

Le cumul d'activités

STATUT GENERAL

[Article 25 septies de la Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984](#) modifiée,
[Décret n° 2017-105 du 27 janvier 2017](#)

L'article 25 septies de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires dispose que « **le fonctionnaire consacre l'intégralité de son activité professionnelle aux tâches qui lui sont confiées. Il ne peut exercer, à titre professionnel, une activité privée lucrative, de quelque nature que ce soit.** » Des dérogations à ce principe existent cependant.

Le principe général d'interdiction du cumul avec une activité privée

Il est interdit au fonctionnaire :

- ↳ de créer ou de reprendre une entreprise lorsque celle-ci donne lieu à immatriculation au registre du commerce et des sociétés ou au répertoire des métiers ou à l'affiliation au régime des travailleurs indépendants (article L. 133-6-8 du code de la sécurité sociale), s'il occupe un emploi à temps complet et qu'il exerce ses fonctions à temps plein ;
- ↳ de participer aux organes de direction de sociétés ou d'associations à but lucratif ;
- ↳ de donner des consultations, de procéder à des expertises ou 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 ne relevant pas du secteur concurrentiel ;
- ↳ de prendre ou détenir, directement ou par personnes interposées, dans une entreprise soumise au contrôle de l'administration à laquelle il appartient ou en relation avec cette dernière, des intérêts de nature à compromettre son indépendance ;
- ↳ de cumuler un emploi permanent à temps complet avec un ou plusieurs autres emplois permanents à temps complet.

Les dérogations au principe d'interdiction de ce cumul

La loi prévoit des exceptions au principe d'interdiction de cumul.

LES ACTIVITES SOUMISES A CERTAINES CONDITIONS (ART. 25 SEPTIES II A IV)

Il est dérogé à l'interdiction d'exercer à titre professionnel une activité privée lucrative :

- ↳ Lorsque le dirigeant d'une société ou d'une association à but lucratif, lauréat d'un concours ou recruté en qualité d'agent contractuel de droit public, continue à exercer son activité privée pendant une durée d'un an, renouvelable une fois, à compter de son recrutement ;
- ↳ Lorsque le fonctionnaire ou l'agent dont le contrat est soumis au code du travail en application des articles 34 et 35 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000, occupe un emploi permanent à temps non complet pour lequel la durée du travail est inférieure ou égale à 70 % (24h30) de la durée légale ou réglementaire du travail. La dérogation fait l'objet d'une déclaration à l'autorité hiérarchique dont l'intéressé relève pour l'exercice de ses fonctions ;
- ↳ Lorsque le fonctionnaire occupant un emploi à temps complet est autorisé sur sa demande à accomplir un service à temps partiel pour créer ou reprendre une entreprise ;
- ↳ Lorsque le fonctionnaire est autorisé 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. Ces activités peuvent être exercées sous le régime de travailleur indépendant prévu à l'article L. 133-6-8 du code de la sécurité sociale.

Ces dérogations sont précisées par le [décret n° 2017-105 du 27 janvier 2017](#).

LES ACTIVITES LIBRES (ARTICLE 25 SEPTIES-V DE LA LOI DU 13 JUILLET 1983)

Certaines activités peuvent s'exercer librement, sans qu'aucune autorisation de la collectivité ne soit nécessaire. Il s'agit de :

- ↳ la production des œuvres de l'esprit, telles qu'elles sont définies par le code de la propriété intellectuelle, s'exerce librement, dans le respect des dispositions relatives au droit d'auteur des agents publics et sous réserve de l'application de l'article 26 de la loi du 13 juillet 1983 qui se rapporte au secret professionnel et à l'obligation de discrétion professionnelle ;
- ↳ la possibilité, pour les membres du personnel enseignant, technique ou scientifique des établissements d'enseignement et les personnes pratiquant des activités à caractère artistique, d'exercer les professions libérales qui découlent de la nature de leurs fonctions.

