

RÉFÉRENT DÉONTOLOGUE

DU CIG PETITE COURONNE



SOMMAIRE

p 3

1. PRÉAMBULE : LE RÉFÉRENT DÉONTOLOGUE DU CIG PETITE COURONNE

- Un référent déontologue pour l'ensemble des agents territoriaux de la Petite Couronne
- Un rôle à double dimensions : conseil aux agents, avis déontologiques aux employeurs publics

p 6

2. LE CONSEIL AUX AGENTS EN 2024 : STATISTIQUES THÉMATIQUES ET SÉLECTION DE SAISINES

- Statistiques thématiques des sollicitations par les agents
- Sélection de réponses écrites apportées à des agents :
 - La collection d'œuvres d'art et leur don défiscalisé à des musées
 - La reprise d'une exploitation agricole familiale
 - Départ vers le privé d'un juriste ayant eu à connaître d'une procédure contentieuse concernant son futur employeur
 - Devoir de réserve et affichage public de positions politiques
 - La possibilité, pour des agents du CMS, de recevoir en consultation médicale d'autres agents de la collectivité

p 14

3. LES SOLLICITATIONS DU RÉFÉRENT DÉONTOLOGUE PROVENANT DES AUTORITÉS TERRITORIALES EN 2024

- Statistiques thématiques des saisines par les autorités territoriales
- Sélection d'avis déontologiques écrits émis :
 - Avis favorable avec réserves d'agissant d'un agent en disponibilité souhaitant créer une SAS et utiliser des photographies réalisées dans le cadre de ses fonctions publiques
 - Avis défavorable s'agissant d'un agent souhaitant rejoindre une société liée à sa collectivité selon un montage complexe

p 19

4. INTERVENTIONS ET SESSIONS DE SENSIBILISATION ASSURÉES EN 2024

1. PRÉAMBULE : LE RÉFÉRENT DÉONTOLOGUE DU CIG PETITE COURONNE

La fonction de référent déontologue dans la fonction publique territoriale a été créée par la loi n°2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires et figure désormais à l'article L. 124-2 du code général de la fonction publique (CGFP) : « *Tout agent public a le droit de consulter un référent déontologue, chargé de lui apporter tout conseil utile au respect des obligations et principes déontologiques [...] sans préjudice de la responsabilité et des prérogatives du chef de service* ».

Comme rappelé dans le rapport annuel d'activité du référent déontologue édité pour l'année 2023, c'est par un arrêté du 10 janvier 2023 que le président du CIG a désigné Monsieur Aurélien Théraulaz, attaché titulaire du CIG, référent déontologue pour une durée de trois ans. Il l'a aussi désigné, par un arrêté du même jour, référent laïcité : en effet, le cumul des deux casquettes est relativement courant, l'obligation de neutralité, corollaire du principe de laïcité, étant au nombre des obligations déontologiques s'imposant aux agents publics dans l'exercice de leurs fonctions.

Un référent déontologue pour l'ensemble des agents territoriaux de la Petite Couronne

L'affiliation d'une collectivité ou d'un établissement à un centre de gestion, qu'elle soit obligatoire ou volontaire, emporte *de jure* transfert de compétence au président du centre de gestion concerné pour nommer son référent déontologue. En effet, l'article L. 452-38 du CGFP, qui liste l'ensemble des compétences obligatoirement exercées par les centres de gestion à l'égard de leurs affiliés indique que « *les centres de gestion assurent [...] pour l'ensemble des agents des collectivités territoriales et établissements publics affiliés, ainsi que leurs propres agents [...] une assistance juridique et statutaire y compris pour la fonction de référent déontologue prévue à l'article L. 124-2* ».

De la même manière, l'article R. 124-6 du même code précise que « *dans les collectivités territoriales et [leurs établissements], [le référent déontologue] est désigné par l'autorité territoriale, sauf dans les collectivités territoriales et les établissements affiliés à titre obligatoire ou*

volontaire à un centre de gestion où le référent est désigné par le président » de ce dernier.

Il n'est donc pas nécessaire pour les collectivités et établissements de délibérer pour désigner le référent déontologue du centre de gestion, leur seule affiliation suffisant à permettre à leurs agents de bénéficier de sa compétence.

Pour rappel, durant toute l'année 2024 comme à ce jour, l'ensemble des 329 collectivités territoriales et établissements publics de la Petite Couronne est affilié au CIG Petite Couronne :

- 158 à titre obligatoire (soit 47,11%) ;
- 174 à titre volontaire (soit 52,89%).

Un rôle à double dimensions : conseil aux agents, avis déontologiques aux employeurs publics

Mission historiquement tournée vers les agents afin de leur prodiguer tout conseil utile au respect de leurs obligations déontologiques, le référent déontologue dispose ainsi d'un rôle essentiel dans la diffusion d'une culture déontologique au sein de l'Administration. Ainsi que le prévoit l'article L. 124-2 du CGFP, il est en effet un **interlocuteur privilégié** pour les agents qui souhaiteraient des précisions quant à l'application de leurs obligations déontologiques, sans pour autant saisir ou alerter leur hiérarchie à ce stade de la situation.

Par ailleurs, depuis l'importante réforme introduite par loi n°2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique ayant entraîné la suppression de la commission de déontologie de la fonction publique, le référent déontologue dispose d'attributions qu'il exerce à l'égard des autorités territoriales. En effet, il peut être saisi par ces dernières en vue de rendre un avis déontologique, le cas échéant préalablement à une saisine de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, lorsqu'elles éprouvent un « doute sérieux » quant à la compatibilité des fonctions d'un agent avec :

- les activités qu'il a exercées au cours des trois années précédant son recrutement à un emploi dont le niveau hiérarchique ou la nature des fonctions le justifient (article L. 124-7 du CGFP) ;

- les activités qu'il entend exercer au cours des trois années suivant son départ de l'administration (article L. 124-4 du CGFP) ;

- un projet de création ou de reprise d'entreprise dans le cadre d'une demande de temps partiel (article L. 123-8 du CGFP).

En dehors de ces trois situations expressément prévues par le CGFP, les interrogations statutaires

adressées par les autorités territoriales au CIG Petite Couronne, quand bien même elles auraient trait au domaine de la déontologie, sont à adresser à la **direction du conseil et de l'expertise statutaires** du CIG. À ce titre, les autorités territoriales peuvent se référer au tableau infra élaboré dans le cadre du rapport annuel d'activité 2023.

Compétence du référent déontologue	 Agents	 Autorités territoriales
Application d'une obligation déontologique	 conseil confidentiel	 renvoi DCES
Cumul : activités accessoires	 conseil confidentiel	 renvoi DCES
Cumul : création ou reprise d'entreprise	 conseil confidentiel	 renvoi DCES Sauf doute sérieux
Conflit d'intérêts	 y compris signalement	si doute sérieux : • recrutement • départ privé • création/reprise entreprise 
Laïcité	 conseil confidentiel	 appui sensibilisations
Question statutaire générale		 renvoi DCES



À l'inverse du référent laïcité, aucune obligation n'impose au référent déontologue de rédiger et présenter un rapport annuel d'activité à l'autorité territoriale dont il dépend. Toutefois, dans une démarche **de communication et d'information** à l'égard de l'ensemble des collectivités et établissements affiliés au CIG Petite Couronne, le référent déontologue et laïcité s'attèle, depuis 2023, à rédiger un rapport annuel d'activité pour sa casquette « déontologie », volontairement distinct du rapport annuel d'activité réglementaire du référent laïcité, mais qui, comme ce dernier,

