



**Délibération n° 2020-255 du 15 décembre 2020
relative au projet de reconversion professionnelle de Madame Sibeth Ndiaye**

LA HAUTE AUTORITE POUR LA TRANSPARENCE DE LA VIE PUBLIQUE,

Vu :

- la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, notamment ses articles 20 et 23 ;
- la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, notamment son article 25 *octies* ;
- la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique ;
- le code pénal, notamment son article 432-13 ;
- le décret n° 2019-274 du 5 avril 2019 relatif aux attributions déléguées à la secrétaire d'État auprès du Premier ministre, porte-parole du Gouvernement ;
- le décret du 31 mars 2019 relatif à la composition du Gouvernement ;
- les arrêtés du 15 mai 2017 et du 18 septembre 2017 relatifs à la composition du cabinet du Président de la République ;
- la saisine de la Haute Autorité en date du 7 décembre 2020 ;
- le rapport présenté.

Rend l'avis suivant :

1. Madame Sibeth Ndiaye a exercé les fonctions de secrétaire d'État auprès du Premier ministre, porte-parole du Gouvernement, du 1^{er} avril 2019 au 6 juillet 2020. En vertu du décret du 5 avril 2019, Mme Ndiaye exerçait, par délégation du Premier ministre, les attributions de porte-parole du Gouvernement. À ce titre, elle était chargée de rendre compte des travaux du conseil des ministres et, plus généralement, d'exercer une mission d'information sur les activités du Gouvernement. Pour l'exercice de ses attributions, elle était informée des différentes actions menées par les membres du Gouvernement et disposait du service d'information du Gouvernement.

2. Madame Ndiaye a également exercé les fonctions de conseillère presse et communication puis de directrice des services de communication par intérim au sein du cabinet du Président de la République, du 15 mai 2017 au 31 mars 2019.

3. Elle a saisi la Haute Autorité, le 7 décembre 2020, d'une demande d'avis relative à la compatibilité de l'exercice des fonctions de secrétaire générale de *The Adecco Group France* avec ses anciennes responsabilités publiques.

I. Le cadre juridique applicable à la saisine

4. Il résulte du I de l'article 23 de la loi du 11 octobre 2013 que la Haute Autorité est compétente pour se prononcer sur la compatibilité de l'exercice d'une activité libérale ou d'une activité rémunérée au sein d'une entreprise avec les fonctions, exercées au cours des trois années précédant le début de cette activité, de membre du Gouvernement.

5. Il résulte par ailleurs des dispositions des II, III et IV de l'article 25 *octies* de la loi du 13 juillet 1983 et du II de l'article 11 de la loi du 20 avril 2016 que la Haute Autorité est compétente pour apprécier « *la compatibilité de toute activité lucrative, salariée ou non, dans une entreprise privée ou un organisme de droit privé ou de toute activité libérale avec les fonctions exercées au cours des trois années précédant le début de cette activité* » pour les collaborateurs du Président de la République et les membres de cabinets ministériels. L'article 25 *nonies* de cette même loi prévoit que les III et IV de l'article 25 *octies* ne s'appliquent pas aux agents publics qui exercent des fonctions mentionnées au I de l'article 23 de la loi du 11 octobre 2013.

6. Il résulte de l'ensemble de ces dispositions, dans leur rédaction en vigueur issue de la loi du 6 août 2019, que la Haute Autorité est seule compétente pour exercer le contrôle de la compatibilité d'une activité privée lucrative envisagée par une personne ayant exercée à la fois l'une des fonctions mentionnées au I de l'article 23 de la loi du 11 octobre 2013, telle que membre du Gouvernement, et une fonction de nature administrative relevant du IV de la loi du 13 juillet 1983, telle que collaborateur du Président de la République.

7. L'article 23 de la loi du 11 octobre 2013 précise qu'il appartient à la Haute Autorité de fonder son appréciation « *au regard des exigences prévues à l'article 1^{er}* » de la loi, aux termes duquel « *les membres du Gouvernement (...) exercent leurs fonctions avec dignité, probité et intégrité et veillent à prévenir ou à faire cesser immédiatement tout conflit d'intérêts* ». Constitue un conflit d'intérêts, en vertu de l'article 2 de la même loi, « *toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction* ».

