

JUIN 2026



Les portes tournantes de la République

Mieux protéger l'intérêt public face aux mobilités public-privé aux sommets de l'État

LIVRE BLANC DE L'OBSERVATOIRE DE L'ÉTHIQUE PUBLIQUE



PRÉSENTÉ PAR

Lola Avril, professeure junior Chaire CNRS, CESSP, Université Paris 1

Juliette Lelieur, professeure de droit pénal, DRES, Université de Strasbourg

Antoine Vauchez, directeur de recherche au CNRS, CESSP, Université Paris 1

Les contributeurs



Lola Avril, professeure junior Chaire CNRS, CESSP, Université Paris 1



Juliette Lelieur, professeure de droit pénal, DRES, Université de Strasbourg



Antoine Vauchez, directeur de recherche au CNRS, CESSP, Université Paris 1

Synthèse du livre blanc

Ce livre blanc s'appuie sur des travaux universitaires en droit et en science politique pour dresser un état des lieux alarmant : les « portes tournantes » entre les sommets de l'État et le secteur privé ne sont plus un phénomène marginal ni conjoncturel. En deux décennies, elles sont devenues une donnée structurelle de l'organisation du pouvoir en France, amplifiées par des réformes successives qui ont desserré les règles, voire incité à la mobilité public-privé. Face à cette transformation, les dispositifs de contrôle — préventif (HATVP) et répressif (délict pénal) — restent structurellement insuffisants. Ce livre blanc en évalue les failles et propose quatre chantiers de réforme.

1) Un phénomène banalisé, étendu et systémique

Un phénomène qui s'est banalisé et étendu. Le pantouflage n'est plus un « bâton de maréchal » en sortie de carrière : il s'échelonne désormais tout au long des trajectoires professionnelles. Il touche aujourd'hui des couches bien plus larges que les seuls grands corps, s'est étendu à de nouveaux secteurs économiques (numérique, santé, agroalimentaire, éducation, sécurité), et se dirige quasi exclusivement vers les grandes entreprises et les cabinets de conseil, à l'exclusion des associations et de la société civile non marchande. Enfin, le phénomène fonctionne désormais dans les deux sens : au pantouflage vers le privé s'ajoute un « rétro-pantouflage » croissant — des profils issus du privé prenant les rênes d'administrations publiques, mouvement facilité par la loi du 6 août 2019, même si ce flux inverse reste mal documenté.

Le monde du conseil, nouvelle destination des pantoufleurs. La destination elle-même a changé et s'orientent de plus en plus fréquemment vers le lobbying, les affaires publiques, la communication de crise et le conseil en stratégie, comme l'illustre la trajectoire d'un secrétaire d'État au numérique ayant participé à la fondation de Mistral AI, d'un ministre de l'intérieur recruté par Shein, ou d'un chef d'état-major ayant rejoint le Boston Consulting Group. Ces structures capitalisent explicitement sur les carnets d'adresses, les savoir-faire et les informations accumulés au service de l'État.

Une porosité devenue structurelle. Ce phénomène tient à la fois au rétrécissement des perspectives de carrière dans le public, à l'émergence de nouvelles générations d'élus qui conçoivent le passage en politique comme une séquence professionnelle parmi d'autres, et à la dépendance croissante des grandes entreprises aux décisions réglementaires — ce qui fait de l'accès aux anciens décideurs publics un investissement stratégique.

2) Au-delà des conflits d'intérêts : une menace démocratique

Nombreux sont ceux qui défendent les vertus de la « respiration » et de la « pollinisation » entre public et privé. Le livre blanc revient point par point sur ces arguments : l'effet désincitatif des règles déontologiques n'a jamais été mesuré ; la « pollinisation » ne fonctionne que dans un sens, en excluant la société civile non marchande ; et la suppression, par décret du 5 décembre 2025, de l'obligation de retour dans le public après cinq ans d'absence affaiblit l'argument même de l'enrichissement réciproque.

Ce qui manque dès lors c'est une vue plus complète des intérêts et des valeurs qui sont mises à mis par la nouvelle donne des mobilités public-privé, et ce au-delà de la seule question des conflits d'intérêts individuels. Pour mieux les identifier, il est important d'élargir la focale et de distinguer trois niveaux de risque.

Au niveau **micro**, le risque classique de conflit d'intérêts : un haut fonctionnaire favorise une entreprise en espérant y être recruté. C'est ce que le droit pénal tente — mal — de saisir avec le délit de prise illégale d'intérêt

Au niveau **méso**, c'est la capacité même de l'État à défendre ses propres intérêts qui est en jeu. Les départs massifs appauvrissent l'expertise publique et diffusent, chez les hauts fonctionnaires qui restent, une culture favorable aux intérêts des grandes entreprises — compétitivité, attractivité — au détriment d'autres impératifs d'intérêt général : santé, environnement, régulation sociale.

Au niveau **macro**, ce livre blanc pointe un risque de conflit d'intérêts systémique : la frontière entre décision publique et intérêts privés devient si poreuse que c'est l'intégrité démocratique elle-même qui vacille. Cette porosité ouvre des voies d'influence à des États étrangers et à des multinationales, mettant la souveraineté nationale et européenne à risque. Au-delà, et de manière plus fondamentale encore, c'est la confiance dans les institutions publiques qui est en jeu. Les cahiers de doléances des Gilets jaunes en témoignaient.

3) Un dispositif de contrôle structurellement insuffisant

a) La HATVP : accompagnatrice plutôt que gardienne

Chargée depuis 2019 de contrôler les mobilités d'environ 15 000 responsables publics, la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique est parvenue à diffuser une culture déontologique. Mais le bilan de six années de contrôle révèle un écart toujours plus marqué entre l'ambition du mandat confié par le législateur et les moyens comme la doctrine effectivement déployés.

Les flous tiennent à l'absence d'une cartographie du phénomène régulé : la HATVP ne s'est dotée ni d'instruments statistiques systématiques, ni d'une doctrine identifiant les menaces qui pèsent effectivement sur la puissance publique.

Les mous tiennent à la doctrine de contrôle elle-même. Inspirée d'une approche « régulatrice » qui entend accompagner plus qu'interdire, elle cherche surtout à « dé-risquer » les mobilités. Dès lors, le taux d'incompatibilités prononcées ne dépasse pas 4,5 %. La politique des réserves qui constitue l'essentiel de l'activité de contrôle neutralise les cas les plus problématiques mais sans les bloquer, contribuant paradoxalement à légitimer les mobilités en les « validant ».

Les trous tiennent aux moyens. La HATVP ne dispose pas des pouvoirs d'enquête nécessaires pour assurer un suivi effectif des réserves qu'elle formule. En 2024, faute de ressources, elle a dû renoncer à ce suivi pour se concentrer sur les seuls avis d'incompatibilité. La situation est particulièrement préoccupante pour les cabinets de conseil créés par d'anciens responsables publics, qui risquent de fonctionner comme autant d'écrans au contrôle.

b) Le délit de pantouflage : un tigre de papier

Le volet pénal, censé sanctionner les cas les plus graves, n'est guère plus efficace. Il souffre de trois maux.

Une illisibilité persistante : deux délits différents portent le même nom de « prise illégale d'intérêts » (art. 432-12 et 432-13 du code pénal), entretenant une confusion préjudiciable et permettant aux critiques adressées à l'un de contaminer l'autre.

Un champ drastiquement réduit en 2007 : la loi Jacob a opéré une double restriction décisive, en réduisant le délai de viduité de 5 à 3 ans, et surtout en exigeant désormais que l'agent ait *effectivement* pris des décisions concernant l'entreprise qu'il rejoint — et non plus simplement qu'il ait été en charge du secteur. Résultat : un haut fonctionnaire ayant régulé un secteur peut légalement pantoufler vers toutes les entreprises du secteur qu'il n'a pas directement supervisées, emportant avec lui sa connaissance intime des règles, des acteurs et des stratégies de la régulation.

Les oubliés du contrôle : les parlementaires ne sont pas soumis à ce délit, alors qu'ils sont aujourd'hui les cibles privilégiées des cabinets de lobbying. Et les entreprises qui recrutent des pantoufleurs ne s'exposent à aucune sanction spécifique quand elles contreviennent aux « réserves » énoncées par la HATVP.

4) Quatre chantiers pour une meilleure protection de l'intérêt public

Ce programme de réforme implique des choix politiques et non pas seulement techniques. Il ne vise pas à fermer hermétiquement les frontières entre public et privé, mais à les limiter et réguler sérieusement là où les risques sont avérés.

- **Réduire les incitations structurelles au pantouflage.**

La réforme passe d'abord par un traitement des causes. En contractualisant les emplois supérieurs, la loi du 6 août 2019 a privé les hauts fonctionnaires d'une partie de leurs perspectives de carrière dans le public et les a ainsi poussés vers les portes tournantes : il convient d'y revenir, en réservant ces postes aux fonctionnaires de carrière et en valorisant leur professionnalisme. En contrepartie de ce monopole retrouvé, le privilège statutaire de conserver son poste lors d'un départ dans le privé ne devrait plus valoir indéfiniment : tout départ serait considéré comme définitif au bout de cinq ans cumulés hors du public, contre dix aujourd'hui. Le passage dans le privé deviendrait ainsi un choix assumé, et non une parenthèse indéfiniment réversible aux frais de la collectivité.

- **Créer un Observatoire des mobilités public-privé au sein de la HATVP**

Toute politique sérieuse de régulation suppose d'abord de savoir ce que l'on régule. Il est proposé de doter la HATVP d'un Observatoire permanent chargé de produire une connaissance statistique fiable et continue des flux entrants et sortants, en établissant des conventions avec des laboratoires de recherche et en collaboration avec l'Agence française anti-corruption. L'accent devrait être mis en particulier sur le rétro-pantouflage, encore très largement dans l'angle mort, ainsi que sur la cartographie des secteurs et fonctions les plus exposés aux risques d'atteinte à la probité publique. Cette connaissance est le préalable indispensable à toute hiérarchisation des priorités de contrôle.

- **Interdire les portes tournantes les plus risquées**

C'est la proposition centrale. Toutes les mobilités ne présentent pas le même niveau de risque, et il n'est pas raisonnable de soumettre à un simple régime de réserves des situations qui compromettent objectivement l'intérêt public ou la souveraineté nationale.

Des interdictions ciblées. Sur la base de la cartographie produite par l'Observatoire, les fonctions les plus exposées seraient identifiées : régulateurs sectoriels, hauts fonctionnaires de Bercy en charge de la fiscalité ou des relations avec un secteur spécifique, conseillers de Matignon ou de l'Élysée ayant directement suivi un texte législatif ou réglementaire. Pour ces fonctions, tout passage vers le secteur d'activité régulé serait interdit pendant trois ans — et non simplement encadré par des réserves. La même logique s'appliquerait au rétro-pantouflage : nul ne pourrait pendant trois ans prendre la direction d'un service régulateur s'il provient du secteur qu'il sera amené à réguler.

Un délit de pantouflage illégal clairement nommé. L'interdiction serait sanctionnée pénalement par un délit expressément rebaptisé « pantouflage illégal » (art. 432-13), mettant fin à la confusion avec la prise illégale d'intérêts de l'art. 432-12. Son champ serait restauré dans l'esprit d'avant 2007 : couverture de l'ensemble du secteur dont l'agent avait la charge, et non plus des seules entreprises directement supervisées. Les parlementaires, aujourd'hui entièrement exemptés, seraient inclus, avec interdiction de rejoindre des activités de représentation d'intérêts dans les trois ans suivant leur mandat.