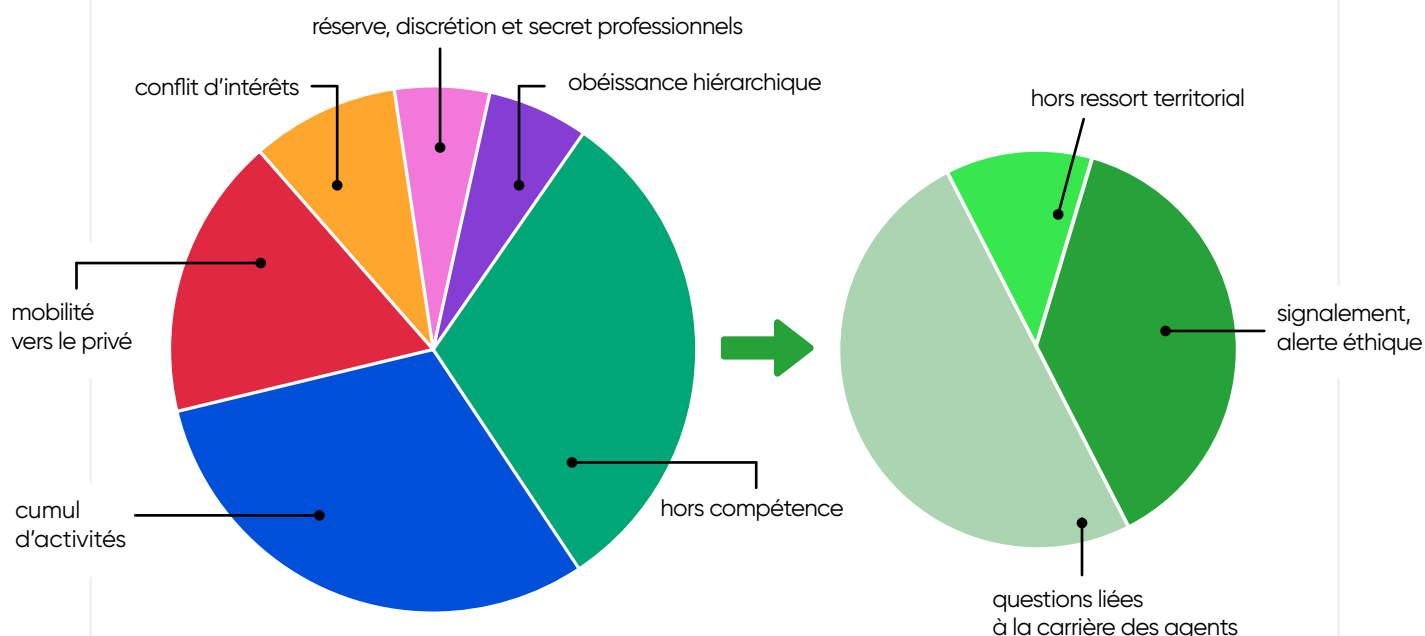
sera adressé à l'ensemble des affiliés et publié sur le site internet du CIG.

S'inscrivant dans la suite de l'édition 2023 qui identifiait **les sujets sources de questionnements** et de problématiques déontologiques alors relevés par le référent déontologue, cette édition 2024, en plus de faire part des **statistiques thématiques annuelles** de saisines, propose **une sélection de réponses** apportées permettant d'en illustrer la diversité.

2. LE CONSEIL AUX AGENTS EN 2024 : STATISTIQUES THÉMATIQUES ET SÉLECTION DE SAISINES

En 2024, le référent déontologue aura été sollicité à 78 reprises au titre de la mission de conseil confidentiel qu'il exerce à l'égard des agents. La volumétrie des saisines reste constante par rapport à 2023, année durant laquelle environ 80 sollicitations avaient été recensées.

SAISINES DU RÉFÉRENT DÉONTOLOGUE PAR LES AGENTS EN 2024



La question du cumul d'activités demeure toujours centrale dans les thèmes de sollicitations par les agents.

Toutefois et comme le référent l'avait déjà noté dans son rapport annuel d'activité de 2023, deux thématiques particulières aux contours parfois flous peuvent nécessiter des recherches approfondies afin d'en apprécier la faisabilité : la question de la gestion, par un agent, de son patrimoine personnel et familial et celle de la qualification de l'œuvre de l'esprit et de son éventuelle exploitation par l'agent.

La gestion de leur patrimoine personnel et familial appelle spécifiquement et régulièrement des questions de la part des agents.

Régulièrement, revient la question de la possibilité de détenir des parts sociales dans des sociétés (SAS, SASU...) afin d'investir un patrimoine personnel et de le faire fructifier. C'est souvent l'occasion pour le référent de rappeler qu'en principe, cela demeure possible tant

que l'agent n'intervient pas dans les organes de direction (en droit ou en fait) de ladite société et qu'il s'assure de ne pas se trouver en situation de conflit d'intérêts.

Dans le même temps, des situations singulières peuvent parfois s'avérer plus complexes à appréhender face à des textes silencieux et une jurisprudence pauvre, obligeant à fonder une analyse déontologique se voulant la plus sécurisée possible sur des interprétations issues de réponses ministérielles et des avis de l'ex-commission de déontologie de la fonction publique remontant parfois à plus de dix ans.

Aussi, le référent propose d'illustrer cette situation au travers de deux situations sur lesquelles il aura été amené à se prononcer en 2024 : la question d'une activité de collection d'œuvres d'art et de leur don à des musées, suivie de celle de la reprise d'une exploitation agricole familiale.



La collection d'œuvres d'art et leur don défiscalisé à des musées

Le référent était saisi par un agent collectionnant, sur son temps personnel, des œuvres d'art (dessins des XIXe et XXe siècles). Passionné du sujet, il s'employait parfois à en identifier le sujet et/ou l'auteur et en faisait don à divers musées, lui permettant de bénéficier de reçus fiscaux en conséquence.

Deux problématiques déontologiques soulevées par cette situation étaient donc identifiées par le référent :

- d'une part, la question de la qualification de l'activité : s'agissait-il d'une potentielle activité de marchand d'art ? Comment ladite activité trouvait à s'inscrire dans la réglementation statutaire relative au cumul d'activités ?
- d'autre part, la question d'un éventuel conflit d'intérêts avec les fonctions exercées par l'agent (car liées au domaine des affaires culturelles).

D'abord, s'agissant de la question de la nature de l'activité et de sa compatibilité avec la réglementation sur le cumul d'activités, le référent relevait qu'il s'agissait d'une activité de type **hobby personnel**, effectuée par l'agent sur son temps libre, indépendamment de ses fonctions publiques actuelles comme antérieures. Elle pouvait donc prendre la forme de **dons**, de manière régulière, de certaines de ces œuvres, acquises au travers d'un passe-temps et du fait d'une sensibilité particulière de sa part, à différents musées intéressés **sans que ceux-ci n'aient formulé une quelconque commande ni même demande en ce sens** pour laquelle ils auraient rémunéré l'agent.

En d'autres termes, il s'agissait d'une initiative de l'agent, de son propre chef et en toute indépendance, éligible à une réduction d'impôts sur le fondement de l'article 200 du code général des impôts (CGI). Or, le référent rappelait que bénéficier de ce dernier dispositif implique notamment de remplir les conditions fixées par ledit article 200, en vertu notamment duquel « *ouvrent droit à une réduction d'impôt sur le revenu [...] les sommes prises [...] qui correspondent à des dons et versements, y compris l'abandon exprès de revenus ou produits, effectués par les contribuables [...] au profit [...] d'œuvres ou d'organismes d'intérêt général ayant un caractère philanthropique, éducatif, scientifique, social, humanitaire, sportif, familial, culturel ou concourant à [...] la mise en valeur du patrimoine artistique, notamment à travers les souscriptions ouvertes pour financer l'achat d'objets ou d'œuvres d'art destinés à rejoindre les collections d'un musée de France accessible au public [...] ou à la diffusion de la culture, de la langue et des connaissances scientifiques françaises.* »

De même, le référent citait l'article R. 382-1-1 du code de la sécurité sociale : « *constituent **des revenus** tirés d'une ou plusieurs activités définies à l'article R. 382-1 [répertoriant les activités soumises au régime des artistes-auteurs] en contrepartie de la conception ou de la création, de l'utilisation ou de la diffusion d'une œuvre, [en dehors de toute activité salariée via un contrat de travail], les revenus provenant de [...] la vente ou la location d'œuvres originales [...], y compris*

les recettes issues de la recherche de financement participatif en contrepartie d'une œuvre de valeur équivalente ». Le référent notait donc que ce dernier article considère comme un revenu les sommes d'argent découlant de la vente ou de la location d'une œuvre d'art. Aussi, il en déduisait que dès lors que les œuvres remises aux musées identifiés par l'agent prenaient la forme d'un don, quand bien même celui-ci serait éligible au dispositif de réduction d'impôt prévu à l'article 200 du CGI précité, **le reçu fiscal qui en découlait ne saurait revêtir la qualification de rémunération.**

Deux conséquences semblaient alors découler de ce constat :

- S'agissant de la qualification de l'activité : le site internet de la sécurité sociale des artistes auteurs rappelait bien que l'« on retient la qualification de commerce d'art dès lors qu'un produit financier est issu d'une opération commerciale sur une œuvre (vente, revente, ventes à l'exportation) ». **Dès lors que les faits tels que décrits par l'agent n'incluaient ni vente, ni revente, ni vente à l'exportation d'œuvre d'art de sa part, mais uniquement don à des musées de France, alors ladite activité ne semblait pas relever du régime de marchand d'art.**

- S'agissant de la compatibilité de ladite activité avec la réglementation relative au cumul d'activités : celle-ci ne prenant la forme ni d'une activité salariée, ni d'une activité exercée à titre libéral et n'entraînant pas le versement d'une rémunération particulière, son exercice semblait donc relever de la catégorie des activités bénévoles (sans rémunération) voire de la libre gestion de son patrimoine personnel (œuvres d'art acquises personnellement). Dans un cas comme dans l'autre, **aucune démarche particulière par l'agent n'était à réaliser au titre du cumul d'activités dès lors qu'il s'agissait d'activités dites « libres »** que peuvent effectuer les agents publics en parallèle de leurs fonctions, sous réserve bien sûr de ne pas se trouver en situation de conflit d'intérêts.

