

**Collège des référents déontologues
et des référents lanceurs d'alertes**

Référent laïcité

Rapport annuel d'activité 2025



Le présent rapport d'activité porte sur les **saisines adressées en 2025** 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 le deuxième 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 2025**.

Le collège a traité **164 saisines** :

Le chiffre est en nette augmentation par rapport à 2024 (123 saisines).

Cette hausse est due, pour une part seulement, aux questions relatives à l'exercice d'un mandat électoral par un agent public.

12 saisines ont en effet concerné la possibilité pour l'agent public d'être sur une liste aux prochaines élections municipales.

La grande majorité des saisines porte sur le cumul d'emplois, soit au titre des activités accessoires, soit dans le cadre d'un temps partiel.

Parmi ces saisines, les demandes relatives au projet de l'agent d'exercer une activité dans le domaine du bien-être sont toujours nombreuses.

Le nombre de saisines a particulièrement augmenté pour le département de Charente-Maritime (de 23 saisines en 2024 à 39 en 2025) et celui de Gironde (de 26 saisines en 2024 à 40 en 2025). Aucune saisine dans le département de la Creuse.

I Typologies des saisines

La grande majorité des saisines se fait directement via la plateforme OTRS.

Quelques saisines ont été faites par voie postale.

Dans ce cas, elles sont ensuite scannées et déposées sur la plateforme par le CDG 33.

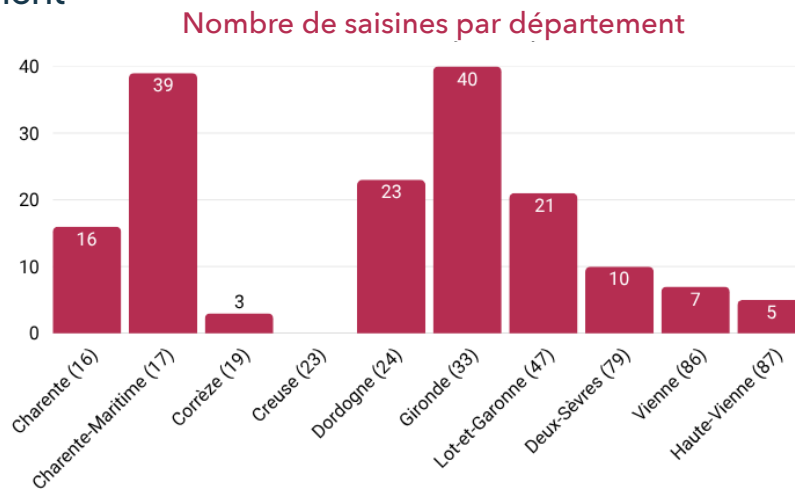
Quelques saisines sont très succinctes et nécessitent d'être précisées.

Pour traiter les questions relatives au cumul d'emplois, le collège a besoin de savoir en particulier si l'agent public exerce ses fonctions à temps complet ou à temps non complet et, dans cette dernière hypothèse, la durée de service exacte.

Les questions relatives aux conflits d'intérêts nécessitent des précisions sur la nature des fonctions publiques exercées.

Selon les cas, le collège demande des précisions à l'auteur de la saisine, ou envisage plusieurs hypothèses.