Même si la loi ne fait pas expressément obligation aux intéressés de solliciter, avant d'exercer une profession libérale, l'autorisation de l'administration dont ils relèvent, une information préalable de celle-ci est fortement recommandée. Elle permettra notamment à l'administration de s'assurer de l'existence d'un lien réel entre la profession libérale et la nature des fonctions des agents concernés et de veiller au respect des règles déontologiques qui s'imposent aux fonctionnaires.

- ↳ exercer une activité bénévole pour des personnes publiques ou privées sans but lucratif (art. 7 al. 2 du décret n° 2017-105) ;
- ↳ bénéficier d'un contrat « vendanges » de droit privé à durée déterminée (article L. 718-6 du code rural).

Précisions sur les dérogations

L'EXERCICE D'UNE ACTIVITE ACCESSOIRE

Le principe

Le régime du cumul d'activités à titre accessoire s'applique aux fonctionnaires, titulaires et stagiaires, et aux agents contractuels de droit public, qui sont employés à temps complet, à temps partiel ou à temps non complet pour une durée égale ou supérieure à 24h30.

Il appartient aux administrations de sensibiliser les personnels quant aux possibilités de cumul prévues par le décret du 27 janvier 2017, et à la nécessité d'être préalablement autorisé pour en bénéficier.

L'administration dispose, par ailleurs, de la faculté de s'opposer à tout moment à la poursuite d'une activité autorisée antérieurement, dans la mesure où elle explique à l'agent ce qui motive ce changement.

La demande d'autorisation

L'agent qui envisage de cumuler une activité accessoire avec son activité principale doit au préalable demander l'autorisation de pratiquer ce cumul à son autorité territoriale.

La demande d'autorisation préalable est écrite et l'autorité compétente doit en accuser réception dans la même forme. Cette demande comprend au minimum des informations sur :

- ↳ L'identité de l'employeur ou nature de l'organisme pour le compte duquel s'exercera l'activité accessoire envisagée ;
- ↳ La nature, la durée, la périodicité et les conditions de rémunération de cette activité. Le demandeur précise le domaine d'activité dans lequel elle intervient et le lien éventuel avec son activité principale.

Au-delà de ce minimum, l'agent fournit toutes les informations complémentaires de nature à éclairer la collectivité avant la délivrance de l'autorisation, de sa propre initiative ou si la collectivité l'estime nécessaire. Dans ce dernier cas, la collectivité dispose d'un délai de quinze jours, à compter de la réception de la demande de l'agent, pour inviter l'intéressé à fournir des informations complémentaires. Dans le cas d'un détachement ou d'une mise à disposition, la demande d'autorisation est à adresser à la collectivité d'emploi.

Les critères d'autorisation

Avant de prendre la décision d'autoriser un agent à exercer une activité accessoire, l'administration doit s'assurer que cette activité :

- ↳ revêt un caractère accessoire et n'affecte pas l'exercice de la fonction principale (voir ci-contre);
- ↳ ne porte pas atteinte au fonctionnement normal, à l'indépendance ou à la neutralité du service.
- ↳ L'activité accessoire ne peut être exercée qu'en dehors des heures de service de l'agent.

La décision de l'administration

La décision de l'autorité territoriale doit être notifiée à l'agent dans un délai d'un mois à compter de la réception de la demande.

Ce délai est porté à deux mois dans le cas où l'agent a été invité, dans le délai de quinze jours, à fournir des informations complémentaires.

En l'absence de décision expresse écrite dans le délai de réponse mentionné, la demande est réputée rejetée.

La décision autorisant l'exercice d'une activité accessoire peut comporter des réserves et recommandations visant à assurer le respect des obligations déontologiques mentionnées notamment à l'article 25 de la loi du 13 juillet 1983, ainsi que le fonctionnement normal du service. L'autorisation peut être partielle et n'accorder qu'une partie du cumul sollicité (limite dans la durée ou limites posées en cas de difficultés déontologiques).

L'autorisation n'est pas définitive, puisque l'administration peut à tout moment s'opposer à la poursuite de l'activité autorisée, 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.