Sur ce dernier point, le référent rappelait les réserves usuelles en la matière, notamment le fait pour l'agent de s'assurer de **l'imperméabilité parfaite entre ses fonctions publiques et cette activité de don des œuvres**, notamment en n'exerçant pas cette activité auprès de personnes physiques ou morales avec lesquelles il serait ou pourrait être en lien dans le cadre de ses fonctions publiques, que ce soit au stade de l'acquisition d'œuvres ou de leur don aux musées.



La reprise d'une exploitation agricole familiale

Le référent était sollicité s'agissant de la possibilité pour un agent, fonctionnaire occupant un emploi à temps plein et complet, de reprendre l'exploitation agricole familiale et, pour ce faire, une entreprise individuelle agricole. Il était précisé que ladite exploitation ne générerait aucun revenu, mais permettait de bénéficier de fonds issus du versement de subventions européennes dans le cadre de la PAC.

Pour apprécier l'activité ainsi décrite à l'aune des dispositions relatives au cumul d'activités, le référent l'identifiait comme pouvant relever de trois situations potentielles :

- d'abord, l'article L. 123-1 du même CGFP qui interdit à tout agent public de « créer ou reprendre une entreprise » ou de « participer aux organes de direction de sociétés ou d'associations à but lucratif ».
- toutefois, le statut permet aux agents publics d'être autorisés à cumuler leurs fonctions avec une activité

exercée à titre accessoire, dont notamment une activité agricole², dans des exploitations constituées ou non sous forme sociale.

- enfin, jusqu'en 2016, mais sans que ce ne soit remis en cause à ce jour³, le statut de la fonction publique permettait expressément aux fonctionnaires de « *détenir des parts sociales et percevoir les bénéfices qui s'y attachent* » au titre de la « [libre gestion] de leur patrimoine personnel ou familial ».

Restait donc à déterminer la situation statutaire applicable.

S'agissant des activités agricoles, le référent notait le raisonnement tenu par le ministère chargé des collectivités territoriales dans une réponse ministérielle⁴ qui considérait que « *toutes les activités agricoles [au sens juridique du terme] peuvent être autorisées, pour autant qu'elles revêtent un caractère accessoire et ne s'exercent pas dans un cadre commercial* ».

2. Art. 11 4° du décret n°2020-69 du 30 janvier 2020 relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique, alors en vigueur avant sa codification dans la partie réglementaire du code général de la fonction publique.

3. Si cette mention expresse a disparu du statut lors de l'entrée en vigueur de la loi du 20 avril 2016 dite « Déontologie », l'ex-commission de déontologie de la fonction publique considérait malgré tout que « le législateur n'avait pas eu pour intention de remettre en cause la liberté des agents publics de gérer leur patrimoine personnel ou familial » (cf. son rapport d'activité de 2016, p. 50). À ce titre, elle considérait l'interdiction rappelée au premier tiret « comme étant circonscrite à l'hypothèse dans laquelle cette entreprise est le support d'une véritable activité professionnelle », ce qui ne semble pas être le cas en l'espèce.

4. Rép. min. à la QE n°22623, JO du 17 mai 2012, par ailleurs reprise par l'ex-commission de déontologie de la fonction publique dans son rapport d'activité de 2015.

Dans le cas d'espèce, il était question de reprendre une entreprise individuelle de type agricole. Il ne s'agissait donc pas d'une société civile ou commerciale, l'entreprise individuelle ne disposant d'ailleurs pas de personnalité juridique propre qui serait distincte de l'entrepreneur. Or, le ministère rappelait, dans sa réponse précitée, que peut être autorisé à exercer une activité agricole un agent « *qui possède un patrimoine agricole de dimension modeste [...] et qui souhaiterait entretenir ce patrimoine au moyen de la vente des produits qu'il en retire ou [...] profiter de ses loisirs pour se constituer des ressources financières accessoires, sans que cette activité le conduise à créer une société civile ou commerciale* ».

Dès lors que l'activité en l'espèce semblait tout à fait s'inscrire dans cette logique (entretien d'un patrimoine agricole de dimension modeste sans créer de société civile ou commerciale à cette occasion), le référent n'y voyait aucune méconnaissance de l'interdiction prévue à l'article L. 123-1 du CGFP précité.

Restait néanmoins à déterminer les éventuelles démarches à réaliser auprès de son employeur public. En effet, s'entremêlaient deux régimes juridiques selon que l'on considère que la situation de l'agent :

- entrait dans le cadre de **la libre gestion de son patrimoine personnel et familial** (auquel cas il pouvait s'effectuer sans démarche particulière à réaliser auprès de son employeur) ;
- relevait du régime **d'une activité agricole dont l'exercice est susceptible d'être autorisé par son employeur à titre accessoire**, moyennant donc de formuler la demande correspondante auprès de son employeur.

Or, il semblait intéressant de noter que l'ex-commission de déontologie ne s'estimait pas compétente

lorsqu'un agent « *[demandait] une autorisation de cumul pour créer une entreprise individuelle destinée à la gestion de son patrimoine personnel et familial* », **tant que l'activité envisagée ne nécessitait pas « la mise en œuvre de moyens matériels et intellectuels lui conférant un caractère professionnel »**. En effet, elle considérait qu'une telle situation relevait de la libre gestion du patrimoine personnel et familial d'un agent, libre de toute formalité.

D'ailleurs, la réponse ministérielle précitée considérait elle aussi que même lorsque l'activité agricole envisagée s'effectuait « *dans des exploitations constituées sous forme de société civile ou commerciale* », il était possible d'en autoriser l'exercice « *sous réserve que l'agent public ne participe aux organes de direction d'une telle société, sauf lorsqu'il s'agit de la gestion de son patrimoine personnel et familial* » puisque précisément libre de toute formalité. Le ministère entendait **ainsi garantir une « liberté de gestion » visant « notamment à protéger la transmission des biens familiaux, dans le cas par exemple où un agent public se retrouve [...] l'héritier d'une exploitation de ce type »**.

Tous ces éléments ont conduit le référent à considérer que le fait d'être à la tête de l'entreprise individuelle agricole familiale semblait relever pour cet agent, au regard de sa finalité et de l'absence d'activité professionnelle exercée à cette occasion, de la libre gestion de son patrimoine familial. Ce raisonnement s'inscrivait également dans l'absence de toute situation de conflit d'intérêts générée par ladite situation, l'exploitation étant éloignée tant de son secteur d'activité professionnelle que du lieu d'exercice cette dernière. Aussi, aucune démarche particulière n'aurait donc à être réalisée à l'égard de l'employeur.

De même, le référent aura noté de régulières sollicitations par les agents, de leur propre chef et la plupart du temps en amont, **s'agissant des enjeux entourant leur reconversion ou un projet de reconversion dans le secteur privé** (conflit d'intérêts, prise illégale d'intérêts...).



Départ vers le privé d'un juriste ayant eu à connaître d'une procédure contentieuse concernant son futur employeur

Le référent était saisi par un agent contractuel qui envisageait de quitter l'Administration afin de poursuivre ses fonctions de juriste auprès d'une société privée. Toutefois, il précisait que celle-ci appartenait au même groupe qu'une autre société avec laquelle il avait été en lien dans le cadre du traitement d'un contentieux introduit à l'encontre de sa collectivité.

