

Note. #57

Cumul d'activités des agents publics : assouplir et durcir



ÉLISE UNTERMAIER-KERLÉO

Professeure de droit public à l'Université Jean Moulin
Lyon 3,
Présidente de l'Association des référents déontologues
territoriaux

6 octobre 2026



Sommaire

En bref

3

Introduction

4

**Supprimer la liste des activités accessoires
pour simplifier un régime inutilement
complexe**

8

**Interdire les cumuls d'activités vecteurs de
conflits d'intérêts**

10

**Améliorer le contrôle des projets de cumul
d'activités professionnelles**

12

Nos propositions

18

En bref

L'exercice d'une activité lucrative privée est, par principe, interdite à l'agent public. Cette interdiction trouve son fondement dans la volonté d'éviter la capture de l'intérêt général par des intérêts privés : il n'est pas question de priver les agents publics de toute liberté professionnelle mais de s'assurer que leur engagement pour l'intérêt général ne soit pas éclipsé par l'exercice d'une activité privée. Alors que le pouvoir d'achat des agents publics est en berne et que la fonction publique souffre d'un défaut d'attractivité, il serait pertinent d'assouplir les règles encadrant l'exercice, par les agents publics, d'une activité lucrative en cumul avec leurs fonctions publiques. Nous préconisons, en effet, de supprimer la liste limitative des activités accessoires que les agents peuvent être autorisés à exercer, qui alourdit inutilement la tâche des services des ressources humaines. Toutefois, cet assouplissement devrait être compensé par des interdictions ciblées, visant des situations de cumul d'activités présentant des risques sérieux de conflit d'intérêts. Il devrait également être enrichi par un renforcement des contrôles déontologiques. Il conviendrait, en particulier, de modifier la loi pour prévoir qu'il appartient au référent déontologue, et non à l'autorité hiérarchique, de saisir la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique en cas de doute sérieux sur la compatibilité du projet d'exercice d'une activité privée avec les fonctions exercées par l'agent public au cours des trois années précédant sa demande d'autorisation.

Introduction

Un agent public « ne peut exercer, à titre professionnel, une activité privée lucrative de quelque nature que ce soit »^[1]. Le statut lui interdit également « de créer ou de reprendre une entreprise », « de participer aux organes de direction de sociétés ou d'associations à but lucratif » et « de prendre ou de détenir, directement ou par personnes interposées, dans une entreprise soumise au contrôle de l'administration à laquelle il appartient ou en relation avec cette dernière, des intérêts de nature à compromettre son indépendance »^[2]. L'agent public se trouve ainsi soumis à une obligation d'exclusivité. Ce n'est qu'à titre dérogatoire qu'il peut exercer, en cumul avec ses fonctions publiques, une autre activité professionnelle.

Textes précurseurs.- Comme l'explique le professeur Emmanuel Aubin, la « *maladie du deuxième métier* » est apparue dans les années 1930 en France, lorsqu'il n'existait pas encore de statut général de la fonction publique^[3]. C'est une série de décrets du 28 août 1935 qui consacrent, pour la première fois, l'interdiction pour les fonctionnaires des administrations centrales des différents ministères « soit d'exercer une profession industrielle ou commerciale, soit de remplir un emploi privé rétribué, soit d'effectuer, à titre privé, un travail moyennant rémunération ». Selon le rapport qui accompagne les projets de décrets, il s'agit d'abord de lutter contre le chômage en imposant aux fonctionnaires publics déjà pourvus d'un traitement de s'abstenir « de faire concurrence aux travailleurs des professions privées ». Mais l'interdiction est également justifiée par « ce qui fait la dignité de la fonction publique » car « s'il met son savoir ou son expérience au service d'intérêts privés, le fonctionnaire public risque d'être entraîné à sacrifier à ceux-ci l'intérêt général dont il est le gardien ».

Décret-loi du 29 octobre 1936.- Le décret-loi du 29 octobre 1936 relatif aux cumuls de retraites, de rémunérations et de fonctions est le premier texte général, applicable aux agents de l'État comme à ceux des collectivités locales, qui pose le principe de l'interdiction pour les agents publics d'exercer une activité privée à titre professionnel et lucratif. Selon les termes du rapport accompagnant le projet de décret, signé par le Président du conseil, Léon Blum, « ce texte reflète le souci de faire cesser certains excès, de libérer le plus grand nombre possible d'emplois tout en tenant compte dans une mesure raisonnable des situations acquises ».

^[1] CGFP, art. L. 123-1.

^[2] *Ibid.*

^[3] E. Aubin, *La déontologie dans la fonction publique*, Gualino, 2^e éd., 2019, p. 116.

