibre entre la transparence et la protection de la vie privée, la confiance et la responsabilité, les mesures de prévention et de sanction qui doivent être adaptées à chaque cas.

Bien évidemment, le risque de conflit d'intérêt auquel sont astreints les fonctionnaires et agents publics varie en fonction du type de l'emploi tenu, de son niveau hiérarchique, de son caractère saisonnier ou temporaire, et de la nature du mandat du conjoint.

S'agissant du risque de conflit d'intérêt lié au recrutement de l'épouse d'un élu, il a été dit que l'intéressée, si elle était embauchée, ne devrait pas faire état, dans l'exercice de ses fonctions, de sa qualité d'épouse d'élu municipal et ne devrait porter aucune appréciation, positive ou négative, sur l'activité communale et sur les projets de la municipalité dans quel que secteur que ce soit. Il était aussi souhaitable par ailleurs que l'intéressée ne travaille pas sur des dossiers sur lesquels son mari avait reçu délégation. Mais le fait de se déporter, ou d'être dans l'obligation de le faire, n'est pas toujours de nature à permettre d'échapper à une situation de conflit d'intérêts « général ». Il faut ainsi s'assurer que la personne dont la nomination à un poste donné est envisagée, ou a été prononcée - qu'elle ait un lien de parenté ou d'amitié avec l'équipe municipale - ne se trouve pas dans une situation telle que l'application des règles de déport la conduirait à devoir

s'abstenir de participer aux travaux de l'organisme à une fréquence telle que le fonctionnement normal de cette autorité en serait entravé, et que, dès lors, il y aurait lieu de prononcer, d'une façon ou d'une autre, son éviction du service.

Surtout, il était souligné que l'intéressée ne pourrait pas être recrutée selon des modalités préférentielles par rapport à ses autres collègues et ne pourrait, notamment et évidemment, être mieux rémunérée si elle n'intervient pas bénévolement.

Mais cette problématique, si elle comporte une facette déontologique concernant le personnel, en comporte une autre sur laquelle il n'appartient pas au référent déontologue du Centre de Gestion de se prononcer : celle de la déontologie des élus.

III. Un ancien fonctionnaire territorial devenu chef d'entreprise ou une entreprise ayant recruté un ancien fonctionnaire territorial peuvent-ils travailler avec la collectivité territoriale qui employait l'intéressé ?

Ayant démissionné, le risque de conflit d'intérêt est pour l'agent bien moindre que s'il avait demandé le bénéfice des dispositions de l'article 25 septies de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 relative aux droits et obligations des fonctionnaires et ainsi être admis à travailler à temps partiel pour créer sa propre entreprise ou en reprendre une. En effet, dans la situation exposée, tout lien avec le service a été rompu et les conséquences sont donc tout autres.

Néanmoins, la collectivité ex-employeur doit respecter les principes de la commande publique, ce qui peut imposer de la prudence lorsque le montant des travaux ou des fournitures reste dans la fourchette réservée aux marchés sans publicité et mise en concurrence. La collectivité ne doit pas bien sûr donner l'impression que son ancien agent, ou l'entreprise qui l'a recruté, bénéficie d'un monopole sur ce type de travaux. De leur côté, l'agent ou son entreprise s'ils ne doivent pas être pénalisés par rapport à leurs concurrents, feront cependant preuve d'une particulière indépendance et de toute la vigilance voulue face à d'anciens collègues. L'agent démissionnaire devenu chef d'entreprise, ou l'employeur qui l'a recruté, devront se comporter vis-à-vis de ladite commune comme envers toute autre collectivité ou client en général.

Reste la question de savoir si l'agent à son compte peut immédiatement travailler pour son ancienne collectivité employeur. Aucune disposition législative ou réglementaire ne fixe un délai de carence. Par ailleurs, les circonstances éventuelles que l'agent n'a pas perçu d'indemnité de départ et que son niveau hiérarchique n'en faisait pas un responsable technique incontournable, sont de nature à plaider en faveur d'une possibilité de contrat immédiat, toujours dans le respect des principes de la commande publique et sur des montants de faible niveau ou de niveau moyen, notamment et surtout s'il s'avère - et si l'on peut aisément le prouver - que les entreprises locales sont peu intéressées.

