



Le [REDACTED]

[REDACTED]

Vous avez, par un courriel du [REDACTED] ayant donné lieu à un enregistrement sous le n° 22024, sollicité un avis du collège de déontologie de la fonction publique territoriale des départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et du Territoire de Belfort, au sujet d'une demande de cumul d'activités.

Vous trouverez ci-dessous l'avis du collège des référents déontologues.

### Votre situation

---

Vous êtes agente publique, initialement titularisée dans la fonction publique de l'État au grade d'adjoint technique principal de première classe, puis, par transfert, dans la fonction publique territoriale depuis 2007. Vous êtes employée à temps complet pour le compte de [REDACTED]. Actuellement, vous exercez une activité syndicale à temps complet en vertu d'une décharge de services totale. A ce titre, vous bénéficiez du maintien du traitement indiciaire attaché à l'emploi que vous occupiez avant d'en être déchargée, et votre carrière est toujours gérée par [REDACTED].

Vous souhaitez, en parallèle de votre décharge syndicale, exercer une activité de « coaching d'entreprise » durant votre temps libre. Vous envisagez, dans un second temps, de faire une demande de temps partiel pour consacrer plus de temps à cette activité privée.

Vous sollicitez à ce titre l'avis du collège de déontologie.

### I. Le régime du cumul d'activités pour les agents à temps complet bénéficiant d'une décharge de services au titre d'une activité syndicale

A titre liminaire, il convient de rappeler les dispositions relatives à la décharge d'activités de l'article L. 212-1 du code général de la fonction publique (CGFP), qui énoncent que :

*« Sous réserve des nécessités du service, l'agent public est réputé **conserver sa position statutaire** ou les stipulations de son contrat lorsque :*

*1° En qualité de **fonctionnaire**, il bénéficie, en position d'activité ou de détachement, d'une **décharge d'activité de services à titre syndical** [...] »*

Cette règle induit donc que, dans votre situation, qui est celle d'une agente déchargée de services pour motif syndical, vous êtes réputée être toujours en position d'activité. Il résulte de ce principe que les droits et obligations classiques qui s'imposent à tout agent public en position d'activité, s'imposent également à vous.

Les fonctionnaires et agents publics de la fonction publique territoriale sont soumis au code général de la fonction publique (CGFP), énonçant les droits obligations et protections qui leur sont applicables.

En vertu d'une loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, les principes de la déontologie dans la fonction publique ont été renforcés, ladite loi formulant explicitement certains d'entre eux, à savoir : dignité, impartialité, neutralité, laïcité, égalité de traitement ainsi qu'intégrité et probité.

L'article L. 123-1 du CGFP dispose **que les agents publics doivent vouer leur activité professionnelle à leur carrière publique, et ne peuvent la cumuler avec une activité privée à visée lucrative**. Des exceptions sont toutefois prévues, mais la loi distingue selon que l'agent est à temps complet, ou non complet dont le volume horaire est inférieur ou égal à 70%.

Pour un agent employé à temps complet ou à temps incomplet à plus de 70%, le cumul est possible dans les cas suivants : lorsqu'il s'agit d'une activité accessoire (art L. 123-7 CGFP), lorsque l'agent demande à accomplir son service à temps partiel (dont le volume horaire ne peut être inférieur au mi-temps) pour créer ou reprendre une entreprise (art L. 123-8 CGFP), et en cas de poursuite d'une activité privée au sein d'une société ou d'une association à but lucratif durant une année après un recrutement dans la fonction publique (art L. 123-4 CGFP).

**En l'espèce**, vous indiquez que vous exercez votre emploi public à temps complet et que vous ne souhaitez pas immédiatement réduire votre temps de travail. Vous envisagez cependant une telle réduction dans le cas où votre activité privée tendrait à se développer. Partant, les régimes envisageables sont ceux du cumul au titre des activités accessoires et du temps partiel pour la création d'entreprise.

