



**Délibération n° 2022-434 du 15 novembre 2022
relative au projet de reconversion professionnelle de Madame Muriel Pénicaud**

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 ;
- le code général de la fonction publique ;
- le code pénal ;
- le décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020 relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique ;
- le décret du 17 mai 2017 relatif à la composition du Gouvernement ;
- le décret n° 2017-1079 du 24 mai 2017 relatif aux attributions du ministre du travail ;
- le décret du 26 août 2020 portant nomination d'une ambassadrice, représentante permanente de la France auprès de l'Organisation de coopération et de développement économiques ;
- les saisines de la Haute Autorité en date des 12 et 20 octobre 2022 ;
- le rapport présenté ;

Rend l'avis suivant :

1. La ministre de l'Europe et des affaires étrangères et Madame Muriel Pénicaud ont saisi la Haute Autorité d'une demande d'avis sur le projet de reconversion professionnelle de cette dernière qui a occupé, du 28 septembre 2020 au 31 mars 2022, le poste d'ambassadrice, représentante permanente de la France auprès de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), après avoir exercé les fonctions de ministre du travail, du 17 septembre 2017 au 6 juillet 2020. Madame Pénicaud souhaite créer une société par actions simplifiée dénommée *MUPCO* afin d'exercer une activité de conseil en stratégie, management et communication.

I. Le cadre juridique applicable à la saisine

2. 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 de membre du Gouvernement exercées au cours des trois années précédant le début de cette activité.

3. Il résulte par ailleurs des dispositions des articles L. 124-4 et L. 124-5 du code général de la fonction publique, de l'article 2 du décret du 30 janvier 2020 et du 7° du I de l'article 11 de la loi du 11 octobre 2013 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 un agent ayant occupé, au cours des trois dernières années, un emploi à la décision du Gouvernement pour lequel il a été nommé en conseil des ministres.

4. Il résulte de l'ensemble de ces dispositions qu'il appartient à la Haute Autorité d'exercer le contrôle de la compatibilité d'une activité privée lucrative envisagée par une personne ayant exercé successivement 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 de l'article L. 124-5 du code général de la fonction publique, telle qu'ambassadrice, représentante permanente de la France auprès de l'OCDE.

5. Le contrôle réalisé par la Haute Autorité implique, dans le cadre des dispositions de l'article 23 de la loi du 11 octobre 2013 comme de celles du code général de la fonction publique, de rechercher si l'activité envisagée doit être regardée, sous réserve de l'appréciation souveraine du juge pénal, comme faisant courir le risque que soit caractérisé le délit de prise illégale d'intérêts sanctionné par l'article 432-13 du code pénal. Le contrôle implique ensuite de s'assurer que la nouvelle activité privée ne soulève pas de difficulté d'ordre déontologique. À 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

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

6. Le premier alinéa de l'article 432-13 du code pénal punit de trois ans d'emprisonnement et d'une amende de 200 000 euros le fait, pour un membre du Gouvernement ou un agent public, de prendre ou de recevoir une participation par travail, conseil ou capitaux, dans une entreprise privée alors qu'il a été chargé, dans le cadre des fonctions qu'il a effectivement exercées au cours des trois dernières années, soit d'assurer la surveillance ou le contrôle de cette entreprise, soit de conclure avec elle un contrat de toute nature ou de formuler un avis sur un tel contrat, soit de proposer à l'autorité compétente des décisions relatives à des opérations de cette entreprise ou de formuler un avis sur de telles décisions. Le deuxième alinéa de cet article punit des mêmes peines toute participation par travail, conseil ou capitaux 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.