Un délit miroir d'embauche illégale d'agent public. Pour responsabiliser les entreprises et cabinets de conseil, un délit d'embauche illégale assortie de peines. Pour les personnes physiques (jusqu'à 3 ans d'emprisonnement et 200 000 € d'amendes). Pour les personnes morales : amende maximale d'un million d'euros et peines complémentaires dissuasives — exclusion des marchés publics, interdiction de percevoir des aides publiques, fermeture d'établissement, interdiction d'offre de titres financiers (jusqu'à cinq ans).

- **Renforcer les moyens et refonder la doctrine de la HATVP**

Pour les mobilités ne relevant pas des fonctions les plus risquées, quatre réformes sont proposées:

- Composition : deux sièges du collège réservés à des personnalités proposées par les ONG anti-corruption agréées et les associations de défense de l'intérêt public, aujourd'hui absentes.

- Périmètre : extension du contrôle aux parlementaires, aujourd'hui exemptés de tout contrôle préventif à l'issue de leur mandat.

- Doctrine de contrôle : évaluation du risque démocratique en plus des risques déontologique, pénal et de souveraineté. Lorsque ce risque est avéré, la HATVP doit prononcer une incompatibilité, et non se contenter de réserves.

- Pouvoir de sanction autonome : une infraction administrative de « mobilité public-privé contraire à l'intérêt public » permettrait à la HATVP de sanctionner directement, sans passer par le juge pénal.

Conclusion

Ce livre blanc ne plaide pas pour fermer hermétiquement les frontières entre public et privé. Il plaide pour que la puissance publique se dote enfin des outils permettant de mesurer, contrôler et, pour les cas les plus graves, interdire des pratiques qui minent la confiance des citoyens et compromettent l'indépendance de la décision publique. Ces quatre chantiers sont complémentaires : l'Observatoire nourrit la cartographie qui fonde les interdictions ; les interdictions libèrent la HATVP pour un contrôle renforcé des mobilités non interdites ; et la réduction des incitations structurelles diminue la pression à la source. La campagne présidentielle à venir offre une occasion rare d'en débattre.

Table des matières

Les contributeurs	3
Synthèse du Livre blanc	5
Introduction	13
I. Les habits neufs du (retro-)pantouflage : un phénomène banalisé, étendu et systémique	14
a) Un phénomène qui s'est banalisé et étendu	14
b) Le monde du conseil, nouvelle destination des pantoufleurs	15
c) Une porosité devenue structurelle	16
II. Au-delà du conflit d'intérêts. Les portes tournantes comme problème démocratique	19
a) « Respiration » et « pollinisation » : un discours pour limiter le contrôle	19
b) Pourquoi il faut quand même contrôler	20
III. Au delà des acquis. Les flous, les mous et les trous du contrôle de la HATVP	23
a) Les flous	24
b) Les mous	24
c) Les trous	26
IV. Le délit de pantouflage : un tigre de papier	28
a) Illisibilité de la norme pénale	28
b) La réduction drastique du champ d'application du délit depuis 2007	30
V. Quatre chantiers pour une meilleure protection de l'intérêt public	42
1. Réduire les incitations structurelles au pantouflage	42
2. Mieux connaître et cartographier les risques d'atteinte à la probité publique	42
3. Interdire les portes tournantes entre les fonctions publiques les plus « à risque » et le secteur privé	43
4. Renforcer les moyens et revoir la doctrine de contrôle de la HATVP	45
Bibliographie	48
Annexes	
·Annexe n°1 : Le champ du contrôle de la HATVP sur les mobilités public-privé	51
·Annexe n°2 : Quelles sanctions en cas d'absence de saisine de la HATVP ou de non-respect de ses avis ?	52

Introduction

Un ancien chef d'état-major des armées qui rejoint une des *Big four* de l'audit et du conseil, un ancien directeur de cabinet de la première ministre et conseiller d'État qui crée sa propre société de conseil, un ancien ministre de l'intérieur qui prend en charge les affaires publiques du géant chinois de *fast fashion*, une ancienne rectrice et une ancienne ministre de l'enseignement supérieur qui rejoignent des entreprises d'enseignement privé à but lucratif, etc. La chronique des mobilités entre les sommets de l'État et le monde des grandes entreprises et des cabinets de conseil fait figure de marronnier de l'actualité politique auquel on a fini par s'habituer.

Pourtant la récurrence du phénomène cache une transformation profonde : en deux décennies, les mobilités public-privé aux sommets de l'État sont passées d'un phénomène circonscrit aux grands corps et à quelques secteurs stratégiques (grandes infrastructures, défense, banques)^[1] à une donnée systémique qui s'est banalisée, s'est étendue à de nouveaux secteurs (numérique, santé, éducation, agroalimentaire) et s'est dirigée vers les mondes du conseil et de l'influence, à la périphérie de l'État^[2]. Et le mouvement fonctionne désormais dans les deux sens puisqu'au pantouflage bien documenté vers le privé s'ajoute aujourd'hui un rétro-pantouflage qui reste mal connu^[3].

Cette nouvelle donne entraîne son lot de risques qui vont bien au-delà du seul risque de conflits d'intérêts auquel est encore trop souvent réduit l'enjeu des mobilités public-privé. Elle fait peser une menace sur la défense des intérêts propres de l'État, sur la qualité, la sincérité et la légitimité de la décision publique, ainsi que sur la souveraineté qu'elle soit d'échelle nationale ou européenne. Face à ces menaces, le dispositif actuel paraît structurellement insuffisant. La HATVP, chargée depuis 2019 de contrôler les mobilités d'environ 15 000 responsables publics, s'est dotée d'une doctrine qui accompagne et "dé-risque" les mobilités plutôt qu'elle ne les limite. Quant au délit pénal de "prise illégale d'intérêts", sa réduction drastique par la loi de 2007 en a fait un tigre de papier, incapable de saisir la plupart des situations problématiques que le pantouflage génère.

Ce Livre blanc évalue ce double dispositif (préventif et répressif) et formule quatre chantiers de réforme. Il ne propose pas de fermer les portes tournantes mais propose de les limiter et de mieux les contrôler: en se donnant d'abord les moyens de mesurer les risques, en interdisant les mobilités les plus risquées, en refondant la doctrine de la HATVP, et en restaurant la portée du droit pénal.

Prolongeant un premier travail réalisé à l'échelle européenne^[4], ce Livre blanc part d'un état de nos connaissances juridiques et politistes sur les nouveaux circuits de (retro-)pantouflage (I) et propose de mieux identifier les valeurs et intérêts publics fondamentaux qui se trouvent ainsi mis en danger (II). Il évalue ensuite l'effectivité encore limitée de l'encadrement actuel de ces circulations entre un volet préventif autour de la HATVP dont on pointe les acquis mais aussi les flous, les mous et les trous (III) et un volet pénal autour de la prise illégale d'intérêts qui reste d'usage d'autant plus rare que le champ de ce délit est très restreint au regard des valeurs qu'il entend protéger (IV). Le Livre blanc se conclut par un ensemble de propositions nouvelles qui visent à rehausser le niveau de protection de notre démocratie et de notre souveraineté (V).

^[1] Yves Mény, *La corruption de la République*, Fayard, 1991.

^[2] On remercie Matthieu Caron, Elsa Foucraut, Jean-François Kerleo, et Alexis Zarca pour leur lecture attentive. Les analyses et propositions défendues dans ce Livre blanc n'engagent que les auteurs du rapport.

^[3] On définit ici le rétro-pantouflage au sens large comme toutes les circulations du privé vers le public, qu'elles concernent les « retours » d'anciens dirigeants publics vers la haute fonction publique ou les « arrivées » des personnes ayant effectué l'essentiel de leur carrière dans le secteur privé et qui rejoignent la haute fonction publique

^[4] Lola Avril, Emilia Korkea, Juliette Lelieur, Antoine Vachez, *Un an après le Qatargate, comment mieux protéger l'Union européenne contre les conflits d'intérêts et la corruption ?*, Livre blanc pour l'Observatoire de l'éthique publique, 2023.

I. Les habits neufs du (retro)pantouflage : un phénomène banalisé, étendu et systémique

Le premier constat qui s'impose tient dans le manque cruel de données permettant de prendre la mesure des mobilités public-privé aux sommets de l'État. En effet, malgré plus d'une décennie de mobilisation sur le front de la probité, ni la HATVP, ni l'Agence française anti-corruption (AFA), ni la Direction générale de l'administration et la fonction publique (DGAFP) ne se sont dotées d'instruments systématiques de mesure du phénomène. Diverses enquêtes *ad hoc* ont documenté ces aller-retours du côté des cabinets ministériels, des grands corps, de Bercy, etc. mais faute de recueil statistique continu dans le temps et global, on doit se contenter d'une connaissance parcellaire et intermittente. C'est tout particulièrement le cas des mobilités « entrantes », du privé vers le public, qui peuvent être des « retours » d'agent public ou des « arrivées » de cadres du privé depuis la loi du 6 août 2019 qui leur a ouvert l'accès aux emplois de direction de l'État.

Pour autant, et contrairement à ce qu'affirme dans un rapport récent une Cour des comptes visiblement peu au fait des travaux de sciences sociales^[5], la connaissance qualitative du phénomène a beaucoup progressé depuis une décennie. On peut synthétiser les tendances ainsi observées autour de trois points : la banalisation/extension du phénomène, sa re-direction vers les mondes du conseil et le caractère désormais systémique des mobilités public-privé.

a) Un phénomène qui s'est banalisé et étendu

Le phénomène est d'abord quantitatif avec une croissance certes contenue mais continue depuis le tournant des années 1980-1990. La chose a été documentée de longue date pour les grands corps, tant du point de vue des flux que des modèles de carrière valorisés (Conseil d'État, Inspection des finances, Polytechnique). On sait aussi que la proportion des passages dans le privé des anciens membres de cabinet ministériel se situe aujourd'hui à un niveau historiquement élevé. Les enquêtes, qu'elles portent sur les membres des cabinets ministériels des années 1980^[6] ou des années 2000^[7], montraient que les pantoufflages vers le secteur privé restaient marginaux (moins de 10%). Les données les plus récentes montrent un niveau nettement plus élevé. L'enquête conduite début 2023 par les journalistes du *Monde* sur une cohorte de 602 conseillers exerçant dans les cabinets ministériels en janvier 2022 comptabilise ainsi 15% de départ vers le privé^[8]. Quant aux ministres, la pente est plus forte encore. Un travail sur le devenir professionnel des ministres des quinquennats Hollande et Macron I montre ainsi une préférence plus marquée pour un passage dans le privé chez les seconds (45% des ex-ministres du premier mandat d'Emmanuel Macron contre 35% chez François Hollande)^[9]. Si cette préférence plus marquée peut être en partie refléter le fait que les ministres de Macron I venaient plus fréquemment du privé, il reste qu'ils reviennent rarement dans le secteur privé qui était le leur auparavant.

^[5] Cour des comptes, *Les mobilités entre secteur public et privé. Un encadrement très inégal selon les fonctions publiques, des ajustements nécessaires*, mai 2025.

^[6] Frédéric Sawicki, Pierre Mathiot, « Les membres des cabinets ministériels socialistes en France : recrutement et reconversion. 2) Passage en cabinet et trajectoires professionnelles » *Revue française de science politique*, 49 (2), 1999. p. 231-264.

