FH DROIT | FONCTION PUBLIQUE

Cumul d’activités des agents publics

La rémunération n’est pas un seuil de l’accessoriété

À propos du jugement du tribunal administratif de Clermont-Ferrand du 18 septembre 2026, n° 2300632

Une rémunération élevée ne suffit pas, à elle seule, à exclure le caractère accessoire d’une activité. Le jugement de Clermont-Ferrand invite à distinguer la qualification des prestations, les informations nécessaires à l’autorisation et les conséquences concrètes du cumul sur le service. Cette lecture suppose aussi de replacer chaque précédent dans son contexte et de tenir compte de la cassation intervenue le 6 novembre 2025 dans l’affaire du praticien hospitalier de Martinique.

Florent HAAS

DANS CETTE ANALYSE

I. La rémunération, une donnée de contrôle sans plafond général
II. Une appréciation concrète de l’emprise du cumul sur les fonctions

Publication initiale : 3 octobre 2026
Mise à jour de l’analyse et des références : 27 octobre 2026
Références détaillées en notes de bas de page

Un litige sur une autorisation déjà accordée

Une activité peut-elle cesser d'être accessoire au seul motif qu'elle procure des revenus importants ? Le jugement rendu le 18 septembre 2026 par le tribunal administratif de Clermont-Ferrand répond à cette question à l'occasion d'un litige qui ne concernait pas une simple demande initiale de cumul. Un technicien territorial de Clermont Auvergne Métropole, employé à temps plein, avait obtenu, le 16 août 2022, l'autorisation d'exercer une activité sous le régime de la micro-entreprise. Sa demande annonçait une rémunération annuelle de 30 000 euros et des prestations présentées comme de la maîtrise d'œuvre et du métrage. La collectivité était ensuite revenue sur son accord en exigeant une demande de travail à temps partiel, que l'agent avait refusé de présenter.[1]

Le tribunal annule les décisions des 29 novembre 2022, 4 janvier et 23 janvier 2023. Il ne prononce aucune injonction de délivrer une nouvelle autorisation : l'annulation replace déjà l'agent sous le bénéfice de celle du 16 août 2022. Il rejette, en revanche, les conclusions dirigées contre le courrier du 8 février 2023, qui confirmait seulement la décision précédente. Cette issue importe pour comprendre le jugement : le juge contrôle les raisons avancées pour remettre en cause un cumul préalablement autorisé, sans consacrer un droit général et inconditionnel à exercer une activité privée.[2]

Le raisonnement comporte deux étapes. Le tribunal examine d'abord la nature exacte des prestations pour déterminer si elles relèvent des activités susceptibles d'être autorisées. Il étudie ensuite les arguments financiers et déontologiques invoqués en défense par la métropole, dans le cadre d'une demande de substitution de motifs. L'absence de plafond de rémunération prend ainsi place dans une démonstration plus large : l'administration doit rattacher son appréciation aux conditions légales du cumul et aux circonstances du projet, au lieu de déduire son incompatibilité du seul revenu annoncé.[3]

Les décisions contestées datant de 2022 et 2023, le tribunal applique les dispositions alors en vigueur du décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020. Les références réglementaires au code général de la fonction publique utilisées ci-après présentent le cadre codifié depuis le 1er février 2025 ; elles ne sont pas rétroactivement attribuées au jugement.

