

PREMIER RAPPORT PUBLIC ANNUEL DU COLLEGE DE DEONTOLOGIE

Première année : Du 1er juin 2018 au 31 mai 2019



Date du rapport d'activité : 21 juin 2019

Les référents déontologues étant entrés en fonction au 1^{er} juin 2018, ce premier rapport annuel d'activité inaugure la périodicité des prochains.

Pendant ces douze premiers mois, rythmés par la mise en place de ce nouveau service, le Collège de déontologie du Doubs, du Jura, du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et du Territoire de Belfort a été saisi 55 fois et a rendu 44 avis.

Les demandes d'avis correspondent à des thématiques liées aux cumuls d'activités pour l'essentiel, mais aussi aux conflits d'intérêts, au devoir d'obéissance, à la laïcité, à la dignité et à l'exemplarité dans les fonctions ou encore aux signalements éthiques.

Par ailleurs, les avis émis par le collège de déontologie sont rendus publics sur un site internet (www.deontologue-alsace-fcomte.fr). L'objectif de ces publications est d'aider les agents publics mais également les collectivités à avoir des réponses claires sur certains domaines afin qu'il y ait de moins en moins d'interrogation quant à l'application des devoirs et obligations des agents publics.

Conformément à sa lettre de mission, le collège de déontologie rédige un rapport annuel d'activité dans lequel il peut formuler des propositions et des préconisations.

Le présent rapport a été adopté par le Collège le 21 juin 2019

SOMMAIRE

EDITO.....	3
LE COLLEGE DE DEONTOLOGIE.....	5
LE RÔLE ET LA MISE EN PLACE DU COLLEGE DE DEONTOLOGIE	6
1) La création de la mission de référent déontologue dans la fonction publique territoriale	7
2) La mise en place du Collège de déontologie des Centres de gestion du Doubs, du Jura, du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et du Territoire de Belfort.....	7
3) Les obligations des référents déontologues	9
4) Les missions des référents déontologues	9
• La mission de référent déontologue	9
• La mission de référent laïcité	10
• La mission de référent alerte	10
5) La saisine du Collège des référents déontologues des Centres de gestion du Doubs (25), du Jura (39), du Bas-Rhin (67), du Haut-Rhin (68) et du Territoire de Belfort (90).....	12
LE BILAN DES SAISINES DU COLLEGE DE DEONTOLOGIE.....	14
LA « JURISPRUDENCE » DU COLLEGE DE DEONTOLOGIE	17



Alors que le collège de déontologie de la fonction publique territoriale des départements du Doubs, Jura, Territoire de Belfort, Haut-Rhin, Bas-Rhin a eu à donner un avis dans une quarantaine d'affaires depuis presque une année de fonctionnement, quelques remarques et constatations viennent rapidement à l'esprit :

1. Un grand nombre de cas concerne des questions relativement similaires, d'agents désirant exercer une activité salariée, que l'on peut ou non qualifier d'accessoire, ou bien créer une entreprise. Très vite, on relève une grande complexité des règles selon que les agents sont à temps complet, à temps partiel, à temps non complet, pas toujours cohérentes : par exemple il n'est pas possible pour les agents affectés sur un emploi à temps non complet, représentant 70 à 90% du temps de travail, de créer une entreprise, alors que ceci est possible pour des agents travaillant à temps complet, à condition qu'ils obtiennent un temps partiel. On peut penser qu'il s'agit là d'une lacune des textes, qu'il s'agirait de corriger et non pas d'une volonté du législateur, que rien ne paraît justifier.

EDITO

2. La défiance marquée que révèlent les textes applicables aux agents publics en matière de déontologie vis-à-vis de l'exercice d'activités lucratives est un sujet de réflexion : les activités accessoires possibles, y compris lorsqu'elles donnent lieu à rémunération, sont presque toutes du ressort des prestations intellectuelles, culturelles ou sportives, qui semblent ainsi bénéficier d'un préjugé favorable qui est dénié aux activités relevant du commerce et de l'industrie. Très vite on ne peut s'empêcher de penser que les unes sont considérées comme nobles et les secondes triviales. C'est ainsi qu'il n'est pas possible pour un agent technique d'une commune de pratiquer une activité de vente à domicile, quelques heures par jour, ou bien pour un autre agent d'aider contre rémunération à la tenue d'un stand le week-end au marché de Noël Mais la participation aux vendanges contre rémunération est autorisée. On comprend bien que certaines activités salariées, notamment lorsqu'il s'agit de salaires élevés, ou de fonctions de responsabilité, soient incompatibles avec le statut d'agent public, mais les cas que nous avons eu à connaître concernent tous des agents de catégorie C, souvent à temps non complet, qui recherchent tout simplement un complément de salaire pour vivre correctement, et dont on voit mal en quoi l'activité souhaitée nuirait à la fonction publique exercée à titre

principal. Une appréciation plus nuancée des situations, et une évaluation au cas par cas, serait bienvenue. Ce pourrait être tout naturellement la tâche des déontologues de donner un avis sur ces situations.

3. L'ensemble des dossiers traités, et pas seulement les plus délicats (au nombre d'une petite dizaine sur 40) a démontré l'efficacité de la formule retenue par les départements qui se sont réunis pour désigner un collège de déontologues. L'assistante de catégorie A, qui a fait un remarquable travail d'information et de pédagogie auprès des collectivités, se charge de l'instruction des dossiers et de la rédaction de propositions de solutions.