Les statuts successifs de la fonction publique consacrent l'interdiction, pour tout fonctionnaire, « d'exercer à titre professionnel, une activité privée lucrative de quelque nature que ce soit »^[4]. Mais les mesures réglementaires d'application de ces dispositions sont longtemps restées celles fixées par le décret-loi du 29 octobre 1936, qui constituait, jusqu'à son abrogation en 2007, « le mode d'emploi du principe de non-cumul et de ses dérogations »^[5]. Chargé par le Premier ministre, en 1998, d'étudier les anomalies résultant de l'application du décret-loi du 29 octobre 1936 et de proposer les mesures pour adapter le régime du cumul, le Conseil d'État a considéré qu'il n'était pas nécessaire de bouleverser celui-ci, soulignant que c'était l'application de cette réglementation qui était « gravement défailante »^[6].

Assouplissement du régime en 2007.- Le décret-loi de 1936 sera finalement abrogé par la loi n° 2007-148 du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique. Celle-ci renforce les contrôles déontologiques afin d'encourager les échanges entre secteur public et secteur privé et favoriser la création d'entreprise par les agents publics. La loi autorise ainsi les agents publics à exercer, 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 leur sont confiées et n'affecte pas leur exercice. La loi du 2 février 2007 cherche également à stimuler la création d'entreprise par les agents publics, en autorisant ceux-ci à créer ou reprendre une entreprise tout en restant en activité dans la fonction publique, à temps plein ou à temps partiel, pour une durée maximale d'un an.

Renforcement de l'obligation d'exclusivité par la loi de 2016.- La loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires vise à « redonner toute sa force au principe selon lequel, parce qu'il est au service de l'intérêt général, l'agent public consacre l'intégralité de son activité professionnelle à l'exercice de ses fonctions »^[7]. Elle restreint en conséquence les possibilités de cumul d'activités applicables aux fonctionnaires et aux agents non titulaires de droit public, qui avaient été sensiblement élargies en 2007. La loi de 2016 durcit notamment les conditions auxquelles le fonctionnaire peut créer ou reprendre une entreprise, en imposant à l'agent qui souhaite créer ou reprendre une entreprise d'obtenir l'autorisation d'exercer ses fonctions à temps partiel. Et l'autorisation d'accomplir un service à temps partiel pour créer ou reprendre une entreprise n'est plus accordée « de plein droit » à l'agent.

^[4] Art. 9 du statut de 1946 ; art. 8 du statut de 1959 ; art. 25 de la loi du 13 juill. 1983.

^[5] F. Chambon, O. Gaspon, *La déontologie administrative. Des valeurs du service public à un management de la prévention des risques*, LGDJ, coll. « Systèmes », 2^e éd., 2015, p. 145.

^[6] Conseil d'État, section du rapport et des études, *Le cumul d'activités et de rémunération des agents publics*, 30 nov. 1998.

^[7] Rapport n° 3099 sur le projet de loi (n°s 1278 et 2880) relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, enregistré à la présidence de l'AN le 1^{er} octobre 2015, par F. Descamps-Crosnier.

Nouveau système de contrôle en 2019.- La loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, a supprimé la Commission de déontologie de la fonction publique et transféré ses compétences à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique. Mais pour éviter que la Haute Autorité ne soit submergée, comme l'était l'ancienne commission, par le nombre de saisines, la loi a déconcentré les contrôles. Pour la grande majorité des agents, le contrôle déontologique, dans le cadre des mobilités entre le secteur public et le secteur privé, incombe à l'autorité hiérarchique : il lui revient d'apprécier la compatibilité du projet de création d'entreprise^[8] avec les fonctions exercées par l'agent au cours des trois années précédant sa demande d'autorisation^[9]. En cas de doute sérieux, l'autorité hiérarchique peut saisir le référent déontologue. Si l'avis émis par le référent déontologue « *ne permet pas de lever ce doute* », l'autorité hiérarchique saisit la Haute Autorité (saisine dite subsidiaire). Cette dernière n'exerce son contrôle de manière systématique qu'à l'égard des agents présentant un risque déontologique élevé, à savoir ceux qui occupent un emploi dont le niveau hiérarchique ou la nature des fonctions le justifie, mentionné sur une liste établie par décret en Conseil d'État (saisine obligatoire et principale).

Régime actuel.- Les dispositions encadrant le cumul d'activités se trouvent actuellement rassemblées dans un chapitre spécifique du code général de la fonction publique (art. L. 123-1 à L. 123-10) et sont complétées par les dispositions du décret du 30 janvier 2020 relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique, codifiées aux articles R. 123-1 à R123-16 du même code. En dehors de ces règles générales, il existe par ailleurs des dispositions spéciales encadrant le cumul d'activités de certaines catégories d'agents, notamment pour les personnels de la recherche^[10] ou les praticiens hospitaliers^[11].