Le référent rappelait que l'article L. 124-4 du code

général de la fonction publique impose à tout agent public cessant ses fonctions de déclarer à son dernier employeur public toute activité privée qu'il viendrait à effectuer durant les trois années suivant son départ de l'Administration. En effet, l'objectif poursuivi par cette obligation déclarative demeure notamment celui de s'assurer, pour le dernier employeur public, que l'agent concerné ne s'expose pas à la commission du délit de prise illégale d'intérêts sous sa forme sanctionnée

à l'article 432-13 du Code pénal communément désignée par pantouflage. Or, ce dernier interdit à tout agent public, pendant les trois années suivant l'exercice de ses fonctions publiques, de « prendre ou de recevoir une participation par travail, conseil ou capitaux dans l'une [des] entreprises » au sujet desquelles il a été chargé, « dans le cadre des fonctions qu'[il] a effectivement exercées », soit :

- d'en assurer « la surveillance ou le contrôle » ;
- de « conclure des contrats de toute nature » avec elle ou simplement de « formuler un avis sur de tels contrats » ;
- de « **proposer directement à l'autorité compétente des décisions relatives à des opérations** » qu'elle a réalisées.

Il s'agit d'éviter tout risque qu'un agent public avantage une entreprise privée dans l'espoir, par exemple, d'une embauche à brève échéance, d'en détenir des parts sociales ou d'y exercer un travail de conseil. Dans ce sens, la HATVP invite, sur son site internet, tout agent public à « ne pas prendre pour clientes des entreprises qui auraient fait l'objet d'un contrôle ou d'une décision quelconque pendant l'exercice de ses fonctions publiques » ni « rejoindre une entreprise ou exercer une nouvelle activité qui compromettrait, au moins en apparence, l'impartialité de son ancienne administration ou porterait atteinte à la dignité de ses anciennes fonctions ».

Surtout, le référent rappelait le deuxième alinéa de l'article 432-13 précité qui étend cette interdiction à toute « **entreprise privée qui possède au moins 30% de capital commun ou a conclu un contrat comportant une exclusivité de droit ou de fait** » avec l'entreprise répondant à l'un des critères précités.

Or, dans le cas d'espèce, la société que l'agent envisageait de rejoindre et une société dont il avait été amené à traiter un contentieux qu'elle avait introduit à l'encontre de sa collectivité étaient toutes deux filiales d'une même société-mère. **S'agissant de sociétés-sœurs, le référent en déduisait que l'interdiction posée par l'article 432-13 du Code pénal s'appliquait donc à l'ensemble ainsi formé.**⁵

Aussi, la question demeurait celle de savoir si la gestion d'un contentieux était de nature à contrevenir aux dispositions rappelées ci-dessus.

Sur ce point, le référent a considéré que ça ne semblait pas être le cas s'agissant des situations rappelées aux deux premiers tirets cités plus haut : en travaillant sur le traitement et la réponse à apporter au recours contentieux introduit par ladite entreprise, l'agent n'avait pas été chargé d'exercer une activité de surveillance ou de contrôle à son égard, ni de conclure ou de participer à la conclusion d'un contrat avec elle à cette occasion.

En revanche, la question semblait plus complexe s'agissant du cas rappelé au troisième tiret. En effet, **la qualité de juriste chargé de traiter ce contentieux avait potentiellement conduit l'agent à formuler auprès de sa collectivité employeuse (« l'autorité compétente ») des préconisations s'agissant de la position et la stratégie contentieuse à adopter vis-à-vis de l'entreprise (la « proposition de décision ») dans le cadre de la procédure contentieuse qu'elle a intentée à son égard (l'« opération qu'elle a réalisée »).** Ainsi, il eut été possible de considérer que l'agent ait pu être amené à « proposer directement à l'autorité compétente des décisions relatives à des opérations » réalisées par la société en question.

Or, le référent rappelait que l'ex-commission de déontologie de la fonction publique s'attachait à étudier, pour l'application de ces dispositions, si les fonctions effectivement exercées par l'agent durant les trois dernières années révélaient réellement un conflit d'intérêts. Ainsi, avait-elle pu considérer qu'un agent ayant lui-même rédigé des projets d'autorisation de mise sur le marché de produits au profit d'une entreprise contrevenait à l'article 432-13 du Code pénal en rejoignant les effectifs de cette dernière et ce, **quand bien même il ne disposait que d'une marge d'appréciation réduite**, car encadrée par des process et doctrines internes et que son projet devait quoi qu'il en soit faire l'objet d'une validation hiérarchique.⁶ Il en allait de même pour un agent qui souhaitait rejoindre les effectifs d'une filiale d'une société concernant laquelle il avait « validé des notes, élaborées au sein du bureau qu'il dirigeait » et avait donc, à ce titre, « effectivement participé à la surveillance et au contrôle de cette entreprise ».⁷

À l'inverse, le référent notait que cette même commission avait, dans d'autres situations, pu écarter le risque pénal s'agissant d'un agent qui avait émis des avis techniques sur les prestations d'une entreprise compte tenu du fait qu'un guide interne prévoyait que les travaux préparatoires réalisés par l'agent devaient être contrôlés par l'architecte en charge du projet ainsi que par un référent technique, **lequel était désigné par le guide comme le véritable responsable de la classification de l'acte technique et comme seul signataire du projet de présentation soumis à l'autorité compétente.**⁸ Elle a aussi pu considérer qu'un agent chargé de vérifier le respect de prescriptions par les médicaments produits par des sociétés ne s'exposait pas au délit de prise illégale d'intérêts dès lors que « ce rôle ne lui donnait **aucune marge d'appréciation** dans les avis qu'il avait à rendre ».⁹

Le référent en était donc arrivé à la conclusion que la réponse à l'interrogation formulée par l'agent découlait de son **degré d'investissement** dans le traitement

5. Une circulaire du 31 octobre 2007 diffusée par la DGAFP le rappelait d'ailleurs expressément en sa page 4.

6. CDFP, 9 juillet 2015, avis n°15E1824.

7. CDFP, 13 février 2014, avis n°14E0153.

8. CDFP, 8 octobre 2015, avis n°15E2420.

9. CDFP, avis n°15E1051.

du contentieux introduit par la société concernée :

- S'il avait été « amené à travailler » sur ladite procédure, par exemple, conjointement avec d'autres collègues juristes ou moyennant l'aval d'une chaîne hiérarchique qui avait également été amenée à apprécier le fond du dossier avant de valider et soumettre les pièces contentieuses à la signature de qui de droit, alors les risques qu'il se fût exposé audit délit semblaient à nuancer (d'autant que la nature de la procédure contentieuse concernée réduisait la portée des conséquences juridiques associées).

- En revanche, dans le cas où l'agent avait bénéficié d'une autonomie telle que son appréciation du dossier et de la stratégie contentieuse à suivre avait été celles retenues par sa collectivité, sans autres véritables validations « de fond », alors et sous toutes réserves, l'agent était effectivement susceptible d'entrer dans le champ des dispositions de l'article 432-13 du Code pénal en rejoignant la société-sœur.

L'épineuse question de l'articulation du devoir de réserve de l'agent public avec la liberté d'expression du citoyen

donne parfois lieu à des saisines complexes sur lesquelles le référent déontologue doit redoubler de prudence quant à la teneur du conseil à prodiguer à l'agent qui le sollicite, notamment en 2024, année marquée par la dissolution de l'Assemblée nationale et les élections législatives qui auront suivi. Ce contexte aura ainsi conduit des agents à s'interroger sur la marge de manœuvre dont ils disposent s'agissant de prises de positions publiques dans le cadre du débat démocratique, notamment sur des réseaux professionnels.



Devoir de réserve et affichage public de positions politiques

Dans cette affaire, le référent était sollicité s'agissant de la teneur du devoir de réserve auquel un agent était soumis en cette qualité dans le contexte des élections législatives anticipées pour lesquelles il souhaitait afficher publiquement un positionnement politique, notamment en signant et promouvant une tribune.

Le référent rappelait qu'en principe, **les fonctionnaires jouissent, comme tout citoyen, de leur liberté d'opinion et d'expression** et, ce faisant, peuvent adhérer au parti politique de leur choix, y militer voire se présenter à une élection (moyennant le respect des dispositions du code électoral notamment). Toutefois, deux limites déontologiques sont apportées à ces libertés fondamentales et notamment à la seconde :

- **l'obligation de neutralité** qui impose aux agents publics une neutralité absolue, politique entre autres, **dans l'exercice de leurs fonctions** (article L. 121-2 du code général de la fonction publique) ;
- **le devoir de réserve**, d'origine jurisprudentielle, qui, **dans, mais aussi en dehors du service**, n'interdit pas aux agents d'exprimer leurs opinions, mais leur impose de faire preuve de prudence et de modération dans cette expression. Peu importe que l'agent ne critique pas l'administration (qu'il s'agisse de celle qui l'emploie ou de l'Administration de manière générale), cette réserve concerne l'expression de ses opinions personnelles de manière plus générale. En effet, l'objectif demeure aussi et toujours celui de préserver l'apparence de neutralité de l'Administration.