1 • Origine des saisines par département

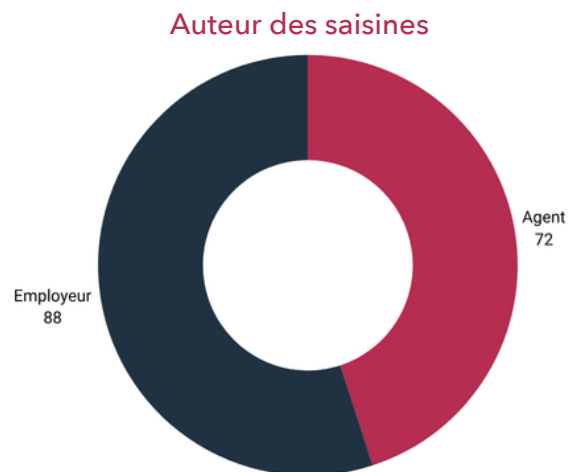


2 • Origine des saisines par auteur

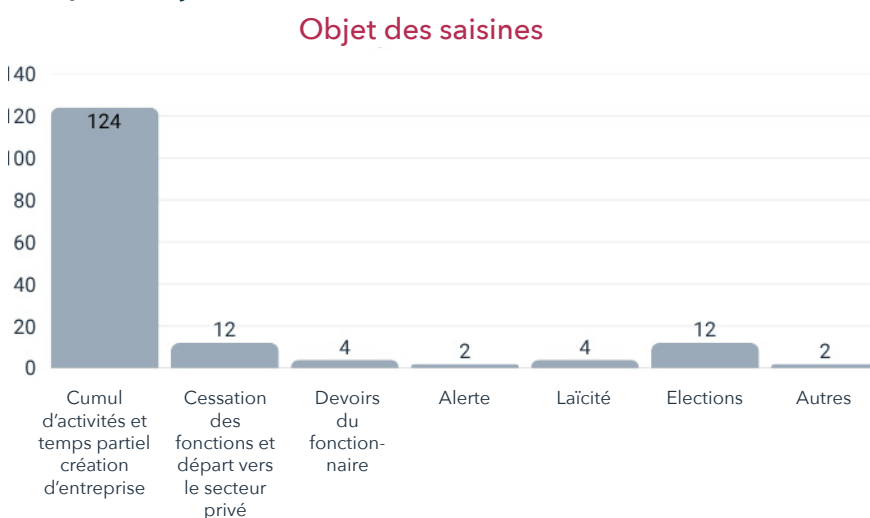
Ce sont le plus souvent les employeurs publics qui saisissent le collège (88 saisines des employeurs, 72 émanant des agents).

3 saisines ont été faites par des élus et ont donné lieu à une irrecevabilité.

Dans une autre saisine, l'auteur était indéterminé et demandait une information sur la possibilité pour un agent public d'être collaborateur parlementaire.



3 • Origine des saisines par objet



La grande majorité des saisines porte sur une autorisation de cumul d'emplois, au titre des activités accessoires ou dans le cadre d'un temps partiel.

Certaines saisines peuvent comporter plusieurs demandes d'avis.

Le nombre d'irrecevabilité (8) a diminué de moitié par rapport à l'année dernière.

Nous avons sorti de l'objet des saisines, les conflits d'intérêts car nous sommes conduits à accompagner tous nos avis sur les cumuls d'emplois des réserves relatives aux conflits d'intérêts.

Le collège n'est pas saisi principalement sur les conflits d'intérêts, les questions qui y sont relatives sont éventuellement secondaires, accompagnant un projet de cumul ou de départ vers le secteur privé.

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 relève de la fonction publique d'Etat ou d'une question qui relève du droit pénal et d'une éventuelle qualification d'infraction.

III Objet des saisines



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 (partie législative et partie réglementaire), la jurisprudence administrative, les avis de l'ancienne commission de déontologie de la fonction publique (rapports annuels) ou de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.

Il faut noter que le décret du 6 novembre 2024 a codifié dans la partie réglementaire du code général de la fonction publique les règles relatives aux droits, obligations et protections des agents publics (livre 1^{er}) et celles relatives à l'exercice du droit syndical et au dialogue social (livre II). Il est entré en vigueur le 1^{er} février 2025 (Décret n° 2024-1038 du 6 novembre 2024 relatif aux dispositions réglementaires des livres 1^{er} et II du code général de la fonction publique, JO 19 nov. 2024).

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 code général de la fonction publique, ainsi que par les articles R123-1 à R123-16 du même code.

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 demandés par 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 partiel 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 du 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 (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 R123-8 du code général de la fonction publique. Cette liste a été complétée par le décret n° 2022-1695 du 29 décembre 2022 qui avait 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 (Voir not. G. Ginibrière, « Recrutement de conducteurs : les limites du cumul d'activités », Gaz. Des communes, 9 juillet 2024). Les Préfets de région devaient demander aux régions de leur transmettre, à partir des informations recueillies auprès des organismes de transport concernés, le nombre total d'agents publics ayant exercé cette activité accessoire. Ils devaient ensuite transmettre ces informations au ministre chargé des transports et au ministre chargé de la fonction publique qui doivent élaborer un rapport d'évaluation. Il semble que l'expérimentation n'a pas été prolongée, aucun décret n'ayant été publié en ce sens à ce jour.

Les activités pour lesquelles le cumul est demandé sont très diversifiées : activité d'assistant parlementaire, de consultation dans différents domaines, de coach sportif, de vidéaste ou photographe... Les demandes portent le plus souvent à titre principal sur la possibilité d'exercer l'activité envisagée à titre accessoire en conservant le temps complet.

Les activités décrites peuvent poser des difficultés d'appréciation. L'appréciation porte sur :

- La nature de l'activité projetée : le collège doit apprécier si l'activité entre dans une des catégories énumérées à l'article R123-8 CGFP.
- Ses modalités d'exercice : le collège 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.