Les compétences différentes des trois membres du collège ont permis de proposer des solutions particulièrement adaptées et personnalisées. Nous avons pu mesurer l'importance de la garantie d'indépendance qui s'attache à leur choix : ils sont extérieurs à la fonction publique territoriale, ils sont tous des magistrats très expérimentés connaissant le poids des mots et ont l'habitude de mesurer les implications des solutions proposées. Par ailleurs la collégialité est une garantie de qualité et de pondération. Enfin, la

complémentarité entre deux spécialistes du droit public et une magistrate pénaliste s'est révélée particulièrement nécessaire et efficace.

Pour conclure, il faut souligner l'intérêt du travail accompli, qui semble répondre à un véritable besoin d'information et de mise en sécurité des agents qui ont saisi le collège. Néanmoins, l'épreuve du réel démontre que les textes régissent de manière trop indifférenciée les droits et obligations des fonctionnaires et les risques de conflits d'intérêts et sont souvent trop restrictifs, ils privilégient la possibilité d'exercer certaines activités à titre accessoire mais en excluent d'autres pour des motifs implicites qui ne correspondent souvent pas au vécu des agents concernés, notamment ceux de catégorie C et laissent trop peu de place à l'appréciation de chaque cas. On pourrait concevoir qu'une place plus importante soit donnée aux déontologues dans l'appréciation des questions de cumul qui leurs sont soumises.

*Cécile HARTMANN
Danièle MAZZEGA
Xavier FAESSEL*



LE COLLEGE DE DEONTOLOGIE

Les référents déontologues :



Madame Cécile HARTMANN
Présidente de chambre à la Cour d'appel de Douai



Madame Danièle MAZZEGA
Présidente du Tribunal administratif de Strasbourg jusqu'à mai 2019



Monsieur Xavier FAESSEL
Président du Tribunal administratif de Besançon jusqu'à mai 2019
Président du Tribunal administratif de Strasbourg depuis mai 2019

L'assistante des référents déontologues :

Madame Ingrid BOURY
Juriste – Doctorante en droit public



LE RÔLE ET LA MISE EN PLACE DU COLLEGE DE DEONTOLOGIE

La fonction de référent déontologue étant une nouvelle mission depuis la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 (1), il a fallu un temps de mise en place au sein des Centres de gestion du Doubs, du Jura, du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et du Territoire de Belfort (2). Cette partie reviendra également sur les obligations des référents déontologues (3) ainsi que leurs missions qui sont au nombre de trois (4). Ce sera également l'occasion de montrer comment le Collège de déontologie peut être saisi (5).



1) La création de la mission de référent déontologue dans la fonction publique territoriale

Après les lois relatives à la transparence de la vie publique du 11 octobre 2013 qui ont imposé de nouveaux mécanismes et obligations déontologiques aux acteurs de la vie politique, **la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016** a consacré la place de la déontologie dans le statut des fonctionnaires et introduit solennellement à **l'article 25 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983** la mention des valeurs et principes essentiels à la fonction publique : l'impartialité, la neutralité, la laïcité, la probité, l'intégrité et la dignité des fonctionnaires.

Dans ce nouveau climat déontologique, **l'article 28 bis modifié de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983** créé par la loi dite de déontologie prévoit que *« Tout fonctionnaire a le droit de consulter un référent déontologue, chargé de lui apporter tout conseil utile au respect des obligations et des principes déontologiques (...). 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 détermine les modalités de désignation des référents déontologues et donne ainsi consistance à un droit au conseil déontologique désormais reconnu aux agents. En outre, en ce qui concerne la fonction publique territoriale, la fonction de référent déontologue constitue **une mission obligatoire des Centres de Gestion**.

2) La mise en place du Collège de déontologie des Centres de gestion du Doubs, du Jura, du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et du Territoire de Belfort

Dans ce cadre, les Centres de gestion du Doubs, du Jura, du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et du Territoire de Belfort ont fait le choix de **mutualiser la fonction de référent déontologue**. Ils ont également pris l'option de faire intervenir **une collégialité de trois référents déontologues qui ont des hautes fonctions dans les tribunaux** afin d'être totalement en adéquation avec les principes d'impartialité, d'indépendance et de confidentialité dont doit faire preuve un référent déontologue.

Les Présidents des Centres de gestion fournissent aux référents déontologues qu'ils désignent, les moyens matériels, notamment informatiques, permettant l'exercice effectif de leurs missions. Dans ce cadre, **les référents déontologues sont secondés par une assistante**. En ce sens, l'assistante du Collège de déontologie a en charge des missions dans la création, l'instruction, l'organisation et la coordination de la fonction.

Pour une bonne mise en place de la fonction de référent déontologue, **des outils de communication** (brochures, schémas, chartes, formulaires de saisine, guide de déontologie, mode d'emploi etc.) ont été mis à disposition des collectivités affiliées des Centres de gestion des cinq départements de la mutualisation et des collectivités non affiliées selon les conventions passées. En effet, **chaque autorité territoriale a un devoir d'information auprès de ses agents sur ce qu'est un référent déontologue et sur les modalités de saisine de celui-ci**. Tous les documents se trouvent également sur le site internet du Collège de déontologie (<https://www.deontologue-alsace-fcomte.fr/documentation>).

Le Collège de déontologie est compétent pour toutes les saisines des agents des collectivités affiliées aux Centres de gestion du Doubs, du Jura, du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et du Territoire de Belfort. Il est également compétent pour les saisines des agents des collectivités non affiliées ayant passé des conventions afin de pouvoir bénéficier du service du Collège de déontologie : le SDIS 25, la ville de Besançon, la communauté d'agglomération du Grand Besançon, la ville de Montbéliard, le CCAS de Montbéliard, le SDEA du Bas-Rhin, le SDIS 67, le Conseil départemental 68. D'autres conventions sont en cours.

