

T@mT@m/CFTC.FAE

Fédération CFTC des Agents de l'Etat - 2bis, quai de la Mégisserie - 75001 PARIS
Téléphone : 01 40 13 80 88 - Fax : 01 40 13 80 89
Mél. : cftcrgf@free.fr - Site : <http://cftcrgf.free.fr>

N° 5 – Le 4 mai 2007

Réforme du cumul d'activités des agents publics

La loi n° 2007-148 du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique, abrogeant le décret-loi du 29 octobre 1936 relatif aux cumuls de retraites, de rémunérations et de fonctions, a mis un terme à une réglementation ancienne, devenue au fil du temps de plus en plus opaque et éloignée des réalités quotidiennes des administrations. Le décret n° 2007-611 du 26 avril 2007 règle le problème des agents qui quittent la fonction publique. Ce nouveau décret n° 2007-658 du 2 mai 2007 règle le problème du cumul d'activité. Ces deux décrets sont l'aboutissement d'un long processus de remise à plat du décret-loi de 1936. Une mission avait été confiée à la cour des comptes (M. Guy Berger) en mars 2003 par le ministre de la fonction publique de l'époque (Jean-Paul Delevoye) pour revoir le décret-loi de 1936..... qui avait besoin d'un sérieux « lifting ». La CFTC longuement consultée sur ces sujets a approuvé les deux projets de décrets lors des conseils supérieurs de la fonction publique de l'Etat.

S'il a été mis fin à une réglementation inadaptée, le principe qui l'a inspiré continuera de s'imposer aux agents publics : l'obligation de se consacrer à ses fonctions qui découle de son appartenance au service public.

C'est ainsi que la nouvelle rédaction de l'article 25 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires (article 20 de la loi de modernisation), réaffirme le principe selon lequel les fonctionnaires et agents non titulaires « consacrent l'intégralité de leur activité professionnelle aux tâches qui leur sont confiées », tout en aménageant le principe d'interdiction du cumul par une série de dérogations et de compléments indispensables pour adapter pleinement le régime de cumul d'activités à l'évolution des administrations et plus largement, de la société.

A côté des dérogations aménagées au niveau législatif, l'article 20 renvoie à un décret en Conseil d'Etat le soin de fixer la liste des activités, lucratives ou non, que les fonctionnaires et agents non titulaires peuvent être autorisés à exercer, à titre accessoire, auprès d'une personne publique et privée, dès lors que celles-ci sont compatibles avec les fonctions qui leur sont confiées et qu'elles n'affectent pas leur exercice (chapitre I du décret).

Afin d'encourager la création d'entreprise, les articles 20 et 21 de la loi précisent que l'interdiction de cumul n'est pas applicable, durant une période limitée à deux ans au total, à un agent qui projette de créer ou reprendre une entreprise, ou à toute personne recrutée dans la fonction publique qui souhaite poursuivre l'activité qu'elle exerçait précédemment dans une entreprise ou dans une association (chapitre II).

Afin de mettre en cohérence et de rassembler dans un même texte la réglementation en vigueur, le décret reprend par ailleurs la réglementation applicable en matière de cumul des activités applicables aux agents à temps non complet pour une durée inférieure ou égale au mi-temps, tel qu'il résulte, pour les trois fonctions publiques, du nouvel article 25 de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 (chapitre III).

Le décret procède à un toilettage ou à une actualisation de tous les textes statutaires de niveau réglementaire qui contiennent des dispositions caduques ou contradictoires en matière de cumul d'activités ou de modalités de reprise d'une entreprise par certains agents publics (chapitre IV).

L'autorisation de cumul de certaines activités accessoires.

Dès lors qu'elles revêtent un caractère accessoire, et qu'elles ne portent pas atteinte à la neutralité, à l'indépendance et au bon fonctionnement du service, certaines activités professionnelles exercées à titre lucratif ou non pourront être

exercées par des fonctionnaires et agents non titulaires en sus de leur activité principale et en dehors de leur temps de travail. Outre la possibilité de cumuler une activité exercée à titre bénévole auprès d'un organisme public ou privé non lucratif, le projet de décret prévoit cette faculté pour le cumul de certaines activités privées ou d'activités d'intérêt général exercées pour le compte de certains organismes publics ou privés, nationaux ou internationaux suivant les hypothèses.

Fondé sur le double principe de responsabilité des managers et de confiance à l'égard des agents publics, le nouveau régime supprime, pour ce qui concerne les cumuls d'activités publiques, l'obligation de tenir un compte de cumul de rémunérations publiques, actuellement source de lourdeurs et d'inégalité entre les agents du fait d'une application peu homogène suivant les administrations.