Les activités liées au bien-être ont été particulièrement nombreuses. L'avis du collège émet en général un avis défavorable au titre des activités accessoires. La liste des activités accessoires est limitativement énumérée à l'article R123-8 CGFP et les activités liées au bien-être n'entrent dans aucune catégorie. Elles ne peuvent en particulier pas relever de l'activité d'expertise et de consultation.

En effet, en prévoyant au titre des dérogations du cumul d'activités celle, accessoire, d'expertise et de consultation, les auteurs du texte ont voulu la limiter à une occupation limitée dans le temps et ne pouvant être exercée qu'à la demande d'une personne ou d'un organisme public ou privé dont l'identité est mentionnée dans la demande d'autorisation, ce qui n'est pas le cas ici.

L'ancienne Commission de déontologie de la fonction publique avait ainsi refusé de qualifier l'activité de thérapeute de couples ou de familles s'adressant aux particuliers comme une activité de consultation pouvant être autorisée à titre accessoire (Avis 17R0010 du 14 décembre 2017, Rapport d'activité 2017, p. 47).

Si de telles activités liées au bien-être peuvent être autorisées dans le cadre d'un temps partiel comme le permet l'article L123-8 du code général de la fonction publique, le collège attire l'attention de l'auteur de telles saisines sur la nature de l'activité envisagée.

Certaines pratiques présentées comme liées au « bien-être » ont été mises en cause dans divers rapports, émanant notamment de la Mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires (MIVILUDES) et du Conseil national de l'ordre des médecins (CNOM), au regard des doutes qui peuvent être exprimés s'agissant de leurs fondements scientifiques et au titre de la confusion qu'elles entretiennent avec les activités proprement thérapeutiques (au risque, donc, d'un exercice illégal de la médecine), ou des risques d'emprises psychologiques qu'elles emportent (reiki, kinésiologie...).

L'ancienne commission de déontologie de la fonction publique a adopté une grille d'analyse en 2018 que nous appliquons à de telles situations (rapport d'activité 2018, p. 48) : les activités mettant en œuvre des pratiques non conventionnelles à visée thérapeutique ne peuvent être cumulées, même dans le cadre d'un temps partiel, 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. La commission considérait en outre que de telles activités étaient susceptibles de porter atteinte à la dignité attachée à l'exercice des fonctions s'agissant des fonctionnaires d'un niveau hiérarchique supérieur.

Des questions relatives au cumul avec une activité entrant le champ de la gestion du patrimoine personnel et familial ont été soumises au collège. 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 collège 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.

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 • 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 de deux saisines qui portaient sur le contenu et la portée de l'obligation de secret professionnel.

4 • Alerte

Les saisines portant sur une alerte ont été peu nombreuses (2). Elles nécessitent de rappeler à l'auteur de la saisine que nous n'avons pas la compétence pour faire du conseil juridique.

Une des saisines émanait d'un élu et portait sur un recrutement. Nous avons orienté l'auteur de la saisine vers le collège des élus. L'autre saisine entendait dénoncer la présence d'amiante sur un lieu de travail et des faits de harcèlement. Le collège a informé l'auteur de la saisine sur la protection du lanceur d'alerte et lui a indiqué qu'en l'absence de document ou élément accompagnant sa saisine le collège n'était pas en mesure d'évaluer la situation dénoncée. Il l'a invité soit à compléter son alerte en adressant au collège tout document utile permettant de considérer que ses allégations sont suffisamment avérées pour saisir l'autorité territoriale compétente, soit à effectuer ce signalement directement auprès de l'autorité territoriale compétente, auprès du Procureur de la République ou du Défenseur des droits.

5 • Laïcité

Les 4 demandes relatives à la laïcité sont différentes :

- Une intéresse la journée de la laïcité.
- Une les formations offertes aux agents.
- Une la pratique religieuse au sein des EPHAD (possibilité d'organiser des offices religieux).
- La dernière est relative au recrutement d'un agent portant des tatouages religieux.

Aucune des demandes ne concerne un conflit né au sein de la collectivité.

Le nombre de saisines n'augmente pas. Il est toutefois difficile de savoir si le faible nombre de saisines est lié à la maîtrise de la gestion des principes de laïcité et neutralité par les personnes publiques et leurs agents ou à une méconnaissance de la possibilité de saisir un référent laïcité.

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. Les avis favorables pour les cumuls d'activités sont souvent assortis de réserves liées au bon fonctionnement du service ou à la prévention du conflit d'intérêts.

Collège Référent déontologue

Cécile CASTAING
Pierre LARROUMEC
Agnès SAUVIAT