En ce sens, l'assistante du Collège de déontologie a tenu des dizaines de réunions d'information auprès d'agents des collectivités affiliées aux Centres de gestion, d'agents de collectivités non affiliées intéressées par la mission des Centres de gestion, d'associations de maires etc.

Le 30 août 2018, une première rencontre, à Nancy, a été organisée entre les référents déontologues de l'INTERREGION (18 départements du Grand Est), ce qui a permis aux référents déontologues de partager leurs premières expériences. Une deuxième rencontre a eu lieu le 21 juin 2019 à Strasbourg.

3) Les obligations des référents déontologiques



Il ne faut pas oublier que le référent déontologue a également des devoirs. En effet, le référent déontologue est soumis à l'obligation de secret professionnel et doit faire preuve de discrétion. Il assure aussi de manière indépendante et impartiale le traitement des saisines. Il est soumis aux obligations déontologiques du statut général de la fonction publique. De plus, il est important de retenir que **l'autorité territoriale de l'agent n'est pas informée de la saisine**. Elle ne l'est que si l'agent décide de le faire de lui-même. **Toutes les questions et réponses apportées, ainsi que les différents échanges avec l'agent sont confidentiels et sont détruits deux mois après la fin de la saisine** (deux mois après l'envoi de l'avis). Néanmoins des avis peuvent être publiés sur le site du collège de déontologie après anonymisation pour exemples et conseils auprès des autres agents.

Le collège de référents déontologiques et leur assistante agissent dans le cadre d'une lettre de mission et en respectant une charte de déontologie qu'ils ont signé, lors de leur première réunion de collégialité, le 6 juillet 2018. Ils ont également établi un règlement interne à la collégialité.

4) Les missions des référents déontologiques



Le Collège de déontologie exerce ses missions pour toutes les collectivités affiliées des Centres de gestion du Doubs, du Jura, du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et du Territoire de Belfort. Des collectivités non affiliées ont également passé des conventions afin de bénéficier des services du Collège de déontologie.

- *La mission de référent déontologue*

La fonction de référent déontologue est une **fonction de conseil et seulement de conseil**. Les conseils du référent déontologue ne font pas grief et ne sont pas susceptibles de recours, ils n'ont pas de caractère obligatoire pour leurs destinataires et en sens inverse ne leur confèrent aucun droit.

Le référent déontologue est compétent pour toute question liée aux devoirs et obligations déontologiques que l'agent retrouve dans sa charte de déontologie. **Il est chargé d'apporter aux fonctionnaires tous conseils utiles au respect des obligations et des principes déontologiques mentionnés aux articles 25 à 28 de la loi du 13 juillet 1983.**

Le référent déontologue intervient en matière de **prévention des conflits d'intérêts** mais également **d'impartialité, de neutralité, d'intégrité et de dignité dans l'exercice des fonctions**. Il donne tous conseils utiles en matière de **laïcité, de secret et discrétion professionnels**, à propos du **devoir de réserve** et de la **liberté d'expression**, ainsi que de **l'obéissance ou la désobéissance hiérarchique** ou encore dans le cadre des **cumuls d'activités**.

Ainsi, un référent déontologue a pour mission de **mettre fin aux situations de risque déontologique**. Pour cela il rend **des avis motivés et documentés** et informe les acteurs de la fonction publique territoriale afin de les sensibiliser à la prévention des conflits d'intérêts.

- *La mission de référent laïcité*

La **circulaire ministérielle du 15 mars 2017** relative au respect du principe de la laïcité dans la fonction publique prévoit également que les référents déontologues peuvent assurer la fonction de "référent laïcité" afin d'accompagner les agents publics et les encadrants dans l'exercice de leurs fonctions en matière de laïcité. Dans le cadre des missions qui lui sont confiées, le Collège de déontologie peut donc être sollicité sur le respect et la mise en œuvre du principe de laïcité inscrit à l'article 25 du statut général de la fonction publique.

- *La mission de référent alerte*

Le **décret n° 2017-564 du 19 avril 2017** pris en application de l'article 8 III de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 (Sapin 2) précise les modalités selon lesquelles sont établies les procédures de recueil des signalements que doivent établir les communes de plus de 10 000

habitants, les personnes morales de droit public d'au moins 50 agents, les départements, les régions et les EPCI à fiscalité propre regroupant au moins une commune de 10 000 habitants, à l'attention des membres de leur personnel ou des collaborateurs extérieurs et occasionnels qui souhaitent procéder à une alerte éthique.

Schématiquement et exception faite du cas de danger grave et imminent ou d'un risque de dommages irréversibles, la loi dite Sapin 2 fixe la procédure de lancement d'une alerte en trois étapes. Chacune des étapes n'a vocation à intervenir qu'en l'absence de traitement du signalement lors de la phase précédente. **Le Collège de déontologie a la mission de référent alerte. Il peut ainsi être désigné par les collectivités pour être le référent de l'étape 1 du processus de lancement d'une alerte.** Dans ce cas, une procédure spécifique est mise en place par les référents déontologues.

ETAPE 1 : Signalement auprès du supérieur hiérarchique, direct ou indirect, de l'employeur **ou d'un référent désigné par celui-ci.**

A ce niveau, la collectivité a le choix entre deux modes de fonctionnements qu'elle établit dans son recueil des signalements. En effet, lors de l'étape 1 elle peut décider que l'agent puisse aller directement vers le référent désigné pour le signalement (le référent déontologue) ou prévoir une obligation de signalement auprès du supérieur hiérarchique, direct ou indirect, de l'employeur, avec une possibilité d'aller vers le référent désigné si et seulement si le supérieur hiérarchique n'a pas été en mesure de donner une réponse.