Contrepartie d'une plus grande ouverture du champ des activités professionnelles susceptibles d'être exercées à titre accessoire, le nouveau régime confie au supérieur hiérarchique la responsabilité de statuer sur la compatibilité de ces activités avec celles exercées par l'agent dans son administration, compte tenu des contraintes propres au service dans lequel celui-ci est employé et des éventuels obstacles déontologiques auquel son projet de cumul peut se heurter.

Ce nouvel équilibre se traduit également par la consécration d'un régime d'autorisation : l'intéressé sera réputé autorisé à cumuler une activité dès lors qu'il aura obtenu l'accord exprès de sa hiérarchie, qui continuera de prévaloir dès lors que celle-ci ne se sera pas opposée, d'emblée ou en cours de cumul, à l'exercice de l'activité accessoire.

Afin de tenir compte des spécificités des missions confiées à certains corps, catégories d'agents ou à certaines familles de métiers de la fonction publique, un régime de cumul plus restrictif pourra être établi par arrêté du ministre intéressé, par les statuts particuliers des corps ou cadres d'emplois concernés et dispositions spécifiques qui les régissent, pour les agents non titulaires.

Le cumul pour la création, la reprise d'une entreprise ou la poursuite d'une activité privée.

Dans l'hypothèse où un agent public souhaite créer ou reprendre une entreprise, les articles 20 et 21 de la loi de modernisation de la fonction publique prévoient une dérogation à l'interdiction de cumul pour une durée maximale d'un an qui peut être prolongée d'une année supplémentaire à la demande de l'agent. Dans ce cas, les projets des intéressés sont examinés par la commission de déontologie prévue à l'article 87 de la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993, qui donne un avis sur la compatibilité du cumul envisagé à l'égard de l'interdiction pénale de prise illégale d'intérêts définie à l'article 432-12 du code pénal, ainsi qu'à l'égard des critères déontologiques de la préservation du fonctionnement normal, de l'indépendance et de la neutralité du service. Ce sont des critères similaires qui sont à l'œuvre lorsque cette commission examine la compatibilité, pour un agent public souhaitant quitter l'administration pour exercer une activité dans le secteur privé, de l'activité envisagée avec les fonctions que celui-ci exerçait précédemment dans l'administration.

L'administration se prononce enfin sur la compatibilité du cumul au regard de l'avis rendu par la commission et des obligations de service qui s'imposent à l'intéressé.

Le cumul d'activités des agents à temps incomplet employés pour une durée inférieure ou égale au mi-temps.

Le troisième chapitre du décret définit la réglementation spécifique applicable aux agents à temps incomplet employés pour une durée inférieure ou égale au mi-temps, le régime d'interdiction et la règle de l'autorisation n'apparaissant pas pertinents. A l'égard de ces agents, le principe en vigueur est la présomption de licéité du cumul, à moins que celui-ci ne porte atteinte à l'indépendance ou à la neutralité du service public. Les dispositions du présent décret reprennent pour l'essentiel les règles actuellement en vigueur aux agents à temps incomplet employés pour une durée inférieure au mi-temps, en étendant le bénéfice de ce régime aux agents employés pour une durée égale à un mi-temps.

Dispositions diverses, transitoires et finales.

Le chapitre IV du décret précise les dispositions communes applicables à toutes les situations de cumul, qu'il s'agisse du régime de sanction en vigueur ou de conservation des pièces afférentes au cumul dans le dossier individuel de l'agent.

Le chapitre V comporte diverses dispositions d'abrogation, de toilettage et d'actualisation des textes réglementaires relatifs au cumul d'activités et à la reprise d'entreprises par des agents publics.

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

Chapitre Ier

Cumul d'activités à titre accessoire

Article 1

Dans les conditions fixées au dernier alinéa du I de l'article 25 de la loi du 13 juillet 1983 susvisée et celles prévues par le présent décret, les fonctionnaires, les agents non titulaires de droit public et les ouvriers régis par le régime des pensions des établissements industriels de l'Etat peuvent être autorisés à cumuler des activités accessoires à leur activité principale, sous réserve que ces activités ne portent pas atteinte au fonctionnement normal, à l'indépendance ou à la neutralité du service.

