



Le cumul d'emplois dans la fonction publique

Peut-on cumuler une activité privée lucrative en plus de son emploi public ? La règle générale dit que non mais comme nous sommes en France où toute règle a ses exceptions, celle-ci n'y échappe pas. Revue de détail.

L'article 25 de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires modifiée commence par poser comme principe, l'interdiction de cumuler son emploi public avec une autre activité (I), puis permet des dérogations (II), pour enfin sanctionner le non-respect de ces prescriptions (III).

I. Le principe : l'interdiction de cumuler un emploi public avec une autre activité

Les fonctionnaires et agents non titulaires de droit public consacrent l'intégralité de leur activité professionnelle aux tâches qui leur sont confiées. Ils ne peuvent exercer à titre professionnel une activité privée lucrative de quelque nature que ce soit⁽¹⁾.

Cette interdiction est justifiée par le fait qu'un tel cumul pourrait nuire aux intérêts de son administration : il pourrait « réduire l'attention portée par l'agent à sa mission publique » et « exposer l'agent à des tentations et des confusions »⁽²⁾.

Toutefois, la récente réforme a conduit à préciser au sein de la loi, les activités interdites. Et, **sont interdites, y compris si elles sont à but non lucratif, les activités privées suivantes :**

1. La participation aux organes de direction de sociétés ou d'associations à but lucratif⁽³⁾.
2. Le fait de donner des consultations, de procéder à des expertises et de plaider en justice dans les litiges intéressant toute personne publique, le cas échéant devant une juridiction étrangère ou internationale, sauf si cette prestation s'exerce au profit d'une personne publique.
3. La prise, par eux-mêmes ou par personnes interposées, dans une entreprise soumise au contrôle de l'administration à laquelle ils appartiennent ou en relation avec cette dernière, d'intérêts de nature à compromettre leur indépendance.

Ces activités sont donc toujours interdites et ne souffrent d'aucune dérogation mais il existe des activités qui peuvent se cumuler avec un emploi public sous certaines conditions.

II. Les exceptions : la possibilité de cumuler un emploi public avec une autre activité

Certaines activités énoncées dans l'article 25 de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 précitée peuvent être exercées selon trois modalités différentes : avec autorisation (A), sous réserve de déclaration (B) ou bien sans aucune modalité préalable (C).

⁽¹⁾ Article 25-I de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires modifiée.

⁽²⁾ AN, rapport n°3173, J-A Benisti, 21.06.2006 p 76.

⁽³⁾ Circulaire n° 2157 du 11 mars 2008 relative au cumul d'activités.





A. Les cumuls avec autorisation⁽⁴⁾

Les fonctionnaires et agents non titulaires de droit public peuvent être autorisés à exercer, dans des conditions fixées par décret n°2007-658 du 2 mai 2007 relatif au cumul d'activités des fonctionnaires, des agents non titulaires de droit public et des ouvriers des établissements industriels de l'Etat, 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 leur sont confiées et n'affecte pas leur exercice⁽⁵⁾.

Les activités exercées à titre accessoire et susceptibles d'être autorisées sont les suivantes⁽⁶⁾ :

- Expertises ou consultations auprès d'une entreprise ou d'un organisme privés⁽⁷⁾.
- Enseignements ou formations.
- Activité agricole⁽⁸⁾.
- Travaux d'extrême urgence dont l'exécution immédiate est nécessaire pour prévenir des accidents imminents ou organiser des mesures de sauvetage.
- Travaux ménagers de peu d'importance réalisés chez des particuliers.
- 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 à l'agent de percevoir, le cas échéant, les allocations afférentes à cette aide.
- Activité de conjoint collaborateur au sein d'une entreprise artisanale ou commerciale.
- Activité d'intérêt général exercée auprès d'une personne publique ou auprès d'une personne privée à but non lucratif⁽⁹⁾ ;

- Une mission d'intérêt public de coopération internationale ou auprès d'organismes d'intérêt général à caractère international ou d'un Etat étranger, pour une durée limitée⁽¹⁰⁾.

L'exercice de ces activités est subordonné à la délivrance d'une autorisation par l'autorité dont relève l'agent intéressé (seuls les travaux d'extrême urgence peuvent être exécutés sans attendre de réponse)⁽¹¹⁾. L'administration dispose d'un délai d'un mois pour répondre.

B. Les cumuls avec déclaration⁽¹²⁾

1. La création ou la reprise d'une entreprise : Le fonctionnaire ou l'agent non titulaire de droit public peut, après déclaration à l'autorité dont il relève pour l'exercice de ses fonctions, **créer ou reprendre une entreprise**. Cette dérogation est ouverte pendant une durée maximale de deux ans à compter de cette création ou reprise et peut être prolongée pour une durée maximale d'un an. La déclaration de l'intéressé est au préalable soumise à l'examen de la commission de déontologie⁽¹³⁾.

