

Exercice d'une activité accessoire ou création d'entreprise ?

Aux termes de l'article 25 bis de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, issu de la loi du 20 avril 2016, 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 de ses fonctions ».

Tous les agents se voient imposer la double obligation de faire cesser immédiatement et/ou de prévenir les situations de conflit d'intérêts dans lesquelles ils se trouvent ou pourraient se trouver.

Tout agent public est soumis à une obligation d'exclusivité : aux termes de l'article L. 121-3 du Code général de la fonction publique, « l'agent public consacre l'intégralité de son activité professionnelle aux tâches qui lui sont confiées ». Selon l'article L. 123-1, « l'agent public ne peut exercer, à titre professionnel, une activité privée lucrative de quelque nature que ce soit » qu'à certaines conditions. Le cumul d'activités professionnelles par les agents publics est régi par l'article 25 septies de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. Ces dispositions législatives sont reprises dans le Code général de la fonction publique (CGFP), entré en vigueur le 1er mars 2022, aux articles L. 123-1 à L. 123-10. Les dispositions de la loi sont complétées par celles du décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020 relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique.

La violation des règles relatives au cumul d'activités par un agent public peut entraîner des poursuites disciplinaires et donner lieu au reversement des sommes perçues au titre des activités interdites, par voie de retenue sur le traitement (L. 1983, art. 25 septies VI / CGFP, art. L. 123-9).

Toute activité professionnelle exercée en cumul avec les fonctions publiques nécessite en principe d'obtenir une autorisation de la part de la collectivité employeur.

Attention : l'exercice d'une **activité bénévole** au profit de personnes publiques ou privées sans but lucratif est libre, à condition toutefois que cette activité ne porte pas atteinte au fonctionnement normal, à l'indépendance ou à la neutralité du service et ne place pas l'intéressé en situation de méconnaître l'article 432-12 du Code pénal. De même, la **production des œuvres de l'esprit** (photographie artistique, écriture d'un roman, etc.) ne nécessite pas d'autorisation.

Il convient ainsi de distinguer deux régimes d'autorisation pour l'exercice d'une activité privée lucrative : il convient ainsi de distinguer deux régimes d'autorisation pour l'exercice d'une activité privée lucrative :

- ↳ l'autorisation d'exercer une activité accessoire, en cumul avec les fonctions publiques à temps plein (L. 1983, art. 25 septies IV / CGFP, art. L. 123-7) qui peut être renouvelée indéfiniment ;
- ↳ l'autorisation de temps partiel pour création ou reprise d'entreprise, qui implique l'exercice des fonctions publiques à temps partiel et est nécessairement limitée dans le temps (L. 1983, art. 25 septies III / CGFP, art. L. 123-8).

Distinction entre activité accessoire et création ou reprise d'entreprise

Exercice d'une activité accessoire	Création ou reprise d'entreprise
Art. 25 septies IV de la loi du 13 juil. 1983 : art. L. 123-7 du CGFP	Art. 25 septies III de la loi du 13 juil. 1983 : art. L. 123-8 du CGFP
Possible en cumul avec les fonctions à temps plein à condition d'obtenir l'autorisation de l'employeur	Obligation d'obtenir l'autorisation d'exercer ses fonctions à temps partiel

Exercice d'une activité accessoire	Création ou reprise d'entreprise
Pas de durée fixée par la loi mais l'administration peut fixer une durée d'1 ou 2 ans Renouvelable indéfiniment	Durée maximale de 3 ans, renouvelable 1 an
Peut donner lieu à la création d'une micro-entreprise	Création de tout type d'entreprise (micro-entreprise, SA, SARL...).

1. L'exercice d'une activité accessoire (L.1983, art.25 septies IV / CGFP, art. L.123-7)

Le fonctionnaire peut être autorisé par son autorité hiérarchique « à exercer à titre accessoire une activité, lucrative ou non, auprès d'une personne ou d'un organisme public ou privé dès lors que cette activité est compatible avec les fonctions qui lui sont confiées et n'affecte pas leur exercice ».

Selon les dispositions de l'article 6 du décret de 2017 précité, remplacées par les dispositions similaires de l'article 11 du décret du 30 janvier 2020, les activités exercées à titre accessoire susceptibles d'être autorisées sont les suivantes :

- ↳ Expertise et consultation ;
- ↳ Enseignement et formation ;
- ↳ Activité à caractère sportif ou culturel, y compris encadrement et animation dans les domaines sportif, culturel ou de l'éducation populaire ;
- ↳ Activité agricole au sens du premier alinéa de l'article L. 311-1 du Code rural et de la pêche maritime dans des exploitations agricoles constituées ou non sous forme sociale ;
- ↳ Activité de conjoint collaborateur au sein d'une entreprise artisanale, commerciale ou libérale mentionnée à l'article R. 121-1 du Code de commerce ;
- ↳ 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, permettant au fonctionnaire de percevoir, le cas échéant, les allocations afférentes à cette aide ;
- ↳ Travaux de faible importance réalisés chez des particuliers ;
- ↳ Activité d'intérêt général exercée auprès d'une personne publique ou auprès d'une personne privée à but non lucratif ;
- ↳ Mission d'intérêt public de coopération internationale ou auprès d'organismes d'intérêt général à caractère international ou d'un État étranger ;
- ↳ Services à la personne mentionnés à l'article L. 7231-1 du Code du travail ;
- ↳ Vente de biens produits personnellement par l'agent.