Le renouvellement de l'autorisation

Une nouvelle demande d'autorisation doit être présentée par l'agent en cas de changement substantiel touchant les conditions d'exercice ou de rémunération de l'activité accessoire : en effet, un tel changement est assimilé à l'exercice d'une nouvelle activité, justifiant une demande d'autorisation distincte de la précédente.

APPRÉCIATION DU CARACTÈRE ACCESSOIRE DE L'ACTIVITÉ

Circulaire du 11 mars 2008

En l'absence de nouvelle circulaire, il paraît que les précisions apportées en 2008 demeurent toujours d'actualité

Par activité principale, il convient d'entendre l'activité statutaire du fonctionnaire ou l'activité qui justifie le recrutement d'un agent non titulaire, telle que définie dans son contrat. C'est l'activité exercée dans le cadre professionnel habituel qui est qualifiée de « principale », et ce, indépendamment de la quotité de temps de travail.

A contrario, l'activité est réputée « accessoire » dès lors qu'elle s'inscrit dans le cadre d'un cumul et qu'elle ne constitue pas une modalité d'exercice de l'activité principale de l'agent inhérente à sa fonction et exercée dans le cadre de son service.

Le caractère accessoire de l'activité doit être apprécié au cas par cas, en tenant compte de trois éléments :

L'activité envisagée

Pour caractériser l'activité, la technique du « faisceau d'indices » peut utilement être appliquée à partir des informations obligatoirement mentionnées par l'agent dans sa demande écrite d'autorisation. Ces critères serviront à l'employeur pour déterminer si l'activité paraît accessoire au regard de l'activité principale de l'agent.

Les conditions d'emploi de l'agent

Cette appréciation est à rapporter aux modalités d'emploi de l'agent : une même activité peut présenter un caractère accessoire pour un agent à mi-temps alors qu'il pourra en être apprécié autrement pour un agent à temps plein.

Les contraintes et sujétions particulières afférentes au service dans lequel l'agent est employé

La collectivité doit notamment mesurer l'impact de l'exercice d'une activité accessoire sur le service et la manière de servir de l'agent.

Exemples d'activités accessoires susceptibles d'être autorisées :

- Un agent à temps plein dispense deux heures de formation par semaine dans un organisme public ou privé.
- Un agent à temps partiel (70 %) consacre une journée par semaine à effectuer des travaux de jardinage chez des particuliers.
- Un agent à temps plein aide à domicile un parent le lundi et le vendredi à partir de 18h30.
- Un agent à temps partiel (80 %) qui exerce une activité de documentaliste dans une direction départementale de l'agriculture est employé le vendredi par l'office de tourisme de sa commune de résidence.
- Un agent à temps plein d'une commune exerce pendant trois mois une mission de coordination au sein d'un EPCI qui vient d'être créé.

Les activités exercées à titre accessoire susceptibles d'être autorisées sont les suivantes :
Art. 6 du décret n° 2017-105 du 27 janvier 2017

- Les expertises et consultations

Ces expertises ou consultations ne sont pas limitées au seul domaine de compétence professionnel de l'agent ou à la nature des missions que celui-ci exerce actuellement dans l'administration.

De portée très vaste, ce cas de cumul accessoire doit cependant tenir compte des règles déontologiques qui s'imposent aux agents publics. En particulier, un agent ne saurait pratiquer des consultations et expertises qui seraient contraires aux intérêts de toute personne publique, et pas seulement de la personne publique qui l'emploie.

Ces activités peuvent être exercées sous le statut d'auto-entrepreneur.

- Les enseignements ou les formations

Tout agent public qui y est autorisé peut dispenser, à titre accessoire, un enseignement ou une formation dans une matière ou un domaine qui ne présenterait pas nécessairement un lien avec son activité principale.

Ces activités peuvent être exercées sous le statut d'auto-entrepreneur.

- **Activité à caractère sportif ou culturel**, y compris encadrement et animation dans les domaines sportif, culturel ou de l'éducation populaire

Cette activité peut être exercée sous le statut d'auto-entrepreneur.

