

COLLÈGE DU RÉFÉRENT DÉONTOLOGUE DU CENTRE DE GESTION DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE DE LA SAVOIE

(cinquième rapport annuel (du 1^{er} janvier au 31 décembre 2025))

Le collège du référent déontologue, initialement composé de trois membres, comprend toujours deux membres (le troisième n'a pas été remplacé), exerçant la profession d'avocat : maîtres Eric GINTRAND et Jacques FERSTENBERT.

Le mode de fonctionnement du collège n'a pas changé : un de ses membres examine la recevabilité de la saisine et prépare un projet d'avis, qui est soumis à l'autre membre pour qu'il le complète éventuellement et le valide.

Les avis s'appuient sur les règles déontologiques applicables aux agents publics territoriaux contenues dans le code général de la fonction publique, sur les dispositions du code pénal relatives notamment aux manquements au devoir de probité ainsi que sur les avis de la Haute Autorité pour la transparence de la vie Publique et la jurisprudence administrative et judiciaire.

Rappelons également que le collège n'a pas compétence pour traiter des questions statutaires générales, mais il peut être amené à proposer des solutions face à une apparente impasse statutaire si celles-ci permettent de régler une question de déontologie.

ORIGINE DES SAISINES

En 2025, le collège a été destinataire de 19 saisines.

Toutes les saisines reçues en 2025 ont été comptabilisées, même si elles ont fait l'objet d'une réponse début 2026.

Ce chiffre est comparable à ceux des années 2024 (23 saisines) et 2023 (19 saisines).

Les saisines émanant directement des agents (11 saisines) restent majoritaires bien que les saisines par les autorités territoriales (8 saisines) soient en nette progression.

15 saisines ont émané d'agents titulaires contre 4 d'agents contractuels de droit public.

Les agents concernés appartiennent majoritairement à la catégorie C (9) contre 5 à la catégorie B et 5 à la catégorie A qui est en nette régression par rapport à l'année 2024 où il avait été enregistré 15 saisines.

Globalement, les agents qui souhaitent exercer une activité extérieure à leurs fonctions publiques le font, soit pour satisfaire une passion, soit pour améliorer leurs revenus en cumulant les deux types d'activités, soit parce qu'ils souhaitent changer d'activité en quittant la fonction publique, provisoirement (en position de disponibilité) ou définitivement (par démission).

Mais il est important de rappeler, ce que le collège fait systématiquement, que, par principe, un agent public doit consacrer l'intégralité de son activité professionnelle aux tâches qui lui sont confiées (*art. L 121-3 du CGFP*) et qu'il ne peut exercer à titre professionnel une activité privée lucrative que par voie d'exception (*art. L 123-1 du CGFP*).

Le strict respect des conditions et des procédures de chacune des exceptions prévues (*art. L. 123-2 à L 123-8 du CGFP*) est donc essentiel et le collège y veille.

RECEVABILITÉ DES SAISINES

Toutes les saisines faites par les collectivités ont été jugées recevables.

Il en est de même des saisines faites directement par les agents.

Rappelons que l'irrecevabilité est absolue lorsque la saisine porte sur une ou plusieurs questions étrangères à la déontologie.

Il est rappelé que le collège n'est en effet pas chargé de répondre à des demandes de consultation juridique relevant du statut des agents. Il refuse en général de répondre à des questions trop théoriques ou hypothétiques, en l'absence d'un projet précis d'activité et s'il ne peut obtenir de l'auteur qu'il apporte les précisions complémentaires nécessaires.

Lorsque l'autorité territoriale saisit le collège pour une question qui aurait dû être directement posée par l'agent en vertu des textes, le collège est en principe tenu de déclarer la saisine, sauf s'il apparaît qu'elle a été faite en accord avec l'agent et que l'autorité territoriale a été préalablement informée par celui-ci de son projet. En effet, on peut considérer dans ce cas que la confidentialité qui doit caractériser la démarche de l'agent dans le cadre de son droit à consulter un référent déontologue (*art. L 124-2 du CGFP*), n'est pas méconnue.

Dans la situation inverse, où la demande d'avis émane de l'agent alors que le référent déontologue devrait être saisi par l'autorité territoriale car elle a un doute sérieux sur la compatibilité du projet de l'agent avec les fonctions qu'il a exercées au cours des trois années précédant sa demande, qu'il s'agisse de la création ou de la reprise d'une entreprise (*article L. 123-8 du CGFP*) ou de la cessation, provisoire ou définitive de ses fonctions pour exercer une activité lucrative (*article L.124-4 du CGFP*), le collège ne donne en principe pas d'avis (l'autorité territoriale étant seule à pouvoir le solliciter et pouvant décider de ne pas le faire) mais il rappelle à l'agent la procédure à suivre, impliquant qu'il saisisse préalablement sa hiérarchie.

Les saisines faites par les collectivités ont porté essentiellement sur des demandes d'autorisation d'agents pour exercer une activité privée lucrative ou créer une entreprise lorsqu'elle a un doute sérieux sur sa compatibilité avec les fonctions exercées au cours des trois dernières années (*CGFP, art. R. 124-37*).

