

N° 205

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

Enregistré à la Présidence du Sénat le 3 janvier 2018

## PROPOSITION DE LOI

*visant à renforcer la prévention des conflits d'intérêts liés à la mobilité des hauts fonctionnaires,*

PRÉSENTÉE

Par M. Jean-Claude REQUIER, Mme Nathalie DELATTRE, MM. Guillaume ARNELL, Stéphane ARTANO, Alain BERTRAND, Mme Maryse CARRÈRE, MM. Joseph CASTELLI, Yvon COLLIN, Jean-Pierre CORBISEZ, Mme Josiane COSTES, MM. Ronan DANTEC, Jean-Marc GABOUTY, Éric GOLD, Jean-Noël GUÉRINI, Mmes Véronique GUILLOTIN, Mireille JOUVE, M. Joël LABBÉ, Mme Françoise LABORDE, MM. Olivier LÉONHARDT, Franck MENONVILLE et Raymond VALL,

Sénateurs

*(Envoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)*



## EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Dans notre société contemporaine, la mobilité est souvent perçue comme un privilège. La capacité d'adaptation des individus mobiles est désormais très valorisée, y compris dans la haute fonction publique : la mobilité y est devenue une étape de carrière obligatoire, au nom de la théorie de la « respiration » des grands corps de l'État. Les rapports de la Direction générale de la fonction publique font pourtant état de l'inégale pratique de cette mobilité dans l'ensemble de la fonction publique, qui bénéficie prioritairement aux agents de catégorie A et A+. En outre, certains corps sont plus concernés par le phénomène de mobilité parmi les agents de catégorie A+, comme le soulignait la récente étude « *Que sont nos énarques devenus ?* »<sup>1</sup>.

L'existence d'allers-retours des grands serviteurs de l'État entre l'administration et le secteur privé n'est pas une nouveauté. La pratique du « pantouflage » existe ainsi depuis la création de l'École Nationale d'Administration.

Cette pratique n'est cependant pas sans risque pour l'intérêt général. Le maintien hors de leur administration d'origine, pour des durées parfois indéterminées, de fonctionnaires bénéficiant durant la majeure partie de leur vie professionnelle du bénéfice d'un concours représente un coût de gestion des ressources humaines important. Le coût est d'autant plus grand lorsque l'engagement décennal n'est pas respecté avant le départ définitif vers le secteur privé.

Sans pour autant généraliser, il existe également un risque de situation de conflits d'intérêt lorsque des personnes issues de la haute administration se retrouvent potentiellement en situation de favoriser une entreprise ou une institution soit dans l'espoir de négocier une embauche, soit, après leur retour dans l'administration, pour honorer leurs anciennes relations professionnelles.

Ces risques sont bien connus, et diverses mesures ont été prises afin de lutter contre les conflits d'intérêts, comme dans la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des

---

<sup>1</sup> Étude présentée lors de la Conférence organisée par l'École nationale d'administration à l'occasion de son 70<sup>e</sup> anniversaire, 24 novembre 2015.

fonctionnaires. Les dispositifs issus de ce texte ont le mérite d'exister, mais ils restent cependant incomplets. Le choix de définitivement quitter la fonction publique est trop rarement formalisé, tant il est difficile de renoncer à un statut particulièrement protecteur.

La présente proposition de loi vise donc à renforcer les dispositifs de prévention des potentiels conflits d'intérêts liés à la mobilité des hauts fonctionnaires, dans le souci de garantir une meilleure transparence des évolutions de carrière et de ne permettre aucune suspicion.

L'**article 1<sup>er</sup>** conditionne la recevabilité d'une demande d'un fonctionnaire souhaitant cesser définitivement ses fonctions à sa démission de la fonction publique ainsi qu'au respect de l'engagement décennal (le cas contraire, au remboursement de la pantoufle) préalablement à la saisie de la commission de déontologie.