^[7] Thomas Alam, Igor Martinache, Jérémie Nolle « Chapitre 16 / Que devient-on au sortir d'un cabinet ministériel », in Jean-Michel Eymeri-Douzans, Xavier Bioy, Stéphane Mouton, *Le règne des entourages Cabinets et conseillers de l'exécutif*, Presses de Sciences Po, 2015. p.485-502.

^[8] Maxime Vaudano, Jérémie Baruch et Vincent Nouvet, « Pantouflage : la grande transhumance vers le privé des conseillers du quinquennat d'Emmanuel Macron », *Le Monde*, 6 janvier 2023.

^[9] Lucie Patureaux, « Que sont les ministres devenus ? » *Étude des trajectoires professionnelles des anciens membres du gouvernement depuis 2013*, Mémoire de recherche à Sciences Po Lille, sous la direction de Mathieu Caron, 2023. Voir aussi : Maxime Vaudano, « Un tiers des anciens ministres de Macron ont rejoint le privé », *Le Monde*, 9 janvier 2023.

Quant à l'ensemble des 18.000 « responsables publics » dont la HATVP est chargée de contrôler les pantouflages et rétro-pantouflages, leur mobilité vers le secteur privé est en croissance forte à en croire le nombre des saisines de la HATVP sur la période de trois années concernées, la Haute autorité ayant rendu entre 307 et 639 avis par an avec un pic en 2024^[10].

Cette banalisation s'observe au cœur même des trajectoires professionnelles des très hauts fonctionnaires. Le pantouflage, qui reste un phénomène d'abord masculin, n'est plus un « bâton de maréchal » en sortie de carrière publique, mais s'échelonne désormais tout au long de la carrière, avec des retours réguliers du côté des cabinets ministériels, des agences, des entreprises à capitaux publics (dont Thales, Veolia, Renault, Safran, etc.), des administrations d'état-major, voire du Conseil d'État. Le modèle décrit, il y a quelques années déjà, par Luc Rouban pour l'Inspection des finances, de « stratégies "multi-cartes" intégrant très tôt la mobilité entre l'État et les entreprises privées »^[11], semble s'être étendu bien au-delà des grands corps.

Cette banalisation s'observe également dans l'élargissement des secteurs économiques concernés. Si cette « culture circulatoire » est historiquement bien ancrée du côté de la défense et du secteur bancaire, elle s'est progressivement déployée dans de nouveaux domaines (enseignement supérieur et éducation, santé, agroalimentaire, numérique, sécurité, etc.). Quant à la géographie sociale du pantouflage, elle reste au bénéfice presque exclusif du monde des grandes entreprises et du conseil. Les données de l'Observatoire des multinationales comptabilisant les pantouflages pour la période janvier 2022 et janvier 2025 indiquent ainsi que les 528 « pantoufleurs » identifiés sur la période migrent presque exclusivement vers le secteur de la grande entreprise et du conseil, à l'exclusion donc des associations (3 cas sur 528 dans l'ESS) et ONG (9 cas sur 528), petites entreprises, syndicats, etc^[12].

b) Le monde du conseil, nouvelle destination des pantoufleurs

C'est là l'une des évolutions les plus marquantes. Toutes les enquêtes montrent en effet que les mobilités public-privé s'orientent de manière croissante du côté du « secteur du conseil », que l'on entend ici au sens large de la nébuleuse de métiers d'appui aux entreprises prenant en charge des enjeux de stratégie & prospective au droit, en passant par le management, les affaires publiques, les relations institutionnelles, ou encore la communication de crise. Ces activités peuvent être exercées au sein de micro-sociétés de conseil, de cabinets (dont cabinets d'avocats), de fédérations professionnelles (Fnsea, etc.), mais aussi dans le cadre des grandes entreprises elles-mêmes (secrétariat général, affaires publiques, etc.). Aussi diverses soient-elles, ces fonctions ont en commun de fonder une part de leur activité sur la capitalisation d'une connaissance du secteur public (carnet d'adresses, savoir-faire, expertise, etc.) et des relations et partenariats qu'il entretient avec le secteur privé.

Cette attractivité du monde du conseil s'observe ainsi chez les conseillers ministériels, ce que montre notamment une enquête du *Monde* portant sur 91 anciens membres de cabinets ministériels passés entre 2022 et 2023 dans le privé, qui notait une « ruée vers les cabinets de conseil » (lobbying communication) souvent étroitement liés aux affaires publiques, de conseillers parfois « repérés lors d'une réunion de travail » avec l'exécutif^[13]. Mais elle s'observe aussi chez les anciens ministres, la chercheuse Lucie Patureau notant ainsi que 28% des anciens ministres de Macron I qui ont été effectivement une mobilité vers le secteur privé l'ont fait en rejoignant (ou en créant) des sociétés de conseil, contre 20% pour les ministres du mandat Hollande^[14].

^[10] La forte progression de l'année 2024 est liée pour une part importante au fait que deux gouvernements se sont succédés cette année-là.

^[11] Luc Rouban, « L'inspection générale des Finances, 1958-2008 : Pantouflage et renouveau des stratégies élitaires », *Sociologies pratiques*, 21(2), 2010, p. 19.

^[12] Observatoire des multinationales, *Portes tournantes, comment les allers-retours entre le public et le privé minent notre démocratie*, mai 2025

^[13] Maxime Vaudano, Jérémie Baruch et Vincent Nouvet, « Pantouflage : la grande transhumance vers le privé des conseillers du quinquennat d'Emmanuel Macron », *Le Monde*, 6 janvier 2023.

^[14] Lucie Patureaux, « *Que sont les ministres devenus ?* », *op. cit.*

c) Une porosité devenue structurelle

Loin d'être un phénomène conjoncturel, cette géographie du pantouflage constitue aujourd'hui à bien des égards une donnée systémique. Elle tient, du côté des « transfuges » politiques, à la montée en puissance des effectifs des entourages politiques (membres de cabinet ministériel, conseillers des exécutifs locaux, assistants parlementaires, etc.) en même temps qu'à l'émergence de nouvelles générations d'élus pour qui « la politique électorale n'est plus l'engagement de toute une vie » mais un « passage de vie » voire une séquence professionnelle parmi d'autres, voire « un moyen d'augmenter son employabilité »^[15].

Elle tient aussi, du côté des « transfuges » administratifs, au rétrécissement du marché des positions dirigeantes au sein de l'État (lié notamment aux privatisations) qui conduit à un plafonnement des carrières autour de la quarantaine, ainsi qu'à l'émergence de nouveaux profils entrés à l'INSP/ENA dans le sillage d'écoles de commerce et prompts à concevoir leurs carrières sur le mode de la « stratégie multi-carte » public-privé décrite par Luc Rouban à propos de l'inspection des finances. Le phénomène aura été amplifié par les réformes adoptées pendant les deux mandats d'Emmanuel Macron à commencer par la contractualisation de l'accès aux emplois supérieurs par la loi du 6 août 2019 (cette ouverture aux profils issus du privé est restée limitée, mais elle s'est bel et bien installée) et la « dé-carriérisation » de la haute fonction publique via l'ordonnance du 2 juin 2021 qui met fin aux « grands corps » et déconnecte ainsi les emplois supérieurs et des corps ou des carrières. À cela s'ajoute dans ladite ordonnance portant réforme de l'encadrement supérieur de la fonction publique de l'État une forte incitation à la « mobilité statutaire » érigée en condition d'avancement pour certaines catégories de fonctionnaires, mobilité qui peut, dans certains cas, être réputée accomplie lorsqu'une expérience professionnelle a été exercée dans « le secteur public ou dans le secteur privé » (on notera que le texte prend bien soin de le préciser à plusieurs reprises). Ces évolutions ont progressivement consacré l'émergence d'un flux de retro-pantouffles, encore difficile à mesurer, mais qui inclut tout à la fois les « retours » dans la haute fonction publique et les « arrivées » de profils privés.

Ce phénomène des portes tournantes s'ancre aussi, dans un pays comme la France où la présence de l'État et l'emprise de l'exécutif restent fortes, dans la nécessité pour les principaux dirigeants des grandes entreprises privées d'entretenir un capital politico-administratif souvent nécessaire pour des nominations ou pour des soutiens ultérieurs^[16]. De ce point de vue, le passage en cabinet ministériel, voire a fortiori dans les états-majors de l'État (Élysée, Matignon, Bercy) restent un puissant accélérateur de carrières ... dans le privé.

Elle tient enfin, du côté des entreprises, à leur dépendance croissante aux décisions prises dans les différents pôles nationaux et européens de la régulation (parlements nationaux et européen, cours constitutionnelles, agences de régulation, administrations publiques, Commission, etc...) avec, pour corollaire, le rôle clé joué désormais par un monde du conseil qui déploie ses services professionnels dans un champ de l'intermédiation public-privé en pleine croissance (communication/PR, management, affaires publiques, consultants et lobbyistes, avocats d'affaires, etc.)^[17].

^[15] Louise Dalibert, « Les « vies d'après » des députés français : Des reconversions professionnelles lucratives limitées », *Revue française de science politique*, vol. 71, no 1, 2021, p. 97-117.

^[16] François-Xavier Dudouet, Eric Grémont « Les grands patrons français et l'État en France 1981-2007 », *Sociétés Contemporaines*, no. 68, 2007, p. 105-131.

^[17] Pierre France, Antoine Vauchez, dir., *Sphère publique, intérêts privés. Enquête sur un grand brouillage*, Presses de Sciences Po, 2017.

Quelques exemples récents de pantouflages (ordre chronologique, sources de presse)

Bernard Squarcini, directeur du renseignement français de 2008 à 2012, crée en 2013 sa société de conseil Kyrnos dans le domaine du renseignement et de la sécurité privée, qui travaille pour LVMH. Il sera condamné pour trafic d'influence passif et détournement de fonds publics par le tribunal correctionnel de Paris en mars 2025 à quatre années de prison, dont deux avec sursis, pour avoir utilisé ses réseaux au sein de l'État pour servir les intérêts privés de LVMH dans la surveillance de François Ruffin (LVMH a pour sa part accepté de payer une amende « d'intérêt public » dans le cadre d'une Convention judiciaire d'intérêt public en décembre 2021).

Pierre de Villiers, chef d'état-major des armées de 2014 à 2017, crée sa société de conseil au lendemain de sa démission en juillet 2017, puis rejoint un an plus tard comme *senior adviser* le cabinet de conseil *Boston Consulting Group* (2018-2021) pour « sa riche expérience en matière d'analyse des situations et des risques, de transformation des organisations et d'efficacité opérationnelle ».

Pierre Sellal, haut représentant de la France auprès de l'Union européenne à deux reprises (2002-2009 et 2014-2017), est recruté dès 2018 par le cabinet d'avocats d'affaires *August Debouzy* pour « apporter [son] expérience et [son] éclairage en [s]'investissant aux côtés des clients et des équipes du cabinet » où exerce déjà un ancien premier ministre (Bernard Cazeneuve) et une ancienne directrice de cabinet du président de la République Nicolas Sarkozy (Emmanuelle Mignon).

Christophe Castaner, ministre de l'intérieur jusqu'en juillet 2020, a été nommé à divers postes de conseil de surveillance (tunnel de Fréjus, du Mont blanc, du Port de Marseille), tout en créant en janvier 2023 une société Villanelle Conseil et en étant nommé au comité « responsabilité sociale et environnementale » de l'entreprise chinoise de *fast fashion* Shein (2024-2025).