Article 2

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

- 1° Expertises ou consultations auprès d'une entreprise ou d'un organisme privés sous réserve des dispositions du 2° du I de l'article 25 de la loi du 13 juillet 1983 susvisée ;
- 2° Enseignements ou formations ;
- 3° Activité agricole au sens du premier alinéa de l'article L. 311-1 du code rural dans des exploitations agricoles non constituées sous forme sociale, ainsi qu'une activité exercée dans des exploitations constituées sous forme de société civile ou commerciale, sous réserve que l'agent public n'y exerce pas les fonctions de gérant, de directeur général, ou de membre du conseil d'administration, du directoire ou du conseil de surveillance, sauf lorsqu'il s'agit de la gestion de son patrimoine personnel et familial ;
- 4° Travaux d'extrême urgence dont l'exécution immédiate est nécessaire pour prévenir des accidents imminents ou organiser des mesures de sauvetage ;
- 5° Travaux ménagers de peu d'importance réalisés chez des particuliers ;
- 6° 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 ;
- 7° Activité de conjoint collaborateur au sein d'une entreprise artisanale ou commerciale mentionnée à l'article R. 121-1 du code de commerce et s'agissant des artisans à l'article 14 du décret du 2 avril 1998 susvisé.

Article 3

Les activités exercées à titre accessoire peuvent être également :

- 1° Une activité d'intérêt général exercée auprès d'une personne publique ou auprès d'une personne privée à but non lucratif ;
- 2° 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.

Article 4

Le cumul d'une activité exercée à titre accessoire mentionnée aux articles 2 et 3 avec une activité exercée à titre principal est subordonné à la délivrance d'une autorisation par l'autorité dont relève l'agent intéressé.

Toutefois et sous réserve des interdictions d'exercice d'activités privées prévues aux 1°, 2° et 3° du I de l'article 25 de la loi du 13 juillet 1983 susvisée, l'exercice d'une activité bénévole au profit de personnes publiques ou privées sans but lucratif est libre.

Les travaux mentionnés au 4° de l'article 2 peuvent être entrepris sans attendre la délivrance de l'autorisation.

Article 5

Préalablement à l'exercice de toute activité soumise à autorisation et sous réserve des dispositions du troisième alinéa de l'article 4, l'intéressé adresse à l'autorité dont il relève qui lui en accuse réception, une demande écrite qui comprend les informations suivantes :

1° Identité de l'employeur ou nature de l'organisme pour le compte duquel s'exercera l'activité envisagée ;
2° Nature, durée, périodicité et conditions de rémunération de cette activité.

Toute autre information de nature à éclairer l'autorité mentionnée au premier alinéa sur l'activité accessoire envisagée peut figurer dans cette demande à l'initiative de l'agent. L'autorité peut lui demander des informations complémentaires.

Article 6

L'autorité compétente notifie sa décision dans un délai d'un mois à compter de la réception de la demande.

Lorsque l'autorité compétente estime ne pas disposer de toutes les informations lui permettant de statuer sur la demande, elle invite l'intéressé à la compléter dans un délai maximum de quinze jours à compter de la réception de sa demande. Le délai prévu au premier alinéa est alors porté à deux mois.

En l'absence de décision expresse écrite contraire dans le délai de réponse mentionné aux premier et deuxième alinéas, l'intéressé est réputé autorisé à exercer l'activité accessoire.

Article 7

Tout changement substantiel intervenant dans les conditions d'exercice ou de rémunération de l'activité exercée à titre accessoire par un agent est assimilé à l'exercice d'une nouvelle activité.

L'intéressé doit adresser une nouvelle demande d'autorisation à l'autorité compétente dans les conditions prévues à l'article 5.

Article 8

L'autorité dont relève l'agent peut s'opposer à tout moment à la poursuite d'une activité dont l'exercice a été autorisé, dès lors que l'intérêt du service le justifie, que les informations sur le fondement desquelles l'autorisation a été donnée apparaissent erronées ou que l'activité en cause ne revêt plus un caractère accessoire.

Article 9

Dans l'exercice d'une activité accessoire, les agents sont soumis aux dispositions de l'article 432-12 du code pénal.

Article 10

Pour tenir compte des différences de nature ou de conditions d'exercice de fonctions, des conditions particulières plus restrictives d'application du présent chapitre à certains corps, cadres d'emplois, emplois ou professions peuvent être déterminées par décret ou par les dispositions ou les statuts particuliers qui les régissent.

Chapitre II

Cumul d'activités au titre de la création, de la reprise et de la poursuite d'activités au sein d'une entreprise

Article 11

L'agent qui, en application de la dérogation prévue au 1° du II de l'article 25 de la loi du 13 juillet 1983 susvisée, se propose de créer ou de reprendre une entreprise industrielle, commerciale, artisanale ou agricole, quelle qu'en soit la forme juridique, présente une déclaration écrite à l'autorité dont il relève, deux mois au moins avant la date de création ou de reprise de cette entreprise.