- L'activité agricole

Deux types d'activités agricoles sont autorisés :

↳ l'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. Cette activité agricole peut être autorisée si elle revêt un caractère accessoire et si elle ne s'exerce pas dans un cadre commercial.

↳ l'activité agricole exercée dans des exploitations constituées sous forme de société civile ou commerciale. Le décret du 20 janvier 2011 autorise désormais l'agent à avoir la qualité de dirigeant.

- **Aide à domicile à un ascendant, à un descendant, à son conjoint, à son partenaire lié par un PACS ou à son concubin**, permettant à l'agent de percevoir le cas échéant, les allocations afférentes à cette aide.

- Travaux de faible importance réalisés chez des particuliers

Ces activités peuvent être exercées sous le statut d'auto-entrepreneur.

- **Activité de conjoint collaborateur** au sein d'une entreprise artisanale, commerciale ou libérale mentionnée à l'article R. 121-1 du code du commerce

Le conjoint collaborateur est défini comme le conjoint du chef de ces entreprises qui exerce une activité professionnelle régulière dans l'entreprise sans percevoir de rémunération et sans avoir la qualité d'associé.

Dans la mesure où une activité professionnelle régulière peut revêtir un caractère accessoire, ce cas de cumul peut faire l'objet d'une autorisation.

- Activités accessoires autorisées uniquement sous le régime de l'auto-entrepreneur :

↳ Services à la personne **mentionnés à l'article L. 7231-1 du code du travail : garde d'enfants ; assistance aux personnes âgées, aux personnes handicapées ou aux autres personnes qui ont besoin d'une aide personnelle à leur domicile ou d'une aide à la mobilité dans l'environnement de proximité favorisant leur maintien à domicile ; services aux personnes à leur domicile relatifs aux tâches ménagères ou familiales.** »

↳ Vente de biens fabriqués personnellement par l'agent.

- Le cumul d'une activité publique principale et d'une activité d'intérêt général accessoire

Deux cas de cumul avec une activité d'intérêt général lucrative ou non lucrative sont prévus :

↳ Une activité d'intérêt général exercé auprès d'une personne publique ou auprès d'une personne privée à but non lucratif. La circulaire du 11 mars 2008 stipule que tout service public est chargé d'une mission d'intérêt général. Concernant l'activité assurée auprès d'une personne publique en particulier, il ne peut s'agir de pourvoir un emploi vacant, y compris lorsqu'il s'agit d'un emploi à temps incomplet ou non complet et ce, quel que soit la quotité de travail de celui-ci (réponse ministérielle n° 18161, publiée au JO Assemblée Nationale du 15/07/2008) ;

↳ 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.

LA CREATION OU LA REPRISE D'UNE ENTREPRISE

Le principe

Avant la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016, un agent à temps complet pouvait, sur autorisation et pour une durée limitée, créer ou reprendre une entreprise.

L'article 25 septies I de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 pose désormais le principe général d'interdiction de créer ou reprendre une entreprise à l'agent à temps complet exerçant ses fonctions à temps plein.

Toutefois, par dérogation au principe général d'interdiction, un agent à temps complet peut demander à bénéficier d'une autorisation de service à temps partiel.

Les fonctionnaires exerçant à temps plein et qui ont déjà créé ou repris une entreprise doivent se conformer aux nouvelles dispositions dans un délai de deux ans à compter de la promulgation de la loi du 20 avril 2016, sous peines de poursuites disciplinaires.

La procédure

Demande de service à temps partiel

L'agent qui se propose de créer ou reprendre une entreprise ou une activité libérale adresse à l'autorité hiérarchique dont il relève une demande écrite d'autorisation à accomplir un service à temps partiel, trois mois au moins avant la date de création ou de reprise de cette entreprise ou de cette activité.

L'autorisation d'accomplir un service à temps partiel, qui ne peut être inférieure au mi-temps, 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, pour une durée maximale de deux ans, renouvelable pour une durée d'un an, à compter de la création ou de la reprise de l'entreprise.

L'agent ayant bénéficié d'une autorisation d'accomplir un service à temps partiel pour créer ou reprendre une entreprise ne peut solliciter une nouvelle autorisation à ce même titre avant l'écoulement d'un délai de trois ans à compter de la fin du précédent temps partiel.

