



Rapport annuel d'activité 2024

**Du Collège exerçant les missions de référent
déontologue et référent lanceur d'alerte
Et du référent laïcité**



Le présent rapport d'activité porte sur les saisines adressées en 2024 au Collège par les agents publics ou les employeurs des collectivités territoriales et établissements publics affiliés aux Centres de Gestion de la Charente, de la Charente Maritime, de la Corrèze, de la Creuse, de la Dordogne, de la Gironde, du Lot-et-Garonne, des Deux-Sèvres, de la Vienne et de la Haute-Vienne.

Ce rapport est donc le premier réalisé depuis la mise en place d'un collège commun aux centres de gestion des dix départements. Il vise à dresser un état des lieux quant au nombre et au type de saisines **traitées** en 2024.

Le collège a été saisi **116 fois** en 2024 et a traité **123 saisines** :



9 saisines

traitées en 2024 avaient été déposées en 2023 et soumises à l'ancien collège (compétent pour les départements de la Dordogne, de la Gironde et du Lot-et-Garonne). Elles s'ajoutent donc aux 116 saisines de 2024.

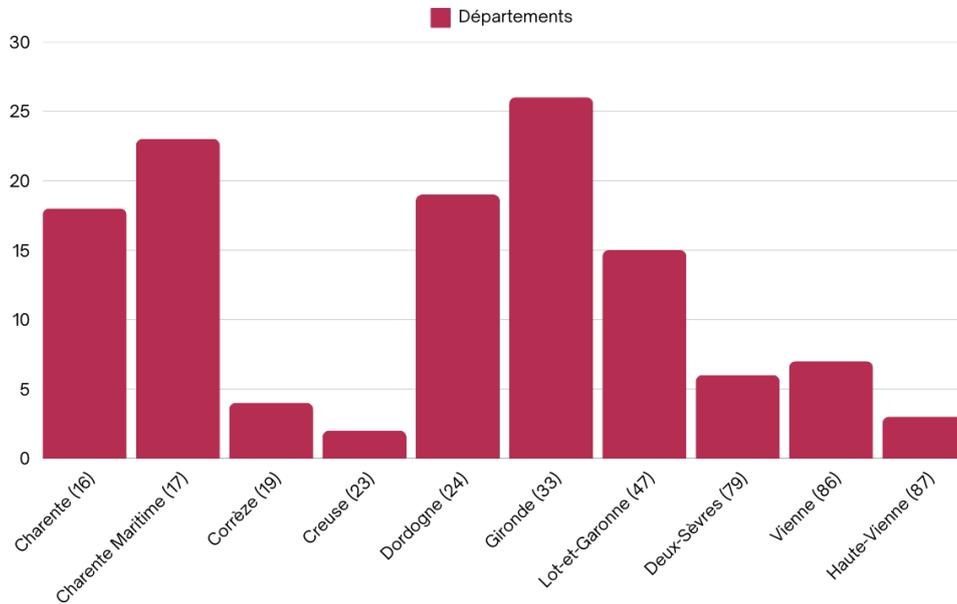


2 saisines

émanant du CDG du département de la Charente-Maritime (une saisine agent, une saisine employeur, les deux portant sur un cumul d'activités) du mois de décembre 2024 n'ont été traitées qu'en janvier 2025. Elles ne sont donc pas prises en compte dans les saisines traitées en 2024 et seront comptabilisées avec celles de 2025.