Jean-Michel Blanquer, ministre de l'éducation de 2020 à 2022, devient avocat en 2022 dans le cabinet *Earth Avocat* où, en « fin connaisseur des écosystèmes publics/privés, il intervient de façon transverse sur les différents pôles du cabinet et apporte une expertise senior de l'accompagnement des projets d'intérêt général, notamment dans les domaines du développement durable et de la transition écologique »^[18]. Il fonde en outre en 2023 avec l'appui de l'entreprise Veolia, l'association *Terra Academia* qui vise à créer un réseau d'établissements « de la transformation écologique » dans le secteur de l'enseignement supérieur privé lucratif.

Cédric O, secrétaire d'État chargé du numérique 2019 à mai 2022, qui suit notamment la négociation de l'IA Act à Bruxelles, entre en 2022 au CA d'Arfact (entreprise de conseil dans le secteur numérique) et au conseil stratégique d'un institut de formation privé spécialisé dans les nouvelles technologies ; la même année, il fonde une société de conseil Nopeunteo (création « validée » par la HATVP) qui participe à la création (participation non notifiée à la HATVP) de l'entreprise Mistral AI dont il est donc cofondateur, actionnaire et conseiller politique jusqu'à février 2024, en même temps qu'il rejoint en septembre 2023 un comité de l'IA générative chargé de conseiller la première ministre. Il faut noter que la HATVP avait refusé son entrée au conseil d'administration de l'entreprise d'informatique Atos (interdiction confirmée par le Conseil d'État).

Charline Avenel, rectrice de l'Académie de Versailles de 2018 à 2023, devient la même année directrice générale du groupe *Ionis Education Group*.

Anne-France Mattlet, adjointe au chef de bureau à la Direction des Pêches Maritimes et de l'Aquaculture (DPAM), où elle gérait les accords de pêche internationaux, présidant notamment le comité d'application de la Commission des thons de l'océan indien (CTOI) jusqu'en mars 2022, elle est devenue en avril 2022 directrice du « groupe thon » d'Europêche, qui représente les intérêts de la pêche industrielle à Bruxelles.

^[18] <https://earthavocats.com/equipe/jean-michel-blanquer/>

Jean-Denis Combrexelle, président adjoint de la section du contentieux du Conseil d'État (janvier 2021-mai 2022), devenu directeur de cabinet du Garde des sceaux (mai 2022-juillet 2023), puis de la première ministre Elisabeth Borne (juillet 2023-janvier 2024), crée en juillet 2024 « Combrexelle.ASR.Conseil », « société de conseil en ressources humaines, en stratégie, en gestion de crise et juridique ».

Bruno Le Maire, ministre de l'économie de 2017 à 2024, demande dès la fin 2024 la modification de l'objet social de sa société par actions simplifiée (SASU) *48 Jacob* « dans le but de délivrer des prestations de conseil auprès de la société *ASML Holding*, société néerlandaise spécialisée dans le secteur des semi-conducteurs ».

Dominique Vidal, ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche de 2017 à 2022, a demandé à rejoindre la direction de l'école de commerce *SKEMA Business School* en tant que directrice de la stratégie et de l'impact scientifique. Après le refus de la HATVP, elle attendra officiellement la fin des trois ans du délai de viduité pour rejoindre le groupe en 2025. Elle avait également sollicité un avis pour rejoindre l'EFMD (l'organisme associatif privé international de labellisation des écoles de commerce).

II. Au delà du conflit d'intérêts. Les portes tournantes comme problème démocratique

Quels sont alors les menaces et risques que fait peser cette nouvelle donne des mobilités public-privé aux sommets de l'État ? Dans un contexte où le contrôle déontologique et pénal sur les (retro-)pantouffles est fréquemment contesté et critiqué par les milieux politiques et administratifs concernés par ces contrôles^[19] qui mettent au contraire en avant les vertus qui résulteraient de cette plus grande porosité, il importe de clarifier et de mieux expliciter les valeurs fondamentales qui le justifie.

a) « Respiration » et « pollinisation » : un discours pour limiter le contrôle

Depuis une dizaine d'années, parallèlement à l'émergence à la HATVP, on assiste ainsi à la montée en puissance de positionnements critiques sur la réglementation du pantouflage^[20]. La période a ainsi vu l'émergence d'élites gouvernementales, souvent elles-mêmes issues de mobilités public-privé, défendre un idéal de « fluidité » entre les sommets de l'État et les mondes de l'entreprise et du conseil – que ce soit au nom de l'efficacité de « l'entreprise France » qui aurait à gagner dans cette circulation, ou au nom de « l'attractivité » des métiers politiques et administratifs. C'est cet appel à une « respiration » (sic) des administrations publiques, voire à leur « pollinisation » (sic) via des mobilités public-privé^[21], qui a conduit à desserrer les règles pesant sur les transfuges :

1. La loi du 2 février 2007 a considérablement réduit le champ du « délit de pantouflage » (art. 432-13) en faisant passer le délai de viduité de 5 à 3 ans et en limitant le champ du délit aux seuls cas où on a « effectivement exercé une fonction » publique qui « conflictue » directement avec le poste occupé dans le privé (voir les développements à la section IV) ;
2. La loi du 5 septembre 2018 sur la liberté de choisir son avenir professionnel allonge la durée maximale de mise à disposition d'un fonctionnaire dans le privé de 3 à 5 ans (renouvelable une fois, dans la limite de 10 ans au total), et rend possible la progression dans l'ancienneté au fil du pantouflage dans le « privé » (dans la limite de 5 ans) ;
3. La loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique ouvre les postes d'encadrement supérieur aux non-fonctionnaires (article 16) ;
4. Le décret du 5 décembre 2025 supprime l'obligation qui avait été faite en 2018 aux fonctionnaires de repasser 18 mois dans le public avant de pouvoir obtenir une nouvelle mise en disponibilité dans le privé (dans la limite de 10 ans).

Cette promotion d'une plus grande fluidité public-privé s'est accompagnée d'une résistance continue à l'émergence d'un contrôle déontologique^[22]. Les obligations déclaratives et les « contraintes réglementaires » sur le pantouflage sont jugées trop lourdes et intrusives, mais aussi porteuses d'effets pervers.

^[19] Voir encore récemment : Bastien Scordia, « Des hauts fonctionnaires appellent à ne plus voir le départ vers le privé comme une démission », *Le Monde*, 1^{er} juin 2026.

^[20] Marc Segonds relève que « le législateur a découvert les vertus de l'essaimage », in « Prise illégale d'intérêts », Répertoire de droit pénal et de procédure pénale, *Dalloz*, juillet 2019, n° 110 ; du même auteur, voir « Le contrat au service de la valorisation de la recherche publique... ou la mesure de la réalité d'un risque pénal », in *Les contrats au service de la recherche ?*, dir. G. Beaussonie, M. Segonds et D. Dumont, p. 49 et s., p. 60.

^[21] Le ministre de la fonction publique Stanislas Guerini ne rappelait-il pas en 2022 qu'il « croyait à la pollinisation avec le privé », in *Acteurs publics*, 6 juillet 2022.

^[22] Sur ces résistances, v. Thomas Scapin, « La Commission de déontologie de la fonction publique (1991-2021), symbole de la mainmise des grands corps sur le contrôle du pantouflage », in Emmanuel Aubin, et alii, dir., *Quelle déontologie pour la haute fonction publique*, Institut pour la justice et la francophonie, 2021, p. 69-89.

On pointe ainsi le caractère désincitatif de ces règles sur celles et ceux qui souhaiteraient s'engager en politique ou rejoindre des cabinets ministériels avec pour effet (supposé) de tarir les vocations publiques et de conduire à une baisse de la qualité des élites de gouvernement (et, par voie de conséquence, de la régulation publique elle-même)^[23].

Mais, outre qu'il est étrange de fonder l'attractivité des métiers du service public sur la facilité qu'il y a à le quitter, l'effet désincitatif des règles déontologiques n'a jamais été mesuré. Au-delà du cas très particulier des cabinets ministériels dont les conditions d'emploi ont effectivement été affectées dans la période d'instabilité gouvernementale actuelle^[24], rien ne permet d'attester une telle relation de cause à effet. Quant à l'effet vertueux supposé des mobilités en termes de « pollinisation », il est non seulement très difficile à évaluer mais aussi désormais remis en cause puisque la disposition de la loi 2018 (cf. supra) qui obligeait au retour au terme de cinq ans dans le privé (dans le but précisément de faire profiter le public des compétences acquises dans le privé) vient d'être supprimée (cf. décret du 5 décembre 2025 évoqué plus haut qui permet désormais des départs pour une durée continue de dix ans). On ajoutera enfin que si « pollinisation » il y a, force est de constater qu'elle fonctionne aujourd'hui à ce sens unique puisque sont exclus de ce cercle vertueux les acteurs de la société civile non marchande (ONG, associations, etc.).

Cette réticence diffuse à l'encadrement public du pantouflage surprend d'autant plus qu'à l'inverse les contraintes lourdes qui pèsent sur les mobilités des cadres du secteur privé paraissent peu faire débat. Soucieuses de protéger leurs « intérêts propres », les entreprises imposent en effet à leurs anciens cadres des contraintes via des clauses de non concurrence qui posent des limites souvent drastiques à la liberté d'exercer chez un concurrent des fonctions équivalentes à celles précédemment occupées^[25].

b) Pourquoi il faut quand même contrôler

Ce qui manque dès lors, c'est une vue plus claire et plus complète des **intérêts et des valeurs** que les mobilités public-privé mettent à mal. Pour mieux les identifier, il est important d'élargir la focale et de distinguer trois échelles.

Le premier niveau de risque, **micro**, tient au conflit d'intérêts. C'est celui sur lequel se concentre l'essentiel du contrôle de la HATVP et du juge pénal. Il vise des « décisions publiques » spécifiques (une nomination, l'attribution d'une subvention, l'octroi d'un agrément, etc.) qui pourraient être viciées ou biaisées par **un conflit d'intérêts, à savoir en l'espèce la recherche d'un intérêt privé futur** dont le pantouflage serait la marque (ce que le droit pénal saisit à travers la prise illégale d'intérêt).

^[23] L'ancien ministre du numérique Cédric O a eu le mérite d'explicitier très clairement cette critique en pointant que ces mobilités sont « vitales pour la bonne gouvernance et la qualité des décisions qui sont prises » par les responsables publics ; ajoutant même que le conflit d'intérêt est « souvent une marque de la compétence des personnes ». « Je n'appelle pas ça conflit d'intérêts, j'appelle ça connaître son secteur ! » s'insurgeait ainsi Cédric O qui n'hésitait pas à dénoncer « une forme de chasse aux sorcières » (cité dans *Politico*). Cf. Cédric O, « En matière de conflits d'intérêts, il n'y a pas de solutions miracles », *Le Monde*, 25 janvier 2023 ; voir aussi dans le même registre : Olivier Babeau, « Conflits d'intérêts, la vertu dangereuse », *Les Echos*, 21 Janvier 2025.

^[24] Dans des entretiens conduits par Lola Avril, nombre de membres de cabinet ministériel pointent la difficulté de recrutement quand on « risque » de se retrouver exposés aux règles pour 3 ans pour un passage de quelques semaines ou mois au gouvernement qui n'est pas valorisable dans le privé.

^[25] Ces « clauses de non concurrence » font l'objet de compensations financières selon un modèle difficilement transposable dans le public.