Saisine de la commission de déontologie

La commission de déontologie est saisie [par téléservice](#) de la demande d'autorisation de service à temps partiel pour créer ou reprendre une entreprise dans un délai de 15 jours à compter de la date à laquelle l'autorité a reçu la demande.

Le dossier de saisine comprend notamment une appréciation de la demande de l'agent rédigée par l'autorité ou les autorités dont il relève ou a relevé au cours des trois années précédant cette demande. La liste complète des pièces constitutives du dossier doit être fixée par un arrêté du ministre chargé de la fonction publique. (Arrêté non paru à ce jour)

Lorsque la situation de l'agent le requiert eu égard à sa complexité, la commission peut demander aux autorités dont l'agent relève ou a relevé au cours des trois dernières années, qu'elles produisent en outre une analyse circonstanciée de cette situation et un avis sur les conséquences de celle-ci, selon elles.

A la demande de l'agent, l'autorité dont il relève lui transmet une copie du dossier de saisine et, le cas échéant, de l'analyse et de l'avis mentionnés au paragraphe précédent.

La commission examine la compatibilité du projet avec les fonctions exercées par l'agent notamment au regard des principes déontologiques mentionnés à l'article 25 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 et aux dispositions pénales relative à la prise illégale d'intérêts.

Dans un délai de deux mois, la commission rend un avis :

- ↳ de compatibilité,
- ↳ de compatibilité avec réserves,
- ↳ d'incompatibilité.

Dans les deux derniers cas, l'avis rendu lie l'administration et s'impose à l'agent. S'il ne respecte pas ces avis, il s'expose à des poursuites disciplinaires. Dans le cas d'un agent contractuel ne respectant pas ces mêmes avis, il est mis fin à son contrat à la date de notification de l'avis, sans préavis et sans indemnité de rupture.

Pour en savoir plus sur la commission de déontologie et la saisine, voir [la fiche 1.01.36](#)

Portée de l'avis

Lorsqu'il est répondu favorablement à la demande de l'agent, l'autorisation est accordée, pour une durée maximale de deux ans, à compter de la création ou de la reprise de l'entreprise ou du début de l'activité libérale. L'avis est transmis à l'autorité territoriale ; celle-ci informe alors l'intéressé sans délai.

Cette autorisation peut être renouvelée pour une durée d'un an après dépôt d'une nouvelle demande d'autorisation à accomplir un service à temps partiel, un mois au moins avant le terme de la première

période.

L'autorité peut à tout moment s'opposer au cumul d'activités dès lors que les informations sur le fondement desquelles l'autorisation a été donnée sont erronées ou lorsque ce cumul s'avère incompatible avec les fonctions exercées par l'agent ou l'emploi qu'il occupe.

LA POURSUITE D'UNE ACTIVITE PRIVEE SUITE AU RECRUTEMENT DANS LA FONCTION PUBLIQUE

Le principe

Un dirigeant de société ou d'une association à but lucratif peut, tout en continuant à exercer son activité privée, être recruté en qualité de fonctionnaire, s'il est lauréat de concours ou en qualité d'agent contractuel. Cette activité doit cependant être compatible avec ses obligations de service. En outre, elle ne doit pas porter atteinte au fonctionnement normal, à l'indépendance, à la neutralité du service ou aux principes déontologiques mentionnés notamment à l'article 25 de la loi du 13 juillet 1983, ni placer l'intéressé en situation de méconnaître les dispositions de [l'article 432-12 du code pénal](#).

La procédure

La déclaration

Elle est soumise à une déclaration écrite de l'agent à l'autorité hiérarchique et doit préciser la forme et l'objet social de l'entreprise ou de l'association, son secteur et sa branche d'activités.

Le fonctionnaire stagiaire transmet cette déclaration dès sa nomination en qualité de fonctionnaire. L'agent contractuel est tenu de la transmettre préalablement à la signature de son contrat.