En cas d'absence de traitement du signalement dans un délai raisonnable,

ETAPE 2 : Signalement auprès de l'autorité judiciaire ou administrative ou auprès des ordres professionnels.

En cas d'absence de traitement du signalement dans un délai raisonnable,

ETAPE 3 : En dernier ressort, signalement auprès du public.

Voir : <https://www.deontologue-alsace-fcomte.fr/le-lanceur-d-alerte>

5) La saisine du Collège des référents déontologues des Centres de gestion du Doubs (25), du Jura (39), du Bas-Rhin (67), du Haut-Rhin (68) et du Territoire de Belfort (90)



Tout agent public, qu'il soit titulaire ou contractuel, sans obligation d'en informer sa hiérarchie, peut saisir le référent déontologue. La saisine du référent déontologue est gratuite pour l'agent.

La saisine du référent déontologue doit obligatoirement être faite par un **écrit**. L'écrit peut être un courrier ou un courriel à l'adresse du référent déontologue. Cet écrit se fait par l'envoi d'un **formulaire de saisine téléchargeable sur le site internet du référent déontologue**. C'est par voie électronique que, dans la plupart des cas, le collège est saisi. C'est par ce support qu'il procède à l'instruction, transmet ses avis et organise leur publicité.

Dès réception d'une demande, son instruction est prise en charge par l'assistante qui coordonne le collège et accuse réception des saisines dans un délai maximum de deux semaines.

Les référents déontologues ou leur assistante, peuvent apprécier la recevabilité de la demande de l'agent leur ayant demandé conseil. Ils peuvent déclarer irrecevable cette demande. La réponse doit alors indiquer les motifs à l'agent de cette irrecevabilité. Le cas échéant, la réponse peut également conseiller sur l'autorité susceptible de pouvoir répondre à la question.

Dans tous les cas, l'assistante référent déontologue est en lien constant avec les référents déontologues, aux fins d'un bon fonctionnement du service. Toutes les saisines sont transmises, au moins pour information, aux référents déontologues ; ils ont, en tout état de cause, le dernier mot sur les saisines qu'ils estiment écartées à tort et les réponses apportées.

Le plus souvent, la demande, éventuellement accompagnée de quelques pièces, comporte par elle-même tous les éléments d'appréciation nécessaires. Dans le cas contraire, des précisions ou indications complémentaires sont demandées à l'auteur de la demande, par écrit ou oralement, par l'intermédiaire de l'assistante. Le cas échéant, il pourrait être procédé à l'audition, par le référent déontologue rapporteur de la saisine, de l'auteur de la demande ; mais jusqu'à présent cette possibilité n'a pas été mise en œuvre. Ce déroulement de l'instruction

donne lieu généralement à des échanges fréquents et informels entre les trois référents déontologues du collège et leur assistante.

Très attaché au caractère confidentiel de sa saisine, le collège s'interdit évidemment de procéder unilatéralement à quelque mesure d'instruction ou d'information que ce soit auprès d'un tiers. Le référent déontologue est astreint à une obligation de confidentialité, d'indépendance et de neutralité. L'employeur de l'agent ne sera pas informé de la saisine. Les référents déontologues ne peuvent ni solliciter ni recevoir d'injonction des Directeurs généraux des services des Centres de gestion ou de l'autorité investie du pouvoir de nomination.

Une fois l'instruction préalable achevée, l'assistante rédige à l'intention d'un des référents déontologues, qui sera rapporteur de la saisine, un projet d'avis dans lequel elle expose un raisonnement. L'avis est ensuite envoyé à la collégialité avant d'être transmise à l'agent accompagné d'une lettre d'envoi. Les référents déontologues rendent leur conseil en collégialité, ou en collégialité restreinte selon les risques de conflits d'intérêts, dans un délai de deux mois pour les affaires les plus simples et trois mois pour les affaires les plus complexes.

Le sens et les termes de la réponse sont arrêtés à la suite d'échanges par voie électronique ou téléphonique. Mais il a été entendu que dans les cas complexes où il apparaîtrait souhaitable de se réunir physiquement cela était possible.

Il arrive régulièrement au collège de répondre à une demande d'avis en prenant comme point de départ la façon dont sur une question voisine il s'était précédemment exprimé. Le collège a ainsi le sentiment d'énoncer lui-même de bonnes pratiques et de former une « jurisprudence ».

L'intérêt des demandes d'avis ont pu varier, mais, quel que fût son auteur, aucune n'était injustifiée et plusieurs posaient, au-delà même du cas d'espèce, une intéressante question de portée générale.