Le second niveau de risques, **méso**, tient à la capacité de l'État à défendre ses intérêts propres :

- Ce qui sort du secteur public finit bien par lui manquer. Les entreprises privées n'investissent pas dans le recrutement de personnel coûteux sans avoir identifié une perspective significative de gain: des expertises spécifiques, des compétences ciblées, des savoir-faire précis. Autant d'atouts qui sortent du secteur public au fur et à mesure que pantouflent ses agents de haut niveau. Leur débauchage par le secteur privé participe à une sorte de « pillage » des ressources publiques. à l'heure où des pans entiers du secteur public sont en crise parce que ses structures souffrent de manque de personnel, comme les hôpitaux, la justice, les écoles, les universités et même la police, la valeur juridique « protection des ressources du secteur public » apparue au lendemain de la première guerre mondiale au moment de créer en 1919 un délit de pantouflage pourrait bien retrouver une jeunesse^[26]. L'enjeu est bien, pour l'État de protéger ses intérêts propres et sa capacité à remplir ses missions fondamentales : garantir aux citoyens l'accès à la santé, à la justice, à l'éducation et la formation, la sécurité.
- La diffusion d'une « culture circulatoire » aux sommets de l'État a un impact sur la manière dont l'économie est régulée. Elle pèse tant sur **l'indépendance des cadres dirigeants publics** que sur la conception même qu'ils se font des urgences comme des intérêts à défendre. La chose peut se mesurer par une moindre attention à certains impératifs d'intérêt public (enjeux sanitaires et sociaux, environnement, etc.) au profit d'enjeux portés par les entreprises (compétitivité, attractivité, etc.) jugés prioritaires ; mais aussi par une surestimation tendancielle des coûts et des risques de la régulation publique de l'économie et, symétriquement, une préférence pour des formes de *soft law* ou d'auto-régulation par les acteurs économiques eux-mêmes.

Le troisième niveau, **macro**, pointe les risques liés à **un conflit d'intérêts systémique** qui ferait, dans tel ou tel secteur, pencher la balance de la démocratie et de ses processus de décision du côté des intérêts privés de marché et, dans un autre registre, ouvrirait des voies d'influence à des États tiers (russe, qatari, marocain, chinoise, etc.) et à des multinationales (numérique, pharmaceutique, etc.) mettant ainsi à mal la souveraineté. Ce risque systémique a deux facettes :

- Un risque *direct* en termes d'influence de certains intérêts économiques privés sur la décision publique. Les entreprises qui investissent des sommes importantes dans le recrutement d'anciens agents publics de haut niveau ne recherchent pas uniquement les compétences spécifiques de ces personnes. Elles en font fréquemment une des composantes essentielles de leur stratégie de lobbying et d'influence. Elles aspirent à tirer parti des relations des ex-serviteurs de l'État avec les cadres dirigeants des ministères ou des agences de l'État^[27]. Plus efficace encore, à cet effet, est le retour de l'agent dans des fonctions publiques après avoir passé quelques années à servir des intérêts privés. L'incidence du rétro-pantouflage ne doit pas être négligée. L'agent public qui passe une période significative dans le secteur privé en reste potentiellement un relais. Ainsi, pour orienter la décision publique, les structures privées n'ont plus besoin de démarcher les décideurs publics, avec plus ou moins d'insistance ou de détermination, par des voies offensives qui se rapprochent de comportements « à risque pénal » (de corruption ou de trafic d'influence).

^[26] Plusieurs auteurs relèvent l'objectif de prévention du débauchage vers le privé comme toujours actuel : Jean-Marie Brigant « De l'application du délit de pantouflage à un membre d'une AAI », note n° 1236 sous Cass. crim. 13 sept. 2023», La semaine juridique, Edition générale, n° 43-44, 2023 ; Paul Mallet, « Délit de pantouflage : pied de nez de la chambre criminelle ? », Note sous Cass. crim. 13 septembre 2023, AJ Pénal 2023, p. 552.

^[27] Jérôme Lasserre-Capdeville, « Le délit de 'pantouflage' », *AJ Collectivités territoriales*, 2011, p. 395 : « le législateur ne veut pas que l'ancien fonctionnaire cherche à faire bénéficier son nouvel employeur du réseau de relations ou d'amitiés qu'il a pu se créer dans la fonction publique ».

- Un risque *indirect* en termes de **moins confiance des citoyens dans l'État** et dans la démocratie. S'il y a bien des gains réputationnels pour les entreprises qui débauchent des dirigeants publics et entendent ainsi jouer de « l'atout État » ou de « l'effet ministre »^[28], et à apparaître comme proches du « régulateur », ils ont leur pendant dans les *coûts réputationnels* pour les institutions publiques. On trouve sans difficulté trouver la trace de cette réputation abîmée dans les cahiers de doléances ou dans les mobilisations des Gilets jaunes où les questions d'exemplarité des dirigeants politiques occupent une place majeure^[29]. En d'autres termes, la pratique intensive du pantouflage et rétro-pantouflage, comme son déplacement du côté du monde du conseil, abîme la réputation d'honnêteté et d'impartialité de ceux qui restent comme des institutions publiques. Cette moins légitimité fragilise en retour leur capacité de l'État à poursuivre effectivement les grands buts d'intérêt général qui lui sont confiés (santé, transition écologique, etc.).

^[28] Il suffit pour cela de lire les communiqués triomphant des cabinets de conseil de tous types qui annoncent les pantouflages comme autant de « prises ».

^[29] Voir par exemple : S. Baciocchi et alii. « Déchiffrer les cahiers de doléances Source, contextes et propositions d'économie politique (département de la Somme, 2018-2019) », *Annales. Histoire, Sciences Sociales*, 79(1), 2024, p. 7-56.

III. Au-delà des acquis. Les flous, les mous et les trous du contrôle de la HATVP

Dans un contrôle de la probité publique qui s'articule entre un volet préventif (contrôle déontologique des mobilités sortantes et entrantes) et répressif (délit de « prise illégale d'intérêts »), c'est assurément sur le contrôle préventif que la priorité a été mise ces dernières années. Avec deux jalons importants : la loi du 11 octobre 2013 qui confie à la HATVP le contrôle du pantouflage des membres du Gouvernement, des élus locaux et des membres d'autorités administratives indépendantes ; la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique qui transfère à la HATVP le contrôle des projets de mobilité privé des agents publics issus des sommets de l'État et qui crée un contrôle des nominations publiques des cadres dirigeants issus du privé (qu'il s'agisse d'un retour d'agent public ou d'une arrivée d'un cadre formé dans le secteur privé)^[30]. Avec aussi mandat donné par le législateur à la HATVP qui ne manque pas d'ambition puisque celle-ci doit contrôler un large ensemble de risques que ces pantoufles comportent : pour l'indépendance, la neutralité et l'impartialité de l'administration ; pour tout principe déontologique prévu par le statut général de la fonction publique (dignité, impartialité, intégrité, probité et neutralité) ; ou de placer l'intéressé dans la situation de commettre un délit de pantouflage (ou prise illégale d'intérêt : cf. infra)^[31].

Au regard de ce mandat ambitieux, quel bilan peut-on tirer de six années de contrôle préventif des mobilités public-privé à la HATVP ?^[32]

Ce Livre blanc s'inscrivant dans la perspective d'une amélioration du contrôle, on ne s'arrêtera pas ici sur les *acquis importants* de la HATVP tels qu'ils ont pu être mis en avant dans un rapport récent de ladite institution en forme de bilan de douze années de travail^[33]. On pointera néanmoins le principal à nos yeux : celui d'être parvenu en un temps relativement bref à **asseoir la légitimité d'un contrôle préventif de la probité publique au cœur des élites politiques et administratives**, et ce malgré les critiques souvent virulentes évoquées plus haut. On préférera insister dans ce qui suit sur les pistes d'amélioration possibles. La HATVP semble en effet aujourd'hui marquée par un grand écart entre, d'une part, les « objectifs monumentaux » que lui a confié le législateur en la chargeant (entre autres missions...) de suivre les mobilités vers le secteur privé de pas moins de... 15.000 « responsables publics », et, d'autre part, un design institutionnel « fait pour échouer »^[34] ou, à tout le moins, pour éviter l'intensité du contrôle au regard de ses pouvoirs et de ses moyens limités. Au-delà, l'inventaire de ce qu'on a appelé les « mous », les « flous » et les « trous » du contrôle des mobilités public-privé conduit à s'interroger sur le fait de savoir si la HATVP n'est pas condamnée à accompagner, voire *in fine* à légitimer le phénomène lui-même et sa montée en puissance aux sommets de l'État.

^[30] Il faut y ajouter le contrôle préventif des futurs membres des gouvernements en voie de formation et l'aide à la définition des décrets de déport au vu des fonctions ministérielles, mais aussi la loi du 25 juillet 2024 qui charge cette autorité d'examiner le « risque d'influence étrangère » que présenteraient ces projets de mobilité vers le secteur privé.

^[31] L'idée générale est de s'assurer ainsi que le pantouflage ne sera pas préjudiciable à l'administration a posteriori en maintenant un lien de dépendance de celle-ci envers le pantoufleuse. Cf. Jean-François Kerléo, Élise Untermaier-Kerléo, *Déontologie de la fonction publique*, PUF, Collection Droit & Déontologie, 2023.

^[32] Pour un bilan de l'intérieur de l'État : la Cour des comptes, *Les mobilités entre secteur public et privé. Un encadrement très inégal selon les fonctions publiques, des ajustements nécessaires*, mai 2025.

^[33] Voir HATVP, *Douze ans au service de l'intégrité publique, Bilan et propositions*, mai 2026.

^[34] On retrouve ici la figure de ces bureaucraties de contrôle qui se donnent les moyens de ne jamais dire non (ou presque) identifiée par les travaux de Pierre Lascombes, Clara Nagels, *Sociologie des élites délinquantes. De la criminalité en col blanc à la corruption politique*, Dunod, 2018.

Le contrôle du rétro pantouflage

La HATVP est également chargée depuis 2019 des contrôles préalables à la nomination pour l'accès à certains postes de directions, collaborateurs du Président de la République et membres de cabinets ministériels, en provenance du secteur privé. Pour les autres agents et contractuels, c'est l'autorité hiérarchique qui est chargée du contrôle (assistée par les référents déontologiques). En 2025, la HATVP a rendu 238 avis (contre 369 avis de mobilité public / privé)^[35]. 100 % de ces avis ont été des avis de compatibilité, dont 73,2 % accompagnés de réserves. Les réserves sont notamment des demandes de déports « de discussions ou décisions relatives » à une entreprise/groupe d'entreprises ou encore « de rendez-vous ou échanges » avec cette entreprise. Dans l'ensemble, ces avis font l'objet d'une attention moindre et sont moins publicisés par la HATVP (seuls 15 avis et délibérations disponibles sur le site à ce jour). De plus, on sait encore peu de choses du suivi des réserves et déports.

a) Les flous

Il faut sans doute pointer d'abord, avec la Cour des comptes, que la connaissance du phénomène qui fait l'objet du contrôle de la HATVP reste lacunaire. A la différence d'autres agences de régulation qui mettent un point d'honneur à développer une expertise et une doctrine des objets régulés, la HATVP n'a pas jusqu'ici cherché pas à construire une cartographie d'ensemble de ce qu'elle régule, ni à produire une véritable doctrine du problème. Si elle souligne bien que « les déclarations d'intérêts constituent une photographie des liens entretenus par le responsable public » (HATVP)^[36], les données qu'elle recueille pour son travail de contrôle ne sont pas exploitées (ni semble-t-il archivées) pour identifier ce que sont les principaux circuits de pantouflage ou les zones particulièrement à risques. De fait, la Cour des comptes elle-même suggérait dans son rapport de « renforcer le suivi statistique de ces mobilités ».