Enfin, le référent rappelait que de manière générale, les éventuels manquements à l'obligation de réserve sont appréciés compte tenu d'un ensemble d'éléments, qui peuvent parfois se combiner, dont principalement :

- la forme du propos ;
- le positionnement hiérarchique de l'agent et la nature de ses fonctions ;
- les circonstances de temps et de lieu dans lesquelles le propos s'est tenu et le degré de publicité ainsi occasionné.

Ainsi, dans le cas d'espèce, le référent estimait que le fait de prendre ouvertement et explicitement position, dans le cadre de la période électorale alors en cours, en signant une tribune qui avait vocation à être publiée et diffusée au plus grand nombre (via la presse nationale et les réseaux sociaux) pouvait, le cas échéant, être un élément retenu par son employeur pour caractériser un manquement à son devoir de réserve.

En effet, le référent citait l'exemple du juge administratif qui avait pu valider la révocation pour manquement à son devoir de réserve d'une agente qui, durant ses congés de maladie, avait publié sur son compte Facebook **sans restriction de diffusion**, mais aussi sur la page Facebook publique dédiée à la campagne électorale du maire de sa ville, des propos critiquant de manière virulente l'action de ce dernier et ce, peu importe qu'elle n'ait fait état à aucun moment de sa qualité d'agent public.¹⁰ Le référent notait toutefois qu'il s'agissait de propos et d'accusations très véhéments. À inverse, le référent notait que ledit juge avait pu an-

10. CAA Paris, 28 août 2023, n°22PA03737.

nuler la sanction disciplinaire infligée à un agent qui avait « fait état de ses opinions politiques défavorables à l'égard du candidat sortant et maire de la commune et appelé à voter contre lui » par l'envoi de SMS et de propos publiés sur son compte Facebook privé.

En effet, il a considéré que « ces prises de position, bien que rédigées en des termes inappropriés et irrévérencieux, en particulier à l'égard du maire, **n'excèdent toutefois pas les limites de la polémique électorale à laquelle les fonctionnaires, auxquels la liberté d'opinion est garantie, peuvent participer dans le respect de leur devoir de réserve** ».¹¹ Cependant, pour rendre cette décision, il a expressément noté que « ces messages n'étaient pas destinés à pouvoir être consultés par tous », qu'il n'a « à aucun moment fait état de sa qualité d'agent municipal » et qu'il occupait des fonctions comportant un « faible niveau de responsabilité ».

Aussi, les éventuels manquements au devoir de réserve s'appréciant de manière très concrètes et circonstanciées, l'appréciation du référent sur la possibilité de signer cette tribune sans que cela ne porte atteinte au devoir de réserve était limitée dès lors qu'il n'en connaissait pas le contenu avec précisions, que ce soient les éléments de fond qui y étaient développés ou la forme sous laquelle ils étaient présentés. C'est la raison pour laquelle son premier conseil prodigué à l'agent était, sous réserve de son contenu et notamment de la forme des propos qui y sont tenus, de ne pas signer ladite tribune. Si l'agent décidait malgré tout de la signer, **il était alors primordial que ni le nom, ni même la catégorie de son employeur public ne soient mentionnés**. Plus encore, le référent conseillait à l'agent que sa qualité d'agent public ne soit pas explicitement rattachée à sa signature.

Du reste, répondant à un argument développé par l'agent dans ce sens, le référent indiquait que le fait, pour cet agent, d'informer sa hiérarchie et recueillir son accord avant de signer la tribune était sans grande incidence dès lors que ladite signature découle d'une initiative de sa part totalement étrangère au service. Si un accord donné par sa hiérarchie pouvait être un

argument à avancer en cas de problématique ultérieure, cet « accord » ou « non-opposition » ne la lierait en aucun cas et l'agent ne serait alors pas à l'abri d'une évolution dans le temps du positionnement de cette même hiérarchie.

Enfin, s'agissant de la diffusion de cette tribune sur les réseaux sociaux, le référent répondait que là encore, cela dépendrait des circonstances suivant le même raisonnement que celui cité jusqu'ici :

- **pour Instagram** : sans préjudice d'autres éléments liés au caractère privé ou non du compte de l'agent, à l'usage de sa véritable identité ou d'un pseudonyme ou encore de son nombre d'abonnés et de leur qualité (collègues de travail...), il ne semblait pas proscrit par nature de diffuser, par exemple dans une story voire même sur une publication dédiée, la tribune et les moyens d'y contribuer, à condition de faire preuve d'une certaine retenue dans le message l'accompagnant et de ne pas faire référence à sa qualité d'agent public ;
- **pour LinkedIn** : le référent faisait part d'une réserve beaucoup plus grande s'agissant de ce réseau qui, s'il est lui aussi personnel, revêt une connotation professionnelle importante en ce qu'il lie l'agent à des personnes probablement issues pour la plupart de son environnement professionnel et qui, surtout, estampillait son profil de sa qualité d'agent public et de l'identité de son employeur actuel. **Aussi, le référent lui a conseillé de faire preuve d'une plus grande prudence s'agissant de ce réseau social en s'abstenant de toute publication sur ce support ;**
- **pour la conversation Whatsapp** : dès lors que celle-ci était préexistante (et n'aura donc pas été créée afin de diffuser la tribune) et ne comprenait que des contacts présents via des coordonnées et des liens affectifs personnels, rien ne s'opposait par nature à ce que l'agent diffuse cette tribune, **mais à condition de faire preuve d'une retenue toute particulière dans la manière de l'amener et dans les messages l'accompagnant.**

Enfin, les situations de conflits d'intérêts potentielles conduisent parfois les agents à avoir le réflexe de s'interroger spontanément : les situations ainsi exposées ou rapportées peuvent être très diverses, illustrant les interférences « courantes » pouvant survenir entre vies professionnelle et privée (intervention d'une association à laquelle appartient un agent auprès de la collectivité dans laquelle il travaille, déport d'une réunion liée à une expropriation initiée par la Ville et concernant un bien immobilier dont est propriétaire l'agent...), mais aussi des situations plus complexes (par exemple, le cas d'un lien de parenté unissant un DGA en charge des ressources humaines et la responsable d'une organisation syndicale représentée en interne et ses éventuelles répercussions).

En guise d'illustration, le référent a sélectionné une réponse apportée à une saisine, s'agissant de la possibilité, pour des agents travaillant dans un centre municipal de santé, de recevoir en consultations médicales d'autres agents de la collectivité et de leur prescrire, le cas échéant, un arrêt de travail.

11. CAA Nancy, 3 décembre 2015, n°14NC02361.



La possibilité, pour des agents du CMS, de recevoir en consultation médicale d'autres agents de la collectivité

Le référent a été saisi d'une interrogation relative à la possibilité pour des agents municipaux exerçant au sein d'un centre municipal de santé (CMS) de recevoir en consultation médicale d'autres agents de la même collectivité et de leur prescrire d'éventuels arrêts de travail.

Le référent commençait par rappeler qu'en vertu de l'article L. 121-5 du code général de la fonction publique, « constitue un conflit d'intérêts toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif des fonctions de l'agent public ». Si le champ de cette définition semblait relativement large, il demeurerait malgré tout délicat d'en déduire qu'un agent réalisant des consultations médicales au sein du CMS se trouvait nécessairement en situation de conflit d'intérêts dès lors que le patient qu'il examinait était lui aussi agent municipal.

En effet, la première raison à l'origine de cette absence d'automatisme dans la caractérisation d'un conflit d'intérêts tenait déjà au fait que les agents d'une même collectivité peuvent n'entretenir aucun lien de par leurs fonctions respectives, voire ne pas se connaître du tout.

Surtout, le référent rappelait que tout médecin est soumis au code de déontologie médicale prévu par les articles R. 4127-1 à R. 4127-112 du code de la santé publique. Il en découle des obligations spécifiques de probité et d'indépendance professionnelle en vertu desquelles un médecin recevant un collègue de travail doit, en principe et en l'absence d'éléments plaçant l'inverse, être regardé comme ayant observé ses obligations déontologiques, notamment en s'étant assuré que rien n'ait été de nature à faire obstacle à la tenue de la consultation médicale.

