



# RAPPORT d'activité 2025

Le présent rapport porte sur les missions de référent déontologue des agents, de référent laïcité et de référent alerte qui m'ont été confiées par les présidents des Centres de gestion de la fonction publique territoriale de Meurthe & Moselle, de la Meuse, des Vosges et de Haute-Saône et par le président du conseil départemental des Vosges.

*Daniel GILTARD*  
Conseiller d'Etat honoraire  
Référént déontologue

L'année 2025 confirme les tendances générales des années précédentes :

- un nombre total de saisines relativement stable et faible : 76 (63 en 2024 et 64 en 2023)
- elles concernent presque exclusivement le référent déontologue des agents (71), majoritairement présentées par les services (45)
- des demandes de conseil portant principalement sur les cumuls d'activités (55)



# LE REFERENT DEONTOLOGUE DES AGENTS

Le référent déontologue a pour mission de donner des conseils aux agents qui le consultent sur le respect des obligations et principes déontologiques et, dans les cas prévus par la loi, des avis aux autorités hiérarchiques.

Les agents publics peuvent aussi témoigner auprès du référent déontologue des faits susceptibles d'être qualifiés de conflit d'intérêts.

## Les statistiques globales

Sur les 76 saisines enregistrées en 2025, 71 concernaient le référent déontologue des agents, un chiffre en légère augmentation par rapport aux deux années précédentes (64 en 2022 et 62 en 2024).

Cette augmentation est continue depuis la mise en place du référent déontologue, sans doute de mieux en



mieux connu des agents et des services (45 demandes en 2021 et 27 en 2022), mais le chiffre reste toutefois limité au regard du nombre d'agents concernés.

Les demandes de conseil ou d'avis sont présentées majoritairement par les services, **soit 45 sur les 71 saisines.**

La répartition par objet des 71 demandes se présente comme suit :

### 55 saisines en matière de cumuls d'activités

#### Application des dispositions communes : 2 demandes

L'agent public ne peut exercer, à titre professionnel, une activité privée lucrative, sous réserve des cas de cumul d'activités prévus par le code. Il ne peut notamment pas participer aux organes de direction des sociétés ou associations à but lucratif, mais la production des œuvres de l'esprit est libre.

L'application de ces dispositions a donné lieu à deux demandes, l'une concernant la participation d'un agent aux organes de direction d'une SCI, l'autre portant sur la cession par un agent de ses droits d'auteur à la collectivité qui l'emploie.

#### Activités soumises à déclaration : 1 demande

En application de l'article L 123-5 du code, les agents occupant un emploi à temps non complet pour lequel la durée du travail est inférieure ou égale à 70% de la durée légale du travail peuvent, sous le régime de la déclaration, exercer une activité privée lucrative à titre professionnel.

La demande concernant un agent à temps non complet portait, non sur la possibilité du cumul d'activités, mais sur un risque de conflit d'intérêts.

#### Activités soumises à autorisation

##### Les activités accessoires : 44 demandes

En application de l'article L 123-7 du code, les agents publics peuvent être autorisés à exercer en cumul avec leurs fonctions, à titre accessoire, l'une des activités figurant sur une liste limitative établie par décret ( Article R 123-8 du code).

Les agents peuvent demander conseil au référent déontologue sur l'application de ces dispositions, mais sur les 44 saisines, 32 ont été présentées par les services.

De façon générale les services sont fréquemment saisis de questions sur les cumuls d'activités. La société Lefebvre- Dalloz, qui a publié en 2025 un « Livre Blanc sur les questions les plus posées par les collectivités », les inclut dans cette catégorie.

Il est vrai que la législation est relativement complexe avec de nombreux cas de figure et les services préfèrent par précaution solliciter l'avis préalable du référent déontologue.

Il est notamment deux situations qui sont souvent mal comprises et source de confusion, parce qu'elles peuvent conduire, l'une et l'autre, à la création par l'agent d'une micro-entreprise : l'exercice d'une activité accessoire sous le régime de la micro-entreprise et la création d'une entreprise, qui peut prendre la forme d'une micro-entreprise.

Ces deux situations requièrent une autorisation préalable de l'autorité hiérarchique, mais les objectifs sont distincts.