8. L'appréciation de la compatibilité consiste, au sens du VI de l'article 25 *octies* de la loi du 13 juillet 1983, à examiner « *si l'activité qu'exerce le fonctionnaire risque 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 ou de placer l'intéressé en situation de commettre les infractions prévues [à l'article] 432-13 du code pénal* ».

9. Le contrôle réalisé par la Haute Autorité implique dans les deux cas de rechercher, en premier lieu, si la participation au sein de l'organisme considéré doit être regardée, sous réserve de l'appréciation souveraine du juge pénal, comme faisant courir le risque que soit caractérisé le délit, prévu par l'article 432-13 du code pénal, de prise illégale d'intérêts commis après la cessation des fonctions publiques. Le contrôle implique, en second lieu, de s'assurer que la nouvelle activité privée ne soulève pas de difficulté d'ordre déontologique. A ce titre, il appartient notamment à la Haute Autorité de vérifier que l'activité ne porte pas atteinte à l'intégrité des fonctions publiques antérieurement exercées et ne met pas en cause le fonctionnement indépendant et impartial de la personne publique au sein de laquelle elles étaient exercées.

II. La compatibilité des activités envisagées avec les fonctions précédemment exercées

10. Madame Ndiaye a fait savoir à la Haute Autorité qu'elle a pour projet de rejoindre la société par actions simplifiée (SAS) *The Adecco Group France*, au poste de secrétaire générale. À ce titre, au-delà des missions d'organisation générale et de support juridique attachées à ces fonctions, Madame Ndiaye serait notamment chargée de faire connaître et comprendre les enjeux du groupe auprès des acteurs institutionnels, de concevoir et déployer la stratégie globale de communication de l'entreprise.

1. Le risque pénal, au regard du délit de prise illégale d'intérêts

11. Aux termes du premier alinéa de l'article 432-13 du code pénal : « *Est puni de trois ans d'emprisonnement et d'une amende de 200 000 €, dont le montant peut être porté au double du produit tiré de l'infraction, le fait, par une personne ayant été chargée, en tant que membre du Gouvernement (...), dans le cadre des fonctions qu'elle a effectivement exercées, soit d'assurer la surveillance ou le contrôle d'une entreprise privée, soit de conclure des contrats de toute nature avec une entreprise privée ou de formuler un avis sur de tels contrats, soit de proposer directement à l'autorité compétente des décisions relatives à des opérations réalisées par une entreprise privée ou de formuler un avis sur de telles décisions, de prendre ou de recevoir une participation par travail, conseil ou capitaux dans l'une de ces entreprises avant l'expiration d'un délai de trois ans suivant la cessation de ces fonctions. (...)* ». Le deuxième alinéa de cet article punit des mêmes peines toute prise de participation « *dans une entreprise privée qui possède au moins 30 % de capital commun ou a conclu un contrat comportant une exclusivité de droit ou de fait avec l'une des entreprises mentionnées au premier alinéa* ».

12. Madame Ndiaye déclare sur l'honneur n'avoir pris aucun acte, au sens de l'article 432-13 du code pénal, à l'égard de la société *Adecco Group France* ou d'une entreprise du même groupe lorsqu'elle était porte-parole du Gouvernement. Le directeur adjoint de cabinet, directeur général des services de la Présidence de la République, indique également que Madame Ndiaye n'a, à sa connaissance, pas été amenée à exercer un contrôle ou une

surveillance, ni à conclure un contrat ou à formuler d'avis sur de tels contrats, ni à proposer des décisions relatives à des opérations menées par le groupe Adecco.

13. Les éléments réunis par la Haute Autorité ne permettent pas de caractériser l'existence d'un risque de prise illégale d'intérêts, lequel peut par conséquent être écarté, sous réserve de l'appréciation souveraine du juge pénal.

