



## FICHE PRATIQUE

### EN BREF

La loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique a transféré une partie des compétences de la Commission de déontologie de la fonction publique à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique. Depuis le 1<sup>er</sup> février 2020, cette dernière est donc compétente en matière de contrôle des projets de mobilité professionnelle des agents publics.

À ce titre, elle donne son avis sur les projets de reconversion professionnelle des collaborateurs du Président de la République et membres des cabinets ministériels souhaitant exercer une activité libérale (par exemple une activité de conseil ou l'exercice de la profession d'avocat) ou une activité lucrative au sein d'une entreprise privée ou d'un organisme de droit privé, comme, par exemple, une fondation ou une association<sup>1</sup>.

La Haute Autorité est obligatoirement saisie, préalablement au début de la nouvelle activité du collaborateur du Président de la République ou du conseiller ministériel, par l'autorité hiérarchique dont il relève, en application de l'article 11 de la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires.

Attention : tout changement d'activité pendant un délai de 3 ans à compter de la cessation des fonctions doit être porté à la connaissance de son ancienne autorité hiérarchique par l'intéressé avant le début de cette nouvelle activité.

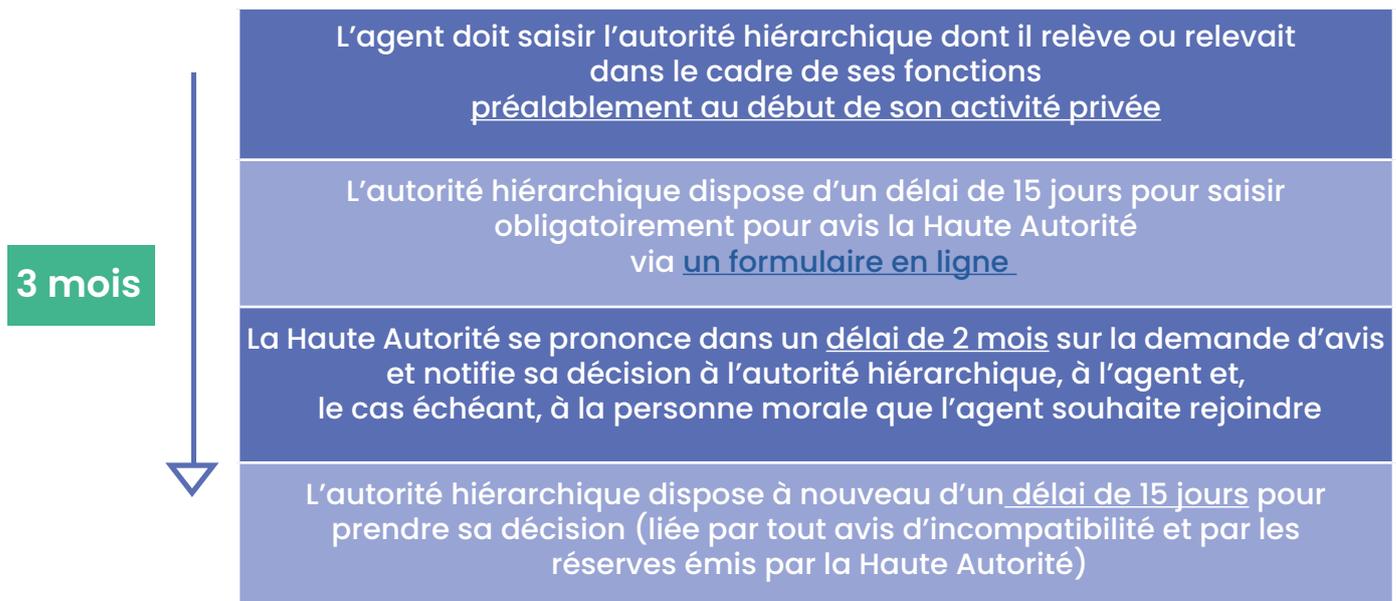
Ce délai de 3 ans constitue une période de contrôle « cooling off » à l'issue de laquelle il pourra exercer toute nouvelle activité librement.