Aussi, il semblait excessif de présumer une infraction déontologique d'un médecin du CMS **du seul fait qu'il aurait reçu l'un de ses collègues, sans autres éléments faisant état de liens particuliers pour la caractériser**. À titre d'illustration, le juge administratif rappelait, à l'occasion d'une affaire¹² dans laquelle une agente contestait l'impartialité d'une commission de réforme ayant rendu un avis sur sa situation du fait de la présence, parmi les membres y siégeant, du président et d'un élu du conseil d'administration d'un centre de gestion avec lequel elle avait connu une situation conflictuelle, que :

– certes, le principe d'impartialité, qui s'impose à toute autorité administrative, faisait obstacle à

ce que participe à la séance de la commission de réforme toute personne susceptible d'avoir un **intérêt personnel** à l'affaire examinée ou une animosité particulière à l'égard de la personne concernée ;

– toutefois, il convenait bien pour la requérante **de démontrer la présence d'un tel intérêt ou d'une telle animosité à son égard** pour permettre de caractériser un conflit d'intérêts, et ce, quand bien même il existait une situation conflictuelle entre l'agente et des membres de l'instance en question.

C'est donc une appréciation *in concreto* qu'effectue le juge administratif en la matière, en atteste également le Conseil d'État qui, dans une autre affaire et pour rejeter l'éventualité d'un conflit d'intérêts, précisait qu'il ne ressortait d'aucune pièce du dossier que « les liens entre l'expert et les établissements ou médecins mis en cause auraient été de nature, par leur intensité ou leur régularité, à faire naître un conflit d'intérêts incompatible avec la mission d'expertise qui lui avait été confiée ». ¹³ D'ailleurs, dans la situation inverse ayant permis au juge de reconnaître l'existence d'un conflit d'intérêts et d'annuler l'avis d'une commission de réforme, celui-ci se fondait bien sur le fait que médecin qui y a siégé se trouvait être le conjoint de la personne qui a causé l'accident dont la reconnaissance d'imputabilité est demandée.¹⁴

En résumé et en étendant le raisonnement du juge à la situation d'espèce, il aurait fallu, pour chaque cas, que le médecin du CMS dispose d'un véritable intérêt personnel ou d'une animosité particulière suffisamment intense ou régulière à l'égard de l'agent municipal le consultant pour caractériser un éventuel conflit d'intérêts.

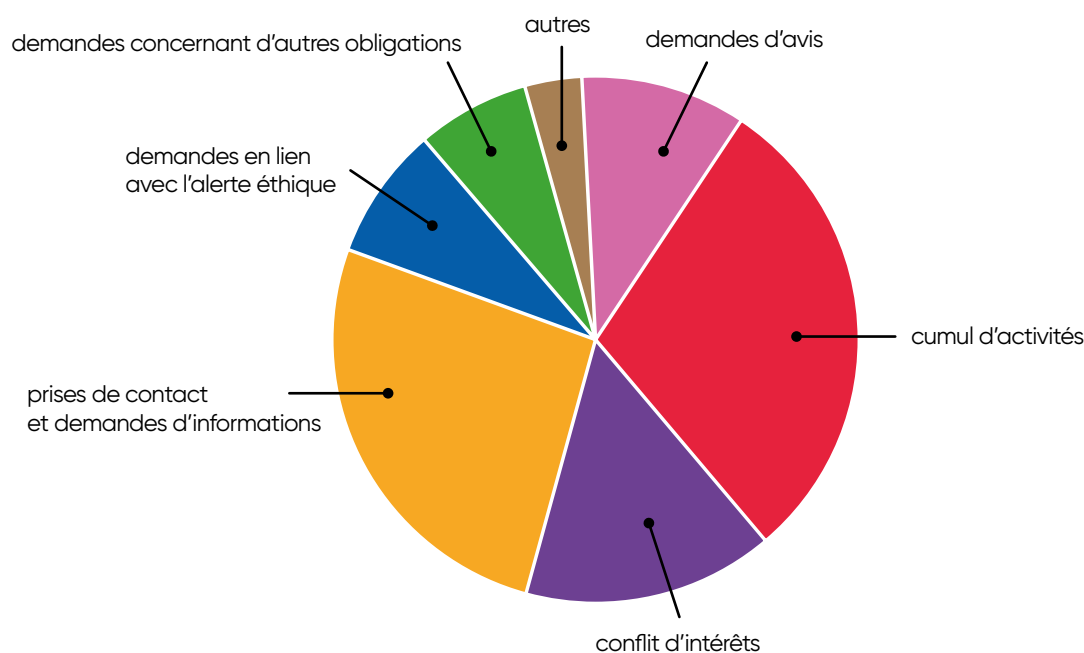
Aussi, il semblait délicat de considérer par principe que les seuls liens de collègues de travail unissant un médecin du CMS et un autre agent municipal qu'il recevrait en consultation médicale (et à qui il pourrait, le cas échéant, prescrire un arrêt de travail) seraient, par nature, constitutifs d'un conflit d'intérêts. En revanche, au-delà de la seule présomption, des éléments probants et suffisamment étayés de nature à établir avec certitude qu'un médecin du CMS se serait trouvé en véritable situation de conflit d'intérêts en recevant en consultation l'un de ses collègues au lieu de se déplacer (par exemple, un lien de parenté) pourraient effectivement interroger s'agissant du respect de ses obligations déontologiques spécifiques, ouvrant la porte à d'éventuelles suites (contestations de l'avis médical, disciplinaires...).

¹². CAA Nancy, 11 juin 2020, n°18NC00213.

¹³. CE, 1^{er} juin 2021, n°442568.

¹⁴. TA Grenoble, 10 octobre 2023, n°2103886.

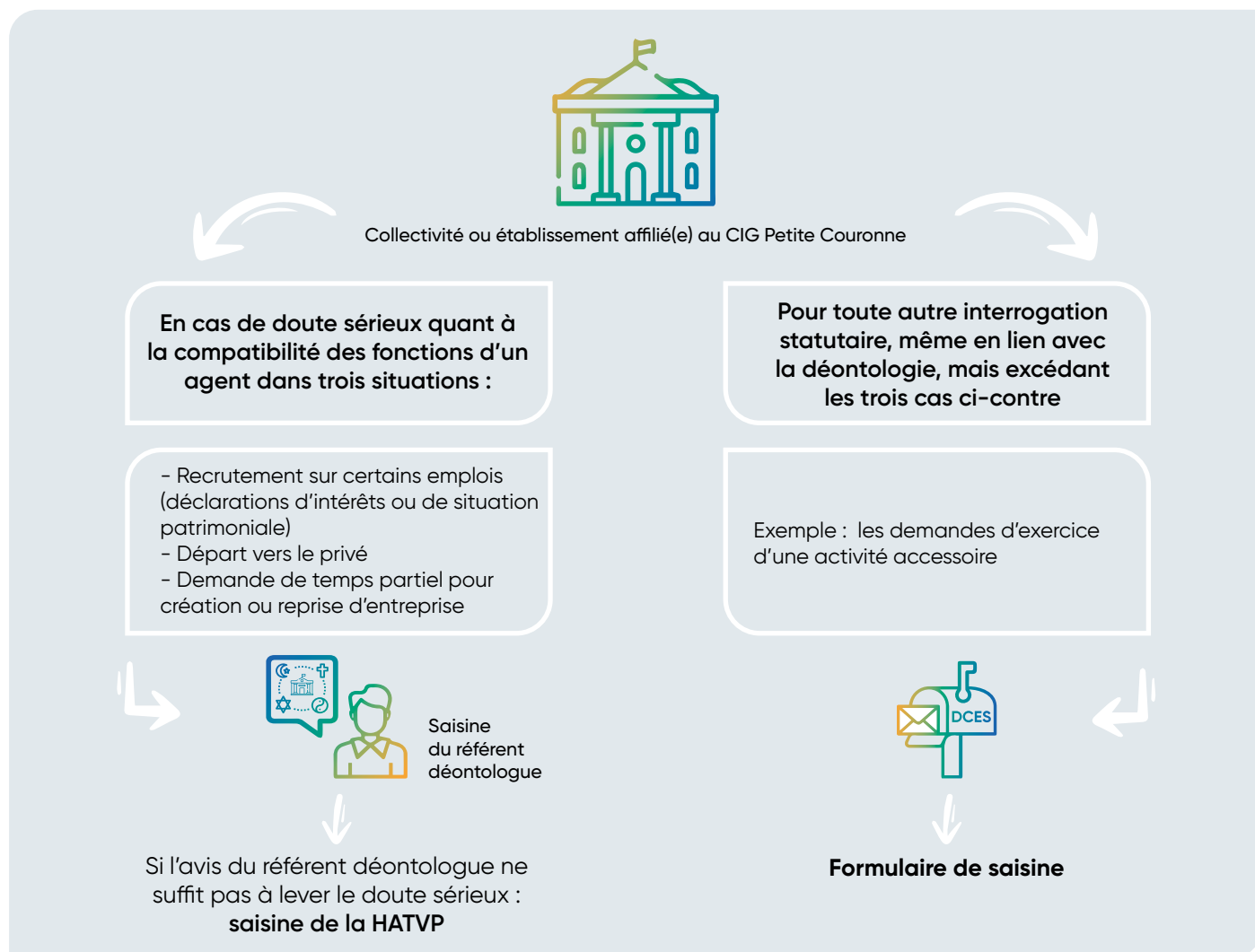
3. LES SOLLICITATIONS DU RÉFÉRENT DÉONTOLOGUE PROVENANT DES AUTORITÉS TERRITORIALES EN 2024