Une saisine a porté sur la question de savoir si le directeur d'une association de promotion touristique pouvait être mis à disposition de la collectivité pour exercer les fonctions de directeur adjoint d'un équipement sportif, alors que cette association est subventionnée.

L'avis du collège a été négatif, en raison du risque de prise illégale d'intérêt.

Une demande a également été faite pour l'exercice par un agent qui était chargé de la gestion d'un équipement sportif pour accomplir des prestations de service pour sa collectivité dans le domaine événementiel.

La réponse a été négative, avant un délai de 3 ans.

THÈMES DES SAISINES ET RÉPONSES APPORTÉES PAR LE COLLÈGE

Les saisines ont très majoritairement porté sur l'exercice d'activités accessoires et sur le cumul d'activités privées lucratives avec ou sans création d'entreprise.

Concernant les activités accessoires, le collège a émis 6 avis positifs, 2 avis positifs avec réserve et 3 avis négatifs mais avec possibilité d'exercer une activité lucrative, dès lors que les agents étaient à temps partiel inférieur à 70 % de leur temps de travail, sous réserve qu'il n'y ait pas de conflit d'intérêt.

S'agissant de l'exercice des activités accessoires soumises à autorisation (*CGFP, art. L. 123-7*) le collège vérifie en premier lieu si elles figurent ou non sur la liste exhaustive des activités énumérées à l'article R.123-8 du CGFP qui comprend 11 rubriques puis vérifie leur compatibilité avec les règles de déontologie.

Le collège a ainsi été conduit à décider lui-même si certaines activités relèvent ou non de l'article R. 123-8 du code général de la fonction publique.

Ainsi, par analogie aux exemples déjà traités par la HATVP, certaines activités ont été considérées comme n'entrant pas dans la liste des activités accessoires comme par exemple une activité de réflexologie, une activité d'homme Organiser consistant en coaching et conseil visant à améliorer l'organisation du logement en appliquant les techniques et méthodes des professionnels du rangement ou encore une activité de vente de vêtements à domicile.

Parmi les avis positifs, on peut citer en particulier :

- l'activité de conseil auprès de petites entreprises et auprès d'associations (*art. R. 123-8 1°*),
- l'activité de livraison de repas chez des personnes physiques (*art. R. 123-8 10°*),
- l'activité de vente de jeux éducatifs créés par l'agent (*art. R. 128-3 11°*),
- l'activité de traductrice occasionnelle auprès des juridictions (*art. R. 128-3 8°*),
- l'activité de secrétaire d'une association sportive (*art. R. 123-8 3°*).

Parmi les avis positifs avec réserve, on peut citer en particulier :

- l'activité de fabrication de repas au domicile de personnes physiques susceptible d'être en concurrence avec le service public de restauration géré par un CIAS ;
- l'activité privée réalisée en microentreprise mais également par l'intermédiaire d'une société prestataire de la collectivité employeur.

Les réserves ont porté sur le risque de conflit d'intérêts et notamment de prise illégale d'intérêt (*C. pén., art. 432-12*) et sur celui d'atteinte portée au fonctionnement normal, à l'indépendance et à la neutralité du service public.

Conformément notamment à l'avis de la HATVP du 13 février 2024, les réserves ont pu conduire à :

- l'interdiction d'exercer l'activité accessoire pour le compte de la collectivité employeur ou pour le compte d'EPCI ou autres établissements publics dont la collectivité est membre ou pour le compte des usagers du service public pour lequel l'agent exerce ses fonctions ;
- l'interdiction d'utiliser pour les besoins de l'activité accessoire, les informations, fichiers et ressources du service public et l'interdiction de tout démarchage et sollicitation auprès des usagers du service public et de leurs proches ;
- l'interdiction, dans le cadre de ses fonctions, de participer à toute discussion ou décision portant sur son activité accessoire ou sur un client qu'elle traite dans le cadre de son activité privée ;
- plus généralement et afin d'éviter que l'agent ne profite de ses fonctions pour se créer une clientèle l'interdiction d'avoir des relations professionnelles privées avec des personnes physiques ou morales avec lesquelles il est en relations dans le cadre de ses fonctions.

Par ailleurs, lorsque la demande de l'agent ne peut juridiquement aboutir, le collègue a été amené à proposer, si elles existent, d'autres possibilités et à préciser alors la procédure ainsi que les conditions et les limites de la solution suggérée.

En conséquences, si le collègue ne traite pas de questions statutaires générales, il n'hésite pas à proposer une solution à une apparente impasse statutaire, si celle-ci permet de régler une question de déontologie.

Ainsi, à plusieurs reprises, lorsque l'activité envisagée ne peut être exercée en tant qu'activité accessoire en raison du fait qu'elle n'entre pas dans la liste énumérée à l'article R.12 3-8 du CGFP, le collègue a indiqué qu'elle pouvait s'exercer dans le cadre du cumul d'activités privées lucratives, sous réserve que l'agent exerce ses fonctions à temps non complet au maximum de 70 % de la durée légale et éventuellement par la création d'une entreprise.