I Typologies des saisines

1 • Origine des saisines par département



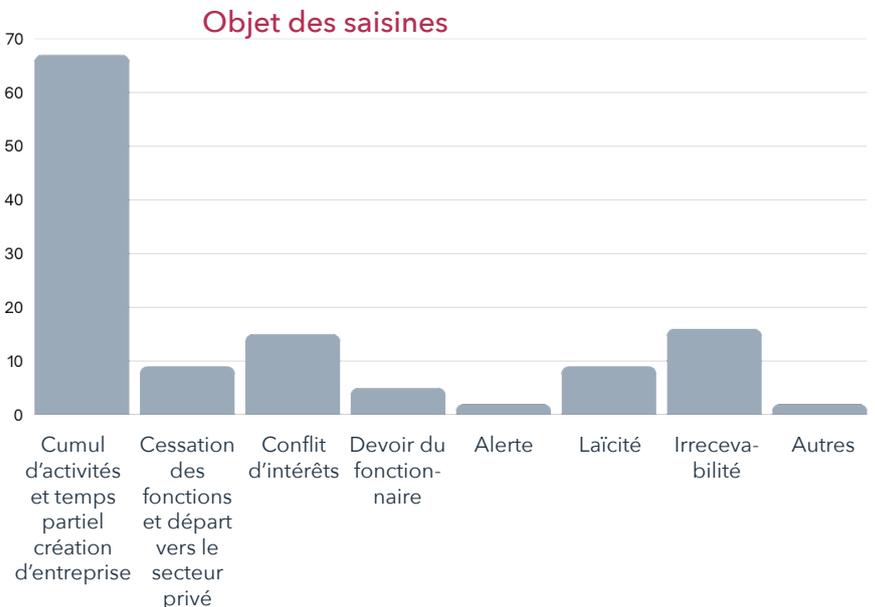
2 • Origine des saisines par auteur

Auteurs des saisines

- Agent
- Employeur

3 • Origine des saisines par objet

La grande majorité des saisines porte sur une autorisation de cumul d'emplois. Certaines saisines peuvent comporter plusieurs demandes d'avis.



II Compétences du collège

Le collège exerçant les fonctions de référent déontologue intervient à la demande des agents et/ou des autorités territoriales des collectivités et établissements publics affiliés à titre obligatoire ou volontaire. Il est chargé d'apporter à l'agent territorial qui l'a saisi et/ou à l'autorité territoriale qui l'a saisi, tout conseil utile au respect des obligations et des principes déontologiques mentionnés aux chapitres I à IV du titre II de livre 1er du code général de la fonction publique, notamment des conseils en matière de prévention des conflits d'intérêts, d'impartialité, de neutralité, d'intégrité et de dignité dans l'exercice des fonctions.

Il donne également tout conseil en matière de cumuls d'activités, de secret et de discrétion professionnels. Il doit éclairer les agents sur la conduite à tenir, les bonnes pratiques à mettre en place.

Le collège exerçant les fonctions de référent déontologue exerce également les fonctions de référent lanceur d'alerte pour les collectivités en faisant la demande. Il peut dans ce cadre être sollicité par des agents et des collaborateurs extérieurs ou occasionnels révélant ou signalant de manière désintéressée et de bonne foi des faits susceptibles de constituer un crime ou un délit, une violation grave et manifeste aux engagements de la France, une menace ou un préjudice grave pour l'intérêt général.

Certaines saisines ne relèvent pas de la compétence du Collège.

Plusieurs motifs peuvent expliquer l'irrecevabilité. Le plus souvent, les saisines relèvent du collège des élus ou du service des ressources humaines. Il arrive, plus rarement, que le collège soit saisi par un agent qui relèvent de la fonction publique d'Etat ou d'une question qui relèvent du droit pénal et d'une éventuelle qualification d'infraction.

III Objet des saisines



Le collège exerçant les fonctions de référent déontologue a été saisi de questions assez variées, même si la grande majorité des saisines a concerné le cumul d'activités. Le collège répond aux saisines en fondant ses réponses sur le code général de la fonction publique, le décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020 relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique, la jurisprudence administrative ou les réponses de l'ancienne commission de déontologie de la fonction publique (rapports annuels) ou par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.

1 • Cumul d'activités et temps partiel création d'entreprise

Les cumuls d'activités sont encadrés par les articles L123-1 à L123-10 du CGFP, ainsi que par les articles 6 à 17 du décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020.

L'article L.123-1 du Code général de la fonction publique pose le principe 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 L123-8 ». Des dérogations existent et dépendent de la nature et des modalités d'exercice de l'activité au titre de laquelle le cumul est sollicité.

Le principe étant que « l'agent public ne peut exercer, à titre professionnel, une activité privée lucrative de quelque nature que ce soit », les dérogations sont d'interprétation stricte.

La grande majorité des saisines porte sur les cumuls d'activités, concernant des agents travaillant à temps complet.

Lorsque l'agent occupe un emploi à temps non complet ou incomplet pour lequel la durée du travail est inférieure ou égale à 70 % de la durée légale (durée inférieure ou égale 24h30/semaine), il peut exercer une activité privée lucrative à titre professionnel (art. L123-5 du code général de la fonction publique) et doit simplement en faire la déclaration à l'autorité hiérarchique.

