



CAROLINE VERGER-GIAMBELLUCO,
avocate,
cabinet Seban et associés

Exception

Il est en principe interdit aux agents de cumuler l'exercice de leurs fonctions avec d'autres activités. Mais, par exception et sous conditions, le cumul d'activités est possible.

Manquement

Un cumul d'activités non autorisé constitue un manquement aux obligations professionnelles des agents publics, qui peut faire l'objet d'une sanction disciplinaire.

Recouvrement

L'administration peut saisir le juge afin de procéder, le plus rapidement possible, au recouvrement des sommes indûment perçues au titre du cumul d'activités irrégulier.

personnelle et la vente de bijoux (2). Précisons que l'exercice d'une activité accessoire reste soumis à l'accord préalable de l'autorité hiérarchique de l'agent qui la sollicite, et qu'elle doit être compatible avec l'exercice de ses fonctions et ne pas affecter leur bonne réalisation (3). C'est ainsi qu'elle doit être exclusivement exercée en dehors des heures de service de l'agent (4).

Enfin, et surtout, les activités qui ne relèvent pas de l'une des catégories prévues à l'article R.123-8 du CGFP demeurent interdites. C'est le cas, par exemple, d'un agent qui exercerait une activité rémunérée de DJ (5).

CONSÉQUENCES D'UN CUMUL IRRÉGULIER

Lorsque l'administration découvre une situation de cumul irrégulier d'activités, les conséquences pour l'agent concerné peuvent être de deux ordres.

Dans la mesure où un cumul d'activités non autorisé constitue un manquement aux obligations professionnelles des agents publics, ces derniers peuvent faire l'objet d'une sanction disciplinaire.

Le quantum de la sanction dépendra de la gravité de l'infraction, laquelle s'apprécie, entre autres, en fonction de l'activité en question, de la durée du cumul ou de la circonstance que l'agent était placé en congé de maladie (ce qui constitue un facteur aggravant).

C'est ainsi, par exemple, que la cour administrative d'appel de Paris a récemment validé la révocation

du fonctionnaire communal (6), en maladie depuis de nombreuses années et qui a été employé pendant son arrêt en qualité de vacataire par un département, en percevant à ce titre une somme totale de 117900 euros net, ce qui lui avait pratiquement permis de doubler sa rémunération mensuelle.

En plus de l'ouverture d'une procédure disciplinaire, l'article L.123-9 du CGFP dispose que la violation des règles relatives au cumul d'activités donne lieu au reversement par l'agent des sommes perçues au titre des activités interdites.

Statut
Tout savoir sur le cumul d'activités



Les fonctionnaires, mais aussi les agents contractuels de droit public, peuvent cumuler leurs fonctions avec une activité accessoire. Cependant, l'agent qui exerce de manière non autorisée une activité accessoire s'expose à une sanction disciplinaire et au reversement des sommes perçues.

CONDITIONS

En principe, il est interdit aux fonctionnaires et aux agents contractuels de droit public de cumuler l'exercice de leurs fonctions avec d'autres activités, en particulier des activités lucratives à caractère privé, conformément aux articles L.121-3 et L.123-1 du code général de la fonction publique (CGFP). Il existe cependant quelques exceptions à cette règle, selon la nature de l'activité envisagée, et sous réserve que l'employeur public l'ait expressément autorisée.

ACTIVITÉS AUTORISÉES

Il est admis que la production des œuvres de l'esprit s'exerce librement, sans qu'il soit nécessaire d'obtenir une autorisation de cumul (1).

Parmi les activités possibles uniquement sur autorisation, dont la liste est définie à l'article R.123-8 du CGFP, figurent, entre autres, les missions relatives à l'enseignement et à la formation, les travaux de faible importance réalisés chez des particuliers, les services à la personne mentionnés à l'article L.7231-1 du code du travail, ou la vente de biens produits personnellement par l'agent.

Les activités susceptibles d'être exercées à titre accessoire peuvent se faire sous un régime de travailleur indépendant et une telle affiliation est même obligatoire en ce qui concerne les services à la personne et la vente de biens produits personnellement par l'agent (cf. art. R.123-8 du CGFP).

Le juge administratif rappelle ainsi régulièrement que le législateur a entendu permettre à un agent (même s'il exerce ses fonctions à temps complet) d'exercer certaines activités à titre accessoire sous le régime de la microentreprise, comme la création

À NOTER

Les activités susceptibles d'être exercées à titre accessoire peuvent se faire sous un régime de travailleur indépendant et une telle affiliation est même obligatoire pour certaines activités.

RÉFÉRENCES

- Code général de la fonction publique (CGFP), art. L.123-1 à L.123-10 et R.123-1 à R.123-16.
- Code de justice administrative (CJA), art. L.521-3.