De même, on sait encore peu de choses sur la manière dont sont évaluées les demandes de reconversion professionnelle et comment la HATVP fait face à la masse de dossiers à évaluer mais aussi à suivre (en cas de réserves). Il faut savoir que la procédure est essentiellement déclarative : c'est l'autorité hiérarchique de l'agent public qui saisit la HATVP et lui transmet un ensemble d'informations relatives aux fonctions qu'il a exercées mais surtout concernant les liens qu'il a éventuellement eus dans ce cadre avec la « structure » (l'entreprise) qu'il envisage de rejoindre. Après cette saisine effectuée par l'autorité hiérarchique, la HATVP peut demander des précisions ou d'autres documents et faire quelques recherches en sources ouvertes. A tous les stades de la procédure avant que le collège ne se prononce, la saisine peut être retirée. On sait en revanche que la HATVP ne dispose pas de pouvoirs d'enquête et que sa capacité de suivi des réserves qu'elle formule reste de son aveu même, limitée.

b) Les mous

Il convient d'entrer ensuite au cœur même de la « jurisprudence » qu'a dessinée la HATVP depuis 2019 dans son contrôle des mobilités public-privé. Celle-ci s'articule autour de deux piliers que la Haute autorité a repris de sa prédécesseuse, la commission de déontologie de la fonction publique avec, d'une part, le « risque déontologique » et, d'autre part, le « risque pénal ».

^[35] HATVP, *Rapport d'activité 2025, 2026*.

^[36] HATVP, Communiqué de presse du 18 décembre 2019 : <https://www.hatvp.fr/presse/communiquede-presse-du-18-decembre-2019/>

Le premier point de difficulté tient à la notion même de « risque ». Celle-ci ne vient ni de la loi (qui se contente de demander à la HATVP de donner un avis sur la « compatibilité » d'un passage dans le privé), ni de la doctrine, ni des ONG anti-corruption, mais plutôt du monde de l'entreprise où elle a émergé parallèlement aux services de *compliance*^[37]. Comme bien établi dans la littérature^[38], la notion n'est pas neutre : elle opère un glissement d'une vision administrative à une vision managériale du problème, qui peut et doit être « géré » et internalisé (via des « déports » en amont et des « réserves » en aval, etc.) plutôt que faire l'objet de déclarations de compatibilité ou d'incompatibilité. Dans ce cadre, qui doit beaucoup initialement à la doctrine de l'OCDE en matière de probité publique, mais aussi au rapport Sauvé (2011) qui l'a repris pour le cas français, **il ne s'agit pas de limiter ou de freiner le pantouflage, mais d'en neutraliser les risques pour l'organisation concernée** (ici l'État) et sa réputation. On comprend dès lors que les décisions d'incompatibilité soient très rares, le taux de refus restant très limité à 4,5% des avis (données 2024)^[39]. En lieu et place, la HATVP a développé une politique des « réserves » au nom d'une posture de « conseil » et d'accompagnement plutôt que de « gendarme » ou de garant^[40]. Certains diront, à l'image de la Cour des comptes, que ces réserves permettent « une respiration du système de contrôle » (p. 12) (sic), d'autres que leur efficacité se joue aussi en amont (via le retrait en cours de procédure). Reste pourtant le fait que la HATVP entend moins cantonner ou limiter les circulations public-privé croissantes entre les sommets de l'État, les grands groupes et le monde du conseil qu'elle ne cherche à les « dé-risquer », ce qui contribue au final à les légitimer^[41].

Le deuxième point de difficulté tient au fait que la HATVP a peu développé jusqu'ici le contrôle du premier risque, le risque déontologique, celui qui touche au « risque de mise en cause du fonctionnement normal, de l'indépendance et de la neutralité de l'administration » mais aussi de « tout principe déontologique prévu par le statut général de la fonction publique (dignité, impartialité, intégrité, probité et neutralité) », adossant l'essentiel du contrôle à la question du risque pénal et de la prévention du délit de prise illégale d'intérêts. Un tel **déséquilibre du contrôle** peut surprendre au moment où la question de l'*exemplarité* des élites politiques et administratives s'est largement imposée, que ce soit dans l'exposé des motifs des lois dites de « moralisation de la vie publique » ou dans les réquisitions du Parquet national financier et les décisions des juges du fond^[42]. De fait, quand le risque déontologique est mis en avant, c'est avant tout pour prévenir le risque réputationnel pour les administrations, en les mettant à l'abri d'un éventuel scandale, que pour protéger la démocratie d'un risque de capture. Au final, le risque déontologique apparaît toujours comme secondaire dans l'appréciation de la HATVP et ne semble pas suffire à lui seul à entraîner un avis d'incompatibilité^[43]. C'est du reste cette appréhension étroite du risque déontologique qui a contraint le législateur à intervenir à nouveau en 2024 pour demander à la HATVP d'élargir son contrôle au risque que les mobilités public-privé posent sous l'angle de la souveraineté.

^[37] Lauren B. Edelman, *Working Law. Courts, corporations, and symbolic civil rights*, University of Chicago Press, 2016.

^[38] Olivier Borraz, *La politique du risque*, Presses de Sciences Po, 2008.

^[39] Même en ne considérant que les avis sur les passages au privé, la part des avis d'incompatibilité rendus reste à un niveau très bas (8,5 % en 2024, soit 27 avis contre 7,2 % en 2023) : HATVP, *Rapport d'activité*, 2024.

^[40] Antoine Vauchez, dir., *Le moment régulateur*, Presses de Sciences Po, 2024.

^[41] Ainsi, il n'est pas rare que les intéressés / régulés mettent en avant le fait que leur pantouflage ait été « validé » par la HATVP.

^[42] Cécile Guérin-Bargues, « L'exemplarité des gouvernants : ce qu'en disent les juges », *Jus Politicum*, n°28, 2022 : <https://juspoliticum.com/articles/L-exemplarite-des-gouvernants-ce-qu-en-disent-les-juges>

^[43] Nous n'avons repéré que deux avis d'incompatibilité prononcés sur la base du seul risque déontologique. L'un en 2023 concernant le projet de mobilité d'un ancien membre de gouvernement vers une association et en 2024 contre un ancien directeur de douane. A chaque fois, il est indiqué qu'aucune réserve ne saurait prévenir les risques déontologiques.

Le troisième et dernier point de faiblesse est la conséquence du deuxième, à savoir la prévalence du risque pénal. Adossé au délit de prise illégale d'intérêt, le contrôle se focalise sur le fait de savoir si le pantoufleux a eu *directement* affaire dans le cadre de ses fonctions à l'entreprise qui l'emploie désormais (identification d'une participation à une décision publique, recherche d'actes spécifiques qui pourraient être « viciés », etc.). Cette **conception du contrôle, qu'on qualifiera de « décisionniste »**^[44], a pour effet de cantonner celui-ci à son expression la plus étroite (la corruption *directe* d'une ou plusieurs décisions publiques). Or, il y a pourtant de bonnes raisons de penser, comme on a cherché à le dire dans la section précédente, que le risque associé au pantoufflage s'apprécie bien au-delà d'une décision publique ou d'un acte, mais qu'il se juge aussi à l'échelle de la protection des intérêts propres de l'État comme du bon fonctionnement de notre démocratie. Cette centralité du critère de l'acte conduit la Haute autorité à adopter un périmètre étroit qui met hors du contrôle certaines fonctions jugées non-décisoires : ainsi des communicants des cabinets ministériels qui ne prennent pas formellement des « décisions » dont on sait pourtant la grande mobilité public-privé et les relations privilégiées avec certaines grandes agences de communication^[45].

c) Les trous

À cette définition étroite du champ du contrôle, il convient d'ajouter la faiblesse des moyens et des pouvoirs de la HATVP, mais aussi certaines stratégies d'adaptation aux règles des « contrôlés ».

Côté stratégies des « contrôlés », on pointera la multiplication *ex ante* des règles de déport au moment d'occuper une fonction publique pour éviter d'être « entravé » dans sa reconversion future^[46] et, inversement, les phénomènes de sous-déclaration *ex post* une fois en fonction dans le privé^[47]. La HATVP ne pouvant pas s'auto-saisir, les anciens agents peuvent être tentés de ne pas informer leur ancienne autorité hiérarchique et de passer sous les radars. De ce point de vue, le passage par les cabinets de conseils pose un problème spécifique puisque ces structures agissent de fait en « sociétés écran » des intérêts effectivement portés par les pantoufleux^[48].

Côté moyens et pouvoirs, il faut dire que la HATVP ne dispose ni des ressources ni des compétences d'enquête qui lui permettraient d'assurer un suivi systématique des réserves qu'elle pose dans ses avis. N'ayant « aucun moyen légal l'autorisant à solliciter des informations auprès de l'administration ou de l'entité rejointe » ou à « consulter une tierce source d'information ne lui (permettant) pas d'établir avec fiabilité le respect effectif des avis rendus », elle doit cantonner son droit de suite sur les réserves à de simples demandes supplémentaires d'information. De plus, face à la masse des dossiers à suivre, la HATVP est contrainte de faire des choix drastiques, en concentrant ses moyens sur « le suivi des avis d'incompatibilité et des avis de compatibilité avec réserves qui concernent les situations les plus à risque », voire même (comme ce fut le cas en 2024) sur les seuls cas liés aux « avis d'incompatibilité et (au) traitement des signalements qui lui ont été adressés », délaissant de ce fait le contrôle de ses propres réserves^[49]...

^[44] Cette approche « décisionniste » est inspirée directement par le texte pénal et de la version révisée de l'article 432-13 qui exige, depuis 2007, que l'agent public ait effectivement exercé des fonctions à l'égard d'une entreprise X pour être interdit de pantoufler dans cette entreprise X (mais pas dans toutes les autres du même secteur à l'encontre desquelles il n'a pas pris de décision).

^[45] Jean-Jérôme Bertolus, « Pépinières : chez Havas, des communicants jamais très loin du pouvoir », *L'Opinion*, 28 juillet 2017.

^[46] Ce dernier phénomène n'est pas sans lien avec le développement d'une expertise privée aux carrières public-privé du côté des chasseurs de tête : Paul Cabanes, Paul de Villepin, « Qui sont les chasseurs de têtes de la Macronie ? », *La lettre A*, 1er avril 2022.

^[47] A titre d'exemple : les agents qui changent de poste pendant les 3 ans du délai de viduité, et qui sont tentés de ne pas informer leur ancienne autorité hiérarchique dans le public.

^[48] On ajoutera que la création d'un cabinet de conseils par un ancien responsable public permet de fait de contourner le contrôle de la HATVP qui ne peut rien dire puisque la société n'existait pas à l'époque où celui-ci exerçait dans le public. La proposition de loi encadrant l'intervention des cabinets de conseil privés dans les politiques publiques prévoit à son article 16 que l'agent public rende « compte de son activité à la Haute Autorité au moins tous les six mois ».

^[49] HATVP, *Rapport d'activité 2023, 2024*.

Cela se traduit par la rareté des signalements au Parquet national financier. Si un cas a été médiatisé en 2018 car il était assorti d'une publication au journal officiel^[50], les données agrégées manquent et, dans d'autres cas, qui auraient pu mener à une transmission, la HATVP demande une régularisation à l'intéressé ou demande à l'intéressé de « s'abstenir, à l'avenir, de renouveler de tels agissements^[51] ».

