



RÉFÉRENT DÉONTOLOGUE – RÉFÉRENT LAÏCITÉ

RAPPORT D'ACTIVITÉ 2022

*« La déontologie n'est pas une fin en soi.
Elle n'existe que pour permettre un service public digne de ce nom »*

Christian Vigouroux

Déontologie des fonctions publiques, Dalloz, 2^{ème} éd. p. 7.

Avant-propos

L'on trouvera dans cette cinquième édition du rapport le bilan de l'activité du référent-déontologue de l'année 2022, précédé d'un rappel des règles de compétence, et suivi de remarques, d'informations et de recommandations, ainsi que de trois annexes, consacrées respectivement à la journée de la laïcité, à un cas de saisine par un agent, et à un cas de saisine par un employeur public.

L'année 2022 ne s'est guère singularisée à notre niveau par son originalité, s'inscrivant par la force des choses dans le sillage de ses devancières, malgré la réduction progressive des contraintes liées à une pandémie en voie d'extinction, sinon encore définitivement éteinte.

En effet, si le rôle de conseil du référent-déontologue, comme l'année précédente, n'a pas été perturbé pour la raison qu'il se déroule essentiellement selon une procédure écrite, le rôle de diffusion de la culture déontologique, prévu pour être effectué essentiellement en « présentiel », n'a pu reprendre et les actions envisagées auparavant sont encore restées en suspens.

On retiendra toutefois de cette année 2022 deux innovations déontologiques : l'une très attendue, l'instauration par la loi 3DS du 21 février 2022 d'un référent-déontologue pour les élus locaux (article L. 1111-1-1 du Code Général des Collectivités Territoriales), dont la mise en place est prévue pour juin 2023, l'autre plus surprenante, instaurée par le décret n° 2022-1695 du 27 décembre 2022, donnant à partir du 30 décembre suivant la possibilité aux agents publics de cumuler un emploi public avec celui de chauffeur de bus scolaire ! En revanche l'édiction de la partie réglementaire du Code Général de la Fonction Publique, espérée en 2022, devra attendre 2023 (voire même 2024), la partie législative étant, comme chacun sait, applicable depuis le 1^{er} mars 2022.

Christian GARBAR

Référent-déontologue

Agrégé des Facultés de Droit

Professeur émérite de l'Université de Tours

Doyen honoraire de la Faculté de droit, d'Économie et des Sciences Sociales

Sommaire

1) Compétence du référent-déontologue	p. 4
a) La saisine par les agents	p. 4
b) La saisine par les employeurs publics	p. 5
2) Compétence du référent-laïcité	p. 6
3) Bilan de l'activité	p. 8
a) Mission de conseil	p. 8
b) Mission de diffusion de la culture déontologique et de sensibilisation au principe de laïcité	p. 11
4) Remarques, informations et recommandations	p. 11
a) Remarques	p. 11
b) Informations	p. 13
b) Recommandations	p. 13
Annexe 1: Journée laïcité (Flyer)	p. 15
Annexe 2 : Exemple de saisine par un agent	P. 16
Annexe 3 : Exemple de saisine par un employeur public	p. 19

1) Compétence du référent-déontologue

En vertu de l'article L124-2 du Code Général de la Fonction Publique, entré en vigueur (pour sa partie législative) le 1^{er} mars 2022 : « *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* ». Le décret n° 2017-519 du 10 avril 2017 *relatif au référent déontologue dans la fonction publique* est venu encadrer cette fonction (mode de désignation, missions, obligations).

La compétence du référent-déontologue avait été élargie par la loi n°2019-828 du 6 août 2019 *de transformation de la fonction publique* et le décret n°2020-69 du 30 janvier 2020 *relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique*. Le référent-déontologue peut en effet être saisi, non seulement par les agents, mais aussi désormais, dans certains cas limitativement énumérés, par les employeurs publics.

a) La saisine par les agents

La saisine du référent déontologue est personnelle, c'est-à-dire réservée aux personnes physiques (« *tout agent public a le droit de consulter un référent déontologue ...*»). Ne sont donc pas éligibles à saisir le référent-déontologue les personnes morales, telles que les organisations syndicales, ou les autorités territoriales en dehors des trois hypothèses examinées ci-dessous. Lorsque la demande émane d'une personne morale, l'objet de la demande n'est pas examiné au fond par le référent-déontologue, qui décline automatiquement sa compétence en émettant un avis d'irrecevabilité.

Les agents pouvant saisir le référent-déontologue sont les fonctionnaires (titulaires et stagiaires), comme le précise l'article L124-2 du CGFP cité plus haut, ainsi que les contractuels de droit public comme de droit privé, l'article L2 du même Code précisant que « *Pour autant qu'il en dispose ainsi, le présent code s'applique également aux agents contractuels des administrations de l'Etat, des autorités administratives indépendantes et autorités publiques indépendantes, des établissements publics de l'Etat, des collectivités territoriales et de leurs établissements publics ainsi que des établissements ou services mentionnés à l'article L. 5* ». Ne sont bien évidemment éligibles à saisir le référent déontologue du Centre de Gestion 37 que les agents territoriaux des collectivités affiliées (ou conventionnées), sauf en cas de délégation spéciale.

Il faut préciser que les élus locaux, qui ne sont pas régis par le statut de la fonction publique, ne sont pas concernés par cette procédure de saisine du référent-déontologue du CDG 37. Mais l'article 218 de 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*, dite loi 3DS, a complété l'article L. 1111-1-1 du Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT) en disposant que tout élu local peut consulter un référent-déontologue chargé de lui apporter tout conseil utile au respect des principes déontologiques consacrés par la charte de l'élu local défini par ce même article. Le décret n° 2022-1520 du 6 décembre 2022 *relatif au référent déontologue de l'élu local* pris en vertu de cette disposition législative du CGCT, qui entrera en vigueur le 1^{er} juin 2023, a inséré dans la partie réglementaire de ce

Code, une section 1 dans le chapitre 1^{er} du titre 1^{er} du livre 1^{er} de la première partie (articles R.1111-1-A, R.1111-1-B, R.1111-C, R.1111-1-D) qui détermine les modalités et les critères de désignation du référent-déontologue de l'élu local, ainsi que ses obligations et les moyens dont il peut disposer pour exercer ses missions, cependant qu'un arrêté du 6 décembre 2022 pris en application du décret n°2022-1520 du 6 décembre 2022 fixe le montant des indemnités de vacation dont peuvent bénéficier les personnes désignées pour assurer les missions de référent déontologue prévues à l'article L. 1111-1-1 du Code Général des Collectivités Territoriales. La nomination et l'installation de tels référents se feront en principe dans le courant de l'année 2023.