I. La rémunération, une donnée de contrôle sans plafond général

A. L'absence d'automatisme financier dans la qualification de l'activité

Une qualification préalable des prestations

La forme de la micro-entreprise ne détermine pas, par elle-même, le régime applicable. L'article L. 123-7 du code général de la fonction publique permet expressément d'y recourir pour l'exercice d'une activité accessoire autorisée. Il convient donc de distinguer ce dispositif du régime de création ou de reprise d'entreprise associé à une autorisation de travail à temps partiel, prévu par l'article L. 123-8 du même code. La seule création d'une micro-entreprise ne suffit pas à imposer ce second régime : il faut examiner l'activité réellement envisagée et les conditions dans lesquelles elle sera exercée.[4]

---

1. Tribunal administratif de Clermont-Ferrand, 18 septembre 2026, n° 2300632.

2. Ibid.

3. Ibid.

4. Articles L. 123-7 et L. 123-8 du code général de la fonction publique.

Dans l'affaire de Clermont-Ferrand, les précisions apportées à la demande faisaient apparaître une assistance à maîtrise d'ouvrage : l'agent entendait accompagner ses clients dans les choix liés à la passation et à l'exécution de marchés, tandis que les opérations de métrage étaient sous-traitées. Le tribunal rattache ces prestations à l'expertise et à la consultation, alors mentionnées au 1° de l'article 11 du décret du 30 janvier 2020 et désormais au 1° de l'article R. 123-8 du code général de la fonction publique. L'intitulé initial de l'activité ne suffisait donc pas à l'exclure du champ des cumuls autorisables.[5]

La portée de cette qualification reste circonscrite. Le tribunal ne déclare pas que toute maîtrise d'œuvre ou toute activité d'assistance à maîtrise d'ouvrage constitue une activité accessoire. Il retient le contenu limité des prestations décrites dans ce dossier et la sous-traitance de certaines opérations. L'admissibilité du cumul suppose donc, avant toute discussion sur les revenus, de distinguer l'expertise effectivement proposée d'une activité de service plus étendue. C'est seulement après cette qualification que peut être appréciée la place de l'activité dans la vie professionnelle de l'agent.

Deux limites au raisonnement fondé sur le revenu

Pour défendre sa décision, la métropole soutenait que la rémunération envisagée était disproportionnée par rapport à l'activité principale. Le tribunal oppose d'abord une objection normative : *« aucune disposition législative ou règlementaire ne fixe un montant de rémunération maximal »*. Il écarte ensuite le raisonnement probatoire consistant à déduire de ce revenu une atteinte aux fonctions principales : cette circonstance *« ne saurait, à elle seule, caractériser une telle incidence »*. Il tient notamment compte de l'exercice annoncé hors du temps de service et d'un volume horaire présenté comme non excessif.[6]

Ces deux propositions ne se confondent pas. La première interdit de traiter une somme ou un rapport entre revenus comme un plafond juridique qui ne figure pas dans les textes. La seconde exige que l'administration explique pourquoi les conditions du projet sont susceptibles d'affecter les fonctions principales. Une rémunération importante peut susciter une demande de précisions ; elle ne démontre pas mécaniquement une charge de travail incompatible. Le prix d'une prestation et le temps nécessaire à sa réalisation sont, en effet, deux données distinctes. Cette lecture du jugement préserve le contrôle administratif tout en exigeant un raisonnement étayé.

Le chiffre de 30 000 euros n'acquiert donc aucune valeur de seuil, dans un sens comme dans l'autre. Le jugement n'instaure ni franchise de revenus, ni présomption d'incompatibilité au-delà de cette somme. Il ne faut pas davantage en déduire que l'administration serait tenue d'attendre une désorganisation effective du service pour refuser une autorisation : le contrôle demeure préventif. Les éléments avancés doivent simplement permettre d'apprécier les conséquences du projet, conformément aux exigences de compatibilité et de protection du service.[7]

---

5. Tribunal administratif de Clermont-Ferrand, 18 septembre 2026, n° 2300632 ; 1° de l'article 11 du décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020 ; 1° de l'article R. 123-8 du code général de la fonction publique.