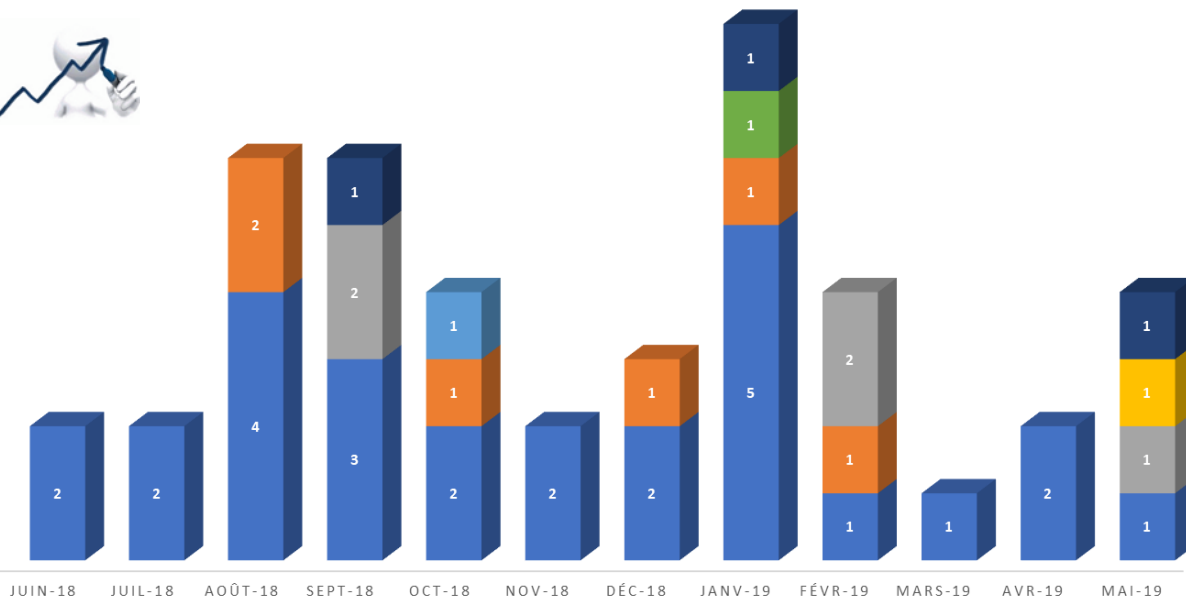
LE BILAN DES SAISINES DU COLLEGE DE DEONTOLOGIE

Installés depuis le 1er juin 2018 par un arrêté des Présidents des Centres de gestion du Doubs, du Jura, du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et du Territoire de Belfort, le Collège s’est réuni deux fois au cours des douze mois qui ont suivi. **Depuis son installation, il y a eu 55 saisines, il s’est prononcé sur 44 demandes d’avis, a rejeté 11 demandes pour incompétence. Le bilan, sous forme de graphiques, s’intéresse seulement aux saisines qui ont reçu un avis.**

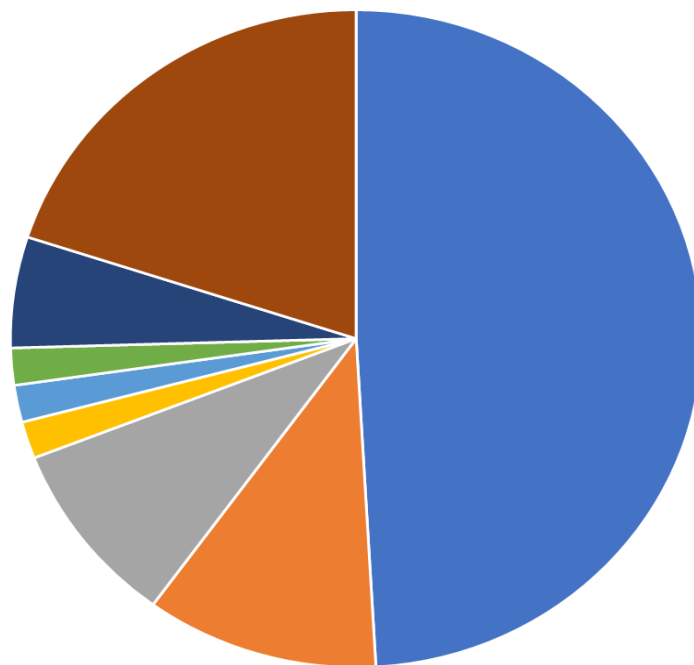


SAISINES RECEVABLES DU REFERENT DEONTOLOGUE PAR THEMATIQUE ET PAR MOIS

■ Cumuls d'activités ■ Conflits d'intérêts ■ Devoir d'obéissance ■ Devoir de réserve ■ Laïcité ■ Dignité et exemplarité ■ Signalements