Cette déclaration mentionne la forme et l'objet social de l'entreprise, son secteur et sa branche d'activités ainsi que, le cas échéant, la nature et le montant des subventions publiques dont cette entreprise bénéficie.

L'autorité compétente saisit la commission de déontologie prévue à l'article 87 de la loi du 29 janvier 1993 susvisée de cette déclaration, dans un délai de quinze jours à compter de la date à laquelle elle l'a reçue.

La commission de déontologie rend son avis dans un délai d'un mois.

Lorsque la commission estime ne pas disposer de toutes les informations lui permettant de donner un avis sur cette déclaration, elle invite l'intéressé dans un délai maximum de quinze jours à compter de la réception de sa demande, à la compléter. Le délai prévu au premier alinéa est alors porté à deux mois.

L'avis de la commission est transmis à l'autorité compétente, qui en informe l'intéressé.

Article 12

L'agent mentionné au 2° du II de l'article 25 de la loi du 13 juillet 1983 susvisée déclare par écrit à l'autorité dont il est appelé à relever, son projet de continuer à exercer une activité privée.

Lorsqu'il est recruté en qualité de fonctionnaire, il transmet cette déclaration à l'autorité compétente dès sa nomination en qualité de fonctionnaire stagiaire.

Lorsqu'il est recruté en qualité d'agent contractuel, il transmet cette déclaration à l'autorité compétente préalablement à la signature de son contrat.

L'autorité compétente saisit pour avis la commission de déontologie dans un délai de quinze jours à compter de la date à laquelle elle est informée du projet de l'intéressé. La commission de déontologie rend son avis dans les formes et les délais définis à l'article 11. Cet avis est transmis à l'autorité compétente qui en informe l'intéressé.

Article 13

Pour l'application du présent chapitre, la commission de déontologie contrôle la compatibilité des projets de création et de reprise d'une entreprise ainsi que des projets de poursuite d'une activité au sein d'une entreprise ou d'une association, au regard des dispositions de l'article 432-12 du code pénal.

Elle examine également si le cumul d'activités envisagé porte atteinte à la dignité des fonctions publiques exercées par l'agent ou risque de compromettre ou de mettre en cause le fonctionnement normal, l'indépendance ou la neutralité du service dans lequel il est employé.

Article 14

L'autorité compétente se prononce sur la déclaration de cumul d'activités au vu de l'avis rendu par la commission de déontologie. Elle apprécie également la compatibilité du cumul envisagé d'activités au regard des obligations de service qui s'imposent à l'intéressé.

Sauf décision expresse écrite contraire, le cumul d'activités peut être exercé pour une durée maximale d'un an, prorogable pour une durée d'un an après dépôt d'une nouvelle déclaration un mois au moins avant le terme de la première période.

Les déclarations de prolongation de l'exercice d'activités privées mentionnées aux 1° et 2° du II de l'article 25 de la loi du 13 juillet 1983 susvisée ne font pas l'objet d'une nouvelle saisine de la commission de déontologie.

L'autorité compétente peut à tout moment s'opposer au cumul d'activités qui contrevient ou ne satisfait plus aux critères de compatibilité mentionnés à l'article 13 et au premier alinéa du présent article.

Chapitre III

Régime du cumul d'activités applicable à certains agents à temps non complet ou exerçant des fonctions à temps incomplet

Article 15

Les agents mentionnés au IV de l'article 25 de la loi du 13 juillet 1983 susvisée peuvent exercer une activité privée lucrative dans des conditions compatibles avec leurs obligations de service et sous réserve que cette activité ne porte pas atteinte au fonctionnement normal, à l'indépendance ou à la neutralité du service.

Article 16

L'intéressé informe par écrit l'autorité dont il relève, préalablement au cumul d'activités envisagé.

Cette autorité peut à tout moment s'opposer à l'exercice ou à la poursuite de l'exercice d'une activité privée qui serait contraire aux critères de compatibilité mentionnés à l'article 15.

L'agent est soumis aux dispositions de l'article 432-12 du code pénal.

Article 17

Les agents peuvent exercer auprès des administrations et services mentionnés à l'article 2 de la loi du 13 juillet 1983 susvisée une ou plusieurs activités à condition que la durée totale de travail n'excède pas celle afférente à un emploi à temps complet, sous réserve, pour les fonctionnaires territoriaux, des dispositions de l'article 8 du décret du 20 mars 1991 susvisé.

Ils sont tenus d'informer par écrit chacune des autorités dont ils relèvent de toute activité qu'ils exercent pour le compte d'une autre administration ou d'un autre service mentionné à l'alinéa précédent.