6. TA Clermont-Ferrand, 18 septembre 2026, n° 2300632, préc.

7. Articles L. 123-7 et R. 123-7 du code général de la fonction publique.

Un héritage financier à replacer dans son champ

L'histoire du cumul explique la persistance des raisonnements financiers, mais elle appelle une précision. L'ancien article 9 du décret-loi du 29 octobre 1936 plafonnait les rémunérations entrant dans son champ par référence au traitement principal majoré de 100 %. Ce mécanisme concernait les rémunérations publiques et assimilées visées par le texte ; il ne constituait pas un plafond indifférencié de tous les revenus privés d'un agent. Le rapport sénatorial de Jean-Pierre Vial souligne expressément cette différence entre cumuls publics et cumuls publics-privés.[8]

La décision *Henneguelle*, rendue par le Conseil d'État le 7 juin 1985, appartient à ce cadre ancien. La qualification d'un second emploi public dépendait notamment de l'importance des fonctions et de l'existence d'une rémunération correspondant à un traitement normal. Le Conseil d'État avait alors annulé la mise en demeure imposant à un technicien des services vétérinaires d'abandonner ses fonctions de secrétaire de mairie, exercées environ dix heures par semaine. Ce précédent éclaire l'histoire des critères de qualification ; il ne fournit pas une règle directement transposable à l'autorisation contemporaine des activités accessoires.[9]

La réforme de 2007 a abrogé le décret-loi de 1936. Elle ne doit donc pas être décrite comme la disparition d'un ancien plafond général de tous les revenus accessoires. Le droit actuel repose sur l'identification des activités autorisables et sur leur compatibilité avec les fonctions publiques. Le jugement de Clermont-Ferrand s'inscrit dans ce cadre : il empêche de reconstruire, à partir du seul montant annoncé, une limite financière autonome absente des dispositions applicables.[10]

B. Le maintien des conditions de rémunération dans le contrôle du cumul

L'absence de plafond ne dispense pas l'agent de renseigner son employeur. L'article R. 123-9 du code général de la fonction publique impose une demande préalable comportant notamment la nature, la durée, la périodicité et les conditions de rémunération de l'activité. Ces informations permettent de comprendre l'économie du projet : prestations ponctuelles ou régulières, charge prévisible, disponibilité requise et conditions de son développement. Le revenu est donc une donnée d'instruction, même lorsqu'il ne constitue pas un motif suffisant de refus.[11]

La cour administrative d'appel de Toulouse l'avait clairement exprimé dans son arrêt du 12 avril 2022. Elle qualifie les renseignements relatifs à la nature, à la durée, à la périodicité et à la rémunération d'*« éléments substantiels nécessaires à l'examen de la compatibilité de l'activité envisagée avec les fonctions confiées à l'agent »*. L'affaire concernait notamment l'exercice non déclaré de travaux rémunérés chez des particuliers. La formule porte sur les informations nécessaires au contrôle ; elle n'institue aucun plafond de revenus.[12]

---

8. Sénat, rapport n° 87, 4 novembre 2009, I, A, 2 ; article 9 du décret-loi du 29 octobre 1936.

9. Conseil d'État, 7 juin 1985, n° 46665, considérants non numérotés.

10. I de l'article 23 de la loi n° 2007-148 du 2 février 2007 ; article L. 123-7 du code général de la fonction publique.

11. Article R. 123-9 du code général de la fonction publique.

12. Cour administrative d'appel de Toulouse, 12 avril 2022, n° 19TL23380, point 4.

La décision du Conseil d'État du 2 mars 2022 montre, quant à elle, que le facteur financier peut aussi intervenir dans l'appréciation disciplinaire. Un enseignant-chercheur avait exercé dans deux établissements privés sans solliciter les autorisations requises. Le Conseil d'État retient notamment *« une quotité horaire conséquente, excédant d'ailleurs pour l'une celle d'un emploi à temps plein, et des rémunérations très élevées »*. L'importance des sommes est ainsi rapprochée de la durée des manquements et de la charge de travail. Elle participe à l'appréciation de la sanction, sans devenir une limite financière générale opposable à tout cumul.[13]

