

Cdg 38

centre de gestion de la fonction publique territoriale de l'isère



Grenoble, le 10 août 2007
Note d'information n°07- 53
Nos réf. : GdC/SA/SD

CUMUL D'ACTIVITES ET DEONTOLOGIE

Textes de référence :

- ✓ Article 25 de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 modifiée, portant droits et obligations des fonctionnaires.
- ✓ Décret n°2007-658 du 2 mai 2007, relatif au cumul d'activité des fonctionnaires, agents non titulaires de droit public et des ouvriers des établissements industriels de l'Etat (JO du 3 mai 2007).
- ✓ Décret n° 2007-611 du 26 avril 2007, relatif à l'exercice d'activités privées par des fonctionnaires ayant cessé temporairement ou définitivement leurs fonctions et à la commission de déontologie (JO du 27 avril 2007).

Date d'effet : 04 mai 2007

Les agents publics connaissent une interdiction de principe de tout cumul d'activité ou de rémunération. La loi leur impose de consacrer l'intégralité de leur activité à leurs fonctions. Cette interdiction de principe comporte toutefois des aménagements, qui figuraient auparavant dans un décret-loi de 1936 ainsi que dans divers autres textes. Le décret du 2 mai 2007 refond ces dispositions et abroge les anciens textes.

Au delà du cumul au cours de la période active de la carrière des agents publics, il existe des restrictions d'activités privées pour les agents qui ont cessé leurs fonctions dans le cadre des règles de déontologie.

I. Les cumuls d'activités

A. Le cadre général de l'interdiction de cumul

La réglementation relative aux cumuls s'applique à tous les agents publics qu'ils soient titulaires ou non titulaires, travaillant à temps plein, à temps partiel ou à temps non complet. On notera que des dispositions spécifiques sont prévues pour les agents à temps non complet dont l'horaire de travail habituel ne dépasse pas 17h30 (mi-temps).

Les agents en congé annuels ou de maladie, quelle qu'en soit la durée, restent soumis à cette interdiction de cumul ; ces congés sont en effet de l'activité.

Certaines activités privées sont interdites, qu'elles soient ou non exercées de façon lucrative. Il s'agit des activités suivantes :

- la participation aux organes de direction de sociétés ou d'associations, sauf si celles-ci, à caractère social, sont exercées sans but lucratif avec une gestion désintéressée (et qui sont par conséquent exonérées de TVA) ;
- le fait de donner des consultations, de procéder à des expertises et de plaider en justice dans les litiges concernant une personne publique, sauf au profit d'une personne publique ;
- la prise d'intérêts par l'agent (ou par personne interposée) dans une société avec laquelle son administration est en relation.

Si l'agent exerce l'une de ces activités il s'expose à des sanctions disciplinaires voire pénales dans le cas de la prise illégale d'intérêts. Il devra en outre reverser les sommes perçues en violation des règles sur le cumul.

B. Les dérogations à l'interdiction de cumul
a. *L'exercice d'activités diverses*

Certaines activités sont exclues du champ d'application de la réglementation sur les cumuls :

- les agents peuvent détenir des parts sociales et percevoir les bénéfices qui s'y attachent ;
- ils gèrent librement leur patrimoine familial ;
- ils peuvent produire des « œuvres de l'esprit », dans le respect des obligations de secret professionnel et de réserve propres à leur qualité d'agent public ;
- les personnels enseignants, techniques ou scientifiques des établissements d'enseignement et les personnes pratiquant des activités à caractère artistique peuvent exercer une profession libérale découlant de la nature de leurs fonctions ;
- ils peuvent être agents recenseurs ;
- ils peuvent conclure un contrat « vendanges », CDD de droit privé ;
- ils sont également autorisés à remplir les fonctions de syndic, si cette activité est pratiquée à caractère occasionnel et qu'elle ne nuit pas à l'exercice de leurs fonctions.

Par ailleurs certaines catégories de personnels bénéficient de dérogations propres à leurs statuts ou à leur emploi. C'est le cas par exemple des collaborateurs de cabinet qui peuvent également être, à titre accessoire, collaborateur d'un député ou d'un sénateur. Cela concerne également les architectes, fonctionnaires ou non titulaires à temps plein, qui peuvent réaliser, à titre individuel et libéral, des missions de conceptions ou de maîtrise d'œuvre pour d'autres collectivités ou des employeurs privés.

b. *L'exercice d'activités accessoires*

Les agents publics peuvent être autorisés à exercer une activité accessoire, lucrative ou non, auprès d'une personne ou d'un organisme public ou privé. Cette activité doit être compatible avec leurs fonctions et ne pas en affecter l'exercice. De plus, il ne faut pas que l'activité accessoire porte atteinte au fonctionnement normal, à l'indépendance et à la neutralité du service.