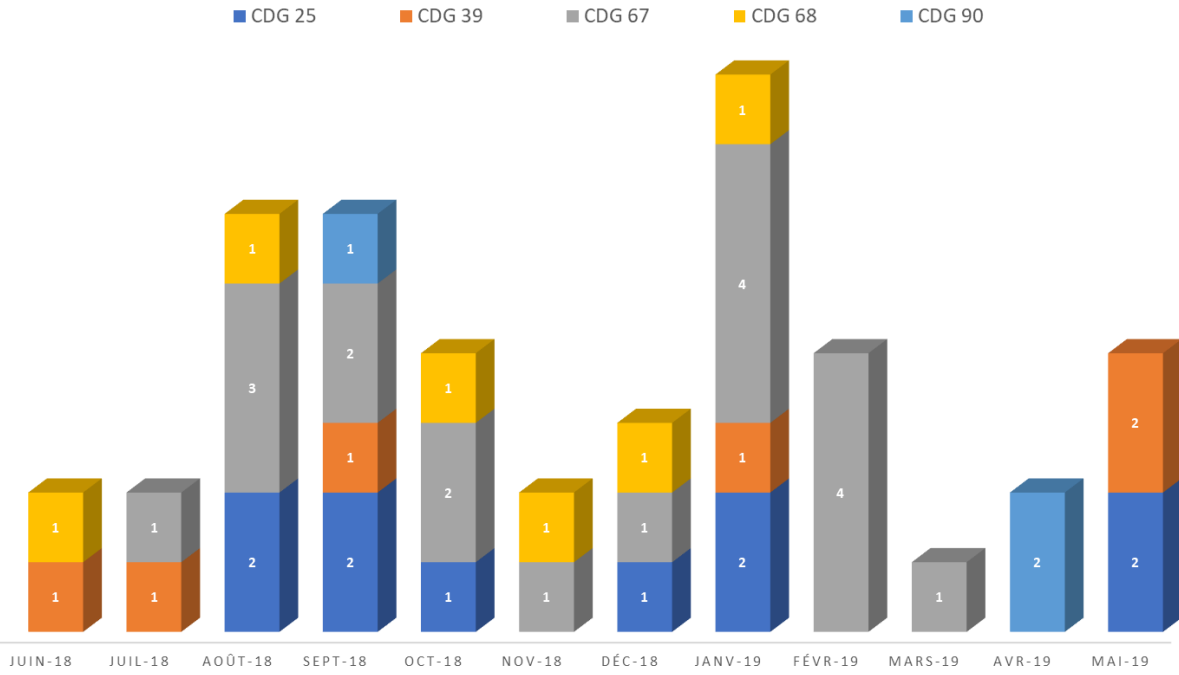


Saisines par thématique du 1er juin 2018 au 31 mai 2019

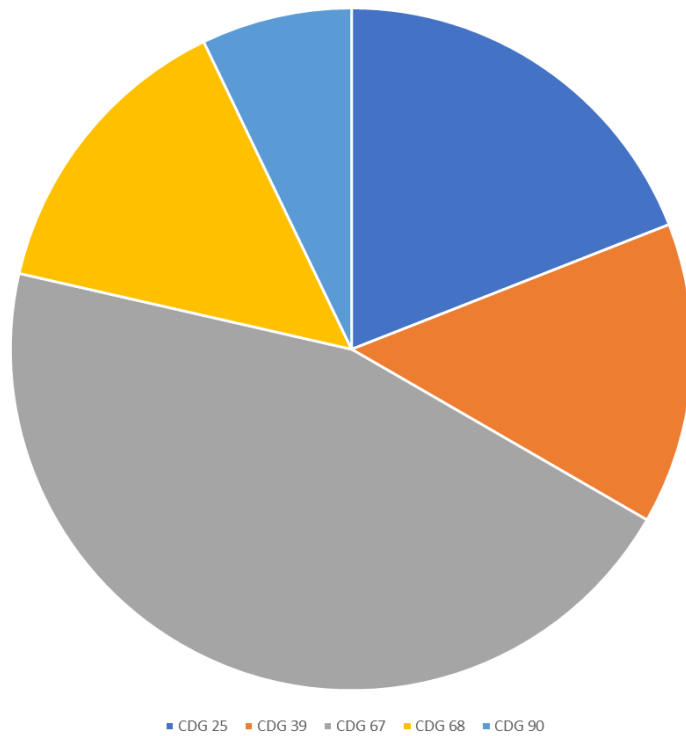


■ Cumul d'activités ■ Conflits d'intérêts ■ Devoir d'obéissance ■ Devoir de réserve ■ Laïcité ■ Dignité et exemplarité ■ Signalements / alertes ■ Saisines irrecevables

SAISINES RECEVABLES DU REFERENT DEONTOLOGUE PAR CENTRE DE GESTION ET PAR MOIS



Saisines recevables par CDG du 1er juin 2018 au 31 mai 2019



LA « JURISPRUDENCE » DU COLLEGE DE DEONTOLOGIE



Au risque de s'exposer à une sanction disciplinaire ou pénale, les agents des collectivités sont soumis à une série de règles déontologiques fixées dans la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. Cette matière évolue au fil du temps. En ce sens, trente ans après la loi du 13 juillet 1983, la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires est venue renforcer les obligations déontologiques des agents territoriaux.

Dans ce cadre, le fonctionnaire, qu'il soit titulaire ou contractuel, veille à faire cesser immédiatement ou à prévenir les situations de conflit d'intérêts dans lesquelles il se trouve ou pourrait se trouver. Pour rappel, est considéré comme un conflit d'intérêts toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif de ses fonctions. D'ailleurs, un dispositif de protection des "lanceurs d'alerte" est créé afin qu'un agent puisse signaler sans crainte l'existence d'un conflit d'intérêt. De plus, la commission de déontologie de la fonction publique voit ses pouvoirs étendus à la prévention des conflits d'intérêts et renforcés en matière de contrôle des départs vers le secteur privé. Les règles de cumul d'activité ont été revisitées.

En outre, un agent ne peut pas créer ou reprendre une entreprise s'il occupe un emploi à temps complet et qu'il exerce ses fonctions à temps plein (article 7 de la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016). La loi ne manque donc pas de rappeler que "*le fonctionnaire consacre l'intégralité de son activité professionnelle aux tâches qui lui sont confiées*". Des dérogations sont prévues pour exercer à titre accessoire une activité qui peut être lucrative et dont la liste est précisée (article 6 du décret n° 2017-105 du 27 janvier 2017). L'ensemble de ces activités accessoires limitativement énumérées peuvent être exercées sous le régime de l'autoentreprise. Ce régime est même obligatoire pour les activités de services à la personne et la vente de biens fabriqués personnellement par l'agent.

Les thèmes les plus fréquents ont été ceux relatifs aux cumuls d'activités que ce soit pour des activités lucratives en tant que salariés, des auto-entreprises et autres. Lorsque les questions sont posées par des agents publics à temps complet, temps partiel ou temps non complet les réponses sont différentes. Il faut s'adapter à chaque cas et faire attention également aux conflits

d'intérêts. La question de la possibilité pour l'agent public d'avoir recours à une auto-entreprise est fréquente car il existe un certain flou juridique sur cette thématique.

Le collège de déontologie a été saisi également pour des questions relatives à des conflits d'intérêts, en particulier dans le domaine des marchés publics, à des devoirs d'obéissance, à l'obligation de laïcité. Parfois, les questions sont sensibles et les référents déontologiques sont ainsi pleinement satisfaits de pouvoir travailler en collège.

C'est dans ce contexte que le Collège de déontologie rend des avis clairs et motivés dont quelques extraits sont exposés ici.