Tel a été le cas pour :

- l'exercice d'une activité paramédicale de zoothérapie, à raison de quelques heures par semaine, en tant qu'auto-entrepreneur, auprès d'institutions telles que des EHPAD, des Maisons ou Foyers d'accueil médicalisés (MAS, FAM), ..., lors de séances individuelles ou de groupes de médiation par l'animal ;
- l'activité de vente de vêtements ;
- l'activité de « home organiser ».

Comme pour les activités accessoires, l'exercice d'activités privées lucratives a conduit le collègue à émettre des réserves chaque fois qu'il existait des risques de conflits d'intérêts et des risques d'atteinte portée au fonctionnement normal, à l'indépendance et à la neutralité du service public.

Il en a été ainsi pour l'exercice d'une activité privée d'un agent qui avait recours à une entreprise assurant des prestations de service pour des collectivités territoriales dont pouvait faire partie sa collectivité employeur.

L'avis a rappelé en particulier le risque de prise illégale d'intérêt au sens de l'article 432-12 du code pénal, si l'agent devait, dans le cadre de ses fonctions, directement ou indirectement prendre part à une décision de sa collectivité ou donner un avis sur une opération en rapport avec la société avec laquelle il collabore et plus généralement qu'il ne devait pas intervenir dans les opérations où intervenait la société, au risque de mettre en cause le fonctionnement normal, l'indépendance et la neutralité du service auprès duquel il exerce ses fonctions.

À côté des questions relatives à l'exercice d'activités accessoires et de cumul d'activités, le collègue a été amené à se prononcer également sur l'exercice d'activités privées après cessation temporaire (disponibilité) ou définitive des fonctions.

Le collègue a rappelé les dispositions de l'article 432-13 du code pénal (délict de pantoufflage) et les règles de déontologie applicables aux agents ayant cessé leurs fonctions.

Ainsi à propos d'un agent contractuel chargé du contentieux au service juridique souhaitant exercer la profession d'avocat, le collègue a émis les réserves suivantes applicables pendant un délai de 3 ans suivant la fin de ses fonctions.

Au titre de l'article 432-13 du code pénal :

- Interdiction d'exercer l'activité d'avocat au sein d'un cabinet que ce soit en qualité de collaborateur ou d'associé, si l'agent a été en rapport avec ce dernier dans le cadre de l'exercice de ses fonctions.

Dans le cas contraire et au titre des règles de déontologie :

- Interdiction d'intervenir pour le compte de son ancien employeur tant en conseil qu'en contentieux et plus généralement d'avoir des relations professionnelles avec ce dernier ;
- Interdiction d'exercer des activités de conseil juridique ou de contentieux concernant les dossiers sur lesquels l'agent est intervenu dans le cadre de ses fonctions ;
- Interdiction de rechercher des informations autres que celles qui ont un caractère public auprès de son ancien service ;
- Plus généralement et afin d'éviter que l'agent puisse profiter des fonctions qu'il a exercées pour créer une clientèle qu'il exploitera ensuite à titre privé, il lui a été interdit d'avoir des relations professionnelles avec des personnes physiques ou morales avec lesquelles il avait pu être en relations dans le cadre de ses fonctions ;
- Enfin, pour l'application de ces réserves, le collègue a été d'avis de la nécessité de dresser la liste des dossiers pour lesquels l'agent est intervenu.

Le collège a également émis un avis négatif à la demande d'un agent qui se proposait d'organiser, à titre bénévole, des événements sportifs au sein d'un équipement pour lequel il intervient dans le cadre de ses fonctions, en raison du risque de prise illégale d'intérêt dans laquelle il se trouverait.

Bien que les activités bénévoles faites au profit de personnes publiques ou privées soient libres (*CGFP, art. R. 123-7*), elles ne peuvent être exercées pour le compte de la collectivité employeur, dès lors que l'intérêt de l'agent peut être considéré comme de nature à compromettre son impartialité, son indépendance ou son objectivité.

Enfin, le collège a dû donner son avis sur la situation d'un agent qui entretient une relation personnelle au sein de sa collectivité.

Il a été rappelé que dans une pareille situation, l'agent doit obligatoirement informer son autorité hiérarchique de la situation qui doit le déporter des dossiers concernant cette personne si elle se trouve sous son autorité.

En conclusion, en 2025, comme au cours des années précédentes, le collège du référent déontologue du centre de gestion de la fonction publique de la SAVOIE a essentiellement été saisi pour des questions relatives à l'exercice d'activités accessoires et au cumul d'activités privées lucratives en cherchant à trouver les solutions satisfaisant au mieux les auteurs des saisines, tout en garantissant le respect strict des principes déontologiques qui s'imposent à tous les agents de la fonction publique territoriale.

Pour le collège du référent déontologue :



Eric GINTRAND



Jacques FERSTENBERT