La durée

Cette dérogation est accordée pour une durée maximale d'un an à compter du recrutement ; elle peut être prolongée pour une durée maximale d'un an.

A tout moment, l'autorité peut s'opposer au cumul d'activités qui ne respecterait pas les critères de compatibilité mentionnée ci-dessus.

LE CUMUL D'ACTIVITES DES AGENTS A TEMPS NON COMPLET

Le principe

Les agents à temps non complet peuvent exercer une ou plusieurs activités privées lucratives sans qu'il y ait de liste limitative si leur durée de service est inférieure ou égale à 70 % de la durée légale du travail, soit moins de 24h30.

Ils peuvent aussi exercer auprès d'une personne ou d'un organisme public ou privé les activités accessoires mentionnées page 4.

L'activité doit avoir lieu en dehors des obligations de service de l'agent. Elle doit être compatible avec celles-ci et avec les fonctions exercées ou l'emploi occupé.

La procédure

La déclaration

L'intéressé présente une déclaration écrite à l'autorité hiérarchique dont il relève. Elle devra mentionner la nature de la ou des activités privées ainsi que, le cas échéant, la forme et l'objet social de l'entreprise, son secteur et sa branche d'activités.

L'agent qui relève de plusieurs autorités est tenu d'informer par écrit chacune d'entre elles de toute activité qu'il exerce auprès d'une autre administration ou d'un autre service mentionnés à [l'article 2 de la loi du 13 juillet 1983](#).

L'opposition

L'autorité peut à tout moment s'opposer à l'exercice d'une activité privée qui serait incompatible avec les fonctions exercées ou l'emploi occupé par l'agent, ou qui placerait celui-ci en situation de prise illégale d'intérêts.

L'EXERCICE D'ACTIVITES PRIVEES PAR DES AGENTS AYANT CESSE LEURS FONCTIONS

L'agent cessant temporairement ou définitivement ses fonctions, placé à ce titre dans une position

conforme à son statut, qui se propose d'exercer une activité privée, est tenu d'en informer par écrit l'autorité dont il relève trois mois au moins avant le début de l'exercice de son activité privée. Tout nouveau changement d'activité pendant un délai de trois ans à compter de la cessation de fonctions est porté à la connaissance de son administration trois mois au plus tard avec l'exercice de cette nouvelle activité.

Ce délai peut être réduit par l'autorité, lorsque la commission de déontologie rend un avis avant le terme du délai de deux mois.

L'autorité saisit [par téléservice](#) la commission de déontologie dans un délai de 15 jours à compter de la date à laquelle elle a été informée du projet de l'agent. Ce dernier reçoit une copie de la lettre de saisine. L'agent peut saisir directement par écrit la commission, trois mois au moins avant la date à laquelle il souhaite exercer les fonctions. Il en informe par écrit l'autorité dont il relève, qui transmet à la commission les pièces du dossier de saisine.

La composition du dossier est la même que pour les agents souhaitant créer une entreprise. (voir page 5).

Pour plus d'information sur la commission de déontologie et la saisine, voir [la fiche 1.01.36](#).

Dispositions transitoires

Conformément au II de l'article 9 de la loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie, les autorisations de cumul pour création ou reprise d'entreprise qui ont été accordées avant l'entrée en vigueur du décret n° 2017-105, soit avant le 1^{er} février 2017, ne peuvent être prolongées au-delà du 20 avril 2018 que si les agents qui en bénéficient sont également autorisés par les autorités hiérarchiques dont ils relèvent à accomplir un service à temps partiel.

Sanction disciplinaire

Des sanctions sont prévues en cas de non-respect de la réglementation sur les cumuls :

- ↳ le reversement des sommes indûment perçues, par voie de retenue sur le traitement.
- ↳ Une des sanctions disciplinaires prévues par l'article 89 de la loi du 26 janvier 1984.

Ces sanctions administratives sont prononcées sans préjudice des peines qui peuvent être prononcées en cas de mise en cause de la responsabilité pénale d'un agent public, notamment sur le fondement de l'article 432-12 du code pénal (prise illégale d'intérêts).