## II. L'exercice de l'activité de coach d'entreprise au titre d'une activité accessoire

L'article L. 123-7 du CGFP dispose que :

*« L'agent public peut être **autorisé** par l'autorité hiérarchique dont il relève à exercer une activité à titre accessoire, lucrative ou non, auprès d'une personne ou d'un organisme public ou privé. Cette activité doit être compatible avec les fonctions confiées à l'agent public, ne pas affecter leur exercice **et figurer sur la liste des activités susceptibles d'être exercées à titre accessoire.** »*

La « liste des activités » susceptibles d'être exercées à titre accessoire se trouve à l'article 11 du décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020, qui énumère limitativement les activités pouvant être autorisées.

Cette liste comprend :

**1) Expertise et consultation ;**

2) Enseignement et formation ;

3) Activités à caractère sportif ou culturel, y compris encadrement et animation dans les domaines sportif, culturel, ou de l'éducation populaire ;

4) Activité agricole au sens du premier alinéa de l'article L 311-1 du code rural et de la pêche maritime dans des exploitations constituées ou non sous forme sociale ;

5) Activité de conjoint collaborateur au sein d'une entreprise artisanale, commerciale ou libérale ;

6) Aide à domicile à un ascendant, à un descendant, à son conjoint, à son partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou à son concubin ;

7) Travaux de faible importance réalisés chez des particuliers ;

8) Activité d'intérêt général exercée auprès d'une personne publique ou auprès d'une personne privée à but non lucratif ;

9) Mission d'intérêt public de coopération internationale ou auprès d'organismes d'intérêt général international ou d'un État étranger ;

10) Services à la personne ;

11) Vente de biens fabriqués personnellement par l'agent.

Il est précisé que les activités mentionnées du 1° au 9° peuvent être exercées sous le régime de la micro-entreprise, au sens de l'article L. 613-7 du code de la sécurité sociale.

**Les activités accessoires doivent rester une exception.** Bien qu'il n'en soit pas fait mention dans le décret de 2020, c'est en application d'un décret du 29 octobre 1936 et d'une jurisprudence constante qu'il incombe à l'agent de veiller au volume horaire consacré à l'activité accessoire. Il doit être modeste et ne peut, en tout cas, dépasser la moitié d'un temps complet<sup>1</sup>. De même, la rémunération retirée de cette activité doit rester accessoire par rapport à celle de l'activité principale exercée.

Dans ses précédents avis, le collège de déontologie a eu l'occasion de s'interroger sur la possibilité d'assimiler les activités de coaching libéral et de développement personnel à celle d'expertise et de consultation. De même que l'activité de psychologue libéral, par exemple, qui n'est jamais qualifiée de services d'aide à la personne, le coaching, qui est une discipline non reconnue par un diplôme d'État, sera ici également appréciée selon qu'il entre ou non dans l'activité d'«expertise et de consultation».

**Concernant l'activité d'expertise et de consultation,** le collège de déontologie retient une appréciation restrictive de son caractère accessoire. Dans un avis 21015, le collège a estimé qu'une telle activité doit **rester un service de conseil à titre ponctuel**, et ne pas tendre à l'exercice habituel d'une activité professionnelle, ni d'un suivi régulier de clientèles. Il n'a, à ce titre, pas retenu la compatibilité du projet d'un demandeur dont l'intention était d'exercer une activité continue (il indiquait vouloir l'exercer « les soirs et les week-ends »). En d'autres termes l'activité de consultation s'entend comme une prestation ponctuelle, en général sous la forme d'un avis juridique ou technique isolé, mais ne correspond pas à des séances suivies chez un praticien, dans un but thérapeutique par exemple.

**En l'espèce,** votre projet ne satisfait pas au critère d'acte ponctuel d'une activité d'expertise et de consultation, et ce pour trois raisons. D'abord, vous indiquez dans votre saisine vouloir exercer votre activité accessoire les soirs, spécialement les vendredi soir, ainsi que les week-ends, ce qui correspond à une fréquence plus soutenue que ce qui était prévu dans certains dossiers pour lesquels le collège a pourtant répondu par la négative. Ensuite, vous vous situez dans une perspective de développement lucratif de votre auto-entreprise qui vous conduira à terme à solliciter un passage à temps partiel dans la fonction publique : vous vous dirigez ainsi vers une pratique systématique, et non pas occasionnelle. Enfin, une activité de « coaching » s'entend comme une activité d'accompagnement d'un individu ou d'un groupe d'individus dans une problématique ou un objectif à atteindre, c'est-à-dire qu'elle correspond à un suivi, et non à un conseil ponctuel.