Le cumul d'une activité accessoire avec la fonction exercée par l'agent a essentiellement pour objectif de permettre à l'agent de se constituer un complément de revenu, alors que la législation sur la création d'une entreprise a pour objectif de permettre le développement progressif d'une entreprise et le choix de l'agent, à l'échéance de l'autorisation, de 3 ou maximum 4 ans, entre le maintien dans la fonction publique ou l'activité entrepreneuriale.

En matière de cumul d'activités accessoires, les agents ont tendance à prioriser la demande de création d'une micro-entreprise, alors que la première question à se poser, parfois la seule, est de savoir si l'activité figure sur la liste limitative des activités susceptibles d'être autorisées à titre accessoire, l'affiliation au régime de la micro-entreprise n'étant qu'un mode d'exercice, facultatif ou obligatoire dans certains cas, de cette activité accessoire.

Les activités demandées à titre accessoire sont certes très variées, mais on peut noter récemment, lié à l'évolution de la société, le développement des activités de coaching, notamment dans le secteur du bien-être.

## La création ou la reprise d'une entreprise

### 8 demandes

L'agent qui occupe un emploi à temps complet et entend créer ou reprendre une entreprise doit, en application de l'article L 123-8, demander l'autorisation d'accomplir un service à temps partiel en vue de cette création ou de cette reprise. L'autorisation peut être accordée pour une durée de trois ans, renouvelable pour une durée d'un an.

L'autorisation est subordonnée à la compatibilité de l'activité privée envisagée avec les fonctions exercées par l'agent au cours des trois dernières années.

Lorsque l'autorité hiérarchique a un doute sérieux sur cette compatibilité elle saisit pour avis le référent déontologue.

L'administration a saisi à 7 reprises le référent déontologue, la huitième demande étant présentée par un agent qui souhaitait des informations sur la possibilité de créer une micro-entreprise.

## 4 saisines Le contrôle des activités lucratives des agents ayant cessé leurs fonctions

L'agent qui cesse temporairement ou définitivement ses fonctions peut être autorisé à exercer une activité privée sur le fondement de l'article L 124-4 du code.

Là aussi l'administration doit apprécier la compatibilité de l'activité envisagée avec les fonctions exercées par l'agent au cours des trois dernières années et peut, en cas de doute sérieux, saisir pour avis le référent déontologue.

En cas de cessation définitive (retraite), les questions posées concernaient la possibilité pour le retraité d'exercer son activité privée pour le compte de la collectivité qui l'avait employé et, en cas de cessation temporaire (disponibilité), la question était celle du risque de confusion entre les fonctions publiques et l'activité privée.

## 6 saisines sur les autres principes déontologiques

Les demandes de conseil sur les principes déontologiques généraux sont, comme chaque année, peu nombreuses.

Les questions posées portent sur l'obligation de saisir le procureur de la République ( art. L 121-11 du code) en application de l'article 40 du code de procédure pénale, sur un risque de prise illégale d'intérêt, le respect des principes déontologiques par un maire lors du recrutement d'un agent, une situation alléguée de harcèlement moral, et, en lien avec les futures élections municipales, deux demandes sur la liberté d'opinion des agents publics et la possibilité de participer à la campagne électorale en accompagnant un candidat ou à l'élection elle-même.