Lorsque l'agent occupe un emploi à temps complet ou à temps non complet ou incomplet pour lequel la durée du travail est supérieure ou égale à 70 % de la durée légale (durée inférieure ou égale 24h30/semaine), il relève d'un régime d'autorisation.

Deux hypothèses sont envisageables :

- L'agent souhaite conserver son temps complet et il demande à être autorisé à exercer une activité privée lucrative accessoire
- L'agent demande à bénéficier d'un temps partie pour créer ou reprendre une entreprise.

Les activités exercées à titre accessoire susceptibles d'être autorisées sont les suivantes :

- 1°  Expertise et consultation
- 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 État étranger
- 10°  Services à la personne (garde d'enfants, assistance aux personnes âgées, aux personnes handicapées ou aux autres personnes qui ont besoin d'une aide personnelle à leur domicile ou d'une aide à la mobilité dans l'environnement de proximité favorisant leur maintien à domicile et services aux personnes à leur domicile, relatifs aux tâches ménagères ou familiales.
- 11°  Vente de biens produits personnellement par l'agent.

La liste des activités accessoires est limitativement énumérée à l'article 11 du décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020 relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique. Cette liste a été complétée par le décret n° 2022-1695 du 29 décembre 2022 qui a ouvert, à titre expérimental pour une durée de trois ans, la possibilité aux agents publics de cumuler leur emploi avec l'activité accessoire lucrative de conduite d'un véhicule affecté aux services de transport scolaire ou assimilés.

Parmi les activités faisant l'objet de saisine, celles relatives au bien-être ou à la vente d'objet à domicile ou par internet sont assez fréquentes. Les activités décrites peuvent poser des difficultés d'appréciation. L'appréciation porte sur :

- La nature de l'activité projetée : le collègue doit apprécier si l'activité entre dans une des catégories énumérées à l'article 11 du décret.
- Ses modalités d'exercice : le collègue doit apprécier le caractère véritablement accessoire de l'activité projetée par rapport à l'activité principale

Certaines activités peuvent soulever des difficultés d'appréciation. C'est notamment le cas des activités présentées comme entrant dans la catégorie des activités d'expertise et de consultation.

En prévoyant au titre des dérogations du cumul d'activités celle, accessoire, d'expertise et de consultation, les auteurs du décret n'ont pas entendu la limiter au seul domaine de compétence professionnelle de l'agent ou à la nature des missions que celui-ci exerce dans l'administration. Mais une telle activité, pour être autorisée au titre des activités accessoires, doit être comprise comme une occupation limitée dans le temps, ou comme on le dirait en droit du travail, une tâche précise et temporaire, ce que l'ancienne commission de déontologie de la fonction publique qualifiait d'activité « nécessairement ponctuelle » (Avis n° 17T5417 du 11 janv. 2018, Rapport d'activité 2018, p. 52). Une autre lecture aurait pour effet d'étendre considérablement le champ des activités susceptibles d'être autorisées, toute activité d'ordre intellectuel pouvant y entrer. Ainsi l'activité accessoire est un acte déterminé, en ce qu'elle ne constitue qu'une occupation circonscrite, suffisamment précise et restreinte dans son périmètre.

L'activité de vente de bien « produits personnellement par l'agent » peut aussi soulever des difficultés en ce qu'elle implique que les biens en question ont été fabriqués personnellement par l'agent ou suffisamment modifiés dans leur apparence et leur destination. Il doit s'agir d'un travail artisanal

Dans d'autres cas, la liste des activités accessoires autorisées paraît trop étroite et nous a contraint à émettre des avis défavorables sur des activités dont l'exercice ne nous paraissait pas devoir être empêché. Tel a été le cas par exemple d'un agent travaillant dans une cantine scolaire et qui demandait à être autorisé à exercer à titre accessoire, pendant les seuls mois de juillet et août, une activité dans les cuisines d'un EHPAD.

Des questions relatives au cumul avec une activité entrant le champ de la gestion du patrimoine personnel et familial ont été soumises au collègue. Alors que le principe de la libre gestion de leur patrimoine personnel et familial n'est plus une hypothèse expressément prévue dans les statuts depuis la loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, le collègue a tout même émis des avis favorables en tenant compte des avis émis par la Commission de déontologie de la fonction publique qui a considéré que le principe de la libre gestion demeurait.