**En définitive, votre projet ne peut être regardé comme une activité d'expertise et de consultation. Vous ne pourrez donc pas le réaliser en vous prévalant d'une activité accessoire.**

---

<sup>1</sup> Pour exemple : Conseil d'Etat, 3 / 8 SSR, 20 novembre 2002, n° 233449

### III. La demande de temps partiel pour la création d'une entreprise

Comme cela a été évoqué, l'activité accessoire n'est pas le seul moyen pour un fonctionnaire de cumuler son emploi public avec une activité privée.

L'article L.123-8 du code général de la fonction publique prévoit la possibilité pour un agent à temps complet d'être autorisé à accomplir son service à temps partiel en vue de créer ou reprendre une entreprise. L'agent doit demander à son autorité hiérarchique **l'autorisation** de travailler à temps partiel, sans que la durée de travail soit inférieure à 50%. Si l'autorisation lui est accordée, il pourra créer une société, y compris sous la forme d'une micro-entreprise pour devenir, par exemple, un travailleur indépendant.

Dans cette optique, l'agent doit motiver sa demande par un véritable projet de changement de vie professionnelle. En effet, l'accomplissement du service à temps partiel ne peut être admis que pour un maximum de 3 ans (au demeurant sous réserve des nécessités de la continuité et du fonctionnement du service et selon les possibilités d'aménagement de l'organisation du travail). **A l'échéance, l'agent doit choisir entre activité privée ou publique.** De plus, pour que l'autorisation de travail à temps partiel en vue de la création d'entreprise soit délivrée par l'autorité territoriale, le projet de l'agent doit être compatible avec sa situation, au plans déontologique et pénal (en ce sens qu'il ne doit pas placer l'intéressé en situation de prise illégale d'intérêts au sens de l'article 432-12 du code pénal).

**En l'espèce**, et puisque vous avez évoqué l'éventualité de réduire votre temps de travail dans la fonction publique pour vous investir davantage dans votre activité privée, ce statut vous permettrait, dans les limites qui viennent d'être évoquées, d'exercer l'activité de coaching auprès des entreprises.

#### **A. Sur le contrôle pénal : la prise illégale d'intérêts**

Le délit de prise illégale d'intérêts est caractérisé lorsqu'une personne chargée d'une mission de service public prend, reçoit ou conserve directement ou indirectement, un intérêt de nature à compromettre :

*« Son impartialité, son indépendance ou son objectivité dans une entreprise ou dans une opération dont elle a, au moment de l'acte, en tout ou partie, la charge d'assurer la surveillance, l'administration, la liquidation ou le paiement. »*

Outre la peine d'emprisonnement de cinq ans maximums et la peine d'amende de 500 000 €, dont le montant peut être porté au double du produit tiré de l'infraction, le tribunal peut prononcer une ou plusieurs peines complémentaires fixées par l'article 432-17 du code, dont l'interdiction d'exercer une fonction publique.

La lettre du texte montre clairement que le législateur souhaite promouvoir une interprétation rigoureuse de la loi pour prévenir les ingérences des fonctionnaires dans les entreprises privées.

**En l'espèce**, en raison du caractère non-décisionnel de vos fonctions, il n'y a pas de risque que vous soyez amenée à proposer directement à l'autorité territoriale de prendre des décisions en lien avec des opérations réalisées par votre entreprise privée.