Parce qu'il présente un caractère dérogatoire au regard de l'obligation d'exclusivité, le régime encadrant le cumul d'activités des agents publics est particulièrement complexe, ce qui explique que les agents se tournent régulièrement vers leur référent déontologue pour savoir à quelles conditions ils peuvent exercer telle ou telle activité lucrative en cumul avec leurs fonctions publiques. Il convient de distinguer deux types d'autorisation pour l'exercice d'une activité privée lucrative : d'une part, l'autorisation d'exercer une activité accessoire, susceptible d'être exercée avec les fonctions publiques à temps plein, qui peut être renouvelée indéfiniment ; d'autre part, l'autorisation de temps partiel pour création ou reprise d'entreprise, nécessairement limitée dans le temps. Certaines activités, notamment celles qui relèvent de la liberté de création artistique ou de la gestion du patrimoine personnel et familial, peuvent être exercées librement, sans autorisation de cumul.

^[8] CGFP, art. L. 123-8.

^[9] Ce contrôle est aussi prévu pour les projets de départ vers le secteur privé (CGFP, art. L. 124-4) et de nomination à certains emplois de direction d'une personne qui exerce ou a exercé au cours des trois dernières années une activité privée lucrative (CGFP, art. L. 124-7).

^[10] V. dans le code de la recherche, les dispositions relatives à la participation des personnels de la recherche à la création d'entreprises (art. L531-1 à L531-5).

^[11] V. not., dans le code de la santé publique, art. L. 6152-4 et art. L. 6154-1 et s., concernant l'activité libérale des praticiens temps plein.

L'interdiction du cumul d'activités trouve son fondement dans la volonté d'éviter la capture de l'intérêt général par des intérêts privés : il n'est pas question de priver les agents publics de toute liberté professionnelle, mais de s'assurer que leur engagement pour l'intérêt général ne soit pas éclipsé par l'exercice d'une activité privée. Le cumul d'activités ne doit pas être diabolisé : non seulement il permet aux agents de compléter leurs revenus, mais il peut aussi être bénéfique l'intérêt général. En assurant des formations, des missions de consultation ou d'expertise, en travaillant pour le compte d'associations, l'agent développe ses propres compétences, acquiert des connaissances utiles pour la gestion du service public tout en transmettant et en défendant les valeurs de ce dernier. Ainsi le cumul d'activités peut-il constituer « un vecteur de circulation des savoirs, d'innovation et d'ouverture au bénéfice de la collectivité »^[12]. En revanche, dès lors qu'il conduit l'agent, animé par l'appât du gain, à perdre de vue l'intérêt général, le cumul d'activités ne doit pas être toléré.

Le régime actuel du cumul d'activités nécessiterait d'être recadré afin de faciliter l'exercice d'une activité privée lorsque l'intérêt général ne risque pas d'être compromis, et à l'inverse, interdire les cumuls problématiques. Il conviendrait ainsi d'assouplir les règles encadrant l'exercice, par les agents publics, d'une activité lucrative privée en cumul avec leurs fonctions publiques, en supprimant la liste limitative des activités accessoires (I). Mais cet assouplissement devrait être corrélé à des interdictions ciblées, visant des situations de cumul d'activités présentant des risques sérieux de conflit d'intérêts (II). Il devrait également être compensé par un renforcement des contrôles déontologiques (III).

^[12] Ces termes sont de Claude Beaufils, référent déontologue.

Supprimer la liste des activités accessoires pour simplifier un régime inutilement complexe

En principe, l'agent public ne peut exercer, à titre professionnel, une activité privée lucrative de quelque nature que ce soit^[13]. Ce n'est donc qu'à titre dérogatoire qu'il peut développer, en cumul avec ses fonctions publiques, une autre activité professionnelle. Sauf si son activité relève de la liberté de production des œuvres de l'esprit, l'agent doit obtenir de son employeur une autorisation de cumul. Il peut être autorisé par son autorité hiérarchique à exercer une activité accessoire, tout en restant à temps plein^[14]. Mais les activités accessoires dont l'exercice peut ainsi être autorisé, sont limitativement énumérées par des dispositions réglementaires. Si l'activité que l'agent envisage d'exercer en cumul avec son emploi public ne correspond pas à l'une des catégories visées par l'article R. 124-8 du code général de la fonction publique, l'agent n'a pas d'autre choix que de demander une autorisation d'exercer ses fonctions à temps partiel pour créer ou reprendre une entreprise^[15]. Cette exigence est lourde pour des agents qui souhaitent, afin de compléter leur rémunération, faire simplement quelques heures, en dehors de leur service, au cours du week-end ou pendant leurs congés : tâches administratives dans une entreprise dirigée par une connaissance, extras dans la restauration, hôte de caisse dans un commerce, veilleur de nuit dans un hôtel ou cuisinier dans une colonie de vacances pendant les congés d'été, vente à domicile, etc. La liste des activités accessoires apparaît particulièrement contraignante pour les agents de catégorie C qui souhaitent, afin de compléter leur activité, faire simplement quelques heures, en dehors de leur service, au cours du week-end ou pendant leurs congés. Les activités de consultation, expertise, enseignement et formation, figurant dans la liste, concernent davantage les agents de catégorie A, voire B.