Cette affaire conduit à distinguer deux questions : l'activité aurait-elle pu être autorisée, et l'agent a-t-il effectivement respecté la procédure préalable ? L'absence d'atteinte démontrée au service ne régularise pas, par elle-même, un cumul exercé sans l'autorisation requise. La connaissance de partenariats de recherche par l'université ne valait pas autorisation d'enseignements privés distincts. Le contrôle formel conserve donc une portée propre, que la discussion sur le niveau de rémunération ne doit pas effacer.[14]

Le contrôle se prolonge après l'autorisation initiale. L'article R. 123-12 du code général de la fonction publique assimile un changement substantiel des conditions d'exercice ou de rémunération à une nouvelle activité et impose une nouvelle demande. La conjonction employée par le texte invite à examiner séparément ces deux dimensions : une évolution importante des conditions financières peut appeler un réexamen même si la quotité horaire déclarée demeure identique. Cela ne signifie pas qu'une telle évolution commande nécessairement un refus. Le déclenchement d'une nouvelle instruction et l'issue de celle-ci sont deux questions distinctes.[15]

L'arrêt rendu par la cour administrative d'appel de Lyon le 28 septembre 2022 fournit une illustration utile, à condition d'en respecter le contexte. Une aide-soignante demandait réparation des conséquences d'un défaut de reclassement ; l'hôpital voulait déduire de son indemnisation les revenus d'une activité d'accueillante et d'aidante familiale, autorisée antérieurement. La cour juge que l'augmentation de ces revenus *« reste sans incidence sur la qualification de l'activité en cause »*. L'activité préexistait à l'éviction et s'était poursuivie après le reclassement : ses revenus n'étaient pas des revenus de remplacement à déduire du préjudice.[16]

Ce précédent confirme l'absence d'automatisme, mais son objet est indemnitaire. Il n'autorise pas à conclure que toute augmentation de revenus serait sans effet sur une autorisation de cumul. Le rapprocher de l'article R. 123-12 permet précisément d'éviter cette généralisation : une activité ne perd pas nécessairement sa qualification parce que ses revenus progressent, tandis qu'une modification substantielle de ses conditions de rémunération doit être soumise à l'autorité compétente. Le jugement de Clermont-Ferrand laisse intacte cette distinction entre qualification et obligation de solliciter une nouvelle autorisation.[17]

---

13. Conseil d'État, 2 mars 2022, n° 432959, points 11 et 13.

14. Ibid., points 5, 6 et 11.

15. Article R. 123-12 du code général de la fonction publique.

16. Cour administrative d'appel de Lyon, 28 septembre 2022, nos 20LY00592 et 20LY00628, point 7.

17. Article R. 123-12 du code général de la fonction publique.

II. Une appréciation concrète de l'emprise du cumul sur les fonctions

A. La quotité de travail, entre information substantielle et appréciation contextualisée

La distinction entre l'intensité de l'activité et le terme de l'autorisation

Dans sa décision du 27 juillet 2016, le Conseil d'État qualifie la durée de l'activité envisagée d'*« élément substantiel nécessaire à l'examen de la compatibilité de l'activité envisagée avec les fonctions confiées à l'agent »*. Le litige portait toutefois sur la légalité de dispositions de la circulaire du 11 mars 2008, notamment celles permettant de limiter une autorisation dans le temps. Le Conseil d'État admettait que l'administration puisse fixer un terme, y compris lorsqu'aucune échéance n'avait été proposée par l'agent. La décision ne posait donc ni plafond horaire, ni obligation de renouvellement périodique applicable à toutes les activités.[18]

La décision du 19 juillet 2023 explicite cette dernière distinction : *« Si l'autorité appelée à statuer sur une telle demande peut lui fixer un terme, elle n'y est toutefois pas tenue »*. Le Conseil d'État censure ainsi le raisonnement d'une cour qui avait limité la période indemnisable en partant de l'idée qu'une autorisation ne pouvait être accordée que pour une durée limitée. Il réserve les activités pour lesquelles un texte impose expressément une telle limitation et rappelle les possibilités de réexamen dans l'intérêt du service.[19]