EXTRAITS D'AVIS RELATIFS AU CUMUL D'ACTIVITES

Je suis fonctionnaire à temps complet, puis-je cumuler avec une activité de vendeuse dans un magasin de souvenirs pendant les week-ends de la période de Noël ?

L'activité que vous envisagez n'entre pas dans le cadre des activités accessoires susceptibles d'être autorisées pour des personnes travaillant à temps complet dans le cadre de leur activité principale, qui sont limitativement énumérées à l'article 6 du décret du 27 janvier 2017.

Pour plus de détails : avis 18021 sur le site du référent déontologue.

Je suis fonctionnaire à temps complet, puis-je exercer une activité non rémunérée dans l'exploitation agricole de mon conjoint de manière quotidienne en dehors de mes heures de service ?

L'activité non rémunérée que vous exercez au sein de l'exploitation agricole de votre conjointe entre dans le cadre des activités accessoires susceptibles d'être autorisées, qui sont limitativement énumérées à l'article 6 du décret du 27 janvier 2017 (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).

De plus, au vu de la durée et de la nature de votre travail, de votre rémunération et de votre statut, l'aide bénévole apportée sur l'exploitation agricole de votre épouse ne paraît a priori pas devoir porter atteinte au fonctionnement normal, à l'indépendance ou à la neutralité du service public ou vous mettre en situation de prise illégale d'intérêts. Le maire de votre commune devrait pouvoir vous accorder sans difficulté l'autorisation de cumul demandée.

Pour plus de détails : avis 18009 sur le site du référent déontologue.

Je suis fonctionnaire à temps complet, j'aimerais exercer une activité dans l'entretien des espaces verts en tant que micro entrepreneur.

Afin de créer une auto entreprise sans démissionner de vos fonctions, vous pouvez :

- Soit effectuer une demande de travail à temps partiel en vue de la création d'une entreprise ;
- Soit solliciter une disponibilité accordée sous réserve des nécessités de service pour créer ou reprendre une entreprise.

1ère possibilité

Vous pouvez effectuer une demande de travail à temps partiel en vue de la création d'une entreprise (et non pour convenances personnelles car le régime de l'autorisation n'est pas le même).

Votre demande d'autorisation à temps partiel doit préciser qu'elle est formulée en vue de la création d'une micro entreprise. Vous devez fournir toutes les précisions utiles sur la nature et les conditions d'exercice de cette activité.

L'autorisation ne pourra vous être accordée que pour une durée maximale de deux ans renouvelable pour une durée d'un an. Passé ce délai, il vous appartiendra de choisir entre votre activité privée et vos fonctions d'agent public en raison de votre qualité de fonctionnaire exerçant à temps complet.

Votre demande d'autorisation de travail à temps partiel doit être soumise par votre employeur à la commission de déontologie de la fonction publique, qui donne un avis d'incompatibilité ou de compatibilité avec ou sans réserve, dans un délai de 2 mois. [...] L'avis ainsi rendu lie votre employeur et s'impose à vous. Le fonctionnaire ne respectant pas l'avis d'incompatibilité ou de compatibilité avec réserves émis par la Commission peut faire l'objet de sanctions disciplinaires.

Votre employeur pourra toutefois s'opposer à tout moment au cumul d'activités si les informations sur le fondement desquelles l'autorisation a été donnée se révèlent erronées ou lorsque le cumul devient incompatible avec les fonctions que vous exercez ou l'emploi que vous occupez.

2ème possibilité

Vous pouvez envisager de demander une disponibilité, en vue de créer ou reprendre une entreprise, ce qui est possible en principe, sous réserve toutefois des nécessités du service (article 23 du décret n° 86-68 du 13 janvier 1986). La durée de la disponibilité est de deux ans maximum. Vous devez informer par écrit l'autorité dont vous relevez au moins trois mois avant le début de l'exercice de l'activité privée. La décision de mise en disponibilité nécessite la saisine de la CAP et de la commission de déontologie (article 2 et 3 du décret n° 2017-105 du 27 janvier 2017) qui devra donner un avis favorable, éventuellement assorti de réserves. L'avis ainsi rendu (favorable ou défavorable) s'imposera à vous ainsi qu'à l'autorité dont vous dépendez.

Pour plus de détails : avis 18022 sur le site du référent déontologue.

Je suis fonctionnaire, je travaille à temps non complet (17,5h/35h). Je souhaite exercer une activité privée lucrative en tant qu'animateur périscolaire au sein d'une association d'accueil de loisirs périscolaire.

Etant donné que vous êtes agent public, employé à temps non complet (moins de 70%), vous avez le droit d'exercer une activité privée lucrative d'animateur périscolaire auprès d'une association. Vos seules obligations sont d'en faire une déclaration écrite auprès de l'autorité publique dont vous dépendez, d'exercer cette activité en dehors de vos heures de service et de veiller à ce qu'elle soit compatible avec les fonctions publiques que vous exercez.

Pour plus de détails : avis 19018 sur le site du référent déontologue.

EXTRAIT D'UN AVIS RELATIF AU CONFLIT D'INTERETS

Je suis fonctionnaire. Dans le cadre de mes fonctions je suis de nombreux projets pour lesquels je réalise notamment des consultations de marchés publics. Or, mon frère est gérant d'une entreprise de travaux publics qui est en situation de répondre aux consultations de la collectivité.

Un lien de parenté ne suffit pas à faire présumer le conflit d'intérêt. Toutefois, votre situation ne se résume pas à cette circonstance, puisque vous dites participer activement aux procédures de passation des marchés publics et notamment aux analyses des offres. Il convient donc que votre employeur et vous-même preniez les mesures nécessaires pour éviter tout risque de conflits d'intérêts.