La notion d'activité accessoire n'est pas définie en terme de durée ni de rémunération.

☞ Le compte de cumul, qui devait auparavant être tenu par la collectivité principale de l'agent, n'existe plus dans la nouvelle réglementation.

Toutes les demandes d'autorisation de cumul, les déclarations les avis de commission de déontologie et toutes les décisions de l'autorité administrative qui s'y rapportent doivent figurer dans le dossier administratif de l'agent.

Une liste d'activités accessoires autorisées est fixée par les textes. Cette liste est limitative, aucun autre type d'activité ne peut être autorisé par la collectivité territoriale.

Les activités accessoires autorisées sont :

- L'expertise ou consultation auprès d'une entreprise privée. Il faut noter que cette activité ne peut être exercée dans le cadre d'un litige concernant une personne publique sauf si elle a lieu au profit de celle ci.
- Les enseignements et formations.
- L'activité agricole dans une exploitation qui n'est pas constituée sous forme sociale. Dans le cas contraire l'agent public ne peut exercer des fonctions de direction. Cette dernière disposition ne s'applique pas aux cas de gestion du patrimoine personnel et familial de l'agent.
- Les travaux ménagers peu importants réalisés chez des particuliers. Ces travaux peuvent être rémunérés en « chèques emploi service universels » (CESU).
- L'aide à domicile à un proche permettant à l'agent de percevoir, le cas échéant, les allocations afférentes à cette aide.
- L'activité de conjoint collaborateur d'une entreprise artisanale ou commerciale
- L'activité d'intérêt général exercée auprès d'une personne publique ou d'une personne privée à but non lucratif. L'exercice bénévole de cette activité n'est pas soumis à autorisation.
- Les missions d'intérêt public de coopération internationale ou auprès d'organismes d'intérêt général à caractère international ou d'un Etat étranger pour une durée limitée.
- Les travaux d'extrême urgence nécessaires pour prévenir un accident imminent ou organiser des mesures de sauvetage.

La procédure de demande d'autorisation doit être préalable à tout exercice d'activité accessoire. L'agent adresse un courrier mentionnant au minimum l'identité de l'employeur pour lequel il va exercer son activité, la nature, la durée, la périodicité et les conditions de rémunération de l'activité. L'agent peut y ajouter toutes les informations qu'il juge utile. La collectivité peut également solliciter des informations complémentaires dans les 15 jours à compter de la réception de la demande.

L'autorité territoriale accuse réception de la demande et doit alors se prononcer dans un délai d'un mois. Ce délai est porté à 2 mois en cas de demande d'information complémentaire.

☞ Le silence de l'administration vaut acceptation.

L'agent doit signaler, dans les mêmes formes, tout changement dans les conditions d'exercice de sa mission.

L'autorisation accordée peut être remise en cause à tout moment lorsque l'intérêt du service le justifie, lorsque les informations données par l'agent paraissent fausses ou lorsque l'activité ne revêt plus un caractère accessoire.

c. les emplois à temps non complets inférieurs à 17h30 hebdomadaires

Les agents occupant un emploi à temps non complet pour une durée supérieure à 17h30 hebdomadaires sont soumis aux mêmes règles de cumuls que ceux qui sont à temps complet. Les agents dont la durée de travail est inférieure ou égale à 17h30 bénéficient d'un régime spécifique.

- l'exercice d'une activité privée lucrative

Les agents concernés peuvent exercer une activité privée lucrative dans la mesure où celle-ci est compatible avec les obligations de services de l'agent. Ainsi il doit continuer à exercer normalement son activité publique. L'activité privée ne doit pas porter atteinte à l'indépendance ou à la neutralité du service.

L'agent doit préalablement informer sa collectivité du cumul qu'il envisage. Celle-ci peut s'y opposer si elle estime que l'activité est incompatible avec l'activité publique exercée.

- le cumul d'activités publiques

Les agents titulaires ou non qui exercent une activité d'une durée inférieure ou égale à 17h30 peuvent cumuler plusieurs emplois publics. Ils doivent informer leurs différents employeurs de ce cumul. Les fonctionnaires ne peuvent avoir une durée totale de travail hebdomadaire de plus de 40 heures (35 heures + 15%). Les non titulaires ne doivent pas dépasser la durée hebdomadaire de travail à temps complet.

C. la création, la reprise ou la poursuite d'activités au sein d'une entreprise.

Cette nouvelle possibilité créée par la loi est assortie d'un droit de travail à temps partiel pour les agents.

a. la création ou la reprise d'une entreprise par les agents publics

C'est une dérogation au principe d'interdiction faite aux agents publics de diriger une entreprise commerciale, industrielle, artisanale ou agricole. Cette activité privée peut être exercée à but lucratif.