IV. Les règles déontologiques tenant aux relations avec les élus :

Là encore, on est bien sûr au confluent de deux déontologies : celle des fonctionnaires territoriaux mais aussi celle des élus.

Mais si l'on se place du seul côté de la déontologie des agents territoriaux on doit partir de l'idée simple que s'ils ont des droits, ils ont aussi de obligations. Ce sont les articles L 121-1 à L 121-11 du Code général de la Fonction Publique qui fixent les obligations générales auxquelles ils sont astreints.

De ces dispositions on doit retenir essentiellement que les agents territoriaux :

- exercent leurs fonctions avec dignité, impartialité, intégrité et probité,
- sont tenus à l'obligation de neutralité, exerçant leurs fonctions dans le respect du principe de laïcité,
- consacrent l'intégralité de leur activité professionnelle aux tâches qui leur sont confiées,
- veillent à prévenir ou à faire cesser immédiatement les situations de conflit d'intérêts défini à l'article L. 121-5 dans lesquelles ils se trouvent ou pourraient se trouver,
- sont tenus au secret professionnel dans le respect des articles 226-13 et 226-14 du Code pénal,
- doivent faire preuve 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,
- ont le devoir de satisfaire aux demandes d'information du public, sous réserve des dispositions des articles L. 121-6 et L. 121-7,
- sont responsables, quel que soit leur rang dans la hiérarchie, de l'exécution des tâches qui leur sont confiées et ne sont dégagés d'aucune des responsabilités qui leur incombent par la responsabilité propre de leurs subordonnés,
- doivent enfin se conformer aux instructions de leur supérieur hiérarchique, sauf dans le cas où l'ordre donné est manifestement illégal et de nature à compromettre gravement un intérêt public.

Il est banal de dire que l'autorité territoriale et l'administration, quelle que soit la taille de la collectivité, forment un binôme qui pilote respectivement le projet politique et le projet d'administration qui lui fait souvent suite. Les deux forment « un couple » qui, chacun selon ses propres fonctions, poursuit le même objectif, à savoir l'intérêt public et le bien-être des administrés qu'ils ont choisi de servir, chacun dans leur domaine. Cependant, comme il en était jadis au sein du couple dit « napoléonien », l'un des époux a autorité sur l'autre qui lui doit obéissance.

Le devoir d'obéissance auquel sont soumis les agents publics repose sur le principe hiérarchique lui-même étroitement lié à l'organisation de l'administration. Il implique que les fonctionnaires doivent respecter les ordres qui émanent de leurs supérieurs hiérarchiques, qu'ils soient autorité politique ou autorité administrative. Mais ces supérieurs doivent cependant, et heureusement, respecter dans leurs interventions les différentes sources de légalité que sont notamment la Constitution, les lois, les règlements, les instructions ou les notes de service.

Les fonctionnaires sont ainsi soumis aux prescriptions générales relatives à l'organisation du service dont ils dépendent. Les faits par exemple de cacher des informations à son supérieur hiérarchique, qu'il soit là encore politique ou administratif, ou d'entretenir de mauvaises relations avec un supérieur, outre que cela traduit une impolitesse caractérisée, constituent aussi des manquements au devoir d'obéissance, manquements constitutifs de fautes professionnelles susceptibles d'entraîner des sanctions.

Pour ce qui est des communes plus particulièrement, l'article L. 2122-18 du Code général des collectivités territoriales précise que « Le maire est seul chargé de l'administration, mais il peut, sous sa surveillance et sa responsabilité, déléguer par arrêté une partie de ses fonctions à un ou plusieurs adjoints et, en l'absence ou en cas d'empêchement des adjoints ou dès lors que ceux-ci sont tous titulaires d'une délégation, à des membres du conseil municipal ». Il en résulte donc qu'en tant qu'exécutif de la commune, le maire est le chef de l'administration communale. Il est, à ce titre, le supérieur hiérarchique des agents de la commune. En l'absence de délégation donnée par le maire, un adjoint ou un conseiller municipal ne peuvent avoir autorité sur les agents communaux. (cf. question écrite n° 12678 de M. Jean Louis Masson JO Sénat des 27 novembre 2014 et 5 mars 2015).