Voir, pour des exemples concrets, le tableau reproduit en annexe.

L'autorité hiérarchique accorde à l'agent l'autorisation de cumul sans avoir l'obligation de saisir préalablement, ni la Commission de déontologie de la fonction publique, ni, à compter du 1er février 2020, le référent déontologue ou la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP).

La loi (L. 1983, art. 25 septies IV / CGFP, art. L. 123-1, al. 3) précise que « cette activité peut être exercée sous le régime prévu à l'article L. 613-7 du Code de la sécurité sociale ». **Une activité accessoire peut donc donner lieu à la création d'une micro-entreprise.** Le décret du 30 janvier 2020 relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique (art. 11) précise que les activités accessoires mentionnées aux 1° à 9° peuvent être exercées sous le régime de la micro-entreprise, tandis que pour les activités mentionnées aux 10° et 11° (services à la personne ; vente de biens produits personnellement par l'agent), la création d'une micro-entreprise est **obligatoire**.

S'il obtient l'autorisation de cumul, l'agent peut continuer d'exercer ses fonctions à temps complet. Même si l'activité accessoire donne lieu à la création d'une micro-entreprise, l'agent n'est pas obligé de demander à exercer ses fonctions à temps partiel, comme c'est le cas, lorsqu'il relève du régime de création ou reprise d'entreprise.

Ni la loi, ni le décret ne limite la durée de l'autorisation. L'administration employeur peut exiger que la demande d'autorisation soit renouvelée régulièrement, tous les ans ou tous les deux ans. En revanche, l'autorisation est renouvelable indéfiniment.

2. La création ou reprise d'entreprise (L.1983, art.25 septies III / CGFP, art. L.123-8)

Il est en principe interdit au fonctionnaire de créer ou de reprendre une entreprise (L. 1983, art. 25 septies I / CGFP, art. L. 123-1). Néanmoins, l'agent peut se voir accorder **l'autorisation d'exercer son service à temps partiel, pour créer ou reprendre une entreprise**. L'autorisation d'accomplir un service à temps partiel, « est accordée, sous réserve des nécessités de la continuité et du fonctionnement du service et compte tenu des possibilités d'aménagement de l'organisation du travail ». Elle n'est donc pas accordée de droit à l'agent qui en fait la demande.

L'autorisation était accordée pour une durée maximale de 3 ans (2 ans, renouvelable pour une durée d'un an). La loi du 6 août 2019 relative à la transformation de la fonction publique a allongé la durée de l'autorisation : à compter du 1^{er} février 2020, l'autorisation d'exercer ses fonctions à temps partiel pour créer ou reprendre une entreprise est accordée pour une durée de 4 ans (3 ans, renouvelable pour une durée d'un an).

La quotité de travail n'est pas fixée par la loi : c'est à l'autorité territoriale d'en décider en fonction des nécessités du service. La loi précise simplement que **le temps partiel ne peut être inférieur au mi-temps**.

En outre, jusqu'au 1^{er} février 2020, la demande d'autorisation était soumise au contrôle préalable systématique de la Commission de déontologie de la fonction publique. Celle-ci était chargée de vérifier si l'activité qu'exerce le fonctionnaire risque de compromettre ou de mettre en cause le fonctionnement normal, l'indépendance ou la neutralité du service, de méconnaître tout principe déontologique mentionné à l'article 25 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires ou de placer l'intéressé en situation de commettre l'infraction prévue à l'article 432-12 du Code pénal (prise illégale d'intérêt). **À compter du 1^{er} février 2020, c'est à l'autorité hiérarchique qu'il revient d'apprécier la compatibilité du projet de création d'entreprise avec les fonctions exercées par le fonctionnaire au cours des trois années précédant sa demande d'autorisation. En cas de doute sérieux, l'autorité hiérarchique saisit le référent déontologue. Si l'avis rendu par ce dernier n'a pas permis de lever le doute, l'autorité hiérarchique saisit la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP).** Seuls certains emplois « dont le niveau hiérarchique ou la nature des fonctions le justifient, mentionné sur une liste établie par décret en Conseil d'État » sont soumis au contrôle systématique de la HATVP, saisie par l'autorité hiérarchique, ou à défaut, par le fonctionnaire.