Tout d'abord il paraît nécessaire que vous rappeliez à votre employeur l'existence de ce lien de parenté, chaque fois que votre frère présentera sa candidature à un marché passé par la collectivité à laquelle vous appartenez.

Au vu de ce que vous décrivez, il semble que le risque de conflit d'intérêts n'est pas inévitable. En particulier, il est peu probable qu'il y ait un conflit d'intérêts lorsque votre frère candidate à un marché dont vous n'avez pas la charge. A l'inverse, si votre frère manifeste son intérêt pour un marché placé sous votre gestion, il sera sans doute nécessaire de vous retirer de la procédure d'analyse des offres et de choix du lauréat.

De même, si vos fonctions vous conduisent à assister aux séances des commissions d'appel d'offres, il conviendrait que vous vous retiriez au moment de l'examen d'un dossier concernant des travaux susceptibles d'être exécutés par l'entreprise de votre frère.

Vous devrez aussi rester vigilant quant au respect de votre devoir d'impartialité et notamment il faudra prendre garde à ne jamais fournir à certains candidats des informations privilégiées susceptibles de les avantager pour l'élaboration de leurs offres.

Pour plus de détails : avis 18007 sur le site du référent déontologue.

EXTRAIT D'UN AVIS RELATIF A LA LAÏCITE

Je suis fonctionnaire, je travaille dans une école pour l'entretien des locaux en dehors des horaires d'ouverture au public. Puis-je me couvrir la tête afin de cacher mes cheveux ?

Vos fonctions sont susceptibles de vous mettre en contact, fût-ce de manière occasionnelle, avec les usagers du service public et notamment des enfants d'âge scolaire, qui constituent un groupe spécialement vulnérable. Par conséquent, dans le respect du principe de neutralité, en tant qu'agent public, vous ne devez pas porter de tenue assimilable à un signe religieux durant vos heures de services, y compris durant vos temps de pause.

Cependant, si les considérations d'ordre public, de sécurité, de santé et d'hygiène de votre emploi le permettent, ce qui semble être le cas, rien ne vous interdit de porter d'autres accessoires ne faisant pas référence à une conviction religieuse, tel qu'un chapeau ou une casquette, dans la mesure toutefois où ils n'ont pas pour effet de répondre de façon ostentatoire à une exigence religieuse de dissimulation de la chevelure.

Pour plus de détails : avis 18020 sur le site du référent déontologue

EXTRAIT D'UN AVIS RELATIF AU DEVOIR D'OBEISSANCE

Je suis fonctionnaire, en charge de l'animation l'organisation et la gestion d'activités périscolaires. Je suis déclaré comme directeur du périscolaire auprès des services de la Direction de la Cohésion Sociale et de la Protection des Populations. Sur ordre de votre hiérarchie, au sein de la mairie, vous êtes amené à ne pas respecter les normes de sécurité (nombre d'animateurs par rapport au nombre d'enfants) pour des raisons financières.

Les conditions dans lesquelles la commune organise l'accueil périscolaire, telles que vous les décrivez, sont donc manifestement illégales (dans la mesure où le quota d'encadrement n'est pas respecté et où la sécurité par rapport à la voie publique est déficiente). Ces conditions sont susceptibles de porter une atteinte grave à un intérêt public (l'intérêt des enfants). Cette situation est susceptible de conduire à engager votre responsabilité pénale, en même temps sans doute que celle de la commune ou du maire. Elles constituent un cas dans lequel vous devez faire prévaloir votre devoir de désobéissance sur les ordres qui vous sont donnés.

Dans un premier temps, il vous appartient de vérifier si vous avez le pouvoir de refuser les enfants qui seraient en surnombre par rapport à l'encadrement disponible (dont vous êtes exclue s'il s'agit de l'accueil de plus de 50 enfants). Si c'est le cas, vous devrez préalablement avertir la mairie par écrit de ce nouveau mode de fonctionnement, en lui exposant les raisons de votre position.

Parallèlement, et dans tous les cas, vous devriez alerter le maire sur la situation, également par écrit, au besoin en vous appuyant sur cet avis, en lui rappelant la réglementation, les cas où elle n'est pas respectée (il faudra bien vous assurer de ce point, en faisant un relevé des dépassements du nombre d'enfants), la situation d'insécurité créée par les issues de la cour de récréation, et en lui exposant que votre responsabilité pénale, de même que la sienne ou celle de la commune est susceptible d'être engagée avec inscription au casier judiciaire de la commune et du maire. Vous devriez demander à la commune de prendre les dispositions nécessaires pour remédier à cette situation sans délai.

[...]

Vous ne pouvez donc avoir qu'un rôle de prévention et d'information (et éventuellement de refus des enfants en surnombre, si cela est possible pour vous). Si vous accomplissez les démarches nécessaires, en cas d'accident en lien avec le manque d'encadrement et/ou l'absence de barrières ou de portail vers la voie publique, cela sera en principe de nature à vous exonérer de votre responsabilité : vous aurez accompli ce qui était en votre pouvoir, compte tenu de votre situation.

Pour plus de détails : avis 18014 sur le site du référent déontologue.



**Centre de gestion de la fonction publique territoriale du Bas-Rhin
A l'attention du référent déontologue 25, 39, 67, 68, 90
12 avenue Schuman
67 380 LINGOLSHEIM**

**deontologue@cdg25.org ; deontologue@cdg39.fr ; deontologue@cdg67.fr ;
deontologue@cdg68.fr ; deontologue@cdg90.fr**

<https://www.deontologue-alsace-fcomte.fr/>