Pour de nombreux référents déontologiques, il est souhaitable de faire évoluer le régime des activités accessoires. Une part substantielle des saisines adressées aux référents déontologiques par les agents, concerne en effet les projets de cumul d'activités. Les référents, comme les gestionnaires en ressources humaines consacrent un temps considérable à vérifier si telle activité (coaching professionnel, cours de cuisine ou de yoga, *petsitting*, service dans la restauration, secrétariat administratif, réalisation de vidéos en ligne, création d'un logiciel, production de pièces en impression 3D, modèle pour peintre, conception de sites web, etc.) constitue ou non une activité accessoire dont l'exercice peut être autorisé en cumul avec les fonctions publiques à temps plein. Or, il n'y a aucune raison d'empêcher un agent technique, de travailler quelques heures par semaine pour un pisciniste ou une adjointe administrative, de faire quelques extras dans la restauration ou de la vente à domicile, dès lors que les règles d'ordre public fixant la durée maximale de travail sont respectées.

^[13] CGFP, art. L. 123-1.

^[14] CGFP, art. L. 123-7.

^[15] CGFP, art. L. 123-8.

Il pourrait être envisagé de limiter l'exercice d'une activité accessoire en fixant un double plafond : un pourcentage de temps d'activité consacré à l'activité accessoire ; un montant maximum de rémunération (proportionnel à la rémunération perçue par l'agent au titre de ses activités administratives) que l'activité accessoire peut procurer^[16]. Mais nous ne pensons pas qu'un tel plafonnement soit opportun.

S'agissant du plafonnement de la rémunération issue de l'activité accessoire, le décret-loi du 29 octobre 1936, avait instauré un plafonnement des rémunérations publiques perçues par un agent, fixé à la rémunération principale, augmentée de 30%. Ce plafond avait été abaissé par le décret n° 55-957 du 11 juillet 1955, portant aménagement de la réglementation des cumuls de retraites, de rémunérations et de fonctions, à 100 % du traitement indiciaire de l'intéressé^[17]. Après s'être interrogé sur la nécessité de laisser les rémunérations privées hors de tout plafond de cumul de rémunération, le Conseil d'État avait finalement proposé de ne pas soumettre les rémunérations privées à un plafonnement qui risquerait d'être à la source de nombreuses fraudes et donc inefficace^[18].

Dans le même sens, il n'est pas nécessaire de fixer un pourcentage de temps d'activité consacré à l'activité accessoire dont le respect serait difficile à contrôler. Il suffit de rappeler que l'activité accessoire doit être exercée en dehors du temps de service (ce qui va de soi, mais n'est pas évident pour tout le monde) et que les durées maximales de travail doivent être impérativement respectées (10 heures par jour^[19], 48 heures par semaine^[20]).

En revanche, il convient de bien maintenir la règle selon laquelle l'exercice d'une activité accessoire peut être exercée sous le statut de salarié (en CDD ou en CDI) ou dans le cadre d'une micro-entreprise. Le régime de la micro-entreprise s'applique tant que le chiffre d'affaires annuel (effectivement encaissé au cours de l'année civile) ne dépasse pas certains seuils et vient ainsi limiter le risque que l'activité accessoire se développe au détriment des fonctions publiques. La création de tout autre type de société nécessite une autorisation de temps partiel pour création d'entreprise.

Proposition n° 1 :

Supprimer la liste limitative des activités accessoires figurant à l'article R. 123-8 du code général de la fonction publique, tout en maintenant l'exigence d'une autorisation.

^[16] En ce sens, le rapport rédigé en février 2017 dans le cadre du think tank Terra Nova par Joël Moret-Bailly, Hélène Ruiz-Fabri et Laurence Scialom estime « sans doute souhaitable d'établir des pourcentages de temps d'activité et des plafonds » (Moret-Bailly J., Ruiz-Fabri H., Scialom L., *Les conflits d'intérêts nouvelle frontière de la démocratie*, Terra Nova, 3 févr. 2017, proposition n° 10, p. 5).

^[17] Art. 9 du décret-loi de 1936, modifié par le décret de 1935.

^[18] Conseil d'État, Section du rapport et des études, *Le cumul d'activités et de rémunération des agents publics*, 30 nov. 1998, p. 56.

^[19] C. trav., art. L. 3121-18.

^[20] C. trav., art. L. 3121-20 à L. 3121-22.

