

La déontologie des agents publics

Le cumul d'activités par les agents publics : exercice d'une activité accessoire ou création d'entreprise ?

Le cumul d'activités par les agents publics est régi par [l'article 25 septies de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires](#). Les dispositions de la loi sont complétées par celles du décret n° 2017-105 du 27 janvier 2017 relatif à l'exercice d'activités privées par des agents publics et certains agents contractuels de droit privé ayant cessé leurs fonctions, aux cumuls d'activités et à la commission de déontologie de la fonction publique, désormais abrogé et remplacé par le [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 donne lieu au reversement des sommes perçues au titre des activités interdites, par voie de retenue sur le traitement (art. 25 septies VI de la loi du 13 juillet 1983).

Il convient de distinguer deux régimes : celui de la création ou reprise d'entreprise (article 25 septies III) et celui de l'exercice d'une activité accessoire (article 25 septies IV).

I. La création ou reprise d'entreprise

Il est en principe interdit au fonctionnaire de créer ou de reprendre une entreprise (article 25 septies I de la loi du 13 juil. 1983). 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.

2. L'exercice d'une activité accessoire

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 Etat étranger ;**
- ↳ **Services à la personne** mentionnés à l'article L. 7231-1 du code du travail ;
- ↳ **Vente de biens produits personnellement par l'agent.**

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

La loi (article 25 septies IV) précise « *par dérogation au 1^o du I du présent article, ces activités peuvent être exercées sous le régime prévu à l'article L. 133-6-8 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^o à 9^o peuvent être exercées sous le régime de la micro-entreprise, tandis que pour les activités mentionnées aux 10^o et 11^o (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.