L'**article 2** vise à rendre obligatoire la saisine de la commission de déontologie pour les demandes de mobilité des fonctionnaires soumis à déclaration auprès de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique et à rendre automatique l'ouverture d'une procédure disciplinaire en cas de non-respect de l'avis d'incompatibilité ou de compatibilité avec réserve de la commission de déontologie.

L'**article 3** vise à modifier la composition de la commission de déontologie, et prévoit une présidence tournante entre les trois ordres administratif, financier et judiciaire.

L'**article 4** étend le contrôle exercé par la commission de déontologie à la compatibilité des fonctions exercées par les fonctionnaires réintégré après leur mobilité dans le secteur privé.

L'**article 5** vise à étendre le contrôle de la commission de déontologie à la nomination des secrétaires ou délégués généraux des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes prévu par la loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes.

L'**article 6** fixe une durée maximale à la situation de détachement d'un fonctionnaire.

L'**article 7** vise à instaurer un régime semi-automatique de peine complémentaire d'interdiction d'exercer une fonction publique, en cas de condamnation pour les mêmes infractions que celles donnant lieu au prononcé d'une peine d'inéligibilité.

## PROPOSITION DE LOI

### Article 1<sup>er</sup>

- ① Le IV de l'article 25 *octies* de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ② « Dans le cas de l'examen d'une demande de cessation définitive de ses fonctions, le fonctionnaire transmet à la commission la preuve de sa démission de la fonction publique et du respect de son engagement décennal ou, le cas échéant, des remboursements de frais de scolarité nécessaires, selon des conditions déterminées par décret. »

### Article 2

- ① L'article 25 *octies* de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 précitée est ainsi modifié :
- ② 1° Le troisième alinéa du III est complété par une phrase ainsi rédigée : « Lorsque le fonctionnaire exerce l'un des emplois dont le niveau hiérarchique ou la nature des fonctions le justifie, tel que désigné à l'article 25 *quinquies* de la présente loi, le président de la commission saisit celle-ci dans les mêmes délais. »
- ③ 2° À la fin du troisième alinéa du VI, les mots : « peut faire l'objet de poursuites disciplinaires » sont remplacés par les mots : « fait l'objet d'une procédure disciplinaire ».

### Article 3

- ① Les six premiers alinéas du VII de l'article 25 *octies* de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 précitée sont remplacés par sept alinéas ainsi rédigés :
- ② « La commission de déontologie de la fonction publique comprend :
- ③ « 1° Un conseiller d'État ou son suppléant, conseiller d'État ;

- ④ « 2° Un conseiller maître à la Cour des comptes ou son suppléant, conseiller maître à la Cour des comptes ;
- ⑤ « 3° Un magistrat de l'ordre judiciaire ou son suppléant, magistrat de l'ordre judiciaire ;
- ⑥ « 4° Trois personnalités qualifiées, dont l'une au moins doit avoir exercé des fonctions au sein d'une entreprise privée, et trois suppléants, soumis à la même condition.
- ⑦ « Elle est présidée alternativement par un membre mentionné du 1° au 3° du présent VII pour une période de trois ans.
- ⑧ « Outre les personnes mentionnées au 1° à 4°, la commission comprend : »

#### **Article 4**

- ① L'article 25 *octies* de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires est ainsi modifié :
- ② 1° Après le III, il est inséré un III *bis* ainsi rédigé :
- ③ « III *bis*. – Après une période de détachement ou de disponibilité, la commission apprécie si l'activité exercée lors de cette période est susceptible de compromettre ou de mettre en cause le fonctionnement normal, l'indépendance ou la neutralité du service, de méconnaître tout principe déontologique mentionné à l'article 25 de la présente loi. » ;
- ④ 2° Au premier alinéa du V, les références : « des II ou III » sont remplacés par les références : « des II au III *bis* ».