Interdire les cumuls d'activités vecteurs de conflits d'intérêts

Plutôt que de limiter, de manière générale, la possibilité pour les agents publics d'exercer une activité complémentaire, il faut identifier les cumuls d'activités problématiques. Il est légitime que l'exercice de certaines activités soit interdit aux agents, dès lors que celles-ci ne sont pas compatibles avec les fonctions publiques exercées. Certaines situations de cumul doivent être interdites aux agents, dans la mesure où elles sont susceptibles de porter atteinte « au fonctionnement normal, à l'indépendance ou à la neutralité du service »^[21] ou de placer l'intéressé en situation de prise illégale d'intérêts au sens de l'article 432-12 du code pénal^[22]. Cette exigence de compatibilité avec les fonctions publiques, déjà posée par les textes^[23], mérite d'être davantage explicitée. Les dispositions réglementaires encadrant le cumul d'activités doivent poser des règles générales interdisant certains cumuls à risque.

Quels sont-ils ?

Il conviendrait tout d'abord d'interdire expressément à un agent public de travailler, dans le cadre d'un cumul d'activités, pour le compte d'une entreprise qui propose ses prestations à des entités publiques. Il n'est en effet pas admissible qu'un agent puisse être autorisé à travailler, dans le cadre d'un cumul d'activités, pour le compte d'une entreprise prestataire de son employeur public, même si l'agent n'est pas directement en lien avec cette entreprise dans l'exercice de ses fonctions publiques. Il s'agit de protéger l'indépendance des agents chargés du suivi de l'exécution du contrat, qui pourraient être tentés de faire preuve d'indulgence à l'égard de l'entreprise qui salarie l'un de leurs collègues. Mais il convient plus largement d'éviter qu'une entreprise se trouve dans une position privilégiée pour obtenir l'attribution d'un contrat de la commande publique, parce qu'elle salarie un agent de l'acheteur public et peut obtenir de lui des informations concrètes sur les besoins de ce dernier.

Il conviendrait ensuite d'interdire aux agents publics de travailler, à titre privé, dans une entité (association ou société) qui perçoit des subventions ou tout autre type d'aide, de la part de leur employeur public, dès lors qu'ils participent au processus d'attribution et de suivi de ces subventions ou aides au sein de leur administration.

Il conviendrait également d'interdire aux agents publics qui créent une entreprise, qu'il s'agisse d'une micro-entreprise ou de tout autre type de société, de ne pas proposer de prestations à leur propre employeur public.

^[21] CGFP, art. R. 123-7

^[22] *Ibid.*

^[23] CGFP, art. L. 123-7 et L. 123-8.

Les référents déontologiques sont régulièrement confrontés à cette problématique. Le fait qu'un agent public intervienne à titre privé, auprès de ses collègues, pour une prestation de conseil ou de formation par exemple, nuit au fonctionnement normal, à l'indépendance et à la neutralité du service.

Il conviendrait enfin de formuler expressément l'interdiction d'exercer une activité lucrative privée auprès d'usagers du service. Il ne s'agit pas seulement d'interdire à l'agent toute action de démarchage sur les lieux du service. Il convient plus largement de lui imposer de refuser de prendre pour client ou pour patient un usager qui souhaiterait spontanément faire appel à ses services. Une puéricultrice qui propose, à titre privé, des prestations d'accompagnement pour les parents, doit s'abstenir de le faire pour le compte des usagers de la crèche publique qui l'emploie. Un enseignant ne doit pas proposer, à titre privé, des cours particuliers rémunérés à des élèves de l'établissement qui l'emploie.

Proposition n° 2 :

Fixer des règles générales interdisant des situations de cumul à risque :

- Interdire aux agents publics de travailler pour des entreprises proposant leurs prestations à des entités publiques ;
- Interdire aux agents publics de travailler, à titre privé, dans une entité (association ou société) qui perçoit des subventions ou tout autre type d'aide, de la part de leur employeur public, dès lors qu'ils participent au processus d'attribution et de suivi de ces subventions ou aides au sein de leur administration ;
- Interdire aux agents publics autorisés à créer une entreprise de proposer leurs prestations à leur propre employeur public ;
- Interdire aux agents publics d'exercer une activité lucrative privée auprès d'usagers du service

Améliorer le contrôle des projets de cumul d'activités professionnelles

La suppression de la liste des activités accessoires doit être compensée par l'amélioration du contrôle préalable à l'exercice d'une activité lucrative privée en cumul avec les fonctions publiques^[24].

1. Prévoir un renouvellement annuel des autorisations de cumul accordées aux agents

En l'état actuel du droit, l'autorisation d'exercer une activité accessoire, même si elle donne lieu à la création d'une micro-entreprise, n'est pas limitée dans le temps par le statut général de la fonction publique. En revanche, l'autorisation de temps partiel pour création d'entreprise est limitée dans le temps par la loi : elle est accordée pour une durée maximale de trois ans, renouvelable pour une durée d'un an, à compter de la création ou de la reprise de cette entreprise. 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^[25].