Les saisines portant sur une demande de temps partiel pour créer ou reprendre une entreprise soulèvent moins de difficultés d'appréciation.



2 • Cessation des fonctions et départ vers le secteur privé

D'autres saisines ont porté sur un projet de cessation de l'activité publique pour exercer une activité privée lucrative. Dans de tels cas, l'agent envisage une mise en disponibilité ou une démission. Les règles applicables sont les mêmes.

Les dispositions du code général de la fonction publique applicables à cette situation sont celles qui figurent à l'article L. 124-4, relatives à l'exercice d'une activité privée lucrative par les agents ayant cessé leurs fonctions depuis moins de trois ans, définitivement ou temporairement. L'administration de départ doit être informée pour pouvoir apprécier la compatibilité de cette activité privée avec les fonctions exercées au cours des trois années précédant le début de cette activité.

3 • Conflits d'intérêts

Les saisines portant sur le risque de conflits d'intérêt concernent souvent des agents appartenant à une association. La réponse apportée par le Collège diffère selon que l'association poursuit ou non un but lucratif. Le collège prend soin dans tous les cas de rappeler l'obligation de neutralité de l'agent que ce soit dans le cadre de ses missions publiques ou dans le cadre de son activité associative dans l'hypothèse d'une interférence entre les deux champs d'activité. Le collège rappelle aussi l'obligation de se déporter dans le cas où une situation de conflit d'intérêts survenait.

4 • Devoirs du fonctionnaire

Dans les saisines relatives au cumul d'activités, le Collège rappelle toujours l'obligation pour l'agent de respecter ses obligations déontologiques.

Certaines saisines portent précisément sur une ou plusieurs obligations du fonctionnaire. C'est le cas par exemple d'une saisine dans laquelle l'auteur s'interroge sur le contenu de l'obligation de secret professionnel. Le collège a pu aussi être appelé à rappeler l'obligation de ne pas porter atteinte à l'image de l'administration comme par exemple pour un agent s'exprimant sur ses expériences professionnelles par l'intermédiaire des réseaux sociaux d'une association.

5 • Alerte

Les saisines portant sur une alerte sont assez rares. Elles nécessitent de rappeler à l'auteur de la saisine que nous n'avons pas la compétence pour faire du conseil juridique.

Les faits donnant lieu à la saisine et tels que rapportés par l'auteur portent soit sur des situations de harcèlement, soit sur des situations de discriminations ou de diffamation.

6 • Laïcité

Les saisines concernant la laïcité sont peu nombreuses : neuf dont une irrecevable.

Trois des saisines concernaient le port « ostentatoire » d'un signe d'appartenance à une religion durant les heures de service, dont l'une par une agente en contact avec des jeunes mineurs.

Deux autres saisines concernaient le champ d'application des principes de laïcité et de neutralité pour des agents durant l'exercice des fonctions et en dehors de cet exercice.

Une saisine avait trait aux obligations de neutralité et de laïcité de jeunes intervenant au sein d'une collectivité publique dans le cadre de politiques d'aides à l'insertion dans le monde du travail.

Les cas traités étaient proches de situations dont a eu à connaître la juridiction administrative. Les contours de la jurisprudence restent toutefois à parfaire, les situations devenant plus complexes.

Les employeurs publics s'interrogent d'ailleurs sur des situations peu courantes.

IV Sens des avis rendus

Les avis peuvent avoir plusieurs sens, soit que la saisine soulève plusieurs questions, soit que plusieurs réponses sont possibles. C'est le cas par exemple lorsque la saisine porte sur un cumul d'activités : l'avis peut être défavorable au titre des activités accessoires, mais favorable à une demande de temps partiel. C'est également le cas lorsque la saisine porte sur un risque de conflit d'intérêt : défavorable si l'agent reste le supérieur hiérarchique direct, favorable si l'agent devient le n+2.

C'est la raison pour laquelle nous avons considéré que les chiffres ici n'étaient pas pertinents.

Collège Référent déontologue

Cécile CASTAING
Pierre LARROUMEC
Agnès SAUVIAT