2. La poursuite temporaire d'une activité privée : Le dirigeant d'une société sous forme civile ou commerciale ou d'une association à but lucratif, lauréat d'un concours ou recruté en qualité d'agent non titulaire de droit public, peut, après déclaration à l'autorité dont il relève pour l'exercice de ses fonctions, **continuer à exercer son activité privée**. Cette dérogation est ouverte pendant une durée maximale d'un an à compter du recrutement de l'intéressé et peut être prolongée pour une durée maximale d'un an. Sa déclaration doit au préalable aussi être soumise à l'examen de la dite commission de déontologie.

⁽⁴⁾ Le régime de l'autorisation est détaillée dans la circulaire n°2157 précitée pages 14/27 à 17/27.

⁽⁵⁾ Alinéa 3 de l'article 25-I de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires modifiée et décret n°2007-658 du 2 mai 2007 relatif au cumul d'activités des fonctionnaires, des agents non titulaires de droit public et des ouvriers des établissements industriels de l'Etat.

⁽⁶⁾ Article 2 du décret n°2007-658 du 2 mai 2007 précité.

⁽⁷⁾ Sous réserve des dispositions du 2° du I de l'article 25 de la loi du 13 juillet 1983 précitée.

⁽⁸⁾ Seules deux activités agricoles sont autorisées : cf. circulaire n°2157 du 11 mars 2008 précitée.

⁽⁹⁾ Article 3 du décret n°2007-658 du 2 mai 2007 précité et circulaire n°2157 du 11 mars 2008 précitée p 11/27.

⁽¹⁰⁾ Article 3 du décret n°2007-658 du 2 mai 2007 précité et circulaire n°2157 du 11 mars 2008 précitée p 12/27.

⁽¹¹⁾ Article 4 du décret n°2007-658 du 2 mai 2007 précité.

⁽¹²⁾ Article 25-II de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 précitée.

⁽¹³⁾ Article 87 de la loi n°93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques.



L'autorité compétente se prononce sur **la déclaration de cumul d'activités** au vu de l'avis rendu par la commission de déontologie. Sauf décision expresse écrite contraire, le cumul d'activités peut être exercé pour une durée maximale d'un an, prorogeable pour une durée d'un an après dépôt d'une nouvelle déclaration un mois au moins avant le terme de la première période⁽¹⁴⁾.

3. Le cumul d'emplois pour un agent occupant un emploi à temps non complet inférieur ou égal à 70% du temps complet :

a) avec une activité privée lucrative : Les fonctionnaires et agents non titulaires de droit public, occupant un emploi à temps non complet dont la durée du travail est inférieure ou égale à 70% de la durée légale du travail des agents à temps complet, peuvent exercer une activité privée lucrative⁽¹⁵⁾.

Ces activités doivent être compatibles avec les obligations de service des agents, ne doivent pas porter atteinte au fonctionnement normal du service, à l'indépendance du service et à la neutralité du service, ni présenter un risque de prise illégale d'intérêts⁽¹⁶⁾.

b) avec une activité publique : Un agent qui occupe un emploi à temps non complet inférieur ou égal à 70% du temps complet peut également cumuler son activité avec une autre activité publique⁽¹⁷⁾. Dans cette hypothèse :

- Pour les fonctionnaires de l'Etat, la durée totale de travail de l'agent ne doit pas excéder celle afférente à un emploi à temps complet.
- Et pour les fonctionnaires territoriaux, la durée totale de service ne doit pas excéder plus de 15% de celle afférente à un emploi à temps complet⁽¹⁸⁾.

De plus un fonctionnaire territorial a la possibilité d'exer-

cer deux emplois à temps non complet dans deux collectivités différentes⁽¹⁹⁾.

Dans ces deux hypothèses, l'agent doit toujours informer par écrit son employeur du cumul d'activités.

Il ne manquerait plus que dans la fonction publique, on puisse être ministre, trésorier d'un parti et maire d'une ville...



C. Les cumuls sans autorisation et sans déclaration

D'une manière générale, l'exercice d'une activité bénévole au profit de personnes publiques ou privées sans but lucratif est libre à la condition de respecter les interdictions⁽²⁰⁾.

Les fonctionnaires et agents non titulaires de droit public peuvent librement détenir des parts sociales et percevoir les bénéfices qui s'y attachent. Ils gèrent librement leur patrimoine personnel ou familial⁽²¹⁾. Un agent public peut donc être actionnaire d'une entreprise et faire fructifier son patrimoine personnel à la condition qu'il n'assume pas le rôle de dirigeant, de gérant ou de commerçant⁽²²⁾.