En pratique, il est fréquent que les services des ressources humaines n'accordent qu'une autorisation de cumul annuelle, même pour l'exercice d'une activité accessoire. En imposant ainsi aux agents le renouvellement de leur autorisation, les responsables des ressources humaines peuvent ainsi mieux contrôler les situations de cumul d'activités et s'opposer à leur poursuite lorsqu'elles s'avèrent problématiques. Elles peuvent ainsi refuser le renouvellement de son autorisation à un agent souvent absent ou en retard ou lorsqu'elles découvrent une situation de conflit d'intérêts.

Si l'autorisation de cumul est annuelle, elle resterait renouvelable indéfiniment pour l'exercice des activités accessoires, qu'elle soit exercée sous le statut de salarié ou de micro-entrepreneur.

Proposition n° 3 :

Prévoir que l'autorisation d'exercer une activité accessoire est accordée pour une durée d'un an et renouvelable indéfiniment.

^[24] Cette note reprend certaines propositions déjà formulées dans la [Note#54](#). Les dix ans du référent déontologue. Faire du référent déontologue un pivot des contrôles déontologiques pour les agents publics et les élus locaux, publiée sur le site de L'Observatoire de l'éthique publique le 6 avril 2026.

^[25] CGFP, art. L. 123-8.

2. Élargir le champ du contrôle déontologique à tous les projets de cumul d'activités

En l'état actuel du droit, un contrôle déontologique est prévu uniquement pour les demandes de temps partiel pour création d'entreprise. Depuis la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, pour la grande majorité des agents, le contrôle déontologique est exercé par l'autorité hiérarchique, en lien avec le référent déontologue. Il revient à l'autorité hiérarchique d'apprécier la compatibilité du projet de création d'entreprise^[26] avec les fonctions exercées par l'agent au cours des trois années précédant sa demande d'autorisation^[27]. En cas de doute sérieux, l'autorité hiérarchique peut saisir le référent déontologue. Si l'avis émis par le référent déontologue « *ne permet pas de lever ce doute* », l'autorité hiérarchique saisit la HATVP (saisine dite subsidiaire). La HATVP n'exerce son contrôle de manière systématique qu'à l'égard des agents présentant un risque déontologique élevé, à savoir ceux qui occupent un emploi dont le niveau hiérarchique ou la nature des fonctions le justifient, mentionné sur une liste établie par décret en Conseil d'État (saisine obligatoire et principale).

L'autorisation d'exercer une activité accessoire, même si elle donne lieu à la création d'une micro-entreprise, n'est pas soumise à un contrôle déontologique préalable. Or, l'exercice d'une activité accessoire soulève parfois des questions déontologiques délicates, notamment lorsque l'agent veut exercer une activité de formation, une mission de conseil, une activité culturelle pour le compte de personnes publiques ou privées avec lesquelles il est susceptible d'entrer en relation dans l'exercice de ses fonctions publiques. La commercialisation, auprès d'entités publiques, d'un logiciel créé par l'agent en dehors du service, peut être effectuée dans le cadre d'une activité accessoire au titre de la vente de biens produits par l'agent^[28]. Une telle activité nécessite un encadrement pour éviter les conflits d'intérêts : un contrôle déontologique s'impose.

La suppression de la liste limitative des activités accessoires rendrait d'autant plus indispensable l'inclusion de tout projet de cumul d'activités dans le champ du contrôle déontologique, ouvrant à l'autorité hiérarchique la possibilité de saisir le référent déontologue, puis, en cas de doute sérieux, la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.

Proposition n° 4 :

Élargir le champ du contrôle déontologique prévu à l'article L. 124-8 pour les demandes de temps partiel pour création d'entreprise à tous les projets de cumul d'activités.

^[26] CGFP, art. L. 123-8.

^[27] Ce contrôle est aussi prévu pour les projets de départ vers le secteur privé (CGFP, art. L. 124-4) et de nomination à certains emplois de direction d'une personne qui exerce ou a exercé au cours des trois dernières années une activité privée lucrative (CGFP, art. L. 124-7).

^[28] 11° de l'art. R. 123-8 du CGFP.

3. Imposer à l'autorité hiérarchique d'informer le référent déontologue des suites données à son avis et prévoir la notification de l'avis de la Haute Autorité au référent déontologue

Le système de contrôle déconcentré issu de la loi de 2019 présente un risque important, à savoir que des autorités hiérarchiques complaisantes décident de ne saisir ni le référent déontologue, ni la Haute Autorité. Certains y voient « *un contrôle allégé* » et « *promettent* » « *un retour au pénal (...) douloureux* »^[29]. Toutefois, le double filtrage opéré par l'autorité hiérarchique et le référent déontologue permet une analyse plus systématique et approfondie des situations individuelles, alors que la défunte Commission de déontologie de la fonction publique, débordée par le nombre de saisines, rendait bien souvent un avis de compatibilité tacite. Afin de renforcer l'efficacité du système de contrôle, le référent déontologue pourrait être plus étroitement associé à la procédure.