Dans ses conclusions sur cette affaire, Nicolas Labrune distingue la période de validité de l'autorisation de *« la quotité de travail, hebdomadaire ou mensuelle qu'implique l'activité accessoire »*. Cette explication permet de comprendre qu'une activité durable peut rester accessoire, tandis qu'une activité limitée à quelques mois peut mobiliser un temps incompatible avec les fonctions principales. Il s'agit d'une distinction proposée dans les conclusions, et non d'une formule empruntée au considérant du Conseil d'État.[20]

L'absence de terme ne garantit cependant ni le maintien indéfini du cumul ni la perception de revenus futurs. Dans l'affaire de 2023, la cassation de l'erreur de droit n'a d'ailleurs pas conduit à l'indemnisation supplémentaire demandée : le préjudice invoqué pour les années ultérieures n'était pas établi. Cette issue souligne la nécessité de distinguer la légalité de l'autorisation, son maintien dans le temps et les conditions de réparation d'un refus illégal.[21]

Des comparaisons horaires dépourvues de valeur de barème

L'arrêt du 13 décembre 2018 de la cour administrative d'appel de Versailles illustre le caractère concret de l'examen. Une assistante spécialisée d'enseignement artistique sollicitait le renouvellement d'un cumul de 11 heures 40 par semaine dans un conservatoire associatif. Sa demande était présentée *« sans précision sur les créneaux horaires correspondant à cette activité accessoire »*. La cour rapproche cette charge des obligations du poste principal, des difficultés d'organisation et du comportement de l'agent à l'égard de son service. Elle estime que le cumul *« était de nature à porter atteinte au fonctionnement du service »* et valide le refus de renouvellement.[22]

---

18. Conseil d'État, 27 juillet 2016, nos 395292 et 395293, points 3 et 4.

19. Conseil d'État, 19 juillet 2023, n° 464504, points 5 et 6.

20. Nicolas Labrune, conclusions sur la décision du Conseil d'État du 19 juillet 2023, n° 464504, pages 4 et 5.

21. Conseil d'État, 19 juillet 2023, n° 464504, point 9.

22. Cour administrative d'appel de Versailles, 13 décembre 2018, n° 15VE01502, point 5.

L'intérêt du précédent réside dans cette mise en relation des engagements. Un nombre d'heures n'est pas examiné isolément : sa répartition, les obligations du poste principal et les informations disponibles déterminent la possibilité d'organiser le service. Les pourcentages évoqués dans l'arrêt ne doivent donc pas devenir un barème abstrait. La décision autorise une appréciation circonstanciée du risque pour le service ; elle n'établit pas qu'une activité représentant une fraction déterminée du temps principal serait toujours interdite.

À l'inverse, dans son arrêt du 22 janvier 2025, la cour administrative d'appel de Lyon examine la situation d'un agent communal également professeur de judo. Le volume de cette activité était passé de 28,33 à 37,79 heures mensuelles, soit environ deux heures supplémentaires par semaine selon la cour. Celle-ci refuse de qualifier cette hausse de changement substantiel, *« eu égard à son caractère limité »*. La commune invoquait des conséquences sur la surveillance des sorties d'école, mais elle ne produisait aucun élément permettant d'étayer cette affirmation.[23]

La cour annule le blâme et les titres de reversement des rémunérations accessoires. La solution ne crée pas une tolérance générale de deux heures supplémentaires par semaine : elle repose sur l'ampleur de l'évolution et sur les éléments du dossier. Elle ne contredit pas l'obligation de nouvelle demande en cas de changement substantiel ; elle contrôle précisément si ce changement est caractérisé. L'accessoriété initiale, le caractère substantiel d'une modification et la preuve d'un manquement restent ainsi trois questions distinctes.[24]