Le référent-déontologue est compétent uniquement pour statuer sur les obligations et principes déontologiques mentionnés dans les 4 chapitres du titre II du Code Général de la Fonction Publique, intitulé « *Obligations* », et comprenant les articles L121-1 à L125-2, à l'exclusion de toute question concernant les droits ou la carrière de l'agent. La saisine doit donc concerner un agent désirant obtenir un conseil à titre personnel sur ses obligations et les principes déontologiques le concernant. Toutefois, en matière de conflits d'intérêts, et seulement dans ce cas, l'agent peut, en dehors des conflits d'intérêts le concernant, question pour laquelle il peut saisir le référent déontologue, également saisir celui-ci de tels conflits concernant un autre agent : l'article L153-3 du CGFP prévoit en effet que si le fonctionnaire a connaissance d'un conflit d'intérêts, il peut, après avoir préalablement alerté en vain l'une des autorités hiérarchiques dont il relève « *également témoigner de tels faits auprès du référent déontologue prévu à l'article L124-2* ».

En vertu de l'article 8 du décret n° 2017-519 du 10 avril 2017 *relatif au référent déontologue dans la fonction publique*, « *Lorsque des faits susceptibles d'être qualifiés de conflit d'intérêts lui ont été signalés [...], le référent déontologue apporte, le cas échéant, aux personnes intéressées tous conseils de nature à faire cesser ce conflit* ».

b) La saisine par les employeurs publics

Depuis la promulgation de la loi du 6 août 2019 et la publication du décret du 30 janvier 2020 précités, les employeurs publics peuvent, depuis le 1^{er} février 2020, saisir le référent-déontologue dans trois cas (et uniquement dans ces trois cas).

1^{er} cas : la demande de service à temps partiel pour création ou reprise d'entreprise

L'article L123-8 du CGFP et l'article 25 du décret n°2020-69 du 30 janvier 2020 *relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique*, permettent à l'autorité hiérarchique de saisir le référent-déontologue, lorsque, face à la demande d'un agent d'accomplir un service à temps partiel pour créer ou reprendre une entreprise, elle a un doute sérieux sur la compatibilité de ce projet avec les fonctions exercées par ce fonctionnaire au cours des trois années précédant sa demande d'autorisation.

2^{ème} cas : le contrôle déontologique préalable au départ de la fonction publique

L'article L124-4 du CGFP, et l'article 25 du décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020 *relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique*, permettent à l'employeur public de saisir le référent-déontologue lorsque l'autorité hiérarchique, face à la demande d'un fonctionnaire cessant temporairement ou définitivement ses fonctions et se proposant d'exercer une activité privée a un doute

sérieux sur la compatibilité de celle-ci avec les fonctions exercées par ce fonctionnaire au cours des trois dernières années.

3^{ème} cas : le contrôle déontologique préalable à l'entrée dans la fonction publique

L'article L124-7 du CGFP, et l'article 5 du décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020 relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique, permettent à l'employeur public de saisir le référent-déontologue lorsque, avant de procéder à la nomination d'une personne exerçant ou ayant exercé au cours des trois dernières années une activité privée lucrative, il a un doute sérieux sur la compatibilité de ces activités avec les fonctions envisagées. Ces fonctions, définies par le décret du 30 janvier 2020 (articles 2 et 5), sont, pour la fonction publique territoriale (FPT), par exemple, celles de DGA de région et de département, de DGA et DGST des communes et EPCI à fiscalité propre dont la population est supérieure à 40 000 habitants, ou encore de référent-déontologue.

Dans les trois cas, si l'avis du référent-déontologue ne permet pas de lever le doute, l'employeur public saisit sans délai la HATVP, sachant que le délai de deux mois dans lequel il est tenu de répondre à l'agent en vertu de l'article L.231-4 du Code des relations entre le public et l'administration, est suspendu, contrairement à la règle applicable à la saisine du référent-déontologue qui ne suspend pas ce délai (cf. les articles 20 et 25 du décret du 30 janvier 2020). La saisine de la HATVP doit être accompagnée de l'avis du référent-déontologue.

On précisera que le contrôle déontologique préalable à l'entrée dans la fonction publique concernant les plus hauts des emplois supérieurs (pour la FPT, les DGS de région et de département, et les DGS des communes et EPCI à fiscalité propre dont la population est supérieure à 40 000 habitants) relève de la compétence directe de la HATVP.

La saisine du référent-déontologue a été grandement améliorée depuis l'année 2020 dans le département d'Indre et Loire par l'utilisation de nouveaux formulaires de saisine, proposés aux directions des CDG des 6 départements de la Région Centre par les référents-déontologues de ces CDG, d'après les préconisations de simplification du Cercle des Référents-Déontologues du Centre-Val de Loire formulées lors de sa réunion au CDG 37 en juin 2019 (voir le rapport 2019). Ces formulaires ont été validés et complétés par le CDG 37 et mis en ligne sur le site : les formulaires « agents » ont été simplifiés et les formulaires « autorités territoriales » élaborés sur ce modèle.

A cette **mission de conseil**, explicitement prévue par les textes, s'en ajoute une autre, comme l'a précisé la Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique (HATVP) dans le *Guide Déontologique I* édité en avril 2019, qui est de participer à la **diffusion de la culture déontologique**, par l'information des agents.

2) Compétence du référent-laïcité

Le référent-laïcité a été créé par la circulaire du 15 mars 2017 de la ministre de la fonction publique relative au respect du principe de laïcité dans la fonction publique, qui précise, au point 2.4 intitulé « Réseau d'expertise et de conseil » : les référents laïcité » : « *Afin d'accompagner les agents publics et les encadrants dans l'exercice de leurs fonctions en matière de laïcité, un référent « laïcité » doit être*

clairement identifié dans chaque administration. Selon les spécificités des missions et l'organisation de chaque administration, les conseils en la matière pourront être apportés soit par un correspondant ou un référent « laïcité » dédié, soit par le référent déontologue créé par la loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires ». « Dans le cadre des missions qui lui sont dévolues, le référent déontologue peut être sollicité sur des questions portant sur le respect et la mise en œuvre pratique du principe de laïcité inscrit à l'article 25 du titre 1er du statut général de la fonction publique ».

Compte-tenu de la date de parution de la circulaire, la saisine du référent-laïcité ne concernait alors que les seuls agents, comme la saisine du référent-déontologue.