À l'heure actuelle, la loi prévoit seulement que le référent déontologue de l'administration dont relève l'intéressé pourra assister aux séances de la Haute Autorité sans voix délibérative^[30]. L'avis rendu par le référent déontologue est joint à la saisine de la Haute Autorité (CGFP, art. R. 124-37). En revanche, une fois que le référent déontologue a rendu son avis à l'autorité hiérarchique, il ignore totalement quelles seront les suites données à cet avis. L'autorité hiérarchique peut l'informer de l'issue de la procédure, par courtoisie, mais elle n'en a pas juridiquement l'obligation. Il faudrait modifier les dispositions réglementaires issues du décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020 relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique pour imposer à l'autorité hiérarchique d'accuser réception de l'avis rendu par le référent déontologue et de l'informer des suites qu'elle entend donner à cet avis.

La loi prévoit que les avis de la Haute Autorité « sont notifiés à l'administration, à l'agent et à l'entreprise ou à l'organisme de droit privé d'accueil de l'agent »^[31]. Il faudrait également que ces avis soient notifiés au référent déontologue. Cela lui permettrait d'abord de savoir si son avis a été suivi ou non par la Haute Autorité et donc d'adapter ses avis futurs à la jurisprudence de la Haute Autorité. En outre, le référent déontologue pourrait rendre compte, dans son rapport d'activité annuel, des statistiques relatives au suivi de ses avis par les autorités hiérarchiques. Il serait donc opportun de compléter l'article L. 124-15 du code général de la fonction publique pour prévoir que les avis de la Haute Autorité sont notifiés, non seulement à l'administration, à l'agent et à l'entreprise ou à l'organisme de droit privé d'accueil de l'agent, mais également au référent déontologue. Cette proposition est également portée par la Haute Autorité (v. rapport d'activité 2024, p. 81).

^[29] J.-P. Didier, « Pantouflage et déontologie dans la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique », JCP A 2019, 2275.

^[30] Il de l'art. 19 de la loi n° 2013-907 du 11 oct. 2013 relative à la transparence de la vie publique.

Proposition n° 5 :

Associer plus étroitement le référent déontologue à la procédure de contrôle déontologique préalable aux projets de cumul d'activités.

- Modifier les dispositions réglementaires issues du décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020 relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique pour imposer à l'autorité hiérarchique d'accuser réception de l'avis rendu par le référent déontologue et de l'informer des suites qu'elle entend donner à cet avis.
- Compléter l'article L. 124-15 du code général de la fonction publique pour prévoir que les avis de la Haute Autorité sont également notifiés, non seulement à l'administration, à l'agent et à l'entreprise ou à l'organisme de droit privé d'accueil de l'agent, mais également au référent déontologue.

4. Habilier le référent déontologue à saisir la Haute Autorité en cas de doute sérieux

Lorsque l'avis rendu par le référent déontologue n'a pas permis de lever le doute sérieux sur la compatibilité du projet de l'agent (création d'entreprise, départ vers le secteur privé ou intégration du secteur public) avec les fonctions qu'il exerce depuis trois ans, « *l'autorité hiérarchique saisit la Haute Autorité* »^[32]. En pratique, les référents déontologues sont davantage saisis par les agents, au titre de leur mission de conseil individuel, que par les autorités hiérarchiques, dans le cadre des contrôles déontologiques. Quand elles saisissent le référent déontologue, ces dernières hésitent ensuite à faire remonter les dossiers à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique lorsque l'avis rendu par le référent n'a pas permis de lever leur doute sérieux.

À ce titre, la Cour des comptes constate, « dans la fonction publique territoriale, des contrôles en cours de déploiement »^[33], et « une absence de contrôle dans la très grande majorité des établissements hospitaliers »^[34]. Il faut modifier la loi pour prévoir que c'est au référent déontologue, saisi par une autorité hiérarchique, qu'il revient de saisir la Haute Autorité lorsqu'il l'estime nécessaire, au regard des questions délicates soulevées par le dossier.

^[31] CGFP, art. L. 124-15.

^[32] CGFP, art. L. 123-8. V. aussi pour art. L. 124-4 (contrôle préalable au projet de départ vers le secteur privé) et L. 124-7 (contrôle préalable à la nomination à certains emplois de direction d'une personne issue du secteur privé).

Proposition n° 6 :

Prévoir qu'il appartient au référent déontologue de saisir la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, en cas de doute sérieux sur la compatibilité du projet d'exercice d'une activité privée avec les fonctions exercées par l'agent public au cours des trois années précédant sa demande d'autorisation, qui lui est soumis par l'autorité hiérarchique.

Permettre à l'agent de saisir le référent déontologue, en cas de doute sérieux, lorsque l'autorité hiérarchique ne l'a pas fait ; permettre au référent déontologue de saisir la Haute Autorité en cas de doute sérieux, lorsque l'autorité hiérarchique ne l'a pas fait.