Entre déports larges et réserves étroites : un cas emblématique des limites du contrôle

L'avis rendu le 12 mars 2026 par la HATVP à propos du projet de mobilité d'un ancien membre de cabinet du ministère de l'agriculture met bien en évidence les limites de l'approche « décisionniste » adoptée pour apprécier des risques liés au pantouflage. M. X. Jamet, responsable des affaires publiques et parlementaires de la FNSEA depuis 2022, avait rejoint la ministre de l'agriculture Sophie Primat en juillet 2025 comme directeur de cabinet, ce qui avait fait l'objet d'un premier avis de la HATVP^[52] et l'avait conduit à se déporter de toute discussion ou décision concernant la FNSEA. Moins d'un an plus tard, il entend retourner à la FNSEA pour être « chargé d'en défendre et d'en représenter les intérêts, en tant que directeur général délégué à la stratégie politique » et sollicite donc un nouvel avis de la HATVP pour sa sortie.

Celle-ci rend un avis favorable avec des réserves très limitées. Elle écarte ainsi tout risque de prise illégale d'intérêts au motif que la FNSEA « ne saurait être qualifiée d'entreprise privée au sens de l'article 432-13 du code pénal », ce qui exclut donc de l'appréciation du risque pénal toute mobilité vers des syndicats ou groupes d'intérêts professionnels, sans considération des intérêts qu'elles défendent. A cela s'ajoute le fait que la HATVP considère que le risque pénal est écarté notamment parce que l'intéressé s'est « déporté de toute discussion ou décision concernant la FNSEA ». Son raisonnement aboutit ainsi à considérer que le passage antérieur par la FNSEA, suivi d'un déport en cabinet, puis d'un retour vers cette même organisation, ne crée pas de risque spécifique. Si la Haute autorité pose des réserves au retour de M. X. Jamet à la FNSEA, où il sera chargé tout de même chargé de la « stratégie politique » de la FNSEA (ce qui suppose la mobilisation des connaissances et de contacts acquis au cours de son passage à la tête du cabinet ministériel), elles sont en fait extrêmement réduites puisqu'elles ne concernent qu'une interdiction de contact avec l'ancien premier ministre M. Bayrou et l'ancienne ministre de l'agriculture de Mme Primas, et au seul cas où ces deux personnes retrouveraient des fonctions ministérielles...

En somme, entre un déport a priori qui neutralise le contrôle a posteriori et des réserves qui sont cantonnées à un cas de figure tout à fait improbable, le travail de la HATVP s'apparente à un contrôle à trou qui semble mal équipé pour saisir les risques liés à un parcours placé sous des aller-retour entre régulateur et régulé (ici une fédération professionnelle).

^[50] L'ancienne ministre de la culture (2014-2016), Fleur Pellerin, a en effet fait l'objet d'un signalement au PNF pour avoir « méconnu les réserves (formulée par la HATVP) en prenant pour client une entreprise privée avec laquelle elle avait conclu un contrat ou formulé un avis sur un contrat » dans le cadre de ses fonctions gouvernementales dans la société d'investissement Korelya Capital qu'elle a créée en 2016, une affaire finalement classée sans suite en juin 2021 : <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000037826947>.

^[51] Voir HATVP, *Rapport d'activité 2021, 2022*. Ce dernier cas, qui concernait le non-respect de réserves liées à la représentation d'intérêts, témoignent des faibles sanctions auxquelles sont exposés ceux qui se livrent à des activités de lobbying auprès de leur ancien service.

^[52] HATVP, Délibération n° 2025-239 du 15 juillet 2025.

IV. Le délit de pantouflage : un tigre de papier

Le contrôle déontologique qu'on a considéré jusqu'ici s'est appuyé sur l'idée d'un dépassement de l'approche pénale au nom d'une efficacité plus grande et plus immédiate via la diffusion d'un « réflexe » et d'une « culture » déontologiques chez les décideurs publics. Au risque de laisser le volet répressif peu mobilisé, voire appauvri alors même qu'on touche ici à des valeurs fondamentales (indépendance, démocratie, souveraineté) et aux intérêts propres de l'État, qu'il revient au droit pénal de protéger.

Le volet pénal a pourtant une histoire puisque le « délit de pantouflage » a vu le jour il y a plus d'un siècle, en 1919^[53]. Pensé pour protéger l'État contre les débauchages intempestifs du privé dans une période d'après première guerre mondiale marquée par une forte tension sur le marché du travail, il a fait l'objet au fil du temps de plusieurs réécritures, dont certaines ont restreint sa portée ou réduit sa visibilité. Aujourd'hui, ce délit souffre de plusieurs déficiences. Il est obscur en raison de sa dénomination officielle, « prise illégale d'intérêt », qu'il partage avec un *autre* délit pénal pourtant différent, une situation peu banale qui conduit à l'illisibilité de la norme pénale (1). De plus, son champ d'application a été discrètement réduit si bien qu'il ne couvre plus l'ensemble des pratiques de pantouflage au sein d'un secteur d'activité, mais uniquement les passages dans les entreprises envers lesquelles l'agent public a pris au moins une décision (2). Enfin, bien que la liste des agents publics concernés par la limitation légale du pantouflage ait été allongée au fil des années, les parlementaires n'y figurent toujours pas. Surtout, les entreprises qui profitent de l'arrivée illégale d'anciens agents publics en leur sein échappent à la répression pénale (3).

a) Illisibilité de la norme pénale

Prémices historiques. Avant l'entrée en vigueur du nouveau code pénal, le 1^{er} mars 1994, deux délits se préoccupaient des conséquences néfastes des conflits d'intérêts des agents publics. D'une part, le *délit d'ingérence*, présent dès 1810 dans le code pénal napoléonien, désignait l'interférence d'un intérêt privé dans l'exercice des fonctions publiques d'administration ou de surveillance des entreprises ou régies^[54]. Il s'opposait à ce que certains agents publics – principalement les fonctionnaires, les maires et les membres du Gouvernement – adoptent des actes publics qui leur apportent un bénéfice en tant que personne privée. D'autre part, le *délit de pantouflage*, créé au lendemain la première guerre mondiale et qui ciblait le fait, pour un fonctionnaire, de quitter la fonction publique pour prendre ou recevoir « une participation par travail, conseils ou capitaux » dans les concessions, entreprises ou régies qu'il était chargé de surveiller ou de contrôler dans le cadre de ses fonctions publiques. L'interdiction valait pendant un délai de cinq ans après la cessation des fonctions publiques^[55].

Le nouveau code pénal de 1994 a conservé ces deux délits mais il a modifié leurs appellations pour leur substituer une dénomination commune de « prise illégale d'intérêts ». Par conséquent, deux prises illégales d'intérêt coexistent aujourd'hui : celle que les agents publics commettent *pendant qu'ils exercent leurs fonctions*, qui est réprimée à l'article 432-12 du code pénal et qu'on appelle parfois « délit de double casquette » (ex-ingérence) ; et celle que certains agents publics – en partie les mêmes que les précédents – réalisent *au moment où ils quittent leurs fonctions* pour rejoindre le secteur privé, qui est incriminée à l'article 432-13 du code pénal (ex-pantouflage). Si seule la temporalité du comportement infractionnel différait d'un délit à l'autre, il serait peu gênant qu'ils portent le même nom.

^[53] Loi budgétaire du 6 octobre 2019.

^[54] Article 175 de l'ancien code pénal.

^[55] Il a été inséré à l'article 175-1 de l'ancien code pénal.

En réalité, plusieurs caractéristiques distinguent les deux infractions, si bien qu'évoquer l'une n'équivaut pas du tout à évoquer l'autre. Inévitablement, des confusions apparaissent dans le débat public qui nuisent à la clarté de la norme pénale et de ce qu'elle interdit. En outre, les critiques adressées à l'une – en particulier à l'ex-délit d'ingérence^[56] – n'ont aucune valeur pour l'autre.

Principales divergences entre les deux délits de prise illégale d'intérêts. Une première divergence tient aux **personnes susceptibles de commettre chaque délit**. En ce qui concerne l'ex-ingérence, l'article 432-12 du code pénal rend pénalement responsables les trois catégories classiques d'agents publics visés par les infractions à la probité^[57] : les personnes dépositaires de l'autorité publique, les personnes chargées d'une mission de service public et les personnes investies d'un mandat électif public. Cela forme un ensemble vaste, comprenant des agents contractuels comme des fonctionnaires, des responsables publics au sein de l'administration centrale comme de collectivités territoriales ou locales ou encore d'établissements publics, les ministres, les maires et adjoints, les élus d'instances nationales, régionales, départementales ou communales, etc. Par contraste, l'article 432-13 prévoit une liste de délinquants potentiels qui semble longue à la lecture du texte, mais qui se démarque d'emblée **par l'absence des élus** : ni les députés, ni les sénateurs, ni les conseillers régionaux, départementaux et municipaux ne sont en effet visés. Cette absence est répercutée dans le champ du contrôle préventif de la HATVP.

Les personnes visées par l'article 432-13 (délit de pantouflage) sont les fonctionnaires et les agents contractuels d'une administration publique, auxquels se sont ajoutés, par ajustements législatifs successifs : les membres du Gouvernement et titulaires d'une fonction exécutive locale en 2013^[58] ; les militaires en 2016^[59] ; les membres d'une autorité administrative indépendante ou d'une autorité publique indépendante en 2017^[60]. Il a été vivement reproché à la prise illégale d'intérêt ex-ingérence de décourager les citoyens de s'engager dans la vie publique locale, car elle aurait justifié des poursuites pénales diligentées contre de nombreux maires et adjoints au maire, plaçant ces élus dans des situations d'insécurité juridique très inconfortable^[61]. Remarquons simplement que la prise illégale d'intérêt ex-pantouflage ne s'applique aux titulaires d'une fonction exécutive locale que depuis 2013 et qu'aucune affaire de pantouflage de maire ou adjoint au maire n'a fait la « une » des journaux, ni n'a jamais inquiété quiconque. De manière générale, les poursuites pénales engagées sur le fondement de l'article 432-13. Si on note aujourd'hui une augmentation des poursuites, les condamnations prononcées pour une prise illégale d'intérêts commise par un ancien agent public restent rares^[62].

Une deuxième divergence porte sur **l'incidence de l'infraction**. Il a été reproché aux tribunaux d'avoir condamné des agents publics pour prise illégale d'intérêt selon l'article 432-12 alors que l'acte qui faisait litige ne nuisait pas à l'intérêt public et n'apportait pas de bénéfice privé à l'agent public. Par exemple, des élus au sein d'un conseil municipal participent à un vote relatif à l'attribution de subventions, par la commune, à des associations qu'ils président.

^[56] Les critiques sévères du rapport Vigouroux à l'encontre de la prise illégale d'intérêt étaient ainsi entièrement dirigées vers le délit de l'article 432-12.

^[57] Ce sont les trois mêmes catégories pour la concussion, la corruption et le trafic d'influence.

^[58] Loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

^[59] Loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires.

^[60] Loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes.

^[61] Christian Vigouroux, *Sécurisation de l'action des autorités publiques dans le respect de la légalité et des principes du droit*, Rapport pour le premier ministre, 2025, p. 25 ; J. Eustache-Brinio, A.-S. Patru et E. Kerrouche., n° 366 , *Création d'un statut de l'élu local*, Rapport du Sénat, 28 février 2024.

^[62] Pour un rare cas de condamnation : Jean-Louis Missika a comparu ce mardi 2 avril 2024 au tribunal judiciaire de Paris avec reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC), sorte de plaider-coupable française. L'ex-adjoint à l'urbanisme de la mairie de Paris (PS), âgé de 73 ans, a été condamné à 90.000 euros d'amende et deux ans d'inéligibilité pour un pantouflage à l'issue de son mandat dans deux groupes immobiliers entre 2020 et 2021.