L'innovation de l'année 2021 a été apportée par la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République, qui crée un article 28 ter dans la loi du 13 juillet 1983, désormais codifié à l'article L124-3 du CGFP : « *Les administrations de l'Etat, les collectivités territoriales et les établissements publics mentionnés à l'article 2 désignent un référent laïcité. Le référent laïcité est chargé d'apporter tout conseil utile au respect du principe de laïcité à tout fonctionnaire ou chef de service qui le consulte. Il est chargé d'organiser une journée de la laïcité le 9 décembre de chaque année. Les fonctions de référent laïcité s'exercent sous réserve de la responsabilité et des prérogatives du chef de service* ».

L'on constate que désormais, la saisine du référent-laïcité est ouverte, non seulement aux agents, mais aussi à tout chef de service.

Le décret n° 2021-1802 du 23 décembre 2021 relatif au référent laïcité dans la fonction publique, qui est le pendant du décret n°2017-519 du 10 avril 2017 relatif au référent déontologue dans la fonction publique, est venu préciser les modalités de désignation et les missions du référent-laïcité.

A sa mission de conseil ainsi légalisée s'ajoute, à l'instar de la mission de diffusion de la culture déontologique dévolue au référent-déontologue, une mission d'information sur le principe de laïcité, comme l'ont précisé, d'une part la loi du 24 août 2021 précitée qui charge le référent-laïcité d'organiser une journée de la laïcité le 9 décembre de chaque année, et d'autre part le décret du 23 décembre 2021 qui, reprenant une préconisation de la circulaire de 2017, fait figurer parmi les missions du référent-laïcité, la sensibilisation des agents publics au principe de laïcité et la diffusion, au sein de l'administration concernée, de l'information au sujet de ce principe.

3) Bilan de l'activité

a) Mission de conseil

a1) Référent-déontologue

La procédure est la suivante : dès réception d'une demande, faite par courriel ou courrier postal, et accompagnée d'une fiche de saisine à télécharger sur le site du Centre de Gestion, le référent-déontologue envoie un accusé de réception, puis, dans le délai de huit jours (saisine par l'employeur) et quinze jours (saisine par l'agent) un avis de recevabilité ou d'irrecevabilité, le délai plus bref, dans le premier cas, s'expliquant par le fait que, comme précisé plus haut, la saisine du référent-déontologue par l'autorité territoriale ne suspend pas le délai dans lequel celle-ci doit répondre à la demande de l'agent. Si la demande est recevable, le référent-déontologue adresse à l'auteur de la saisine un avis au fond dans le délai d'un mois, éventuellement renouvelable en raison de la difficulté de la demande. Les avis (de recevabilité/irrecevabilité, et au fond) sont transmis à l'agent et/ou à l'employeur public en priorité par courriel pour raccourcir les délais de réponse, même lorsque la demande a été envoyée par voie postale.

Entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2022, le référent-déontologue a été saisi 13 fois (12 par voie informatique et 1 par courrier postal), 7 fois par un agent, et 6 fois par un employeur public (cf. tableaux ci-dessous). L'on observe donc une augmentation sensible du nombre total des affaires par rapport à l'année précédente (10 en 2021), et à un équilibre entre la saisine par les agents et celle par les employeurs publics (6 au lieu de 2), qui maîtrisent désormais la procédure de saisine lors de cette troisième année d'application. En plus longue période, comme le montrent les chiffres ci-dessous, l'on assiste à une certaine stabilisation du nombre de saisines-agents, après un emballement lors de la découverte de la procédure en 2018, et le même phénomène semble se reproduire pour les saisines-employeurs.

Evolution du nombre de saisines (agents)

2018	2019	2020	2021	2022
14	06	05	08	07

Evolution du nombre de saisines (employeurs)

2020	2021	2022
07	02	06

TABLEAU 1- SAISINES AGENTS 2022

Affaires	Objet	Situation juridique de l'agent	Employeur	Date saisine	Avis Recevabilité Irrecevabilité	Date Avis Fond
1	Conflit d'intérêts	Contractuel	Commune	31/01/22	11/02/22	11/03/22
2	Sortie temporaire De la fonction publique	Fonctionnaire Cat. A	Commune	03/02/22	11/02/22	11/03/22
3	Activité accessoire	Fonctionnaire Cat. B	EPCI	07/02/22	21/02/22	18/03/22
4	Activité accessoire	Contractuel	EPCI	09/05/22	23/05/22	22/06/22
5	Activité accessoire Temps partiel	Fonctionnaire Cat. C	Commune	20/06/22	04/07/22	29/07/22
6	Activité accessoire	Fonctionnaire Cat. C	Commune	23/06/22	04/07/22	29/07/22
7	Activité accessoire	Contractuel	EPCI	25/10/22	03/11/22	18/11/22

TABLEAU 2 - SAISINES EMPLOYEURS 2022

Affaires	Objet	Nature de l'employeur	Situation juridique de l'agent	Date saisine	Avis recevabilité Irrecevabilité	Date Avis Fond
1	Demande temps partiel	Commune	Fonctionnaire Cat. C	01/03/22	08/03/22	07/04/22
2	Entrée dans la Fonction Publique	EPCI	nc	21/03/22	28/03/22	21/04/22
3	Conflit d'intérêts	EPCI	nc	02/06/22	Irrecevabilité Ratione materiae 09/06/22	
4	Demande temps partiel Activité accessoire	EPCI	Fonctionnaires Cat. C	08/06/22	14/06/22 Recevabilité partielle	13/07/22
5	Activité accessoire	Commune	Fonctionnaire Cat. C	09/06/22	Irrecevabilité Ratione materiae 14/06/22	
6	Demande temps partiel /Activité accessoire	Commune	Fonctionnaire Cat. B	27/10/22	03/11/22 Recevabilité partielle	28/11/22

Parmi les affaires enregistrées en 2022, 2 affaires ont fait l'objet d'un avis d'irrecevabilité *ratione materiae* (en raison de l'objet de la demande), parce qu'elles portaient sur des questions (activités accessoires ou conflit d'intérêts) pour laquelle les textes n'ont pas octroyé de compétence au référent-déontologue (ni à la HATVP en appel) lorsqu'il est saisi par les employeurs publics. 11 affaires ont fait l'objet d'un avis de recevabilité et donc d'un avis au fond.

Nature des demandes

Saisines par des agents. Compte-tenu de l'expérience de toutes les années précédentes, l'on ne sera pas surpris que ces 7 demandes d'avis concernent majoritairement l'exercice d'activités privées en cumul (5), contre une relative à une suspicion de conflit d'intérêts et une relative à une sortie (temporaire) de la fonction publique pour exercer une activité privée, sachant que les demandes de cumul concernent surtout des activités accessoires (5), plutôt que des demandes de temps partiel pour création ou reprise d'entreprise (1)¹.