5. Habilitier l'agent public à saisir le référent déontologue afin d'initier un contrôle déontologique préalable à son projet d'exercer une activité privée

Les agents peuvent soumettre à leur référent déontologue leur projet d'exercer une activité privée en cumul avec leurs fonctions publiques. Ils sont nombreux à le faire. Mais le référent déontologue est alors saisi au titre de sa mission de conseil individuel : il ne s'agit pas d'un contrôle déontologique susceptible de donner lieu à la saisine de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.

Il faudrait modifier la loi pour prévoir que l'agent qui envisage d'exercer une activité privée puisse initier un contrôle déontologique en saisissant le référent déontologue lorsque celui-ci n'a pas été saisi par l'autorité hiérarchique. Cette initiative du contrôle par l'agent est déjà prévue pour les agents publics occupant des postes sensibles et relevant de la saisine principale et obligatoire de la Haute Autorité, souhaitant créer une entreprise en cumul avec leurs fonctions publiques ou rejoindre le secteur privé : lorsque l'autorité hiérarchique n'a pas saisi la Haute Autorité, l'agent peut la saisir lui-même^[35]. Saisi par l'agent au titre de sa mission de contrôle, le référent pourrait alors décider de saisir la Haute Autorité en cas de doute sérieux.

Proposition n° 7 :

Permettre à l'agent de saisir le référent déontologue au titre de sa mission de contrôle déontologique, en cas de doute sérieux, lorsque l'autorité hiérarchique ne l'a pas fait.

^[33] Ccoptes, Les mobilités entre les secteurs public et privé, mai 2025, p. 65.

^[34] Ibid. p. 70.

^[35] V. le dernier alinéa de l'art. L. 123-8 et art. L. 124-5 du CGFP : lorsque la demande « émane d'un agent public occupant ou ayant occupé au cours des trois dernières années un emploi dont le niveau hiérarchique ou la nature des fonctions le justifient, l'autorité hiérarchique soumet cette demande à l'avis préalable de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique. À défaut, l'agent peut également saisir la Haute Autorité ».

7 PROPOSITIONS

01

Supprimer la liste limitative des activités accessoires figurant à l'article R. 123-8 du code général de la fonction publique, tout en maintenant l'exigence d'une autorisation.

- Fixer des règles générales interdisant des situations de cumul à risque ;
- Interdire aux agents publics de travailler pour des entreprises proposant leurs prestations à des entités publiques ;
- Interdire aux agents publics de travailler, à titre privé, dans une entité (association ou société) qui perçoit des subventions ou tout autre type d'aide, de la part de leur employeur public, dès lors qu'ils participent au processus d'attribution et de suivi de ces subventions ou aides au sein de leur administration ;
- Interdire aux agents publics autorisés à créer une entreprise de proposer leurs prestations à leur propre employeur public ;
- Interdire aux agents publics d'exercer une activité lucrative privée auprès d'usagers du service

02

03

Prévoir que l'autorisation d'exercer une activité accessoire est accordée pour une durée d'un an et renouvelable indéfiniment.

Élargir le champ du contrôle déontologique prévu à l'article L. 124-8 pour les demandes de temps partiel pour création d'entreprise à tous les projets de cumul d'activités.

04

05

Associer plus étroitement le référent déontologue à la procédure de contrôle déontologique préalable aux projets de cumul d'activités.

- Modifier les dispositions réglementaires issues du décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020 relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique pour imposer à l'autorité hiérarchique d'accuser réception de l'avis rendu par le référent déontologue et de l'informer des suites qu'elle entend donner à cet avis.
- Compléter l'article L. 124-15 du code général de la fonction publique pour prévoir que les avis de la Haute Autorité sont également notifiés, non seulement à l'administration, à l'agent et à l'entreprise ou à l'organisme de de droit privé d'accueil de l'agent, mais également au référent déontologue.

Prévoir qu'il appartient au référent déontologue de saisir la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, en cas de doute sérieux sur la compatibilité du projet d'exercice d'une activité privée avec les fonctions exercées par l'agent public au cours des trois années précédant sa demande d'autorisation, qui lui est soumis par l'autorité hiérarchique.

Permettre à l'agent de saisir le référent déontologue, en cas de doute sérieux, lorsque l'autorité hiérarchique ne l'a pas fait ; permettre au référent déontologue de saisir la

06

07

Permettre à l'agent de saisir le référent déontologue au titre de sa mission de contrôle déontologique, en cas de doute sérieux, lorsque l'autorité hiérarchique ne l'a pas fait.

CONTACT

 contact@observatoire-ethique-publique.com

 07-68-46-86-01

 9 rue Auguste Angellier - 59 000 Lille

 <https://www.observatoireethiquepublique.com/>