Toutefois, selon la taille de la collectivité et les choix internes de délégation qui ont été décidés par les élus, le rôle d'autorité territoriale peut être ainsi partagé avec les maires-adjoints ou les vice-présidents. Ces « élus spécialisés » peuvent ainsi exercer une fonction de management d'un secteur d'activité de la collectivité avec une autorité déléguée sur les personnels concernés. La difficulté est cependant de ne pas interférer avec le

rôle des cadres de la structure et d'éviter les chevauchements entre élus dans des domaines voisins, ce qui serait nuisible au bon fonctionnement du service et de la collectivité.

Mais le maire, le président, les adjoints ou vice-présidents d'une collectivité territoriale de leur côté ne doivent pas perdre de vue que la mission du responsable administratif, grâce notamment à sa connaissance des collectivités territoriales et à ses connaissances techniques, consiste à apporter aux élus une expertise de conseil qui leur est indispensable pour déployer et sécuriser les actes et projets municipaux. De son côté, par parallélisme et en réciprocité, l'administration doit être en capacité de s'adapter en permanence au changement pour aider, guider et proposer des alternatives aux élus. On en retiendra donc que chacun se doit de respecter l'autre sans suspicion.

Mais en situation de conflit professionnel interne au service les hiérarchies, qu'elles soient politiques ou administratives, jouent un rôle important. Elles doivent rétablir la communication en proposant un espace de dialogue et de régulation entre les acteurs en conflit et en mettant notamment à jour les points de désaccord. Le traitement de ces éventuels conflits doit se faire au regard de la vision politique globale de la structure, des objectifs à atteindre et des moyens donnés. Les élus et les agents doivent donc, d'eux-mêmes ou par l'intermédiaire de leur hiérarchie, être repositionnés dans leur périmètre d'action en veillant au respect des fonctions de chacun. Cet arbitrage peut aboutir, dans des situations extrêmes, pour ce qui concerne l'agent, à un changement de poste ou une mutation interne, et pour l'élu, à un changement, voire un retrait de délégation.

Mais quelle que soit la nature du conflit, il s'agit de dire et de faire comprendre aux différents acteurs du conflit qu'une sortie vers le haut est non seulement importante mais impérative, tant pour chacun d'entre eux que pour le service public dont ils ont la charge.

V. L'exercice d'une activité accessoire ou le cumul d'activité¹ :

Dans tous les départements, et pour toutes les fonctions publiques, les référents déontologues ont constaté depuis déjà quelques années un accroissement des demandes d'avis relatives à des activités que les demandeurs qualifient d'accessoire à leur activité professionnelle du seul fait que ces activités se déroulent en dehors de leurs heures de travail. Certains semblent même, toujours de ce seul fait, se soustraire à l'obligation de déclaration ou de demande d'autorisation et d'obtenir ainsi une autorisation.

Le principe fondamental de base est posé par l'article L 123-1 du Code général de la Fonction Publique qui énonce 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. »

Or, les dispositions dérogatoires mentionnées aux articles précités permettent effectivement d'avoir plusieurs activités dont les principales sont d'une part le cumul d'activités au sens économique de l'expression, et, d'autre part, les activités accessoires. Si l'une et l'autre ne doivent pas porter atteinte au fonctionnement normal, à l'indépendance ou à la neutralité du service, ni placer l'intéressé en situation de méconnaître l'article 432-12 du Code pénal, il est souvent difficile de distinguer ces deux notions qui, dans les faits peuvent être parfois très voisines, tandis que par ailleurs une activité considérée comme accessoire peut, dans les faits, s'avérer comme étant un cumul d'activités relevant d'un régime juridique plus contraignant.