2. Le respect des obligations déontologiques

14. *The Adecco Group* se présente comme le leader mondial des solutions en ressources humaines, qui réalise plus de 23 milliards d'euros de chiffre d'affaires, dont plus de 5 milliards d'euros en France. Cette société a pour objet de proposer des solutions de recrutement sous toutes ses formes (intérim, CDD, CDI) aux salariés et aux entreprises, d'accompagner la transformation des compétences, notamment par ses filiales dédiées au conseil, à l'alternance, à la formation ou à la validation des acquis d'expérience, et de proposer des solutions innovantes fondées sur le digital et les technologies.

15. L'activité envisagée par Madame Ndiaye n'est pas, en tant que telle, de nature à porter atteinte à la dignité, la probité ou l'intégrité de ses anciennes fonctions publiques ou à faire naître un doute sur l'obligation de prévention des conflits d'intérêts qui s'imposait à elle. En outre, les fonctions de porte-parole du Gouvernement ne la conduisaient pas à prendre des décisions dans un secteur déterminé, notamment l'emploi, mais à expliquer la politique du Gouvernement, sous le contrôle du Premier ministre. La seule administration dont elle disposait, le service d'information du Gouvernement, placé sous l'autorité directe du Premier ministre, a elle-même pour mission générale de piloter la communication du Gouvernement et d'informer le grand public de son action. Le même constat peut être porté s'agissant des fonctions de conseillère presse et communication au sein du cabinet du Président de la République.

16. La nouvelle activité de Madame Ndiaye pourrait cependant être susceptible, dans certaines hypothèses, de remettre en cause le fonctionnement normal et impartial de ses anciens services. En effet, compte tenu de l'importance du groupe *Adecco* dans le secteur de l'emploi, il ne saurait être exclu que Madame Ndiaye, en tant que secrétaire générale, chargée des relations institutionnelles, accomplisse des démarches en direction de responsables publics avec lesquels elle travaillait dans le cadre de ses fonctions de porte-parole du Gouvernement ou de conseillère presse et communication au cabinet du Président de la République. De telles démarches pourraient, ne serait-ce qu'en apparence, mettre en cause le fonctionnement normal et l'indépendance de ses anciens services.

17. La Haute Autorité observe que le changement de Gouvernement intervenu en juillet 2020 est de nature à limiter les risques relevés, en particulier en ce qui concerne les relations susceptibles d'être entretenues par Madame Ndiaye avec les membres de l'actuel Gouvernement.

18. Afin de prévenir les risques identifiés, Madame Ndiaye devra s'abstenir de toute démarche, y compris de représentation d'intérêts :

- auprès du cabinet du Président de la République ainsi qu'auprès de tout membre du Gouvernement qui était en fonction en même temps qu'elle ;
- auprès des membres de son ancien cabinet, dès lors qu'ils occuperaient toujours des fonctions publiques.

19. Ces réserves, qui s'imposent à Madame Ndiaye, sont applicables dans les trois ans qui suivent la cessation de ses fonctions publiques, soit :

- jusqu'au 31 mars 2022 s'agissant des réserves relatives au cabinet du Président de la République ;
- jusqu'au 6 juillet 2023 s'agissant des réserves relatives aux membres du Gouvernement et de son ancien cabinet.

20. La Haute Autorité rappelle enfin qu'il appartient à Madame Ndiaye, comme à tout responsable public, sans limite de durée, de s'abstenir de faire usage ou de divulguer des documents ou renseignements non publics dont elle aurait eu connaissance du fait de ses fonctions.

21. Cet avis de compatibilité avec réserves est rendu au vu des informations fournies par Madame Ndiaye et ne vaut que pour l'activité telle que décrite dans la saisine. L'exercice de toute nouvelle activité professionnelle, dans les trois ans suivant la cessation de ses fonctions publiques, devra faire l'objet d'une nouvelle saisine de la Haute Autorité. Le respect de ces réserves fera l'objet d'un suivi régulier de la part de la Haute Autorité.

22. Le présent avis sera notifié à Madame Ndiaye, au directeur adjoint de cabinet, directeur général des services de la Présidence de la République et au président de la SAS *The Adecco Group France*.

Le Président

Didier MIGAUD