<sup>1</sup> L'appréciation de la nature de l'activité envisagée par la Haute Autorité dans le cadre de l'application des articles 124-4 et suivants du Code général de la fonction publique fait l'objet de développements spécifiques dans le [Guide déontologique II](#).

## I. Saisine de la Haute Autorité et délais d'instruction

Les collaborateurs du Président de la République et les conseillers ministériels ont l'obligation d'informer leur autorité hiérarchique (ministre/directeur de cabinet) de leur projet de reconversion **préalablement au début de l'exercice de l'activité envisagée**.

Dans les 15 jours, l'autorité hiérarchique saisit ensuite la Haute Autorité. Elle dispose de deux mois pour se prononcer et notifie son avis. À compter de la réception de l'avis, l'autorité hiérarchique dispose de 15 jours pour prendre sa décision sur le projet.



Cette procédure nécessite donc une **importante anticipation de la part du collaborateur ou du conseiller, au regard du délai (maximum) de 3 mois, que peut prendre la procédure dans son ensemble**.

Un défaut d'avis rendu par la Haute Autorité dans le délai de 2 mois vaut avis de compatibilité.

À savoir :

- en cas de défaut de saisine de la part du ministère dans les 15 jours, l'intéressé peut saisir lui-même la Haute Autorité ;
- en cas de défaut de saisine préalable de la Haute Autorité, celle-ci peut se saisir, à l'initiative de son président, dans un délai de 3 mois à compter du jour où le président a eu connaissance du défaut de saisine.

Pour mener à bien sa mission, la Haute Autorité peut demander à l'autorité hiérarchique et à l'agent toute information qu'elle juge utile à l'instruction de sa demande, en plus des documents à joindre au dossier de saisine (cf. Annexe).

**Attention :** Elle peut rendre un avis d'incompatibilité lorsqu'elle estime ne pas avoir obtenu de la personne concernée les informations nécessaires.

## II. Le contrôle exercé par la Haute Autorité : la prévention des risques d'ordre pénal et déontologique

Le contrôle des projets de reconversion professionnelle qu'exerce la Haute Autorité est destiné à prévenir les risques d'ordre déontologique et pénal que comportent de telles mobilités.

La Haute Autorité apprécie la compatibilité de la nouvelle activité envisagée avec les fonctions publiques exercées au cours des **3 années précédant le début de cette activité**.

**Exemple** : si un conseiller ministériel a exercé ses fonctions entre mars 2017 et mai 2021 et que le ministre saisit la Haute Autorité d'une demande d'avis pour commencer une activité privée en juillet 2021, le contrôle de la Haute Autorité se limitera aux 3 années antérieures à la date du début de l'activité, soit à l'exercice des fonctions entre juillet 2018 et mai 2021.

### II. 1. La prévention des risques déontologiques

En premier lieu, la Haute Autorité s'assure que l'activité envisagée ne risque pas de conduire le conseiller ministériel à **méconnaître tout principe déontologique** mentionné au chapitre IV de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983. Ces principes déontologiques sont la dignité, l'impartialité, l'intégrité et la probité.

**Exemple** : le conseiller ministériel qui exercerait à l'issue de ses fonctions la profession d'avocat sans disposer des qualifications nécessaires méconnaîtrait de tels principes.

L'**exigence de probité** qui s'applique au collaborateur ou conseiller implique notamment qu'il n'ait pas utilisé ses fonctions pour préparer sa reconversion professionnelle. Le fait d'avoir eu de multiples contacts avec le dirigeant d'une entreprise durant l'exercice des fonctions de conseiller ministériel et d'occuper ensuite un emploi au sein de cette entreprise, même en l'absence de prise illégale d'intérêts, peut donner l'impression que le départ dans le secteur privé a été activement préparé.