Si les activités accessoires susceptibles d'être autorisées sont, comme on le verra plus loin, limitativement énumérées par le décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020 relatif aux contrôles déontologiques dans la Fonction Publique, leur caractère accessoire doit cependant être apprécié au cas par cas, en tenant compte en premier lieu de l'activité envisagée, des conditions d'emploi de l'agent en second lieu, et en troisième lieu des

1 L'hypothèse de l'article L 123-2 du CGFP relatif à la production des œuvres de l'esprit par un agent public qui s'exerce librement sous quelques réserves ne sera pas abordée ici étant très spécifique et n'ayant donné lieu à aucune demande d'avis.

contraintes et sujétions particulières afférentes au service dans lequel l'agent est employé, au regard notamment de l'impact de cette activité sur le service et la manière de servir de l'agent.

De manière plus précise, selon le juge administratif, c'est le degré d'implication de l'agent dans cette activité exercée en dehors du service, lequel est mesuré à travers plusieurs critères formant un faisceau d'indices, qui permet de qualifier, ou de ne pas qualifier une activité comme étant accessoire.

Ainsi, une activité accessoire correspond à une activité exercée en dehors de l'emploi principal :

- qui ne procure pas une rémunération manifestement trop importante en proportion de celle obtenue au titre de l'emploi principal,
- qui ne demande pas un degré d'investissement de l'agent supérieur à celui qu'il a dans son emploi principal, degré d'investissement apprécié en termes de technicité mais aussi de charge de travail, laquelle ne doit pas être trop importante au regard de celle qui est la sienne dans son emploi,
- qui n'est pas effectuée durant un temps de travail manifestement trop important et incompatible avec les obligations de l'agent quant à son emploi principal. Les textes législatifs et réglementaires ne précisant pas un volume d'heures maximal correspondant à l'exercice d'une activité accessoire, c'est donc à l'autorité territoriale d'estimer si la durée de l'activité accessoire lui paraît de faible importance et ne génère aucun problème organisationnel, au vu de sa nature,
- qui n'est pas manifestement incompatible avec l'aspect désintéressé ou non lucratif du service public,
- qui est effectuée dans des conditions de travail et d'emploi permettant d'identifier clairement qu'elle ne répond pas à un besoin permanent des usagers et de l'administration et ne crée pas ainsi un lien de dépendance pour l'agent.

Mais, par principe, l'article 11 du décret précité du 30 janvier 2020 établit une liste limitative des activités qui peuvent être exercées à titre accessoire et être ainsi préalablement autorisées.

Ce sont les suivantes :

1° Expertise et consultation, sans préjudice des dispositions du 3° du I de l'article 25 septies de la loi du 13 juillet 1983 mentionnée ci-dessus et, le cas échéant, sans préjudice des dispositions des articles L. 531-8 et suivants du code de la recherche ;

2° Enseignement et formation ;

3° Activité à caractère sportif ou culturel, y compris encadrement et animation dans les domaines sportif, culturel ou de l'éducation populaire ;

4° 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 ;

5° Activité de conjoint collaborateur au sein d'une entreprise artisanale, commerciale ou libérale mentionnée à l'article R. 121-1 du code de commerce ;

6° 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 ;

7° Travaux de faible importance réalisés chez des particuliers ;

8° Activité d'intérêt général exercée auprès d'une personne publique ou auprès d'une personne privée à but non lucratif ;

9° Mission d'intérêt public de coopération internationale ou auprès d'organismes d'intérêt général à caractère international ou d'un Etat étranger ;

10° Services à la personne mentionnés à l'article L. 7231-1 du code du travail ;

11° Vente de biens produits personnellement par l'agent.

Cette liste est non seulement limitative mais aussi d'interprétation stricte ce qui a conduit le référent déontologue à dénier le caractère d'activité accessoire à des activités pour lesquelles, du fait du niveau de leur formation - que ce soit dans leur activité de fonctionnaire ou dans celle projetée à titre complémentaire - et de leur grade, les intéressés ne pouvaient être regardés comme des experts ou des consultants. De la même façon, certaines activités ont été regardées comme n'étant pas des services à la personne mentionnés à l'article L 7231-1 précité.