Saisine par des employeurs publics

Les 4 affaires ayant fait l'objet d'un avis au fond concernaient deux des trois cas de saisine possibles du référent-déontologue par les employeurs publics : la demande de service à temps partiel pour création ou reprise d'entreprise (3) et l'entrée dans la fonction publique (1). Aucune demande n'a porté sur la sortie, temporaire ou définitive, de la fonction publique.

Situation juridique des agents

Saisines par les agents

Confirmant la tendance de l'année 2021, qui marquait déjà une rupture avec les années antérieures, la majorité des saisines n'émane pas d'agents de la catégorie C, alors que les fonctionnaires de catégorie C sont proportionnellement plus nombreux dans la Fonction Publique Territoriale (75% contre 48% dans la FPH et 21% dans la FPE, selon le *Rapport annuel 2022 sur l'état de la fonction publique*, p.88), et que la prédominance de la catégorie C dans la saisine du référent-déontologue relative à l'exercice d'activités privées, est une tendance propre à la FPT, comme l'ont confirmé tous les rapports de l'ex-Commission de Déontologie de la Fonction Publique (cf. l'ultime rapport de cette commission, qui précise que la part des agents de catégorie C représente 60,45% des demandes en 2019, *Rapport d'activité 2019*, p. 23). En effet 2 demandes émanent de fonctionnaires de catégorie C contre 1 de fonctionnaire de catégorie A, 1 de fonctionnaire de catégorie B et 3 de contractuels. Un rééquilibrage correspondant d'assez près aux grandes tendances de l'emploi dans la fonction publique territoriale où les fonctionnaires de catégorie A et B sont minoritaires (respectivement 13% et 12% selon le *Rapport annuel 2022 sur l'état de la fonction publique*, p.88), sauf en ce qui concerne les contractuels : ceux-ci, qui ont déposé près de la moitié des demandes en 2022, sont surreprésentés, puisque ils ne sont que 22% dans la fonction publique territoriale (selon le même Rapport, p. 86).

¹ Le nombre des questions posées excède celui des demandes d'avis, les agents posant parfois plusieurs questions dans la même demande.

Saisine par les employeurs publics

S'agissant des auteurs des saisines, l'équilibre est parfait entre les communes et les EPCI, alors que, parmi les agents ayant motivé les saisines (du moins ceux dont la catégorie a été communiquée), les fonctionnaires de catégorie C retrouvent leur prédominance.

a2) Référent-laïcité

Comme les années précédentes, le référent-laïcité n'a été saisi d'aucune demande de conseil. L'extension de la saisine aux chefs de service pourrait éventuellement changer la donne.

b) Mission de diffusion de la culture déontologique et de sensibilisation au principe de laïcité

Contrairement à la mission de conseil, qui, se déroulant selon une procédure essentiellement écrite, n'a pas été véritablement affectée, la mission pourtant essentielle de diffusion de la culture déontologique, qui avait été réduite à néant depuis 2020 en raison de la pandémie de la Covid 19, provoquant là encore, comme on le sait, plusieurs périodes de confinement et autres couvre-feux et obligeant nombre d'agents à pratiquer le télétravail, n'a pu reprendre en 2022 devant les incertitudes liées à la fin de la pandémie. Les actions d'information prévues n'ont pu se tenir, et par ailleurs le Cercle des Déontologues du Centre-Val de Loire, qui s'était réuni deux fois en 2019, a été contraint d'annuler sa première réunion de l'année 2020 qui devait avoir lieu à Blois dans la première quinzaine de juin, sans pouvoir en prévoir de nouvelles en raison de l'incertitude liée aux conditions sanitaires, et a depuis été mis en sommeil.

S'agissant de la sensibilisation au principe de laïcité, et sans attendre la parution du décret d'application de la loi du 24 août 2021 sur ce point, qui n'a été publié, comme l'on sait, que le 28 décembre suivant, le référent laïcité avait organisé le 9 décembre 2021, en étroite collaboration avec les services du CDG 37, la journée laïcité. Celle-ci avait pris la forme d'un webinar auquel s'étaient associés les CDG 36 et 41, lors duquel le référent laïcité avait répondu à plusieurs questions relatives au contenu et à l'interprétation du principe (*cf.* annexe du rapport 2021). Le 9 décembre 2022, le réseau national des référent(e)s-déontologues ANDCDG créé en 2021 (*cf.* ci-dessous) a organisé une matinée en visioconférence, lors de laquelle différents intervenants ont été programmés (voir le flyer en annexe), et où notamment le Directeur du CDG 37, M. Benoît de Kilmaine, président de la commission agents-employeurs de l'ANDCDG, a assuré l'accueil, aux côtés du président de l'Association, M. Olivier Ducrocq, directeur du CDG du Rhône.

4) Remarques, informations et recommandations

a) Remarques

Compte-tenu de ce qui a été dit précédemment, les remarques émises dans le présent rapport ne diffèrent pas sensiblement de celles du rapport de l'année précédente.

Première remarque - Les demandes d'avis qui ont été formulées sont toujours d'ordre essentiellement juridique, notamment lorsqu'il s'est agi de savoir pour les agents si les règles en vigueur leur permettaient d'exercer des activités privées, soit en les cumulant avec les fonctions exercées, soit en les exerçant après une sortie définitive ou temporaire de la fonction publique territoriale.

Ces règles sont d'une réelle complexité, car reflétant les différences d'inspiration philosophiques, produit des alternances politiques qui les ont générées, elles sont assez loin de présenter une parfaite cohérence : il n'est ainsi pas facile d'identifier les raisons de la différence de traitement entre activités libres, activités soumises à déclaration et activités soumises à autorisation. Par ailleurs la liste des activités accessoires, encore enrichie par la possibilité donnée aux agents publics par le décret 2022-1695 du 27 décembre 2022 de devenir (certes à titre expérimental pour une durée de trois ans) conducteur d'un véhicule affecté aux services de transport scolaire, évoque davantage, et plus que jamais, un inventaire à la Prévert qu'un classement rationnel d'activités. Les réformes de 2019-2020 n'ont rien changé sur ce point. Certains auteurs font des propositions constructives : ainsi Elise Kerléo-Untermayer, maîtresse de conférences à l'Université Lyon 3 et référente-déontologue de plusieurs CDG (15, 26, 38, 42, 43, 69), ainsi que co-animatrice du réseau national, avait proposé dans un numéro de la *Gazette des communes* de Mai 2021, de limiter le cumul d'activités accessoires en fonction, non d'une liste nécessairement imparfaite, mais d'un double plafond horaire et de rémunération.

Pour rédiger ses avis, le référent-déontologue interprète les textes en vigueur, en s'inspirant de la jurisprudence administrative (Tribunaux administratifs, Cours administratives d'appel, Conseil d'Etat), des échanges réalisés au sein du réseau national des référent(e)s déontologues des Centres de Gestion (*cf. infra* rubrique informations), et de la doctrine de l'ex-Commission de Déontologie de la Fonction Publique, telle qu'elle apparaît dans ses différents rapports, dont le dernier date de 2019.