7. La société que Madame Pénicaud entend créer n'existe pas encore, de sorte que l'intéressée n'a pas pu accomplir à son égard l'un des actes relevant de l'article 432-13 du code pénal dans le cadre de ses fonctions d'ambassadrice, représentante permanente de la France auprès de l'OCDE, et de ses fonctions gouvernementales. En revanche, le risque de prise illégale d'intérêts ne saurait être exclu à l'égard des entreprises privées, au sens de l'article 432-13 du code pénal, que Madame Pénicaud pourrait prendre pour clientes ou au sein desquelles elle pourrait prendre une participation par capitaux. L'infraction de prise illégale d'intérêts pourrait en effet être constituée dans l'hypothèse où Madame Pénicaud prendrait une participation par travail, conseil ou capital dans une entreprise à l'égard de laquelle elle aurait accompli, dans le cadre de ses fonctions publiques au cours des trois dernières années, l'un des actes mentionnés à l'article 432-13 du code pénal, ou qui aurait avec une telle entreprise l'un des liens mentionnés au deuxième alinéa du même article. Une prudence toute particulière doit ainsi être observée par Madame Pénicaud dans le choix de ses clients ou des entreprises dans lesquelles elle prendrait une participation.

2. Le respect des obligations déontologiques

8. Compte tenu du projet de Madame Pénicaud, il ne saurait être exclu que, dans le cadre de son activité de conseil, l'intéressée soit amenée à entreprendre des démarches, pour son compte ou celui de ses clients, auprès des pouvoirs publics. Dans ces conditions, il convient, afin de prévenir tout risque de mise en cause du fonctionnement indépendant et impartial de l'administration, d'encadrer les futures relations professionnelles de l'intéressée avec, s'agissant d'une part de ses anciennes fonctions gouvernementales, les membres du Gouvernement qui étaient en exercice en même temps qu'elle, les membres de son cabinet et les services sur lesquels elle avait autorité et dont elle disposait et, s'agissant d'autre part de ses anciennes fonctions d'ambassadrice, le ministre de l'Europe et des affaires étrangères, les membres du cabinet de celui-ci et le secrétaire général de ce ministère.

9. Afin de prévenir les risques d'ordre pénal et déontologique identifiés ci-dessus, Madame Pénicaud devra s'abstenir, dans le cadre de son activité professionnelle :

- de prendre une participation par travail, conseil ou capital dans toute entreprise privée à l'égard de laquelle elle aurait accompli, au cours de trois années précédant la prise de participation envisagée, dans le cadre de ses fonctions publiques, un des actes relevant de l'article 432-13 du code pénal, ou qui aurait avec une telle entreprise l'un des liens mentionnés au deuxième alinéa du même article ;
- de réaliser toute démarche, y compris de représentation d'intérêts, auprès :
 - des membres du Gouvernement en exercice qui l'étaient en même temps qu'elle ainsi que des personnes qui étaient membres de son cabinet lorsqu'elle était ministre et qui occupent encore des fonctions publiques ; cette réserve vaut, pour chacune des personnes qu'elle vise, jusqu'à l'expiration d'un délai de trois ans à compter de la cessation de la relation de travail entre Madame Pénicaud et la personne concernée ;

- jusqu'au 6 juillet 2023, des services sur lesquels elle avait autorité ou dont elle disposait en application du décret n° 2017-1079 du 24 mai 2017 ;
- jusqu'au 31 mars 2025, du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, des membres de son cabinet et du secrétaire général du ministère.

En application du II de l'article 23 de la loi du 11 octobre 2013 et de l'article L. 124-15 du code général de la fonction publique, ces réserves s'imposent à Madame Pénicaud. Leur respect fera l'objet d'un suivi régulier par la Haute Autorité.

10. En outre, la Haute Autorité rappelle qu'il incombe à Madame Pénicaud, comme à tout responsable ou agent public, de n'utiliser aucun document ou renseignement non public dont elle aurait eu connaissance du fait de ses anciennes fonctions publiques, sans limite de durée.

11. La Haute Autorité rappelle également que, dans l'hypothèse où Madame Pénicaud exercerait des activités conduisant à ce qu'elle soit qualifiée de représentant d'intérêts au sens des articles 18-1 et suivants de la loi du 11 octobre 2013, elle devra s'inscrire au répertoire des représentants d'intérêts et veiller à respecter les règles déontologiques définies à l'article 18-5 de cette loi.

12. Cet avis est rendu au vu des informations fournies par Madame Pénicaud et le ministère de l'Europe et des affaires étrangères. Il 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.

13. Le présent avis sera notifié à Madame Pénicaud et à la ministre de l'Europe et des affaires étrangères.

Le Président

Didier MIGAUD