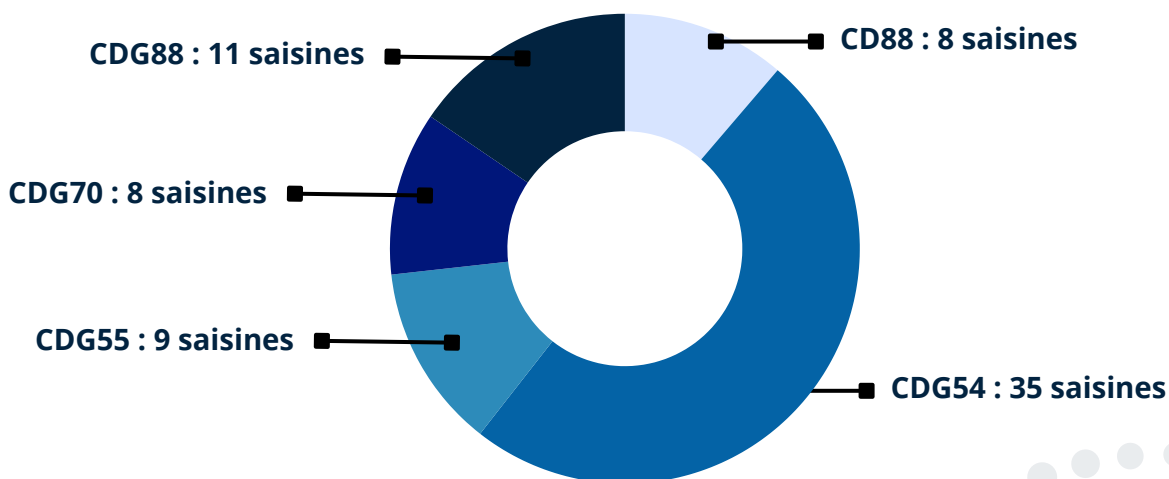
## 6 saisines irrecevables

A part une demande qui se rattachait au fonctionnement du conseil municipal, les demandes qui ne relevaient pas de la mission de conseil du référent déontologue portaient sur des questions statutaires.

Dans toute la mesure du possible, l'agent est dirigé vers le service compétent ou informé de la marche à suivre.

### La répartition des saisines par territoire

Comme les années précédentes, les saisines du référent déontologue émanent principalement d'agents et d'administrations du ressort du Centre de gestion de Meurthe & Moselle.





## LE REFERENT LAICITE

Le référent déontologue a pour mission de donner aux agents qui le consultent tout conseil utile sur le respect des principes déontologiques, dont le principe de laïcité.



Le référent laïcité, créé par la loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République, a une mission différente, même si elle porte sur le même principe de laïcité.

Il a en charge de donner des conseils sur ce principe non seulement aux fonctionnaires, mais aussi aux chefs de service et il résulte des travaux parlementaires que le référent déontologue conseille le fonctionnaire sur son propre comportement au regard des principes déontologiques, alors que le référent laïcité est amené à aider les fonctionnaires à répondre aux atteintes à la laïcité par des usagers.

### Les demandes de conseil : 3 saisines

Trois demandes de conseil portant sur le principe de laïcité ont été présentées par des chefs de service (2) et par un agent.

Elles soulevaient les questions suivantes :

- Quels sont **les couvre-chefs** qui peuvent être considérés comme un **signe religieux distinctif** ?
- Quand l'agent est-il considéré « **dans l'exercice de ses fonctions** » au regard de son **obligation de ne pas**, par une tenue ou un signe, **manifeste ses opinions religieuses** ?
- Un **élu local** peut-il être « **laïc pour l'Eglise** » et, notamment, **célébrer des funérailles** ?

Aucune de ces questions ne concernait le comportement des usagers du service public, qui ne sont soumis ni au principe de laïcité de l'Etat ni au principe de neutralité des services publics.

La liberté des usagers de manifester leurs opinions, notamment religieuses, ne peut être restreinte que pour des motifs d'ordre public ou liés au bon fonctionnement du service public.

Il est donc dans l'ordre des choses que le référent laïcité ne soit pas saisi d'atteintes à la laïcité par des usagers.

### Journée de la Laïcité

Le référent laïcité a aussi pour mission d'organiser les Journées de la laïcité le **9 décembre**.

En 2025 le choix a été fait de proposer, sous forme de vidéos, quatre communications du référent laïcité sur des sujets pratiques reprenant les quatre demandes de 2023 et 2024. La demande présentée en 2023 concernait le port du voile par un agent d'une association participant à une mission de service public.

On s'aperçoit que, lorsqu'on quitte la présentation théorique des principes pour l'application pratique, les choses sont plus complexes qu'il n'y paraît.

Les questions, apparemment simples, suscitaient toutes des interrogations et appelaient des approfondissements, voire des remises en cause.