L'autorisation implicite évoquée dans l'arrêt lyonnais résultait d'une demande de 2014, soumise à l'ancien décret du 2 mai 2007. Cette solution historique ne doit pas être transposée au droit actuel : l'absence de décision expresse écrite dans le délai réglementaire vaut aujourd'hui rejet de la demande.[25]

B. Le respect du service et la nécessaire identification du régime applicable

L'exercice effectif des fonctions principales

La charge de travail constitue un élément du contrôle, mais elle ne résume pas toutes les conditions du cumul. L'article R. 123-11 du code général de la fonction publique exige que l'activité accessoire soit exercée en dehors des heures de service. L'article R. 123-7 du même code protège le fonctionnement normal, l'indépendance et la neutralité du service et prévient les situations de prise illégale d'intérêts. Un faible volume horaire ne dispense donc ni de respecter les horaires dus à l'employeur principal ni de satisfaire aux exigences déontologiques.[26]

L'arrêt rendu le 16 juin 2026 par la cour administrative d'appel de Douai constitue, à cet égard, un contrepoint utile au jugement de Clermont-Ferrand. Un professeur de musique et directeur d'école de musique accomplissait dix-sept heures hebdomadaires dans d'autres structures alors qu'il devait onze heures à son employeur principal. La cour ne se limite pas à cette comparaison : certains engagements se chevauchaient, des cours avaient été confiés à un autre enseignant et *« à plusieurs reprises, il a été constaté que l'intéressé n'était pas à son poste à Doudeville »*. S'y ajoutaient des cumuls non demandés et d'autres manquements.[27]

---

23. Cour administrative d'appel de Lyon, 22 janvier 2025, n° 23LY01758, point 6.

24. Ibid., points 5, 6 et 8.

25. Article R. 123-10 du code général de la fonction publique.

26. Articles R. 123-11 et R. 123-7 du code général de la fonction publique.

27. Cour administrative d'appel de Douai, 16 juin 2026, n° 25DA00168, points 5 et 6.

Dans ce contentieux indemnitaire, la cour estime que le licenciement n'était pas disproportionné et rejette la demande de réparation. La différence avec Clermont-Ferrand tient à la consistance des éléments retenus : les obligations du service principal avaient effectivement été compromises. Il serait donc réducteur d'opposer un cumul financièrement important, admis, à un cumul horairement important, interdit. La comparaison porte surtout sur la démonstration de l'incompatibilité et sur la régularité des conditions d'exercice.[28]

Le jugement du tribunal administratif de Nîmes du 16 avril 2026 oblige néanmoins à conserver une place au critère financier. Il énonce que *« l'activité qu'un fonctionnaire peut exercer doit pour demeurer accessoire être contenue en termes de volume horaire et de rémunération »*. Cette formulation ne doit pas être passée sous silence : elle exprime une conception de l'accessoriété qui tient compte des deux dimensions. Le jugement ne fixe toutefois aucun plafond de revenus et ne précise aucun rapport maximal avec le traitement principal.[29]

Son application repose sur des faits précis. Une attachée principale, autorisée à réaliser des formations dans la limite de quinze jours et de 105 heures, avait largement dépassé cette autorisation durant plusieurs années. Le tribunal relève aussi des prestations réalisées à des dates où elle n'était ni en congés ni en temps partiel, l'absence de demande pour les années 2022 et 2023 ainsi que l'utilisation de moyens du service. Il juge proportionnée une exclusion temporaire d'un an. La formule générale sur les revenus doit être lue à la lumière de ces violations établies, sans lui faire produire un plafond chiffré qu'elle n'énonce pas.[30]

Le rapprochement des jugements de Nîmes et de Clermont-Ferrand invite donc à une conclusion mesurée. La rémunération demeure susceptible d'être prise en considération dans l'appréciation globale du cumul. En revanche, une donnée financière ne peut être transformée automatiquement en preuve d'incompatibilité. Les deux jugements de première instance ne permettent pas d'affirmer que toute dimension financière aurait disparu de la notion d'activité accessoire ; ils mettent surtout en évidence la nécessité d'examiner les conditions concrètes de chaque activité.