En second lieu, la Haute Autorité recherche si l'activité envisagée ne conduit à considérer que la personne concernée a méconnu l'**exigence de prévention des conflits d'intérêts** qui s'imposait à elle lors de ses fonctions en cabinet, notamment lorsque l'activité envisagée est exercée dans le même secteur d'activité. À cet égard, l'interférence entre les fonctions exercées en cabinet et l'activité envisagée ne doit pas être de nature à faire naître un doute raisonnable sur l'impartialité avec laquelle l'intéressé les a exercées.

**Exemple** : un conseiller ministériel qui créerait une société de conseil à l'issue de ses fonctions et prendrait pour cliente une entreprise avec laquelle il a eu de fréquentes relations dans le cadre de ses fonctions en cabinet, nonobstant l'absence de prise illégale d'intérêts, pourrait faire douter de son impartialité à l'égard de cette entreprise lorsqu'il était en fonctions.

Enfin, la Haute Autorité vérifie que l'activité envisagée ne remet pas en cause **le fonctionnement normal, l'indépendance et, le cas échéant, la neutralité, du cabinet quitté**.

**Exemple** : un conseiller ministériel souhaitant exercer à titre principal l'activité de représentant d'intérêts (en qualité de responsable des affaires publiques par exemple) pour le compte d'une entreprise relevant des attributions du ministre pour lequel il travaillait. Si cette activité implique, pour une part substantielle, d'entretenir des relations importantes avec son ancienne administration, elle peut être considérée comme incompatible avec les fonctions publiques occupées.

## II. 2. L'appréciation du risque pénal

La Haute Autorité recherche ensuite si l'activité envisagée n'expose pas la personne concernée à un **risque pénal**.

L'article 432-13 du code pénal, également qualifié de « délit de pantouflage », réprime la prise illégale d'intérêts à l'issue des fonctions. Il interdit ainsi à tout fonctionnaire ou agent d'une administration publique, incluant les collaborateurs du Président de la République et conseillers ministériels, « *de prendre ou de recevoir une participation par travail, conseil ou capitaux* » dans une entreprise qui était soumise à son pouvoir de surveillance ou de contrôle lorsqu'il exerçait des fonctions publiques, avec laquelle il a conclu des contrats ou à l'égard de laquelle il a pris ou proposé des décisions. Cette interdiction s'étend à toute entreprise détenant 30 % de capital commun avec une telle entreprise ou détenant un contrat d'exclusivité de droit ou de fait avec celle-ci.

**Exemple** : un conseiller ministériel souhaitant rejoindre une association, exerçant des activités économiques dans un secteur concurrentiel pour une part importante, alors qu'il a, dans le cadre de ses fonctions de conseiller, proposé au ministre de conclure un contrat visant à l'attribution d'une subvention de l'État à cette association et donné son avis sur le contenu de l'accord conclu. Le conseiller pourrait commettre le délit de prise illégale d'intérêts s'il rejoint, dans les 3 ans suivants ces actes, cette association en tant que salarié.

Le Conseil d'État a précisé que, pour apprécier le risque pénal, « *il appartient à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, non d'examiner si les éléments constitutifs de ces infractions sont effectivement réunis, mais d'apprécier le risque qu'ils puissent l'être et de se prononcer de telle sorte qu'il soit évité à l'intéressé comme à l'administration d'être mis en cause* » (4 novembre 2020, n° 440963.)

### III. Les avis rendus par la Haute Autorité

---

La Haute Autorité peut rendre trois types d'avis à l'issue de son contrôle : de compatibilité, de compatibilité avec réserves, ou d'incompatibilité.

En vertu du X de l'article 25 *octies* de la loi du 13 juillet 1983, les avis de compatibilité avec réserves et d'incompatibilité rendus par la Haute Autorité **lient l'administration et s'imposent à l'agent**. Lorsque la Haute Autorité rend un avis de compatibilité, l'autorité hiérarchique reste néanmoins libre de s'opposer au projet de reconversion de son conseiller, pour d'autres motifs.