En 2024, le référent déontologue aura été sollicité à 69 reprises par des autorités territoriales. La baisse qu'accuse le nombre de saisines officiellement recensées par rapport à 2023 (115) s'explique par le fait que le nombre de saisines excédant le champ de compétences du référent déontologue a drastiquement diminué, à force de communication sur l'étendue de son rôle dont les contours demeurent parfois encore difficiles à appréhender pour les collectivités.

Malgré tout, le référent déontologue est encore régulièrement sollicité pour des sujets excédant son champ de compétences. Si, dans certaines circonstances, le référent s'emploie à adresser aux affiliés des éléments dont ils devraient tenir compte dans l'exercice de leur pouvoir d'appréciation, il renvoie systématiquement vers la direction du conseil et de l'expertise statutaires du CIG (le cas échéant²⁰) ou vers qui de droit (services internes chargés des affaires juridiques, conseil ou autorité extérieur(e)...).

²⁰. Cf. le tableau récapitulatif page **.



En 2024, les avis déontologiques émis se répartissaient comme suit :

AVIS	FAVORABLE	FAVORABLE AVEC RÉSERVES	DÉFAVORABLE
Concernant un recrutement	Néant	1	Néant
Concernant un départ vers le privé	1	1	4
Concernant une demande de temps partiel pour création ou reprise d'entreprise	Néant	1	Néant

En 2024, la plupart des demandes d'avis adressées par des autorités territoriales au référent déontologue portaient sur un doute sérieux éprouvé s'agissant du départ vers le privé de l'un de leurs agents.

Le référent rapporte ci-dessous deux exemples notables d'avis rendus à ce titre :



Avis favorable avec réserves émis s'agissant d'un agent en disponibilité souhaitant créer une SAS et utiliser des photographies réalisées dans le cadre de ses fonctions publiques

L'avis du référent déontologue était sollicité s'agissant d'un fonctionnaire qui, dans le cadre de sa disponibilité, avait fait part de son intention de créer une société par actions simplifiée (SAS) afin de proposer différentes prestations de conseil, sur l'ensemble du territoire français, dans quatre domaines exprimés pour certains dans des termes relativement génériques :

- valorisation du patrimoine culturel et muséal ;
- accompagnement à la rédaction de projets scientifiques et culturels ;
- réalisation de commissariats d'expositions ;
- recherches et écritures pour des synopsis d'ouvrages et de films.

Ce faisant, elle sollicitait de sa collectivité d'origine le droit d'utiliser, entre autres, des photographies présentant les expositions qu'elle avait pu concevoir, la muséographie du musée de la collectivité ou, encore, différentes réalisations.

Tout d'abord, le référent rappelait que le contrôle déontologique à effectuer lors du départ vers le privé d'un agent vise notamment à s'assurer, en vertu de l'article 24 du décret n°2020-69 du 30 janvier 2020 alors en vigueur, que l'activité envisagée par l'ex-agent ne risque pas de :

- compromettre le fonctionnement normal, l'indépendance ou la neutralité de son ancien service ;
- méconnaître les obligations déontologiques s'imposant à tout agent public ;
- le placer dans une situation de « *pantouflage* », forme que peut prendre le délit de prise illégale d'intérêts sanctionné à l'article 432-13 du code pénal.

Au sens de ce dernier article, un agent ne peut donc être recruté par une entreprise qu'il a contrôlée ou surveillée, ou concernant laquelle il a été amené à prendre ou formuler un avis sur une décision, au cours des trois dernières années d'exercice de son emploi public.

En l'espèce, l'activité privée qu'entendait exercer l'agent semblait s'inscrire dans un domaine rigoureusement proche de celui dans lequel il exerçait ses fonctions publiques ces dernières années. Surtout, il expliquait dans ledit courrier être intervenu directement dans diverses procédures de passation de marchés publics ainsi que dans le suivi de leur réalisation, ceci « *avec l'aide des [opérateurs] choisis* ».

Si le risque d'exposition au délit de pantouflage semblait à relativiser dès lors que l'agent entendait créer une SAS indépendamment de toute entreprise avec

laquelle il avait été en lien dans le cadre de ses fonctions exercées auprès de sa collectivité durant les trois dernières années, il paraissait toutefois opportun de lui rappeler le fait qu'il devait s'abstenir, dans un délai de trois ans, de tout contact professionnel avec l'ensemble des personnes, sociétés ou entreprises avec lesquelles il avait pu être en lien durant les trois dernières années de ses missions de service public, notamment dans le cadre de la préparation et du suivi des marchés publics qu'il a effectués.

Au-delà de cet aspect pénal et afin de limiter tout risque qu'il ne s'expose à une situation de conflit d'intérêts, d'autant plus s'il devait réintégrer les effectifs de sa collectivité au terme de sa disponibilité, d'autres réserves, usuelles en la matière, pouvaient être ajoutées afin de limiter tout risque de compromission ou de mise en cause du fonctionnement normal, de l'indépendance ou de la neutralité du service, ainsi que de méconnaissance par l'agent de ses propres obligations déontologiques. Il s'agissait par-là, non seulement de garantir l'impartialité du service public, mais aussi l'apparence de son impartialité. Ainsi, **ces réserves concernaient son périmètre d'intervention, qu'il soit personnel (interdiction de réaliser son activité privée lucrative au profit de personnes avec lesquelles il détenait un lien professionnel au cours des trois dernières années, qu'il s'agisse d'anciens collègues, d'administrés ou de prestataires extérieurs) ou géographique (interdiction d'effectuer son activité dans le ressort territorial de la collectivité)**. D'ailleurs, à titre d'exemple, l'ex-commission de la déontologie de la fonction publique, dans son rapport annuel de 2019, avait pu rendre un avis favorable concernant le départ d'agents vers le secteur privé assorti de certaines réserves liées à une interdiction, pendant trois ans, d'avoir toute relation professionnelle avec son administration d'origine (cf. avis n°19E0162 du 14 février 2019 ou n°19E1300 du 14 mars 2019).

Pour conclure, **le référent émettait donc un avis favorable à ce que l'agent exerce les activités listées dans son courrier et rappelées plus haut, assorti toutefois de certaines réserves liées à son périmètre d'intervention, tel qu'explicitées ci-dessus.**

Enfin, s'agissant de son interrogation relative à la possibilité d'utiliser des photographies, si la réponse à y apporter relève bien sûr du seul pouvoir d'appréciation de la collectivité, il apparaissait cependant peu opportun d'y répondre par l'affirmative telle qu'elle est formulée à ce stade. En effet, l'interrogation posée en l'espèce

revêtait une tournure générale rendant son acception particulièrement large. Or, si les photographies auxquelles faisait référence l'agent dans sa demande avaient été réalisées à l'initiative de la collectivité afin de promouvoir les diverses actions menées en matière de politiques culturelles, **la question de leur utilisation à des fins autres que l'intérêt général interroge inévitablement sur le plan déontologique et questionne également sur d'autres plans juridiques liés notamment à la propriété intellectuelle et au droit d'auteur** : à qui appartiennent les photographies ? Qui y figure ? Dans quel but précis ont-elles été prises ? Des autorisations ont-elles déjà été recueillies auprès de personnes pour les diffuser et, si oui, quelles mentions contiennent-elles et pour quelle durée d'applicabilité ? D'éventuelles œuvres d'art exposées apparaissent-elles et, si oui, dans quelles proportions sur l'image ? Autant d'interrogations rendant, au sens du référent, impossible d'y réserver une suite favorable en l'état.