La formulation de cet article pourrait être lue comme imposant un recouvrement et non d'ailleurs comme une simple faculté de l'administration, mais encore faut-il qu'une telle mesure, qui s'inscrit dans l'objectif d'une bonne gestion des deniers publics, soit rendue possible à l'employeur qui, pour ce faire, doit pouvoir connaître les revenus engendrés par l'activité non autorisée.

RECouvreMENT DES SOMMES INDUMENT PERÇUES

Outre que le recouvrement ne saurait s'entendre d'une «double sanction» (7), la jurisprudence est récemment venue apporter une réponse intéressante à la difficulté pour l'administration de déterminer précisément les sommes qui ont été perçues par un agent au titre d'une activité non autorisée.

En effet, ces éléments financiers apparaissent généralement sur un bilan

comptable ou une déclaration d'impôt sur le revenu, alors que l'obtention de ce type d'informations est impossible sans la coopération de l'agent.

C'est ainsi que le juge des référés a récemment jugé de la faculté, pour l'administration, de le saisir d'un référé dit «mesures utiles» (fondé sur l'article L.521-3 du code de justice administrative, CJA) afin qu'il soit enjoint à l'agent concerné de communiquer l'ensemble des éléments comptables nécessaires à l'évaluation des sommes irrégulièrement perçues, soit, dans ces espèces, les bilans et les comptes de résultat au titre de l'activité accessoire, ainsi que des bulletins de salaire (8).

Notons que pour que le juge puisse ordonner la mise en œuvre d'une mesure sur le fondement de l'article L.521-3 du CJA dans le cadre d'une procédure de référé, une condition relative à l'urgence doit être remplie. Pour considérer que la nécessité, pour l'administration, de pouvoir déterminer les sommes à recouvrer répond à un caractère urgent, le juge fonde l'urgence sur le principe d'exclusion de toute libéralité, qui prohibe «même tout retard dans la mise en œuvre des procédures de recouvrement nécessaires» (9) et justifie ainsi qu'il soit permis à l'administration de procéder, le plus rapidement possible,

au recouvrement des sommes indument perçues au titre du cumul d'activités irrégulier. Cette condition se trouve ainsi remplie, quand bien même l'administration en question ne serait pas mise en difficulté financière par l'indisponibilité des sommes à recouvrer (10).

Il convient par ailleurs de relever que le Conseil d'État avait précisé, dans une décision d'assemblée du 16 janvier 2006 (11), que le reversement des sommes perçues s'entendait de l'intégralité des rémunérations, sans déduction du montant de l'impôt sur le revenu dont l'intéressé se serait acquitté sur ces montants, à charge pour ce dernier de tirer les conséquences de ce recouvrement lors de sa déclaration de revenu au titre de l'année du reversement.

Nul doute que le recours au référé «mesures utiles» afin d'obtenir la communication des éléments financiers d'un agent en situation de cumul irrégulier d'activités aidera grandement les administrations dans leur mission de recouvrement que leur impose la bonne gestion des deniers publics. ●

(1) CGFP, art. L.123-1.

(2) TA de Toulon, 10 octobre 2022, req. n° 2003278.

(3) CGFP, art. L.23-7.

(4) CGFP, art. R.123-11.

(5) CE, 10 juillet 2024, req. n° 466526.

(6) CAA de Paris, 14 février 2024, req. n° 23PA01980.

(7) CE, 16 janvier 2006, req. n° 272648, publié

au recueil Lebon; CAA de Marseille, 29 novembre 2011, req. n° 09MA04043.

(8) TA de Cergy-Pontoise, 11 octobre 2024, req. n° 2414224;

TA de Dijon, 7 juillet 2025, req. n° 2501883; TA de Clermont-

Ferrand, 3 octobre 2025, req. n° 2502595. TA de Lyon,

20 octobre 2025, req. n° 2512460.

(9) TA de Cergy-Pontoise, 11 octobre 2024, req. n° 2414224;

TA de Dijon, 7 juillet 2025, req. n° 2501883; TA de Clermont-

Ferrand, 3 octobre 2025, req. n° 2502595. TA de Lyon,

20 octobre 2025, req. n° 2512460.

(10) TA de Dijon, 7 juillet 2025, req. n° 2501883;

voir, cependant, pour une décision qui rejette l'urgence:

TA de Lyon, 18 août 2025, n° 2510178.

(11) CE, 16 janvier 2006, req. n° 272648.

La newsletter Juridique

«La Gazette des communes» s'enrichit d'une newsletter dédiée à l'actualité juridique des territoriaux. Vous y retrouvez, tous les jeudis, les textes publiés, les réponses ministérielles, les jurisprudences essentielles et des décryptages d'actualité.

la gazette.fr

En tant qu'abonné, vous bénéficiez de l'intégralité de ces contenus.

Pour vous inscrire gratuitement à cette nouvelle newsletter, rendez-vous sur lagazette.fr