La HATVP n'a pas encore eu l'occasion de diffuser une doctrine aussi détaillée que l'ex-Commission de Déontologie de la Fonction Publique, dans la mesure où elle n'a hérité des compétences de celle-ci qu'en 2020, mais elle a publié deux Guides Déontologiques (*Guide I* en avril 2019, sorte de manuel à l'intention des responsables publics et des référents-déontologues et *Guide II* en mars 2021, essentiellement consacré aux conflits d'intérêt). On peut également en retrouver la doctrine générale dans ses rapports annuels (le dernier en date, concernant l'année 2021, ayant été publié en juin 2022).

Toutefois, les avis ont, cette année encore, parfois excédé le cadre strictement juridique en émettant des conseils d'ordre comportemental (choix entre plusieurs solutions possibles) pour permettre aux agents de prendre en connaissance de cause des décisions respectueuses des principes déontologiques.

Deuxième remarque – La mission du référent-déontologue est désormais parfaitement comprise par les auteurs des saisines : ni avocat, ni procureur, ne s'érigeant, ni en concurrent du supérieur hiérarchique des agents ou des services du Centre de Gestion, ni des syndicats, le référent-déontologue est bien apparu pour ce qu'il est : **un conseiller indépendant au service de l'intérêt général**. Et sa compétence est bien assimilée par les agents comme en témoigne l'absence d'avis d'irrecevabilité les concernant, les employeurs publics ayant parfois encore quelques difficultés à cerner les limites de leur compétence, comme le montrent les deux cas d'irrecevabilité en 2022 : cela étant, pourquoi avoir limité celle-ci à trois hypothèses, alors que les employeurs publics rencontrent en pratique les mêmes problématiques que les agents, avec lesquels ils sont par ailleurs sur un pied d'égalité en ce qui concerne la saisine du référent-laïcité ?

Troisième remarque – Les demandes des agents se polarisent essentiellement sur les dérogations à l'obligation d'exercer effectivement la fonction (hypothèses de cumul), même si l'on observe comme en 2021, des demandes portant sur d'autres questions (sortie de la fonction publique, suspicion de conflits

d'intérêts). Cette polarisation des demandes des agents sur l'exercice d'activités privées est généralement le résultat de deux facteurs.

Le premier est un facteur économique bien connu, lié au désir des agents de catégorie C, de compléter un traitement et/ou un salaire jugé insuffisant. Comme on l'a vu, ce facteur n'a manifestement pas joué en Indre-et-Loire en 2022 comme en 2021, puisque peu de demandes ont émané d'agents de cette catégorie, pour des raisons impossibles à déceler.

Le second est un facteur humain et culturel, déjà signalé dans les précédents rapports, les agents semblant s'intéresser davantage à l'obtention et à la garantie de droits et d'avantages, préoccupation certes légitime, qu'au respect de leurs obligations et des principes déontologiques qui les régissent, plus certainement par ignorance de ceux-ci que par un hypothétique désir de transgression : on en trouve la confirmation dans le fait qu'aucune demande n'a porté en 2022 sur les obligations et principes déontologiques comme les manquements au devoir de discrétion professionnelle et de réserve pourtant observés quotidiennement sur les réseaux sociaux. Cela renforce, s'il en était besoin, la nécessité d'information et de sensibilisation.

b) Informations

Comme cela avait été annoncé par un courrier de l'ANDCDG du 8 avril 2021, un réseau national des référent(e)s-déontologues des Centres de Gestion a été mis en place afin d'échanger sur les pratiques des référents-déontologues, discuter des cas concrets délicats ou inédits dont ils sont saisis, et harmoniser leurs positions. Le choix arrêté, outre de permettre les échanges interindividuels, est d'organiser des réunions thématiques, au moins semestrielles, d'une durée de 2 heures. Jusqu'à présent, 4 réunions en « distanciel » ont été organisées : deux en 2021 (le 18 juin sur les activités accessoires, et le 26 novembre sur l'alerte et le signalement), et deux en 2022 : le 25 mars (saisines des référents déontologues par les autorités territoriales) et le 23 septembre (organisation de la journée de la laïcité). Par ailleurs, le réseau s'est progressivement structuré autour de trois co-animateurs et d'un secrétaire, doctorant en thèse CIFRE chargé de promouvoir la déontologie dans la fonction publique territoriale.

c) Recommandations

Recommandation n°1 – Cette recommandation, récurrente depuis 2018, vise à demander aux auteurs de la saisine, agents et désormais également autorités territoriales, d'informer le référent déontologue de la décision qu'ils/elles ont prise après avoir reçu l'avis de celui-ci, et notamment de l'éventuelle saisine de la HATVP par les autorités territoriales (mais peut-être celle-ci n'a-t-elle jamais été effectuée). Le référent-déontologue est de plus en plus souvent remercié de ses avis, mais jamais avisé de la suite qui leur a été donnée.

Recommandation n°2 – Pour tenter de mieux faire prendre conscience aux agents que les obligations et principes déontologiques s'imposent à eux à la fois dans le service et également en dehors du service, il serait sans doute utile d'envisager d'autres moyens complémentaires d'information que ceux qui sont diffusés, souvent par écrit, lors du recrutement des agents, et que la communication régulière effectuée par le CDG. Mais la situation particulière de l'année 2022, encore dans le prolongement des années COVID, a empêché la mise en œuvre de ces moyens.

Les projets préconisés pour l'année 2023 ne diffèrent donc pas sensiblement de ceux présentés dans le rapport précédent : l'inclusion, lors de la séance d'accueil des nouveaux recrutés, d'une intervention du référent-déontologue ; la visite du référent-déontologue dans les collectivités territoriales, du moins les plus importantes, pour rappeler, dans le cadre de conférences ou de séminaires, les obligations et principes déontologiques qui s'imposent aux agents ; l'organisation de séances d'information en cours d'année (mais non de formation, mission dévolue au CNFPT), présentant ces questions sous une forme très concrète (résolution de cas pratiques), auxquelles le référent-déontologue se doit de participer activement.

Car la déontologie doit être une matière vivante dont il faut parler souvent et surtout qu'il faut intégrer dans sa vie professionnelle : *« C'est dans leur incarnation quotidienne, par chacune et chacun d'entre nous, que les principes d'exemplarité, d'impartialité, de probité et d'intégrité de l'action publique, acquièrent la plénitude de leur valeur »* (Didier Migaud, Président de la HATVP, *Guide déontologique II*).