Par ailleurs, il ne saurait être perdu de vue que l'article 14 du décret 2020-69 du 30 janvier 2020 précise que : « Tout changement substantiel intervenant dans les conditions d'exercice ou de rémunération de l'activité exercée à titre accessoire par un agent est assimilé à l'exercice d'une nouvelle activité.

L'intéressé doit alors adresser une nouvelle demande d'autorisation à l'autorité compétente dans les conditions prévues à l'article 12. ».

Cette disposition a conduit d'une part à recommander que les autorisations accordées aient une durée limitée et que d'autre part le bénéficiaire de l'autorisation accordée rende compte périodiquement de son activité à sa hiérarchie.

Il est à craindre que beaucoup d'agents se sont affranchis en leur temps de l'obligation qu'ils avaient, à titre préalable, d'informer leur hiérarchie de leur projet d'exercice d'une activité accessoire, ou même que leur hiérarchie a toléré une situation illégale ce qui a constitué des précédents fâcheux. Par ailleurs, en méconnaissant cette obligation, beaucoup se sont orientés vers des formations coûteuses, plus ou moins reconnues et labellisées par l'État, qu'ils n'ont pu rentabiliser par l'exercice autorisé d'une activité accessoire réglementaire. Il serait utile que les élus chefs d'exécutifs et les responsables administratifs sensibilisent leurs collaborateurs sur les risques induits par la méconnaissance des règles en vigueur dans ce domaine.

Dès lors, lorsqu'une activité n'entre pas dans le champ de l'article 11 du décret n° 2020-69 susmentionné ou, lorsqu'elle y entre, quand la rémunération qui en est tirée est disproportionnée par rapport à la rémunération principale, que le degré d'investissement de l'agent est supérieur à celui qu'il a dans son emploi principal, qu'elle est effectuée durant un temps de travail manifestement trop important et incompatible avec les obligations de l'agent quant à son emploi principal, l'agent public occupant un emploi à temps complet qui désire avoir une seconde activité rémunérée, qui n'est pas accessoire ou ne peut pas être considérée comme telle, doit trouver un autre fondement juridique que celui de l'activité accessoire.²

Cela peut être sur le fondement des dispositions de l'article L 123-8 du même Code général de la Fonction Publique selon lesquelles : « *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

2 On n'abordera pas dans ce rapport d'activité l'hypothèse de l'article L 123-5 du CGFP relative aux agents occupant un emploi permanent à temps non complet ou incomplet pour lequel la durée du travail est inférieure ou égale à 70 % de la durée légale ou réglementaire du travail qui peut exercer une activité privée lucrative à titre professionnel sous réserve de l'avoir déclaré à son autorité hiérarchique. Aucune demande d'avis ne concernait cette situation.

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. A défaut, l'agent public peut également saisir cette dernière. »

Il semblerait que beaucoup de demandeurs d'avis qui ont le projet d'avoir une deuxième activité considèrent que quelques heures d'activité privée seulement, à titre temporaire, parfois à titre de « test », le soir après le service ou le week-end, ne justifient pas que l'on demande à travailler à temps partiel. C'est cependant oublier que c'est la loi qui l'impose. En d'autres termes, hors champ des activités dites « accessoires » cumuler deux activités en créant une micro-entreprise impose d'être admis à servir à temps partiel dans la Fonction Publique.

L'attention doit aussi être appelée sur le fait que selon l'article 17 du décret précité : « L'autorité compétente peut s'opposer au cumul d'activités ou à sa poursuite, si l'intérêt du service le justifie, si les informations sur le fondement desquelles l'autorisation a été donnée ou celles communiquées dans la déclaration mentionnée à l'article 13 sont inexactes ou si ce cumul est incompatible avec les fonctions exercées par l'agent ou l'emploi qu'il occupe au regard des obligations déontologiques mentionnées au chapitre IV de la loi du 13 juillet 1983 susvisée ou des dispositions de l'article 432-12 du Code pénal. »

Enfin, selon l'article 24 du même décret lorsque la demande d'autorisation d'exercice d'une activité privée émane d'un agent occupant un emploi n'entrant pas dans le champ de l'article 2, ce qui est généralement le cas, « 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 mentionné au chapitre IV de la loi du 13 juillet 1983 susvisée ou de placer l'intéressé dans la situation de commettre l'infraction prévue à l'article 432-13 du Code pénal.