## LE REFERENT ALERTE

Deux agents ont signalé des faits susceptibles de relever de la mission confiée au référent chargé du recueil et du traitement des signalements internes, mais, n'ayant pas été nommé par les communes concernées ou pour leur compte et à leur demande par le Centre de gestion, je n'ai pu que conseiller aux lanceurs d'alerte de procéder à un signalement externe, en l'occurrence au Défenseur des droits.



### La nouvelle procédure en suspens

Le nouveau dispositif de signalement et de traitement des alertes, issu des textes de 2022, a été présenté et rappelé dans les rapports d'activité des deux années précédentes.

On rappellera uniquement les nouvelles modalités de désignation d'un référent ou d'une personne ou d'un service chargé du recueil et/ou du traitement des signalements internes.

### Désignation directe par l'employeur

**Dans les communes de moins de 10.000 habitants**, notamment, aucune procédure spécifique de recueil et de traitement des alertes n'est obligatoire.

Les signalements peuvent en interne être adressés au supérieur hiérarchique, à l'employeur ou à un référent désigné par celui-ci.

### Désignation du Centre de gestion, pour le compte et à la demande des communes et de leurs établissements publics

Toutes les communes et leurs établissements publics membres d'un Centre de gestion peuvent confier à celui-ci le recueil et le traitement des signalements internes, quel que soit le nombre de leurs agents.

Les communes et établissements publics doivent alors demander au centre de gestion de mettre en place pour leur compte la procédure interne de recueil et de traitement des signalements internes. Cette procédure doit notamment indiquer la ou les personnes ou le ou les services désignés par l'entité pour recueillir et traiter les signalements.

Le référent déontologue peut être chargé du recueil et, le cas échéant, du traitement des signalements internes.

Le « référent » chargé du recueil et/ou du traitement des signalements internes ne peut plus légalement être désigné directement, comme sous le dispositif initial de la loi de 2016, par le président du Centre de gestion pour le compte des communes et établissements publics affiliés.

Sur un plan pratique, le Centre de gestion peut proposer, dans son projet de convention, le nom d'un « référent éthique », mais celui-ci ne sera valablement désigné pour le compte de la commune qu'à la signature de la convention par celle-ci.

Si les petites entités ne sont pas tenues d'établir une procédure interne de recueil et de traitement des signalements, cette procédure est souhaitable. Lors des débats parlementaires sur le projet de loi relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, il a été précisé que l'incitation au canal interne doit avoir « *pour effet d'inciter les organismes à mettre en œuvre des canaux internes efficaces et fiables, respectant en tout point la confidentialité du lanceur d'alerte pour le prémunir des représailles* ».

(Ass. Nat. rapport de Sylvain Waseman, au nom de la commission des lois)

La loi subordonne la saisine par le canal interne à la condition que le lanceur d'alerte estime qu'il est possible de remédier efficacement à la violation par cette voie et qu'il ne s'expose pas à un risque de représailles.

On peut toutefois avoir des interrogations, dans les petites entités, sur la possibilité de garantir à l'agent, lanceur d'alerte, la confidentialité, même avec une procédure interne et même si l'agent saisit un « référent alerte », qui désormais fait partie du dispositif interne de signalement.



## LE REFERENT DEONTOLOGUE DES ELUS LOCAUX



Il faut ajouter aux 76 saisines du référent déontologue pour les agents, du référent laïcité et du référent alerte, les demandes de conseil soumises au **réfèrent déontologue de l'élus local**, qui est nommé par délibérations des collectivités territoriales.

Nommé par le président du Conseil départemental référent déontologue auprès des conseillers départementaux des Vosges, j'ai été saisi en 2025 d'une seule demande de conseil relative à une potentielle situation de conflit d'intérêts.

Quatre autres demandes, dans le ressort du Centre de gestion de Meurthe-et-Moselle, m'ont été transmises via le site dédié au référent déontologue. Elles portaient toutes sur cette même question du conflit d'intérêts.

Toutes les autres saisines proviennent d'élus de collectivités publiques qui m'ont désigné, mais ne sont pas concernées par le présent rapport d'activité.

Ces questions de conflit d'intérêts, de prise illégale d'intérêts, devront désormais être examinées au vu des modifications importantes apportées par la loi n° 2025-1249 du 22 décembre 2025 portant création d'un statut de l'élus local.