La procédure préalable à ce cumul est relativement longue et il convient que l'agent anticipe ces démarches.

2 mois avant la création ou la reprise de l'entreprise, l'agent doit présenter à sa collectivité une déclaration mentionnant la forme et l'objet social de l'entreprise, son secteur d'activité et le cas échéant les subventions publiques dont il bénéficie.

La collectivité doit la transmettre, pour avis, à la Commission de déontologie dans les 15 jours qui suivent sa réception. Cette dernière doit ensuite se prononcer dans un délai d'un mois.

Cependant, si elle estime avoir besoin de renseignements complémentaires, elle doit en faire la demande dans les 15 jours qui suivent la réception de la déclaration. Dans ce cas elle dispose de 2 mois pour rendre son avis.

L'avis de la Commission est transmis à la collectivité qui en informe l'agent.

La dérogation est accordée pour un an maximum, renouvelable une seule fois pour la même durée et au terme de la même procédure.

b. le recrutement d'un dirigeant de société ou d'association

Cette dérogation, similaire dans l'esprit à la précédente, vise le recrutement de fonctionnaires ou de non titulaires, qui sont chefs d'entreprise ou dirigeants d'associations et qui le restent après leur recrutement.

L'agent concerné doit déclarer son intention de poursuivre son activité privée dès sa nomination en qualité de stagiaire ou préalablement à la signature du contrat de travail pour un non titulaire. La commission de déontologie est saisie de la déclaration dans un délai de 15 jours par l'autorité territoriale et doit se prononcer dans un délai d'un mois. Ce délai est porté à 2 mois, si dans les 15 jours suivant la réception de la déclaration la commission de déontologie a demandé des renseignements complémentaires.

L'avis de la Commission est transmis à la collectivité qui en informe l'agent.

La dérogation est accordée pour un an, elle peut être prolongée d'autant sans que la commission ne soit saisie à nouveau.

c. le temps partiel de droit

Pour ces dérogations, la loi a instauré un nouveau temps partiel de droit. L'agent peut donc, sur simple demande à l'autorité dont il relève, bénéficier d'un temps partiel de droit, d'une durée supérieure ou égale à 50% du temps de travail. L'autorité doit obligatoirement octroyer ce temps partiel dans les 6 mois qui suivent la réception de la demande. L'agent en bénéficie pendant un an, renouvelable une fois, comme la dérogation aux règles de cumul auxquelles le temps partiel est attaché.

L'agent qui a bénéficié de ce dispositif ne peut en solliciter de nouveau l'octroi durant les 3 ans qui suivent la fin de ce temps partiel.

II. La déontologie des fonctionnaires

Dans le cadre de la lutte contre la corruption, la commission de déontologie a pour mission de contrôler les projets présentés au vu des dispositions pénales relatives à la prise illégale d'intérêt. Elle examine également si l'activité envisagée par un fonctionnaire porte atteinte à la dignité des fonctions publiques exercées par l'agent ou risque de compromettre ou de mettre en cause le fonctionnement normal, l'indépendance ou la neutralité du service auquel il appartient. Précédemment chacune des 3 fonctions publiques avait sa propre commission de déontologie. Désormais ces 3 instances ont fusionné en une seule siégeant en commissions spécialisées en fonction du dossier qui lui est présenté. Cette commission est rattachée aux services du Premier Ministre.

A. La saisine obligatoire

Au regard des sanctions pénales qui s'y attachent, la saisine de la Commission est obligatoire pour la collectivité employeur d'un agent qui, moins de 3 ans après avoir cessé ses fonctions, envisage de travailler dans une entreprise avec laquelle il a été en relation dans le cadre de ses attributions.

La cessation de fonction de l'agent peut prendre la forme de la disponibilité, de la démission, du licenciement ou de la retraite.

L'autorité doit saisir la commission dans un délai de 15 jours suivant le moment où elle a eu connaissance de l'activité envisagée.

L'agent peut saisir lui même la commission de son projet. Il informe sa collectivité de cette démarche.

Un avis positif de la commission de déontologie pour l'exercice de l'activité privée ne garantit pas au fonctionnaire qu'il ne pourra pas faire l'objet de poursuites pénales.

En revanche, un avis négatif de la commission de réforme s'impose à l'employeur qui ne doit donc pas autoriser l'exercice de cette activité.

B. La saisine facultative

L'employeur public peut saisir de manière facultative la commission, s'il estime qu'il y a un risque de compromission de l'agent ou en cas d'atteinte à la dignité du service.

L'absence d'avis négatif de la commission dans ce cas empêche toute poursuite pénale à l'encontre de l'agent.

Cette faculté de saisine est également ouverte à l'agent lui-même.