L'agent fournit toutes les informations utiles sur le projet d'activité envisagée. Lorsque l'autorité compétente estime ne pas disposer de toutes les informations lui permettant de statuer, elle invite l'intéressé à compléter sa demande dans un délai maximum de quinze jours à compter de la réception de celle-ci.

La décision de l'autorité dont relève l'agent peut comporter des réserves visant à assurer le respect des obligations déontologiques mentionnées au premier alinéa et le fonctionnement normal du service ».

Si au plan purement déontologique, on constate que les activités projetées par les agents demandeurs d'avis n'étaient ni illicite par principe, ni incompatibles avec l'exercice de leurs fonctions et ne risquaient pas, en théorie, de compromettre ou de mettre en cause le fonctionnement normal, l'indépendance, ou la neutralité du service, ou de les placer en situation de commettre les infractions prévues aux articles 432-12 et 432-13 du Code pénal, leur attention a cependant été appelée sur le fait qu'ils devraient continuer à exercer leurs fonctions d'agent public avec dignité, impartialité, intégrité et probité.

Mais, en tout état de cause, il appartient au président de la collectivité dans laquelle l'agent exerce ses fonctions d'apprécier souverainement si un temps partiel est compatible avec celles-ci et d'en fixer, certes en concertation avec lui, la quotité compte tenu des difficultés à assurer son remplacement pour la partie de service délaissée. C'est ainsi que l'employeur peut légitimement fixer le temps partiel entre 90 et 50 %.

Il faut savoir aussi que l'exercice d'un cumul d'activités, s'il est jugé possible, ne doit pas se traduire dans les faits par une modification des conditions d'exercice de l'activité principale. Ainsi, l'accumulation d'indices concordants comme des retards, un manque d'implication, des erreurs dans la gestion des dossiers, des absences ou des demandes répétées de modification d'emploi du temps pourraient par exemple motiver la fin de l'autorisation initialement octroyée. L'attention était aussi appelée sur l'importance de se prémunir contre l'éventuel risque de conflit d'intérêts. Pour évoquer le principe de façon simple, il a été précisé aux intéressés que leur activité d'agent public ne devrait pas être influencée par le fait qu'un administré était un de leurs clients. Il leur a été systématiquement indiqué également qu'il ne serait pas envisageable qu'ils utilisent les données ou les moyens du service auquel ils appartiennent pour démarcher la clientèle de leur entreprise, présenter leur activité privée dans leur service ou dans tous les services gérés par leur collectivité d'appartenance (y compris sous la forme de dépliants distribués ou simplement déposés), ou pour être

prestataire, en dehors des règles de concurrence, à un titre ou à un autre, même ponctuellement, de leur employeur principal.

Si l'objectif du présent rapport d'activité a tout d'abord été de retracer l'activité du référent déontologue au cours de l'année 2022, au-delà, son ambition a été aussi, et peut être même surtout, d'exposer de façon exhaustive à tous les agents territoriaux du Puy-de-Dôme et de l'Allier qui le liront, les éléments fondamentaux correspondant aux principaux thèmes de saisine. Parmi ceux-ci, il ne fait pas de doute que les relations entre fonctionnaires et agents publics au sein du service et le cumul d'activités qui font écho à des problématiques de société méritaient de faire l'objet de développements particuliers et le plus complet possible.

Mais il n'échappera pas cependant que chaque situation étant spécifique les éléments ci-dessus, même s'ils se veulent approfondis, ne dispensent pas celles et ceux qui se sentent confrontés à des questions d'ordre déontologique plus ou moins exprimées ou ressenties de saisir à titre personnel le référent déontologue en faisant état de tous les éléments qui permettront de formuler un avis personnalisé qui sera reconnu par tous et désamorcera un éventuel conflit.

**Le référent déontologue placé auprès
du Centre de Gestion du Puy-de-Dôme,**

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized loop on the left and a vertical stroke on the right that ends in a small hook.

Henri DUBREUIL