Néanmoins, le référent concluait en précisant à la collectivité qu'elle pouvait envisager de demander à l'agent de préciser sa demande en désignant directement les photographies qu'il souhaitait utiliser. Ceci aurait pu **permettre à la collectivité d'apprécier, au cas par cas, la faisabilité et le cadre juridiques puis, le cas échéant, arbitrer sur les suites à y donner**. Dans cette perspective et sans préjudice, bien évidemment, de la possibilité pour tout agent de constituer son CV de manière neutre et objective en reprenant ses expériences professionnelles passées afin de pouvoir se vendre sur le marché de l'emploi, il conviendrait toutefois à son sens, pour la collectivité, de veiller à ne pas dévoyer l'objectif des photographies réalisées (promotion de sa politique culturelle, information des administrés sur des événements municipaux@...) en permettant qu'elles soient finalement utilisées une activité lucrative purement privée, totalement étrangère à l'intérêt général.



Avis défavorable émis s'agissant d'un agent souhaitant rejoindre une société liée à sa collectivité selon un montage complexe

Le référent était saisi au titre de l'article L. 124-4 du code général de la fonction publique (CGFP), concernant le souhait d'un agent, exerçant les fonctions de direction générale adjointe au sein d'une collectivité, d'exercer l'activité de chef de projet auprès d'une société X dans le cadre d'une disponibilité pour convenances personnelles.

Le contrôle déontologique à effectuer poursuivait donc deux finalités :

- préserver le service de toute atteinte qui serait portée à son bon fonctionnement, son indépendance ou sa neutralité ;
- **prévenir toute exposition de l'agent intéressé au délit de prise illégale d'intérêts.**

Sur ce dernier point, le référent rappelait, là encore, les dispositions de l'article 432-13 du Code pénal et, notamment, celles de son deuxième alinéa qui étendent l'interdiction ainsi posée à toute « *entreprise privée qui possède au moins 30% de capital commun ou a conclu un contrat comportant une exclusivité de droit ou de fait* » avec une entreprise répondant à l'un des critères précités. En effet, l'ex-commission de déontologie de la fonction publique (désormais supprimée, mais dont les décisions continuent de faire jurisprudence) rappelait bien, **dans son rapport annuel d'activité de 2019** (p. 36), que ledit article 432-13 vise tant « *l'entreprise qui détient au moins 30 % du capital de cette entreprise (« mère »), celle dont le capital*

est, à hauteur de 30 % au moins, détenu par cette entreprise (« fille ») et celle dont le capital est détenu, à hauteur de 30 % au moins, par une entreprise qui détient aussi 30 % au moins du capital de l'entreprise que l'agent entend rejoindre (« sœur ») » (la circulaire diffusée par la DGAFP le 31 octobre 2007 le rappelle aussi expressément en sa page 4).

Or, en l'espèce :

D'une part, l'agent avait reçu une promesse d'embauche auprès de la société X qui constituait une filiale détenue à 100% par le groupe Z. Dans le même temps, une société Y, sélectionnée en qualité d'actionnaire opérateur économique à hauteur de 50% au terme d'une procédure d'appel d'offres lancée par sa collectivité, est elle-même une filiale du groupe Z.

D'autre part, durant les trois dernières années, l'agent exerçait les fonctions de directeur général adjoint de sa collectivité. Sa fiche de poste listait les missions qui étaient les siennes en cette qualité, notamment entretenir des « *relations transversales* » avec, entre autres, les « *partenaires et instances publiques [et] les prestataires privés* » et « *garantir, avec le Directeur, le respect du contrat signé avec la SEMOP constituée pour la réalisation d'une mission spécifique* ».

Par ailleurs, en parallèle de ces mêmes fonctions, l'agent était précisément, depuis deux ans, mis à disposition, à hauteur de 50% de son temps de travail, de ladite SEMOP en qualité de directeur général adjoint.

Or, la convention de renouvellement de mise à disposition stipulait que l'agent contribue, en cette qualité, « à la mission de conseil du Directeur général des services et des membres de l'organe délibérant par **des avis technique, organisationnel, juridique et financier sur la stratégie d'exploitation, la définition des objectifs de la mission confiée et sa mise en œuvre opérationnelle** ». Ainsi, il était chargé, entre autres, de « **[veiller] au déploiement d'une stratégie de développement durable cohérente avec celle de la collectivité** » au sein d'une société dont cette dernière était actionnaire à 50%, à parts égales avec la société Y.

À tout le moins, l'agent avait donc été amené, dans l'exercice des fonctions qui ont été les siennes durant les trois dernières années, à, notamment :

- exercer un pouvoir de surveillance et de contrôle, en qualité de directeur adjoint, sur le contrat signé avec la SEMOP, laquelle compte la société Y comme actionnaire opérateur économique détenant une part supérieure à 30% et désignée en cette qualité par un marché public attribué par la collectivité ;
- proposer, en cette même qualité, des décisions s'agissant des orientations à retenir dans le cadre de la stratégie d'exploitation incluant un secteur géré par ladite SEMOP ;
- proposer des décisions, cette fois en qualité de directeur général adjoint de la SEMOP, aux membres dirigeants de cette dernière s'agissant d'opérations à réaliser.

À titre d'illustration, le référent notait que l'ex-commission de déontologie de la fonction publique avait pu considérer qu'un agent souhaitant rejoindre les effectifs d'une filiale d'une société concernant laquelle il avait seulement « validé des notes, élaborées au sein du bureau qu'il dirigeait » avait donc, à ce titre, « effectivement participé à la surveillance et au contrôle de cette entreprise », contrevenant ainsi aux dispositions de l'article 432-13 du Code pénal (v. son avis n°14E0153 du 13 février 2014).

La nature des missions exercées par l'agent au cours des trois dernières années, auprès d'une SEMOP détenue à hauteur de 50% par la société Y voire directement en lien avec cette dernière (Y étant elle-même filiale du groupe Z au même titre que la société X), semblait donc entrer dans le champ d'application de l'article 432-13 précité du Code pénal. Aussi et conformément aux dispositions citées plus haut, recevoir une participation par travail au profit de cette dernière semblait exposer l'agent au délit de prise illégale d'intérêts sous sa forme du pantouflage et ce, peu importe que l'activité projetée s'effectuerait indépendamment de tout lien direct avec sa collectivité d'origine ou la SEMOP.

Aussi, **l'ensemble de ces éléments avait conduit le référent à émettre un avis d'incompatibilité s'agissant du souhait de cet agent de travailler pour la société X tant qu'un délai de trois années ne se sera pas écoulé entre son dernier contact avec SEMOP ou la société Y et son recrutement.**

4. INTERVENTIONS ET SESSIONS DE SENSIBILISATIONS ASSURÉES EN 2024

Bien que ce ne soit pas prévu par les textes en vigueur, le référent déontologue du CIG a poursuivi le travail de sensibilisation entamé en 2023 en intervenant auprès de collectivités et d'établissements affiliés qui le souhaitent. Ainsi, en 2024, ces interventions en vue de sensibiliser les agents à leurs obligations déontologiques auront pris différentes formes :

– Dans la continuité de celles assurées en 2023 auprès d'affiliés demandeurs, **6 sessions de sensibilisation aux obligations déontologiques** organisées auprès de cinq collectivités :

- › un comité de direction ;
- › trois collectifs de cadres ;
- › un service de police municipale ;
- › l'ensemble des agents d'un CCAS.

Celles-ci permettaient ainsi d'aborder les différentes obligations des agents publics de manière participative, aux moyens de quiz et cas

pratiques tirés directement de la jurisprudence.

– **2 interventions à l'occasion de deux séminaires** organisés par un affilié :

- › un séminaire adressé aux cadres et relais RH portant sur le **cumul d'activités** (cadre juridique, procédure et points de vigilance) ;
- › un séminaire organisé et porté par le directeur de l'achat et des marchés publics relatif à la **déontologie de l'achat public et à la prévention des risques pénaux en matière de commande publique**.

– **7 sessions de sensibilisation spécifiques auprès d'une collectivité**, conçues et assurées en partenariat avec les services internes chargés des questions de déontologie, d'audit interne et de maîtrise des risques en vue de sensibiliser l'ensemble des agents à leurs obligations et aux dispositifs de signalements et d'alerte.

Rapport annuel d'activités 2024



SEPTEMBRE 2025