S'il obtient l'autorisation d'exercer ses fonctions à temps partiel pour créer ou reprendre une entreprise, l'agent peut choisir le type de société qui lui paraît le plus adapté: non seulement micro-entreprise, mais aussi EI, EURL, SARL, SAS, etc.

Activité accessoire au sens de l'article 11 du décret du 30 janvier 2020 relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique

Objet de l'activité	Activité accessoire ?	Observations
Accompagnement (coaching) de particuliers sur la sobriété énergétique au sein de leurs choix de vie	Non	
Animateur de centres aérés ou colonies de vacances	Oui	Art. 11 du décret du 30 janv. 2020 : « 3° Activité à caractère sportif ou culturel, y compris encadrement et animation dans les domaines sportif, culturel ou de l'éducation populaire ».

Objet de l'activité	Activité accessoire ?	Observations
Ateliers de massages bébé	Oui/Non	Oui, cette activité peut relever de l'art. 11 du décret du 30 janv. 2020 : « 2° Enseignement et formation », dès lors qu'il s'agit de former les parents et que la formatrice effectue les gestes sur un mannequin.
Coaching professionnel	Non	V. rapport annuel 2017 de la Commission de déontologie, p. 48: « s'il n'appartient qu'à l'administration dont relève l'agent, sans avis préalable de la Commission, de l'autoriser à exercer une activité privée de formation à la gestion du stress, au management et à la conduite du changement, dès lors qu'elle est au nombre des activités accessoires mentionnées au b) du 1° de l'article 6 du décret du 27 janvier 2017, en revanche la Commission est compétente pour se prononcer sur l'activité de coaching professionnel que le même agent souhaite exercer en cumul, dès lors que cette activité n'est pas accessoire au sens des dispositions du même article » (avis n°17T3690, 12 oct. 2017).
Coach sportif	Oui	Art. 11 du décret du 30 janvier 2020 : « 3° Activité à caractère sportif ou culturel »
Co-gérant SARL dirigé par un membre de la famille	Non	
Conseil dans la gestion du patrimoine, la rénovation énergétique de l'habitat, etc.	Non	L'activité de conseil ne peut être considérée comme une activité d'« expertise et consultation », au sens du 1° de l'art. 11 du décret du 30 janv. 2020. Les activités d'expertise ou de consultation, au sens de l'article 11, 1° du décret du 30 janv. 2020, correspondent à des activités nécessairement ponctuelles et doivent être distinguées de la fourniture de prestation de services (v. par ex, avis n° 17T5417 du 11 janv. 2018 de la Commission de déontologie de la fonction publique, cité in rapport d'activité 2018, p. 52).
Conseiller en produits naturels (produits de phytothérapie, d'aromathérapie, cosmétiques naturels ou des compléments alimentaires)	Non	

Objet de l'activité	Activité accessoire ?	Observations
Cours de yoga, de cuisine, etc.	Oui	Art. 11 du décret du 30 janvier 2020 : « 2° Enseignement et formation ». Remarque : les enseignements et formations peuvent être dispensés sans qu'ils présentent nécessairement un lien avec les compétences mises en œuvre au titre de l'activité principale, comme c'était le cas sous l'empire de la réglementation antérieure à la loi du 2 févr. 2007 de modernisation de la fonction publique.
Création de jeux de société	Oui/Non	La vente de jeux de société fabriqués artisanalement par l'agent constitue une activité accessoire au sens de l'article 11 du décret du 30 janv. 2020 « 11° Vente de biens produits personnellement par l'agent ». S'il s'agit de commercialiser des jeux qui ne sont pas fabriqués personnellement par l'agent, l'activité peut être considérée comme la production d'une œuvre de l'esprit (susceptible d'être exercée librement). Dans ce cas, le conditionnement du jeu doit résulter d'un effort créatif certain, être empreinte de la personnalité de son créateur. Si tel n'est pas le cas, l'activité nécessite une autorisation d'exercer ses fonctions publiques à temps partiel pour création d'entreprise.
Création d'un espace de détente intergénérationnel avec animations	Non	
DJ, animateur de soirées	Non	V. FAQ mise en ligne par la DGAFP : Selon une jurisprudence constante de la Commission de déontologie, ces activités ne sont pas, en elles-mêmes, des activités sportives ou culturelles mais relèvent principalement de l'évènementiel.
Extras dans la restauration	Non	
Formation à la prothésie ongulaire		