#### **Article 5**

- ① Le chapitre I<sup>er</sup> du titre III de la loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes est complété par un article 17 *bis* ainsi complété :

- ② « *Art. 17 bis.* – Le président de l'autorité saisit la commission de déontologie définie par l'article 25 *octies* de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires préalablement au recrutement ou au départ du secrétaire ou délégué général, ou de tout autre personne participant à l'activité de contrôle de l'autorité, afin qu'elle se prononce sur la compatibilité des activités passées ou futures avec les fonctions exercées au service de l'autorité. »

## Article 6

- ① I. – Le premier alinéa de l'article 13 *bis* de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires est complété par une phrase ainsi rédigée : « La durée d'un détachement ne peut excéder cinq ans. »
- ② II. – Le troisième alinéa de l'article 45 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État est supprimé.
- ③ III. – La première phrase du troisième alinéa de l'article 64 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale est supprimée.
- ④ IV. – Le troisième alinéa de l'article 51 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière est supprimé.

## Article 7

- ① La sous-section 3 de la section 1 du chapitre I<sup>er</sup> du titre III du livre I<sup>er</sup> du code pénal est complété par un article 131-11-1 ainsi rédigé :
- ② « *Art. 131-11-1.-I.*-Le prononcé de la peine complémentaire d'interdiction d'exercer une fonction publique mentionnée à l'article 131-10 est obligatoire à l'encontre de toute personne coupable d'un délit mentionné au II du présent article ou d'un crime.
- ③ « Cette condamnation est mentionnée au bulletin n° 2 du casier judiciaire prévu à l'article 775 du code de procédure pénale pendant toute la durée de l'interdiction.

- ④ « II.-Les délits pour lesquels l'inéligibilité est obligatoirement prononcée sont les suivants :
- ⑤ « 1° Les délits prévus aux articles 222-9, 222-11, 222-12, 222-14, 222-14-1, 222-14-4, 222-15, 222-15-1 et 222-27 à 222-33-2-2 du présent code ;
- ⑥ « 2° Les délits prévus aux articles 225-1 à 225-2 ;
- ⑦ « 3° Les délits prévus aux articles 313-1, 313-2 et 314-1 à 314-3, ainsi que leur recel ou leur blanchiment ;
- ⑧ « 4° Les délits prévus au chapitre I<sup>er</sup> du titre II du livre IV ;
- ⑨ « 5° Les délits prévus aux articles 432-10 à 432-15, 433-1 et 433-2, 434-9, 434-9-1, 434-43-1, 435-1 à 435-10 et 445-1 à 445-2-1, ainsi que leur recel ou leur blanchiment ;
- ⑩ « 6° Les délits prévus aux articles 441-2 à 441-6, ainsi que leur recel ou leur blanchiment ;
- ⑪ « 7° Les délits prévus aux articles L. 86 à L. 88-1, L. 91 à L. 104, L. 106 à L. 109, L. 111, L. 113 et L. 116 du code électoral ;
- ⑫ « 8° Les délits prévus aux articles 1741 et 1743 du code général des impôts, lorsqu'ils sont commis en bande organisée ou lorsqu'ils résultent de l'un des comportements mentionnés aux 1° à 5° de l'article L. 228 du livre des procédures fiscales, ainsi que leur recel ou leur blanchiment ;
- ⑬ « 9° Les délits prévus aux articles L. 465-1 à L. 465-3-3 du code monétaire et financier, ainsi que leur recel ou leur blanchiment ;
- ⑭ « 10° Les délits prévus aux articles L. 241-3 et L. 242-6 du code de commerce, ainsi que leur recel ou leur blanchiment ;
- ⑮ « 11° Les délits prévus à l'article L. 113-1 du code électoral et à l'article 11-5 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique ;
- ⑯ « 12° Les délits prévus au I de l'article L.O. 135-1 du code électoral et à l'article 26 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique ;
- ⑰ « 13° Le délit de participation à une association de malfaiteurs prévu à l'article 450-1 du présent code, lorsqu'il a pour objet un crime ou un délit mentionné aux 1° à 12° du présent II.

- ⑮ « III.-Toutefois, la juridiction peut, par une décision spécialement motivée, décider de ne pas prononcer la peine prévue par le présent article, en considération des circonstances de l'infraction et de la personnalité de son auteur. »