**L'autorité hiérarchique peut solliciter une seconde délibération de la Haute Autorité, dans un délai d'un mois à compter de la notification de son avis, à condition de faire valoir des éléments nouveaux justifiant la demande de seconde délibération.**

Dans ce cas, la Haute Autorité rend un nouvel avis dans un délai d'**un mois** à compter de la réception de cette sollicitation.

#### 3.1. Avis de compatibilité

La Haute Autorité peut rendre un avis de compatibilité lorsqu'elle estime que le projet de reconversion professionnelle ne présente aucun risque de nature déontologique ou pénale.

L'ancien conseiller ministériel peut alors exercer sa nouvelle activité sans réserve.

#### 3.2. Avis de compatibilité avec réserves

La Haute Autorité peut rendre un avis de compatibilité avec réserves lorsqu'elle estime que l'activité envisagée est compatible avec les fonctions précédemment exercées en cabinet à condition que l'intéressé respecte un certain nombre de **réserves**.

Au regard du risque pénal, lorsqu'elle est saisie de la création d'une société de conseil par exemple, la Haute Autorité peut demander à l'intéressé de ne pas prendre pour clientes des sociétés à l'égard desquelles il a formulé des avis ou préparé des contrats lorsqu'il était en fonctions.

En matière déontologique, la Haute Autorité veille à ce que la nouvelle activité privée ne remette pas en cause le fonctionnement normal, l'indépendance ou, le cas échéant, la neutralité du cabinet quitté, et émet des réserves en conséquence.

Si les réserves sont adaptées à chaque situation, plusieurs d'entre elles, fréquemment formulées, peuvent être citées à titre d'exemple :

- L'ancien collaborateur ou conseiller ne doit pas réaliser de prestations, de quelque nature que ce soit, pour le cabinet dans lequel il a exercé des fonctions ;

**Exemple** : un ancien conseiller presse d'un cabinet ministériel s'abstiendra, s'il rejoint une agence de communication ayant pour client le cabinet qu'il a quitté, de travailler directement pour ce client.

- L'ancien conseiller ministériel doit s'abstenir de toute démarche, y compris de représentation d'intérêts, auprès du ministre pour lequel il travaillait tant que celui-ci sera membre du Gouvernement ;

- L'ancien collaborateur ou conseiller doit s'abstenir de toute démarche, y compris de représentation d'intérêts, dans le cadre de sa nouvelle activité, auprès des membres du cabinet qui étaient en fonctions en même temps que lui et occupent encore des fonctions publiques.

**Exemple** : un ancien conseiller ministériel s'abstient de toute démarche auprès du ministre pour lequel il travaillait et des membres de son cabinet qui étaient en fonctions en même temps que lui et le sont encore.

De manière générale, en application de l'article 26 de la loi du 13 juillet 1983, et sans limite de durée, l'ancien agent public ne doit pas utiliser de documents ou d'informations non publics dont il a eu connaissance dans le cadre de ses fonctions publiques.

Les réserves formulées par la Haute Autorité sont applicables dans les 3 ans qui suivent la cessation des fonctions exercées en cabinet. Durant les 3 années qui suivent le début de l'activité privée lucrative, le conseiller ministériel qui a fait l'objet d'un avis fournit, à la demande de la Haute Autorité, toute explication ou tout document permettant de justifier qu'il respecte cet avis et ses réserves.

### 3.3. Avis d'incompatibilité

La Haute Autorité peut rendre un avis d'incompatibilité lorsqu'elle estime que la nouvelle activité conduirait l'intéressé à se placer en situation de prise illégale d'intérêts ou à méconnaître ses obligations déontologiques, sans qu'aucune réserve ne soit en mesure de neutraliser ces risques.

Le conseiller ministériel ne peut alors exercer l'activité envisagée.

L'**incompatibilité** vaut pour les 3 ans suivant la cessation des fonctions publiques.

### 3.4. La publicité des avis

La Haute Autorité peut rendre publics les avis qu'elle émet, dans leur totalité ou sous forme de résumés, après avoir recueilli les observations de la personne concernée et retiré les mentions qui portent atteinte à un secret protégé par la loi, en application du X de l'article 25 *octies* de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983.