ANNEXE 1

1^{ÈRE} RENCONTRE NATIONALE DES RÉFÉRENTS LAÏCITÉ DE L' ANDCDG

Vendredi 9 décembre 2022 de 9h à 12h

l'Association Nationale des Directeurs et Directeurs-adjoints
des Centres De Gestion de la fonction publique territoriale (ANDCDG),

vous invite, en visioconférence,

à la première rencontre nationale de la laïcité, ouverte aux centres de gestion et notamment leurs référents et référentes laïcité ainsi qu'à l'ensemble des acteurs des collectivités concernés ou intéressés par cette thématique.

Le 9 décembre étant la journée nationale de la laïcité, c'est l'occasion de se coordonner et de vous offrir cet espace d'échanges et de sensibilisation.



- Qu'est-ce que la laïcité en 2022 pour la fonction publique territoriale ?
- Comment la concilier avec les autres principes du service public ?
- Le droit permet-il de tout régler ?
- Comment en faire un enjeu managérial ?

PRÉPROGRAMME

9h - Accueil par **Olivier Ducrocq**, Président de l'ANDCDG et **Benoit de Kilmaine**, président de la commission Relations agents-employeurs.

9h15 - Propos introductifs : Aspects généraux sur les questions de laïcité dans la société - **Vincent Genin**, historien et sociologue de la laïcité, chercheur à l'École pratique des Hautes études, auteur de *La laïcité, objet de sciences sociales en France des années 50 à aujourd'hui*.

9h30 - Les collectivités territoriales, la laïcité et le juge administratif : **Laurent Eck**, Maître de conférences en droit public, Université Lyon 3.

10h - Droits et obligations des agents en matière de laïcité : animation **Mathilde Icard**, Directrice générale du Centre De Gestion du Nord, animatrice du réseau déontologie de l'ANDCDG.

10h30 - Table ronde, le rôle du référent laïcité : avec **Claude Beaufiles**, **Johanne Saison**, **Elise Untermaier-Kerléo**, ainsi que des représentants de collectivités.

● Inscrivez-vous ici :
<https://www.andcdg.org/>



● Et partagez cette invitation !



ANNEXE 2

Exemples d'avis du référent-déontologue

saisine agent

AVIS DU RÉFÉRENT-DÉONTOLOGUE

Par un courriel du, vous avez déposé une demande de conseil portant sur l'application des règles relatives aux cumuls d'activités. Fonctionnaire de catégorie B en poste dans la commune de où vous exercez, sur un poste à temps complet avec service à temps plein, des fonctions d'accueil vous désirez savoir si l'activité privée occasionnelle de salarié(e) dans la restauration (« extra » le week-end) que vous souhaitez exercer, peut être cumulée avec vos fonctions administratives. Le ... je vous ai envoyé un avis de recevabilité de votre demande vous indiquant que votre dossier serait traité dans le délai maximum d'un mois.

Après instruction de celui-ci, voici les éléments de réponse que je souhaite porter à votre connaissance.

Les textes applicables en matière de cumul d'activités sont :

- les articles L121-3 et L123-1 à L123-10 du Code Général de la Fonction Publique [CGFP] ;
- le décret n°2020-69 du 30 janvier 2020 *relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique*.

Le principe consacré par ces textes est que « *L'agent public consacre l'intégralité de son activité professionnelle aux tâches qui lui sont confiées.* » (Art. L121-3 du CGFP) et qu'il « *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.* » (Art. L123-1 du CGFP).

Cette réserve se traduit par un certain nombre d'exceptions à ce principe d'interdiction, au nombre desquelles figure notamment l'exercice d'une activité accessoire. Aux termes de l'article L123-7 du CGFP, un agent public peut en effet être autorisé par l'autorité hiérarchique dont il relève à exercer à titre accessoire une activité, lucrative ou non, auprès d'une personne ou d'un organisme public ou privé dès lors que cette activité est compatible avec les fonctions qui lui sont confiées et n'affecte pas leur exercice. Le décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020 a même expressément prévu que les activités accessoires peuvent (activités mentionnées aux 1° à 9 de l'article 11) ou même doivent (activités mentionnées aux 10° et 11° de ce même article) être exercées sous le régime de l'autoentreprise.

Pour pouvoir être qualifiée d'activité accessoire susceptible d'être autorisée, une activité privée doit d'abord impérativement, comme le précise l'article L123-7 du CGFP, figurer sur la liste des activités susceptibles d'être exercées à titre accessoire, déclinées à l'article 11 de ce même décret du 30 janvier 2020.

Comme vous pouvez le constater à la lecture de cette liste, l'activité d' « extra » dans la restauration que vous voulez exercer, ne se rattache expressément à aucune des activités mentionnées dans ce texte. On pourrait cependant éventuellement songer au « 7°- *Travaux de faible importance réalisés chez des particuliers* ».

Cette solution pourrait s'appuyer sur l'argument relatif à la faible importance des activités d' « extra » que vous désirez effectuer : celles-ci, ne devant être qu'occasionnelles (certains week-ends), pourraient en effet être assimilées à des « *travaux de faible importance* » ;

Mais elle bute sur un double obstacle :

-celui relatif à la nature des travaux : les textes en vigueur ne précisant pas le domaine dans lequel ces travaux doivent s'effectuer, l'on pourrait s'engouffrer dans cette brèche. Toutefois, une circulaire du 11 mars 2008 du Ministre de la Fonction Publique, donne des exemples de ces travaux qui ne paraissent pas inclure les activités que vous souhaitez pratiquer, en indiquant qu'il peut s'agir soit d'activités effectuées exclusivement à domicile (entretien de la maison, petits travaux de jardinage, garde d'enfants, gardiennage et surveillance temporaire, soins et promenades d'animaux domestiques, etc.), soit d'activités partiellement réalisées en dehors du domicile, si la prestation fait partie d'une offre de service à domicile (livraison de repas à domicile, collecte et livraison à domicile de linge repassé, livraison de courses à domicile, etc.).

-celui relatif au terme « *particuliers* » figurant dans le décret (« *travaux ... réalisés chez des particuliers* ») : or vos possibles employeurs, les patrons de restaurant, ne peuvent pas être considérés comme des particuliers, ce sont des chefs d'entreprises.

Il ne vous sera donc pas facile de convaincre votre hiérarchie d'adopter cette interprétation extensive.

Toutefois, si vous y parveniez, il faudrait également que ces activités satisfassent aux conditions ci-dessous.

a) En premier lieu, l'exercice des activités accessoires n'est pas de droit. Il faut demander et obtenir l'autorisation de l'autorité hiérarchique dont vous dépendez, le maire de la commune de

b) En second lieu, il faut que ces activités remplissent les critères suivants, ce qu'il appartiendrait au maire de vérifier.