⁽¹⁴⁾ Article 14 du décret 2007-658 du 2 mai 2007 précité.

⁽¹⁵⁾ Article 25 IV de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 précitée.

⁽¹⁶⁾ Articles 15 et 16 du décret n° 2007-658 du 2 mai 2007 précité.

⁽¹⁷⁾ Article 17 du décret n° 2007-658 du 2 mai 2007 précité.

⁽¹⁸⁾ Article 8 du décret n° 91-298 du 20 mars 1991 portant dispositions statutaires applicables aux fonctionnaires territoriaux nommés dans des emplois permanents à temps non complet modifié.

⁽¹⁹⁾ CAA Paris, 6 février 1996 n° 94PA00776.

⁽²⁰⁾ Article 25-I de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 précitée.

⁽²¹⁾ Article 25 III de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires modifiée.

⁽²²⁾ Circulaire n° 2157 du 11 mars 2008 relative au cumul d'activités et CE, 15 décembre 2000, Mme G., n° 148080.





Le cumul d'emplois dans la fonction publique

De plus, les agents publics sont libres de produire des œuvres de l'esprit qui recouvrent notamment les articles de revues, les livres, les conférences, les compositions musicales ou audiovisuelles, les dessins et photographies, les sculptures... Il s'agit de productions autonomes qui se rémunèrent à l'acte et l'agent public doit respecter ses obligations professionnelles de réserve, de secret et de discrétion⁽²³⁾.

D'autres cas de cumuls libres sont prévus par des dispositions particulières. Un agent peut, par exemple, être membre du conseil d'une mutuelle⁽²⁴⁾, exercer une activité bénévole non lucrative comme les fonctions d'agent recenseur, les fonctions de syndic de sa copropriété ou encore obtenir un contrat de vendanges⁽²⁵⁾.

Les membres du personnel enseignant, technique ou scientifique des établissements d'enseignement et les personnes pratiquant des activités à caractè-

re artistique peuvent exercer les professions libérales qui découlent de la nature de leurs fonctions⁽²⁶⁾.

Je ne vois pas ce que vous voulez dire.



III. Les sanctions en cas de violation des règles de cumul

La violation des règles de cumul d'emplois constitue une **infraction pénale** au titre de l'article 432-12 du code pénal qui condamne la prise illégale d'intérêts⁽²⁷⁾. La prise illégale d'intérêts constitue pour une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public, à prendre, recevoir ou conserver directement ou indirectement un intérêt quelconque dans une entreprise ou dans une opération dont elle a la charge d'assurer la surveillance, l'administration, la liquidation ou le paiement.

En plus de la sanction pénale à laquelle s'expose l'agent, la violation du dispositif de cumul d'emplois « donne lieu au **versement des sommes indûment perçues par voie de retenue sur le traitement** »⁽²⁸⁾. Le juge administratif a pu considérer que les sommes à reverser sont exclusivement celles correspondant aux rémunérations de l'activité interdite⁽²⁹⁾.

Pour finir et conformément au principe de l'indépendance des procédures pénale et disciplinaire, une **sanction disciplinaire** peut être infligée à l'agent public exerçant une activité privée interdite pour non respect de l'obligation de se consacrer intégralement à ses fonctions⁽³⁰⁾. Cette rubrique n'a que la modeste ambition de t'informer brièvement sur les règles qui te sont applicables dans l'exercice de tes fonctions sur une thématique donnée, tu peux bien sûr avoir besoin de plus de précisions et, pour cela, tu peux contacter le SYNDICAT CFDT INTERCO de ton DEPARTEMENT.

L'équipe juridique fédérale

⁽²³⁾ Cf. « Les obligations des agents publics », *Journal Interco* n°201, décembre 2009, janvier/février 2010.

⁽²⁴⁾ Article L114-26 du code de la mutualité.

⁽²⁵⁾ Article 4 du décret n° 2007-658 du 2 mai 2007 précité.

⁽²⁶⁾ Article 25 III de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 précitée ; la circulaire précise que l'information préalable de l'administration d'origine est fortement recommandée mais cette condition est posée par une circulaire qui a une valeur juridique inférieure à la loi. Il nous semble donc que l'administration ne peut pas contraindre un agent à cette formalité.

⁽²⁷⁾ Article 25 V de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 précitée.

⁽²⁸⁾ Article 25 V de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 précitée.

⁽²⁹⁾ CAA Paris, 4 mars 2004, n° 03PA00861.

⁽³⁰⁾ Article 18 du décret n° 2007-658 du 2 mai 2007 précité et « Les obligations des agents publics », *Journal Interco* n°201, décembre 2009, janvier/février 2010.