## **B. Sur le contrôle déontologique**

Du point de vue du contrôle déontologique, l'article 24 alinéa 1 du décret du 30 janvier 2020 dispose que l'autorité hiérarchique examine si cette activité risque de compromettre ou de mettre en cause le fonctionnement normal, l'indépendance ou la neutralité du service, ou de méconnaître tout principe déontologique mentionné au livre 1er du CGFP, à savoir : les situations de conflit d'intérêts, la dignité, l'impartialité, l'intégrité, la probité, la laïcité, et l'égalité de traitement.

### **1. Sur le conflit d'intérêts**

Par définition, le conflit d'intérêts apparaît lorsqu'une personne ayant à accomplir une fonction d'intérêt général se trouve dans une situation où ses intérêts personnels sont en concurrence avec sa mission publique. Cette situation paraît alors de nature à influencer ou paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif de ses fonctions.

Le guide de déontologie de 2021 sur les conflits d'intérêts publié par la Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique (HATVP) a dégagé des critères pour qualifier une situation de conflit d'intérêts.

Ces critères intègrent notamment les éléments suivants : y a-t-il un intérêt (direct, privé, matériel...) ? Cet intérêt interfère-t-il de façon matérielle (lorsque des fonctions publiques et privées interviennent dans le même secteur d'activités), géographique ou temporelle ?

**En l'espèce**, il ressort des éléments de votre saisine que, dans votre emploi public initial, vous n'êtes pas au contact de collectivités territoriales, ce qui n'induit pas de confusion entre vos fonctions d'adjoint technique territorial des établissements d'enseignement et de coach en entreprise. Il vous est toutefois recommandé de ne pas chercher à faire bénéficier votre collectivité actuelle des services de votre entreprise, ni de mentionner, dans le cadre des deux activités, vos qualités de fonctionnaire ou d'entrepreneur.

La question risque de se poser davantage s'agissant de vos activités syndicales. Selon les organisations, lors de la conclusion du contrat d'adhésion, il est attendu de la personne syndiquée qu'elle s'attache à respecter des comportements éthiques liés à son engagement syndical. Ces obligations peuvent, par exemple, consister dans le fait d'éviter de se placer dans une situation de conflit d'intérêts entre les intérêts personnels et les intérêts collectifs défendus par l'organisation.

## 2. Sur les obligations déontologiques stricto sensu

On l'a dit, l'agent public qui a été autorisé à être déchargé de ses services est réputé être en position d'activité, ce régime le soumettant au même régime d'opposabilité des obligations déontologiques qu'un agent en service ordinaire sur un emploi public. Dans cette perspective, le Conseil d'Etat a admis que :

*« Si les agents publics qui exercent des fonctions syndicales bénéficient de la liberté d'expression particulière qu'exigent l'exercice de leur mandat et la défense des intérêts des personnels qu'ils représentent, cette liberté doit être conciliée avec le respect de leurs obligations déontologiques »<sup>2</sup>.*

Ce qui se comprend en ce que, conformément aux obligations d'intégrité et de probité, l'agent ne doit pas avoir recours aux moyens du service à des fins personnelles, par exemple financières. De façon très liée à ce qui vient d'être mentionné, si les liens professionnels qui ont été créés à l'occasion des fonctions publiques ne doivent pas être poursuivis dans le cadre de l'activité privée, c'est aussi en raison du respect des principes de probité et d'intégrité, afin que l'agent ne soit pas mis en situation d'user des moyens du service pour s'octroyer un avantage. En principe donc, le fonctionnaire ne doit pas faire mention de son activité privée dans le cadre de sa fonction publique, et inversement. Il ne doit pas user des rapports sociaux que lui offre le service public avec les autres agents ou usagers pour développer son affaire privée.

**En l'espèce**, si le fait que l'activité de coaching venait à être proposée à des entreprises avec lesquelles vous n'avez aucun lien apparaît compatible avec vos fonctions publiques initialement exercées, celui de proposer des prestations de conseil à votre syndicat ou à ses partenaires sociaux serait plus problématique. Pour satisfaire à vos obligations d'intégrité et de probité, vous ne devez pas utiliser l'autorisation de décharge délivrée par votre administration pour développer, par le biais de vos activités syndicales, de nouvelles relations avec des clients que vous contacteriez à titre privé.

