

**Avis n° 2023-81 du 23 mai 2023
relatif à la mobilité professionnelle de Monsieur Edgar Tilly**

LE PRESIDENT DE LA HAUTE AUTORITE,

Vu :

- le code général de la fonction publique ;
- le code pénal ;
- la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires ;
- le décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020 relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique ;
- la saisine de la Haute Autorité en date du 30 mars 2023 ;
- les autres pièces du dossier ;
- le rapport présenté ;

Rend l'avis suivant :

1. Le ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle a saisi la Haute Autorité d'une demande d'avis sur la mobilité professionnelle de Monsieur Edgar Tilly, ancien membre de cabinet ministériel. L'intéressé a occupé, du 8 novembre 2021 au 20 mai 2022, les fonctions de conseiller startups industrielles puis de conseiller santé, biens de consommation et startups industrielles au sein du cabinet de Madame Agnès Pannier-Runacher, alors ministre déléguée auprès du ministre de l'économie, des finances et de la relance, chargée de l'industrie. Auparavant, Monsieur Tilly a occupé, du 14 février 2020 au 31 octobre 2021, plusieurs fonctions au sein de la direction générale du Trésor, d'abord en qualité de conseiller discours et prospective du cabinet du directeur général, puis en qualité de responsable de l'approvisionnement en vaccins contre la Covid-19 de la « *task-force* vaccination » du ministère. Monsieur Tilly souhaite exercer une activité de consultant au sein de sa microentreprise dénommée « *EJF Conseil* », spécialisée en gestion des affaires.

I. La saisine

2. L'article L. 124-4 du code général de la fonction publique dispose : « *L'agent public cessant ou ayant cessé ses fonctions depuis moins de trois ans, définitivement ou temporairement, saisit à titre préalable l'autorité hiérarchique dont il relève ou a relevé dans son dernier emploi afin d'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 (...) ».

3. Selon l'article 11 de la loi du 20 avril 2016, la demande prévue à l'article L. 124-4 précité doit obligatoirement être soumise à la Haute Autorité lorsqu'elle émane d'un agent occupant ou ayant occupé, au cours des trois dernières années, un emploi de collaborateur du Président de la République ou de membre de cabinet ministériel. En outre, il résulte de la combinaison des articles L. 124-4, L. 124-5 et L. 124-10 du code général de la fonction publique que lorsqu'un agent public a occupé, au cours des trois dernières années, un emploi rendant obligatoire la saisine préalable de la Haute Autorité, celle-ci est fondée à émettre un avis sur le contrôle de compatibilité prévu à l'article L. 124-4, qui porte sur l'ensemble des fonctions publiques exercées par l'agent au cours des trois années précédant le début de l'activité privée, y compris celles qui ne nécessitent pas, normalement, une saisine directe en vertu de l'article L. 124-5.

4. Monsieur Tilly a occupé un emploi de membre de cabinet ministériel au cours des trois dernières années et l'activité qu'il souhaite entreprendre est une activité lucrative dans un organisme de droit privé. Il appartient donc à la Haute Autorité d'apprécier la compatibilité de la mobilité professionnelle de l'intéressé avec l'ensemble des fonctions publiques qu'il a exercées au cours des trois dernières années.

5. Selon l'article L. 124-12 du code général de la fonction publique, le contrôle de la compatibilité consiste, en premier lieu, à rechercher si l'activité envisagée risque de placer l'agent en situation de commettre l'infraction prévue à l'article 432-13 du code pénal. Il implique, en second lieu, d'examiner si cette activité comporte des risques de nature déontologique. À ce titre, l'activité ne doit pas être susceptible de compromettre ou mettre en cause le fonctionnement normal, l'indépendance ou la neutralité du service ou de méconnaître les principes déontologiques de dignité, d'impartialité, de neutralité, d'intégrité et de probité rappelés aux articles L. 121-1 et L. 121-2 du code général de la fonction publique.

6. En vertu de l'article L. 124-14 du code général de la fonction publique, le président de la Haute Autorité peut rendre, au nom de celle-ci, un avis de compatibilité, assorti éventuellement de réserves, dans le cas où l'activité envisagée est manifestement compatible avec les fonctions antérieures ou actuelles de l'intéressé.

II. La compatibilité de l'activité envisagée avec les fonctions publiques exercées au cours des trois dernières années

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

7. 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 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. Le troisième alinéa de l'article précise que, pour l'application des deux premiers alinéas, est assimilée à une entreprise privée toute entreprise publique exerçant son activité dans un secteur concurrentiel et conformément aux règles du droit privé.

8. L'entreprise de Monsieur Tilly a été créée en février 2023, de sorte que l'intéressé 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 publiques. 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 Monsieur Tilly pourrait prendre pour clientes. L'infraction de prise illégale d'intérêts pourrait en effet notamment être constituée dans l'hypothèse où Monsieur Tilly réaliserait des prestations pour le compte d'une entreprise à l'égard de laquelle il 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.

2. Les risques déontologiques

9. Il ne ressort pas des éléments dont dispose la Haute Autorité que la mobilité professionnelle de Monsieur Tilly serait, en soi, de nature à faire naître un doute sur le respect, par l'intéressé, des principes déontologiques qui s'imposaient à lui dans l'exercice de ses fonctions publiques, rappelés aux articles L. 121-1 et L. 121-2 du code général de la fonction publique.

10. En revanche, Monsieur Tilly pourrait, dans le cadre de son activité privée, entreprendre des démarches auprès des pouvoirs publics. Dans ces conditions, il convient d'encadrer les futures relations professionnelles de l'intéressé afin de prévenir tout risque de mise en cause du fonctionnement normal, de l'indépendance ou de la neutralité de l'administration.

11. À cet effet, Monsieur Tilly devra s'abstenir de réaliser, au titre de son activité privée :

- directement ou indirectement, toute prestation pour le compte des entreprises privées à l'égard desquelles il aurait accompli, dans le cadre de ses anciennes fonctions publiques et au cours des trois années précédant les prestations envisagées, un acte relevant de l'article 432-13 du code pénal, ou qui auraient avec ces entreprises l'un des liens mentionnés au deuxième alinéa du même article ;

- toute démarche, y compris de représentation d'intérêts, auprès de Madame Agnès Pannier-Runacher, et des personnes qui étaient membres de son cabinet en même temps que lui 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 suivant la cessation de la relation de travail entre Monsieur Tilly et la personne concernée ;
- jusqu'au 31 octobre 2024, toute démarche, y compris de représentation d'intérêts, auprès du directeur général du Trésor et des membres de son cabinet.

Le respect de ces réserves fera l'objet d'un suivi régulier par la Haute Autorité.

12. La Haute Autorité rappelle qu'en application des articles L. 121-6 et L. 121-7 du code général de la fonction publique, il incombe à Monsieur Tilly de n'utiliser aucun document ou renseignement non public dont il aurait eu connaissance du fait de ses anciennes fonctions publiques, sans limite de durée.

13. Cet avis est rendu au vu des informations fournies par l'auteur de la saisine. Il ne vaut que pour l'activité mentionnée et telle que décrite dans la saisine. L'exercice de toute nouvelle activité professionnelle au sens de l'article L. 124-4 du code général de la fonction publique, dans les trois ans suivant la cessation des fonctions publiques de l'intéressé, devra faire l'objet d'une nouvelle saisine de son ancienne autorité hiérarchique.

14. En application de l'article L. 124-15 du code général de la fonction publique, cet avis, dont les réserves lient l'administration et s'imposent à l'agent, sera notifié à Monsieur Tilly, au ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et au directeur général du Trésor.

Le Président

Didier MIGAUD