- Elles doivent revêtir un caractère véritablement « accessoire », c'est-à-dire ne pas demander un degré d'investissement supérieur à celui de l'emploi principal, notamment en termes de temps de travail. L'activité d' « extra », qui ne s'exercerait que le week-end, satisferait à cette condition, et également à celle exigée par l'article 13 al. 2 du décret du 30 janvier 2020 cité plus haut, selon laquelle l'activité accessoire, quelle qu'elle soit, ne peut être exercée qu'en dehors des heures de service.

- La rémunération ne doit pas être manifestement trop importante par rapport à celle obtenue par l'emploi principal. Si le temps de travail est limité, la rémunération le sera nécessairement.

- Enfin, l'activité accessoire ne doit pas porter atteinte au fonctionnement normal, à l'indépendance ou à la neutralité du service (article 10 du décret du 30 janvier 2020), ni placer l'agent en situation de commettre les infractions prévues à l'article 432-12 du code pénal (prise illégale d'intérêt), ni, comme le

précise l'article 13 du décret du 30 janvier 2020, enfreindre les obligations déontologiques mentionnées au chapitre IV de la loi du 13 juillet 1983. S'agissant d'obligations dépassant le cadre du service, puisque concernant des activités exercées en dehors de celui-ci, les obligations concernées sont la probité (L121-1), la dignité (L121-1), le secret professionnel (L121-6) et la discrétion professionnelle (L121-7).

La seconde condition (prise illégale d'intérêts) ne vous concernerait que si vous étiez amené, dans le cadre de vos fonctions administratives, à effectuer des contrôles sur les patrons de restaurant qui vous emploieraient, ce qui est totalement exclu, compte-tenu de vos fonctions.

La première condition relative à l'interdiction de porter atteinte au fonctionnement normal, à l'indépendance ou à la neutralité du service, signifie que vous ne devrez pas faire état de votre qualité d'agent public lorsque vous exercerez votre activité accessoire privée, ou que vous en ferez la promotion, de même qu'il est exclu de recruter des clients lors de l'exercice de vos fonctions administratives notamment parmi vos collègues, les deux activités devant être nettement séparées.

Enfin, s'agissant des obligations déontologiques figurant à l'article 25, il est peu probable que l'activité d'extra que vous souhaitez exercer, puisse, si elle est exercée conformément au droit et aux usages de la profession, porter atteinte au principe de dignité et à l'image de l'administration – situation que l'on ne trouve généralement que dans les hypothèses où les activités privées comportent des risques de dérives sectaires ou pornographiques – pas plus qu'elle ne risque de porter atteinte aux autres principes mentionnés plus haut, de probité, de secret et de discrétion professionnels.

Mais, même si ces conditions sont remplies, il manque la condition principale, selon laquelle l'activité privée doit impérativement figurer sur la liste de l'article 11 du décret du 30 janvier 2020. De sorte que je doute, compte-tenu des observations faites plus haut, que votre autorité hiérarchique vous autorise à exercer cette activité accessoire.

Les solutions, pour augmenter vos revenus en exerçant une activité privée, seraient donc à rechercher dans d'autres directions. Vous pourriez ainsi demander à bénéficier des dispositions de l'article L123-8 du CGFP selon lequel « *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* », sachant qu'il peut s'agir d'une autoentreprise.

.....

ANNEXE 3

Exemples d'avis du référent-déontologue

saisine employeur

AVIS DU RÉFÉRENT-DÉONTOLOGUE

Par un courriel du, vous avez sollicité mon avis, au nom de M. le Maire de la commune de.... , au sujet d'un agent de catégorie C exerçant les fonctions de, qui demande à accomplir son service à temps partiel (80%) pour créer une auto-entreprise de sophrologie.

Le, je vous ai adressé un avis de recevabilité de votre demande, les textes en vigueur (l'article L123-8 du Code Général de la Fonction Publique (CGFP), et l'article 25 du décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020) permettant à l'autorité hiérarchique de saisir le référent-déontologue lorsque, ayant reçu la demande d'un agent public d'accomplir son service à temps partiel pour créer (ou reprendre) une entreprise, elle a un doute sérieux sur la compatibilité de ce projet avec les fonctions exercées par cet agent au cours des trois années précédant sa demande d'autorisation.

Après instruction de votre dossier, voici les éléments de réponse que je souhaite porter à votre connaissance.

Les textes applicables en matière de cumul d'activités sont :

- les articles L121-3 et L123-1 à L123-8 du Code Général de la Fonction Publique (CGFP) ;
- le décret n°2020-69 du 30 janvier 2020 *relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique*.

Le principe consacré par ces textes est que « *L'agent public consacre l'intégralité de son activité professionnelle aux tâches qui lui sont confiées.* » (Art. L121-3 du CGFP) et qu'il « *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.* » (Art. L123-1 du CGFP).

Toutefois, ce principe est corrigé par un certain nombre d'exceptions, au nombre desquelles figure notamment la création (ou la reprise) d'une entreprise.

L'article L123-8 du CGFP dispose en effet 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* ».

Cette autorisation est assujettie à des conditions, désormais librement appréciées par l'autorité hiérarchique (contrôle déontologique dit « de proximité »), puisque la HATVP remplaçant, depuis le 1^{er} février 2020, la Commission de Déontologie de la Fonction Publique (CDFP), n'a pas, comme celle-ci, à être obligatoirement saisie dans cette hypothèse. Pour établir ses choix, l'autorité hiérarchique peut s'inspirer de la doctrine de l'ex-CDFP, telle qu'elle apparaît dans ses avis jusqu'en 2019, la HATVP n'ayant pas encore fixé la sienne.

- D'abord l'autorisation ne peut être accordée que sous réserve des nécessités de la continuité et du fonctionnement du service et compte tenu des possibilités d'aménagement de l'organisation du travail, librement appréciées par l'autorité hiérarchique.

- Ensuite elle ne peut être accordée que pour une durée maximale de trois ans (un an de plus que dans le droit antérieur à la loi de 2019), renouvelable pour une durée d'un an, à compter de la création ou de la reprise de cette entreprise, sachant qu'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.

- En outre le service à temps partiel ne peut être inférieur au mi-temps.

- Enfin aux termes du décret du 30 janvier 2020 (articles 16, 17, 19 à 25), l'autorité hiérarchique doit examiner, en premier lieu, si l'activité que l'agent concerné se propose d'exercer risque de le placer en situation de commettre les infractions prévues à l'article 432-12 du code pénal (contrôle pénal) et, en second lieu, d'une part, de compromettre ou de mettre en cause le fonctionnement normal, l'indépendance ou la neutralité du service, et d'autre part de méconnaître tout principe déontologique mentionné au chapitre IV de la loi du 13 juillet 1983, figurant désormais aux articles L121-1 à L121-11 du CGFP : s'agissant d'obligations dépassant le cadre du service, puisque concernant des activités exercées en dehors de celui-ci, les obligations concernées sont essentiellement la probité (L121-1), la dignité (L121-1), le secret professionnel (L121-6) et la discrétion professionnelle (L121-7).