De la même manière, **l'obligation de discrétion professionnelle ainsi que le devoir de réserve** devront être préservés.

Inscrite à l'article L. 121-7 du CGFP, la discrétion professionnelle consiste dans le fait pour un agent public d'observer une certaine discrétion concernant « [...] *tous les faits, informations ou documents dont il a connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions.* »

Le devoir de réserve, lui, est une création jurisprudentielle<sup>3</sup>, enjoignant aux agents d'adopter une retenue dans l'expression de leurs opinions. Il s'articule avec la liberté d'expression, issue notamment de l'art 10 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen. Cette liberté est accordée à toutes personnes, même celles ayant intégré une fonction publique, mais se voit dans ce dernier limitée, notamment en ce qu'un agent public ne doit pas porter atteinte à la considération du service auquel il appartient.

---

<sup>2</sup> C.E, 7<sup>ème</sup> – 2<sup>ème</sup> Ch. réunies, 27 janv. 2020, n° 426569

<sup>3</sup> C.E, 11 janv. 1935, « Bouzanquet », n° 40842



**En l'espèce**, vous êtes fonctionnaire, vous occupez des fonctions syndicales à temps plein, et vous souhaitez intégrer le secteur privé. La multiplicité de vos fonctions, et donc des informations auxquelles vous avez accès, ne devront pas être dévoilées, au risque de troubler le bon fonctionnement du service. De même que, si les agents syndiqués sont soumis, dans le cadre de leurs activités syndicales, au respect du devoir de réserve<sup>4</sup>, cette obligation doit s'observer à plus forte raison en dehors du cadre de l'organisation syndicale. De fait, vous ne devrez pas, durant votre activité de coaching, émettre des propos tenant à votre fonction publique, et qui porteraient atteinte à la considération du service.

**Enfin**, il convient d'énumérer les éventuelles conséquences du non-respect des obligations déontologiques. Des sanctions administratives sont possibles : l'article L. 123-9 du CGFP dispose que sans préjudice de l'engagement de poursuites disciplinaires, la violation par un agent public des dispositions du présent chapitre donne lieu au reversement par celui-ci des sommes perçues au titre des activités interdites, par voie de retenue sur le traitement. S'il s'avère que vous exercez des activités pour lesquelles il existe une incompatibilité déontologique, et qui n'ont pas été autorisées par votre autorité hiérarchique, ce comportement pourra être sanctionné disciplinairement, ainsi que par la voie d'une retenue sur votre traitement.

## Conclusion

---

- Le collège de déontologie émet un avis d'incompatibilité quant à votre projet de cumuler votre emploi à temps plein dans la fonction publique avec l'activité privée de coach en entreprise. Le seul moyen d'exercer le cumul projeté est de solliciter, auprès de votre administration, une autorisation de travail à temps partiel pour la création d'une entreprise.
- Le collège de déontologie ne relève aucun risque pénal au titre du délit de la prise illégale d'intérêts.
- Le collège de déontologie relève un risque d'atteinte aux obligations déontologiques d'intégrité, de probité, de discrétion professionnelle et au devoir de réserve. Il conviendra de présenter auprès votre administration, et peut-être auprès de votre syndicat, un projet assurant les garanties nécessaires à la sauvegarde de ces principes.

---

<sup>4</sup> CAA Bordeaux, 3ème chambre, 14/12/2020, 18BX03178 : « [...] si l'étendue de l'obligation de réserve qui pèse sur les fonctionnaires doit se concilier avec la liberté d'expression liée à l'exercice d'une fonction syndicale, ce n'est que dans la mesure où l'expression dont il s'agit a pour objet la défense des intérêts professionnels, individuels ou collectifs, des adhérents du syndicat. »



Nous vous prions d'agréer, [REDACTED] l'expression de notre meilleure considération et nous restons à votre disposition pour tout renseignement complémentaire.

Les référents déontologues

Xavier Faessel

Cécile Hartmann

Danièle Mazzega