Objet de l'activité	Activité accessoire ?	Observations
Formation à la prothésie ongulaire	Non	Art. 11 du décret du 30 janv. 2020 : « 2° Enseignement et formation ». Remarque : les enseignement et formations peuvent être dispensés sans qu'ils présentent nécessairement un lien avec les compétences mises en œuvre au titre de l'activité principale, comme c'était le cas sous l'empire de la réglementation antérieure à la loi du 2 févr. 2007 de modernisation de la fonction publique. En revanche, l'activité même de prothésiste ongulaire ne fait pas partie de la liste des activités accessoires.
Formatrice petite enfance	Oui	Art. 11 du décret du 30 janv. 2020 : « 2° Enseignement et formation ».
Gestion d'un gîte	Non	
Graphothérapie (activité de rééducation de l'écriture qui s'adresse aux enfants et adolescents qui ont des difficultés à écrire - pour qui l'écriture est lente/douloureuse ou illisible-, et de ce fait, entravent leurs apprentissages scolaires).	Non	
Guérisseur	Non	
Guide touristique	Oui	Art. 11 du décret du 30 janv. 2020 : « 3° Activité à caractère sportif ou culturel, y compris encadrement et animation dans les domaines sportif, culturel ou de l'éducation populaire ». V. FAQ mise en ligne par la DGAFP.
Hôte de caisse	Non	
Kinésologue	Non	
Missions via l'application ROAMLER (courtes missions, consistant, par exemple, à vérifier la disponibilité de certains articles présents en libre service dans les magasins)	Non	
Petsitting : garde et promenade d'animaux domestiques	Oui	Art. 11 du décret du 30 janv. 2020 : « 7° Travaux de faible importance réalisés chez des particuliers » V. aussi la circulaire FP n° 2157 du 11 mars 2008 relative au cumul d'activités.

Objet de l'activité	Activité accessoire ?	Observations
Photographie sociale (mariages, baptêmes, etc.)	Non	Si les photographies présentent une dimension artistique, alors l'activité de photographe peut être exercée librement. En vertu du V de l'article 25 septies de la loi du 13 juil. 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, les fonctionnaires peuvent librement exercer une activité consistant en la production d'œuvres de l'esprit. L'agent est alors considéré comme « photographe auteur » : ses photos sont réalisées en exemplaire unique ou bien en nombre limité mais numérotées ; elles sont signées.
Porteur de cercueils	Non	
Praticienne méthode PEC (psycho-émotionnelle, énergétique et corporelle)	Non	
Projectionniste de cinéma, technicien son/lumière (par ex. dans un théâtre)	Non	V. FAQ mise en ligne par la DGAFP : Selon une jurisprudence constante de la Commission de déontologie, ces activités ne sont pas, en elles-mêmes, des activités sportives ou culturelles mais relèvent principalement de la filière technique.
Secrétaire administratif dans une entreprise	Non	
Serveur dans un bar	Non	
Sophrologue, psychologue, etc.	Non	L'activité de conseil ne peut être considérée comme une activité d'« expertise et consultation », au sens du 1° de l'art. 11 du décret du 30 janv. 2020. Le terme de consultation ne couvre pas la consultation médicale ou paramédicale exercée à titre libérale. V. FAQ mise en ligne par la DGAFP : « une psychologue scolaire ne peut pas donner des consultations en dehors de ses heures de service dans le cadre du régime de l'activité accessoire ».
Taxi	Non	

Objet de l'activité	Activité accessoire ?	Observations
Thérapeute de couples	Non	L'activité de conseil ne peut être considérée comme une activité d'« expertise et consultation », au sens du 1° de l'art. 11 du décret du 30 janv. 2020. Les activités d'expertise ou de consultation, au sens de l'article 11, 1° du décret du 30 janv. 2020, correspondent à des activités nécessairement ponctuelles et doivent être distinguées de la fourniture de prestation de services. Ainsi l'activité de thérapeute de couples ou de familles s'adressant aux particuliers ne constitue une activité de consultation, laquelle doit être effectuée à la demande d'une personne ou d'un organisme public ou privé dont l'identité doit être mentionnée dans la demande d'autorisation (avis n° 17R0010 du 14 déc. 2017, cité in rapport public 2017 de la Commission p. 48-49).
Travaux de jardinage chez des particuliers	Oui	Art. 11 du décret du 30 janv. 2020 : « 7° Travaux de faible importance réalisés chez des particuliers ».
Vente de miel sur les marchés locaux par un agent qui possède ses propres ruches	Oui	Art. 11 du décret du 30 janv. 2020 : « 4° Activité agricole » La vente des produits tirés d'un patrimoine agricole de dimension modeste constitue bien une activité agricole susceptible d'être exercée en cumul avec les fonctions publiques à temps plein. V. la circulaire FP n° 2157 du 11 mars 2008 relative au cumul d'activités V. aussi question écrite n° 22623 du sénateur Jean-Louis Masson.
Vigile, stadier dans une enceinte sportive	Non	V. FAQ mise en ligne par la DGAFP : Selon une jurisprudence constante de la Commission de déontologie, ces activités ne sont pas, en elles-mêmes, des activités sportives ou culturelles mais relèvent principalement de la filière de la sécurité.