Les limites de l'analogie avec les régimes statutaires spéciaux

Une correction est indispensable concernant l'arrêt de la cour administrative d'appel de Bordeaux du 25 avril 2023, n° 21BX03902. Il ne peut plus être utilisé pour soutenir que les enseignements du praticien hospitalier concerné devaient nécessairement avoir lieu hors du temps de service : le Conseil d'État l'a annulé le 6 novembre 2025. Les activités en cause relevaient des obligations statutaires d'enseignement et de formation des praticiens hospitaliers, régies par des dispositions spéciales. Elles ne constituaient donc pas des activités accessoires soumises au régime général de l'article L. 123-7 du code général de la fonction publique.[31]

---

28. Ibid., points 6 et 7.

29. Tribunal administratif de Nîmes, 16 avril 2026, n° 2403061.

30. Ibid.

31. Conseil d'État, 6 novembre 2025, n° 475433, points 3 à 5.

Le Conseil d'État juge expressément que le versement des indemnités est *« dû même si les activités d'enseignement et de formation »* ont été *« accomplies pendant leurs horaires de service »*. La leçon est méthodologique : une activité rémunérée en supplément des émoluments principaux ne relève pas nécessairement du régime général des activités accessoires. Il faut d'abord identifier le fondement statutaire de cette activité, avant de lui appliquer une condition d'exercice hors service.[32]

Un contrôle déontologique distinct du seul montant des revenus

Le jugement de Clermont-Ferrand écarte également la substitution de motifs fondée sur un risque de conflit d'intérêts. Le tribunal tient compte des engagements précis de l'agent : aucune intervention dans les opérations impliquant les services métropolitains et, sur le territoire de la métropole, des interventions nécessairement privées. Le seul lieu d'exécution d'un marché ne suffisait pas, dans ces circonstances, à établir le risque invoqué. Le jugement ne soustrait pas pour autant les opérations privées au contrôle déontologique : la nature des dossiers, les fonctions publiques exercées et les engagements pris restent déterminants.[33]

La portée du jugement : une exigence de justification

L'apport du jugement du 18 septembre 2026 consiste moins à supprimer un critère financier qu'à préciser l'usage qui peut en être fait. Le montant annoncé ne suffit pas, à lui seul, à faire perdre à une activité son caractère accessoire ni à démontrer une atteinte à l'exercice des fonctions. L'administration conserve son pouvoir d'appréciation, mais elle doit relier les informations recueillies aux exigences que les textes lui demandent de protéger.

La lecture combinée des textes et des décisions conduit ainsi à distinguer trois opérations. Il faut d'abord qualifier les prestations et identifier leur régime. Il faut ensuite instruire la demande à partir de leur nature, de leur charge temporelle et de leurs conditions de rémunération. Il faut enfin apprécier la compatibilité du cumul et suivre les changements substantiels. Cette méthode évite de confondre un seuil absent des textes, un indice utile au contrôle et une obligation procédurale de nouvelle demande.[34]

Pour l'agent, un dossier précis sur les prestations, leur calendrier, leur rémunération et leur séparation d'avec les fonctions publiques répond donc directement aux exigences du contrôle. Pour l'employeur, la motivation doit expliquer ce que ces données révèlent du projet, sans faire d'une comparaison de revenus un automatisme. Le jugement demeure une décision de première instance, dont le caractère définitif n'est pas établi ici. Sa portée n'en est pas moins claire : l'accessoriété appelle une appréciation juridique des conditions d'exercice, que le seul montant de la rémunération ne peut remplacer.

---

32. Ibid., point 5.

33. TA Clermont-Ferrand, 18 septembre 2026, n° 2300632, préc.

34. Articles L. 123-7, R. 123-9 et R. 123-12 du code général de la fonction publique.