La publication des avis ne constitue pas une sanction mais permet d'assurer l'effectivité des réserves et la diffusion d'une culture déontologique.

## IV. Les sanctions applicables en cas de manquement

---

Le XI de l'article 25 *octies* de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 établit les sanctions en cas de manquement aux réserves accompagnant un avis de compatibilité ou aux avis d'incompatibilité :

- Le fonctionnaire en disponibilité peut faire l'objet de poursuites disciplinaires ;
- Le fonctionnaire peut faire l'objet d'une retenue sur sa pension de retraite, dans la limite de 20 % du montant de la pension versée, pendant les 3 ans suivant la cessation de ses fonctions;
- Il peut être mis fin au contrat de travail de l'intéressé.

La Haute Autorité assure un suivi régulier des réserves formulées et des incompatibilités rendues, afin de mettre en œuvre, le cas échéant, les sanctions.

# ANNEXE – En pratique

## 1 – Collaborateur du Président de la République / Conseiller ministériel – Quand et comment saisir l'autorité hiérarchique ?

**Quand ?** – Préalablement au début de l'activité envisagée.

**Comment ?** – En portant à la connaissance de l'autorité hiérarchique, par tous moyens, le projet envisagé.

**Pièces à transmettre** (arrêté du 4 février 2020 relatif aux contrôles déontologiques) :

1° La saisine initiale de l'agent informant l'autorité hiérarchique de son souhait d'exercer une activité privée et d'être placé, à ce titre, dans une position conforme à son statut ;

2° Une copie du contrat d'engagement pour les agents contractuels ;

3° Une description du projet envisagé comportant toutes les informations utiles et circonstanciées permettant l'appréciation de la demande par l'autorité hiérarchique ;

4° Le cas échéant, les statuts ou projets de statuts de l'entreprise que l'agent souhaite créer ou reprendre ;

5° Le cas échéant, l'extrait du registre du commerce et des sociétés (extraits K ou K bis) ou la copie des statuts de la personne morale que l'agent souhaite rejoindre.

Attention : À défaut de saisine de la Haute Autorité sous 15 jours, il appartient à l'agent lui-même de solliciter directement l'avis de la Haute Autorité, en faisant état de l'absence de réaction de l'autorité hiérarchique.

## 2 – Autorité hiérarchique – Quand et comment saisir la Haute Autorité ?

**Quand ?** – Dans les 15 jours suivant la réception de la demande de l'agent.

**Comment ?** – Toutes les demandes doivent être adressées à la Haute Autorité via le formulaire dédié en ligne, à l'adresse <https://declarations.hatvp.fr/#/saisir>

**Pièces à transmettre**, en plus de celles transmises par l'agent (arrêté du 4 février 2020 relatif aux contrôles déontologiques) :

1° Une lettre de saisine de la Haute Autorité par l'administration indiquant le nom et les coordonnées de l'agent chargé du traitement du dossier et présentant l'activité privée envisagée ;

3° Une description des fonctions exercées par l'agent au cours des trois dernières années et, le cas échéant, des liens entretenus dans le cadre de ces fonctions avec la personne morale que souhaite rejoindre ou reprendre l'agent ou avec tout autre entreprise privée mentionnée au deuxième alinéa de l'article 432-13 du code pénal ;

4° L'appréciation par l'autorité hiérarchique et, le cas échéant, de l'autorité dont relève l'agent ou a relevé au cours des trois années précédant le début de l'activité privée envisagée, de la compatibilité de cette activité envisagée avec les fonctions occupées ;

5° Une fiche administrative récapitulant la situation administrative et les différentes étapes de la carrière de l'agent.

Attention : les éléments transmis doivent être les plus détaillés et circonstanciés possibles pour permettre à la Haute Autorité de rendre son avis, en particulier l'appréciation du projet et les liens éventuels entre le collaborateur ou conseiller et l'entité où l'activité est envisagée.