-Contrôle pénal. L'article 432-12 du code pénal sanctionne le délit de prise illégale d'intérêts dans l'exercice des fonctions, c'est-à-dire « *le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public (...) de prendre, recevoir ou conserver, directement ou indirectement, un intérêt quelconque dans une entreprise (...) dont elle a, au moment de l'acte, en tout ou partie, la charge d'assurer la surveillance, l'administration, la liquidation ou le paiement (...)* ».

Le risque pour l'agent concerné de commettre le délit de prise illégale d'intérêts dans l'exercice des fonctions apparaîtrait s'il était amené, dans l'exercice de ses fonctions administratives ..., à entretenir des rapports avec son autoentreprise, situation impossible, puisque cette entreprise par définition n'existe pas encore, et que, après sa création, son contrôle ne risque pas d'entrer dans les attributions de cet agent.

Contrôle déontologique.

Ce contrôle est double.

- Il s'agit d'abord de vérifier si l'activité projetée est susceptible de mettre en cause le fonctionnement normal, l'indépendance ou la neutralité du service : dans cette hypothèse, l'ex-CDFP, lorsqu'elle estimait que l'activité projetée était susceptible de mettre en cause le fonctionnement normal, l'indépendance ou la neutralité du service, formulait en règle générale une ou plusieurs réserves, obligatoires pour l'agent.

Les risques d'interférence avec le fonctionnement du service sont importants dans le cas de cumul d'activités, en raison d'une confusion toujours possible dans la personne de l'agent public entre ses fonctions publiques et son activité privée. La commission exigeait ainsi régulièrement que l'agent s'abstienne, dans le cadre de son activité privée, de faire état de sa qualité de fonctionnaire ou d'avoir pour clients des personnes avec lesquelles il(elle) était en contact dans l'exercice de ses fonctions administratives et qu'il(elle) s'abstienne de toute démarche commerciale sur les lieux de ses fonctions administratives. Dans son ultime rapport de 2019, l'ex-CDFP a également estimé que les activités mettant en œuvre des pratiques non conventionnelles à visée thérapeutique (comme la sophrologie, voir ci-dessous) ne pouvaient 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.

- Il s'agit ensuite de vérifier si l'activité projetée risque de méconnaître les principes déontologiques mentionnés plus haut, et notamment et surtout, de porter atteinte au principe de dignité et à l'image de l'administration. Dans le cas de la création d'une entreprise de sophrologie, la question qui se pose est alors celle de la définition de la sophrologie. Souvent caractérisée comme étant au minimum une technique de relaxation et plus largement une pratique thérapeutique non conventionnelle visant à la réalisation du développement personnel, la sophrologie a été classée dans les activités susceptibles de dérives sectaires par la Miviludes (cf. notamment rapport 2018, p. 177). Dès lors l'ex-CDFP avait tendance à considérer automatiquement que les activités répertoriées comme telles par la Miviludes étaient contraires à la dignité des fonctions administratives exercées (même sans qu'une telle dérive ait été concrètement constatée) et donc incompatibles avec celles-ci. Toutefois, à partir de 2018, l'ex-CDFP a adopté une nouvelle grille d'analyse des pratiques thérapeutiques, estimant qu'il ne lui appartenait pas d'apprécier le bien-fondé de l'activité envisagée par l'agent dès lors que cette activité n'était pas illégale, mais se réservant néanmoins la faculté, à titre exceptionnel, d'estimer qu'un cumul était incompatible si l'activité envisagée était manifestement de nature à porter atteinte à l'image de l'administration à laquelle l'agent appartient, notamment en cas de dérive sectaire.

Les dernières illustrations de sa jurisprudence de 2019 montrent en effet, tout en conservant une certaine réserve vis-à-vis de certains personnels mentionnés ci-dessus (personnels éducatif, médical, médico-social, policiers, magistrats administratifs), une moindre sévérité à l'égard des pratiques thérapeutiques non conventionnelles, et notamment de la sophrologie, comme en témoigne un avis du 17 janvier, qui considère qu'une assistante socio-éducative principale pouvait exercer en cumul les activités d'éducatrice spécialisée et de sophrologue sans compromettre ou mettre en cause le fonctionnement normal, l'indépendance ou la neutralité du service ou méconnaître l'un des principes déontologiques mentionnés au chapitre IV de la loi du 13 juillet 1983, figurant désormais aux articles L121-1 à L121-11 du CGFP, sous réserve qu'elle 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 (Avis n°18H6211 du 17 janvier 2019, Rapport 2019, p. 53).

A la lueur de ces enseignements, l'on peut estimer que rien ne s'oppose à ce que l'agent faisant l'objet du présent avis, qui n'entre pas dans les catégories plus sévèrement traitées mentionnées ci-dessus, puisse se voir accorder par son autorité hiérarchique, c'est-à-dire le maire de la commune de ..., une autorisation d'accomplir son service à temps partiel (sa demande de 80% se situant par ailleurs dans la fourchette du seuil permis) pour créer une entreprise de sophrologie, dès lors que l'activité déployée dans celle-ci ne s'effectue pas dans le cadre d'une secte, ni ne soit suspectée d'exercice illégal de la médecine, deux hypothèses qu'il appartiendra à l'autorité administrative de vérifier, et sous réserve que l'agent

s'abstienne, dans le cadre de son activité privée, de faire état de sa qualité d'agent public ou d'avoir pour clients des personnes avec lesquelles il est en contact dans l'exercice de ses fonctions administratives, et dans le cadre de celles-ci, sur son lieu de travail, de toute démarche commerciale. La réponse de l'autorité hiérarchique peut en effet comporter des réserves visant à assurer le respect des obligations déontologiques, ainsi que le prévoit l'article 24 du décret précité du 30 janvier 2020.

Si le présent avis ne permettait pas de lever le doute, la Commune de pourrait, comme vous le savez, saisir la HATVP, sachant que le délai de deux mois dans lequel elle est tenue de répondre à l'agent en vertu de l'article L.231-4 du code des relations entre le public et l'administration serait suspendu, contrairement à la règle applicable à la saisine du référent-déontologue qui ne suspend pas ce délai (cf. les articles 20 et 25 du décret du 30 janvier 2020). Cette saisine de la HATVP devrait être accompagnée du présent avis.

.....