Chapitre IV

Dispositions diverses

Article 18

Indépendamment de l'application du V de l'article 25 de la loi du 13 juillet 1983 susvisée, la violation des règles mentionnées aux chapitres Ier à III du présent décret expose l'agent à une sanction disciplinaire.

Article 19

Pour l'application du présent décret, les demandes d'autorisation, les déclarations de cumul d'activités ainsi que les avis de la commission de déontologie et les décisions administratives prises sur leur fondement sont versés au dossier individuel de l'agent.

Chapitre V

Dispositions transitoires et finales

Article 20

Sont abrogés :

1° L'article 38 du décret du 17 janvier 1986 susvisé ;

2° L'article 33 du décret du 6 février 1991 susvisé.

Article 21

Les collaborateurs de cabinet des autorités territoriales restent soumis aux incompatibilités prévues à l'article 2 du décret du 16 décembre 1987 susvisé nonobstant les dispositions du 1° de l'article 3 du présent décret. Ils peuvent être autorisés à exercer au titre d'une activité accessoire les fonctions de collaborateur d'un député à l'Assemblée nationale, d'un sénateur ou d'un représentant au Parlement européen.

Article 22

I. - A l'article D. 324-1 du code du travail, les mots : « articles L. 324-1 et suivants » sont remplacés par les mots : « L. 324-2 et suivants ».

II. - A l'article R. 362-4 du code du travail, les mots : « L. 324-1, » sont supprimés.

III. - Le décret n° 2003-22 du 6 janvier 2003 relatif aux cumuls d'activités et de rémunérations des agents mentionnés à l'alinéa 2 de l'article 25 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 modifiée portant droits et obligations des fonctionnaires est abrogé.

Article 23

I. - La deuxième phrase du premier alinéa de l'article 46 du décret du 16 septembre 1985 susvisé aux termes de laquelle : « L'intéressé doit avoir accompli au moins trois années de services effectifs dans l'administration, sauf dispositions des statuts particuliers fixant une durée supérieure » ainsi que les durées fixées par les statuts particuliers par dérogation à cette disposition sont supprimées.

II. - Au premier alinéa de l'article 23 du décret du 13 janvier 1986 susvisé, les mots : « et l'intéressé doit avoir accompli au moins trois années de services effectifs dans la fonction publique, sous réserve des dispositions particulières fixées, le cas échéant, par le statut particulier du cadre d'emplois ou du corps » ainsi que les durées fixées par les statuts particuliers du cadre d'emploi par dérogation à ces dispositions sont supprimés.

III. - L'article 33 du décret du 13 octobre 1988 susvisé est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. 33. - La mise en disponibilité peut être accordée, sous réserve des nécessités du service et sur demande du fonctionnaire, pour créer ou reprendre une entreprise au sens de l'article L. 351-24 du code du travail. S'il s'agit de la reprise d'une entreprise, l'intéressé ne doit pas avoir eu, au cours des trois dernières années, soit à exercer un contrôle sur celle-ci, soit à participer à l'élaboration ou à la passation de marchés avec elle. Cette mise en disponibilité ne peut excéder deux ans. »

Les durées de services effectifs fixées dans les statuts particuliers par dérogation à cet article dans sa rédaction antérieure au présent décret sont supprimées.

IV. - Au premier alinéa de l'article 23 du décret du 17 janvier 1986 susvisé, de l'article 18 du décret du 15 février 1988 susvisé et de l'article 22 du décret du 6 février 1991 susvisé, les mots : « employé de manière continue depuis au moins trois ans » sont supprimés.

Article 24

Les dispositions du présent décret sont applicables aux demandes d'autorisation en cours d'instruction à la date de sa publication et sur lesquelles il n'a pas été statué. Les délais applicables à ces demandes sont ceux prévus au premier alinéa de l'article 6. Ils courent à compter de la publication du présent décret.

Les autorisations de cumul qui ont été accordées en vertu du décret du 29 octobre 1936 relatif aux cumuls de retraites, de rémunérations et de fonctions sont abrogées à l'expiration d'un délai de deux ans à compter de la publication du présent décret si elles n'ont pas fait auparavant l'objet d'une autorisation expresse par le chef de service.

Article 25

Le décret n° 58-430 du 11 avril 1958 fixant les conditions d'application de l'article 12 du décret du 29 octobre 1936 relatif aux cumuls de retraite, de rémunérations et de fonctions est abrogé. Toutefois, il demeure applicable aux comptes de cumul arrêtés au 31 décembre 2006.

Article 26

Le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, le ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, le ministre de la fonction publique, le ministre de la santé et des solidarités et le ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat, porte-parole du Gouvernement, sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au Journal officiel de la République française.

Fait à Paris, le 2 mai 2007.