Tout en relevant que ces élus n'ont pas tiré de profit personnel de ces subventions et que la commune n'a pas subi de préjudice, la Cour de cassation a validé leur condamnation^[63]. Pour contre-carrer les accusations portées contre un délit qui serait devenu « automatique »^[64], le législateur a d'abord retouché l'article 432-12 pour préciser que l'intérêt pris par l'agent public devait être « *de nature* à compromettre son impartialité, son indépendance ou son objectivité »^[65]. Puis il a renforcé cette formule récemment, afin d'exiger que l'atteinte à l'impartialité, l'indépendance ou l'objectivité soit effective et non pas seulement possible. Ainsi, l'article 432-12 requiert désormais que l'intérêt pris par l'agent public en fonction soit un « intérêt *altérant* son impartialité, son indépendance ou son objectivité »^[66]. Pour sa part, le délit de l'article 432-13 n'a nullement connu telle évolution, pour la simple raison que dès l'origine, l'intérêt concret que le pantoufleux doit prendre ou recevoir pour commettre le délit est précisé par la loi. Il s'agit d'« une participation par travail, conseil ou capitaux » dans l'entreprise que l'agent public rejoint après avoir cessé ses fonctions publiques. Il est implicite que cet intérêt est de nature à nuire à « son impartialité, son indépendance ou son objectivité ». Aucune critique sur la mise en œuvre de l'article 432-13 n'a été émise sur ce point. Mais là encore, la mauvaise réputation de l'une des prises illégales d'intérêt^[67] a pu nuire à l'autre.

Nécessité de renommer le délit de l'article 432-13. Il est totalement inadapté que deux délits différents portent le même nom. Rappelons que la loi pénale doit être claire et compréhensible par les citoyens. C'est une exigence indispensable à ce que cette loi produise son principal effet recherché : dissuader les citoyens du passage à l'acte. Une infraction que les justiciables sont invités à confondre avec une autre en raison d'une dénomination commune ne peut qu'échouer à déterminer clairement l'interdit pénal. De plus, l'ex-ingérence a subi des critiques virulentes qui ont fait d'elle une infraction mal-aimée. Sa réécriture récente fera peut-être évoluer cette perception très négative mais, pour l'heure, cela n'a pas à rejaillir sur l'ex-pantoufflage. Il faut donc qu'au moins l'une des deux prises illégales d'intérêt change de nom. En pratique, l'ex-ingérence est bien mieux connue du grand public sous l'appellation de prise illégale d'intérêt, ce qui plaide en faveur du maintien de cette appellation pour le délit de l'article 432-12. C'est donc l'ex-pantoufflage qui doit changer de nom. Pour sortir de l'étau et acquérir la confiance des citoyens, l'ex-pantoufflage doit se débarrasser de son appellation actuelle.

b) La réduction drastique du champ d'application du délit depuis 2007

Double réduction du délit en 2007. La loi du 2 février 2007 relative à la modernisation de la fonction publique^[68] a été portée par le ministre de la fonction publique Christian Jacob, qui s'était positionné en faveur d'une transhumance régulière des personnels du secteur public vers le secteur privé (et vice-versa)^[69]. L'article 432-13 du code pénal a été modifié selon cette orientation, en deux points qui se complètent pour assouplir substantiellement l'interdiction de pantouffler. Les observateurs ont surtout relevé la **réduction du délai de viduité de 5 ans à 3 ans**, mais là n'est peut-être pas le changement le plus considérable^[70].

^[63] Cass. crim. 22 octobre 2008, pourvoi n° 08-82.068, Bull. crim. n°212.

^[64] Christian Vigouroux, *Sécurisation de l'action des autorités publiques, op. cit.*.

^[65] Loi n° 2021-1729 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire.

^[66] Loi n° 2025-1249 du 22 décembre 2025 portant création d'un statut de l'élu local.

^[67] Ajoutons qu'il a aussi été reproché aux tribunaux d'avoir prononcé des condamnations pour prise illégale d'intérêts ex-ingérence sans avoir suffisamment caractérisé l'élément subjectif de l'infraction (l'intention de l'auteur des faits). C'est la raison pour laquelle la loi n° 2025-1249 du 22 décembre 2025 a introduit les termes « en connaissance de cause » dans le texte de l'article 432-12 CP.

^[68] Loi n° 2007-148 du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique.

^[69] https://www.lemonde.fr/politique/article/2011/01/07/christian-jacob-remet-en-question-l-embauche-a-vie-des-fonctionnaires_1462150_823448.html

^[70] Marc Segonds, « Le contrat au service de la valorisation de la recherche publique... ou la mesure de la réalité d'un risque pénal », précité, spéc. p. 64.

La loi du 2 février 2007 a discrètement reformulé un court morceau de phrase de l'article 432-13 dans le but de réduire le champ d'application du délit. Auparavant et depuis une loi de 1960^[71], le haut-fonctionnaire ou agent public assimilé visé par le délit était celui qui était chargé, « à raison même de sa fonction », d'assurer la surveillance d'une entreprise privée, de conclure des contrats avec une telle entreprise ou d'exprimer son avis sur les opérations effectuées par elle. Il n'était pas exigé que l'agent ait concrètement pris des décisions envers l'entreprise en question. Depuis l'entrée en vigueur de la loi de 2007, **seul l'exercice effectif des fonctions entre en ligne de compte**. L'expression « à raison même de sa fonction » a en effet été remplacée par « dans le cadre des fonctions qu'elle a effectivement exercées ». Il en résulte que l'agent public doit désormais être directement intervenu auprès d'une entreprise donnée pour se voir interdire de la rejoindre dans les trois ans suivant la cessation de ses fonctions publiques^[72]. En revanche, si l'agent public avait vocation à exercer l'une des trois missions énoncées par le texte pénal (assurer la surveillance ou le contrôle d'une entreprise privée ; conclure des contrats avec une telle entreprise ; 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), au cours de ses fonctions publiques, mais n'a pas agi en pratique auprès de telle ou telle entreprise, il peut légalement pantoufler vers cette entreprise avant l'épuisement du délai de viduité^[73]. Autrement dit, si un haut fonctionnaire ou agent public assimilé a concrètement surveillé ou administré deux ou trois importantes entreprises industrielles ou commerciales d'un secteur d'activité donné, il peut, depuis 2007, pantoufler vers toutes les autres entreprises du secteur. Il peut également rejoindre une entreprise de conseil qui exerce auprès d'entreprises du secteur, ou devenir l'avocat de sociétés privées qui y évoluent, ou encore créer sa propre entreprise de conseil dans la perspective d'intervenir sur l'activité concernée.

Par hypothèse, le pantoufleux connaît très bien l'activité en question, sa réglementation, ses contraintes structurelles et ses potentialités, tout comme les caractéristiques de la profession qui l'exerce. Il sait comment l'activité est appréhendée par l'institution publique, qu'il s'agisse de l'administrer, de la contrôler ou de la réguler, car il est un initié (pour ne pas dire un *insider*) de ces missions. Il maîtrise les processus utilisés par le secteur public pour mener à bien lesdites missions et connaît le cercle des agents publics qui exercent – encore – des fonctions en rapport avec ledit secteur d'activité. Un passage dans le privé reste donc tout à fait pertinent pour un tel ancien agent public, de même que pour les structures privées du secteur autres que les entreprises qu'il a concrètement administrées ou surveillées. Pour ces structures, il peut même être avantageux de recruter une personne qui dispose d'informations sur ses concurrents. Autant dire que **la loi du 2 février 2007 a ouvert un boulevard aux passages du secteur public au secteur privé**. Ces derniers sont, du reste qualifiés désormais de « mobilités public-privé », une expression plus flatteuse qui évoque l'agilité, la souplesse, la flexibilité ; le renversement sémantique par rapport au fait d'enfiler des pantoufles est spectaculaire... On parle encore de « respiration des carrières, au risque de tarir les viviers de talents »^[74].

La réduction drastique du champ d'application de l'interdiction de pantoufler réalisée en 2007 pose question au regard de la raison d'être du délit de l'article 432-13 du code pénal. Est-il cohérent, au regard des objectifs de cette norme pénale, de restreindre à ce point le domaine dans lequel elle s'applique ? Pour y voir plus clair, il faut identifier précisément ces objectifs, ce qui conduit à s'interroger sur les valeurs juridiques protégées par la norme pénale (a). Il sera ensuite possible d'évaluer l'adéquation du champ d'application de la norme avec les valeurs juridiques qu'elle protège (b).

^[71] Loi n° 60-13.84 du 23 décembre 1960.

^[72] Le champ d'application du délit revient ainsi à ce qu'il était sous l'article 175-1 de l'ancien code pénal, avant la modification de la loi n° 60-13.84 du 23 décembre 1960. Cette disposition requérait que les concessions, entreprises ou régies vers lesquelles l'interdiction de pantoufler s'appliquait fussent « directement » soumises à la surveillance et au contrôle du haut-fonctionnaire. La loi de 1960 avait supprimé l'exigence de surveillance ou de contrôle « direct ».

^[73] Cass. crim. 22 oct. 2014, n° 13-86.783 ; Cass. crim. 13 septembre 2023, pourvoi n° 23-80.347, publié au bulletin

^[74] Fleur Jourdan, « La mobilité du public vers le privé : les risques du pantouflage », in *La semaine juridique*, Edition Administrations et collectivités territoriales, n° 38, 2025, commentaire n° 2236.

1. Les valeurs juridiques protégées par le délit

Probité des agents publics.

Il n'est pas rare qu'une même infraction pénale protège plusieurs valeurs juridiques. Le code pénal apporte une première série de renseignements à cet égard. Observons d'abord que l'article 432-13 est situé dans un chapitre du code qui s'intitule « Des atteintes à l'administration publique par des personnes exerçant une fonction publique ». Le délit de pantouflage protège donc l'administration publique, en tant que fonction, au travers du contrôle du comportement des personnes qui l'exercent. En descendant dans la hiérarchie de la structure du code, on constate ensuite que l'article 432-13 figure au sein d'une section qui réprime « Les manquements au devoir de probité ». Le délit de pantouflage illégal protège donc la probité des agents publics, aux côtés notamment de la corruption, du trafic d'influence, de la prise illégale d'intérêt (des agents publics en fonction, art. 432-12) et du favoritisme.

La doctrine pénaliste permet de préciser ces observations. Les valeurs juridiques qu'elle identifie se rejoignent en ce qu'elles concernent toutes l'anticipation d'un mal. Les auteurs indiquent ainsi que l'article 432-13 du code pénal poursuit **l'objectif de prévenir la vénalité^[75], à savoir la disposition d'une personne à se laisser corrompre, à abandonner sa conscience pour de l'argent ou d'autres avantages personnels.** Concrètement, l'interdiction d'accéder à une « participation par travail, conseil ou capitaux » dans une entreprise avant l'écoulement du délai de trois ans a pour but d'éviter qu'un agent public favorise indûment une entreprise pendant qu'il occupe encore ses fonctions publiques, dans la perspective d'être récompensé ensuite par celle-ci. La récompense pourra consister en un très bon salaire, une position prestigieuse ou avantageuse, des parts sociales bien rémunérées, etc. Le délit de pantouflage illégal s'efforce donc de contrecarrer les pratiques corruptives *par anticipation*. En ce sens, il constitue **un délit-obstacle** aux infractions de corruption : corruption passive pour l'agent public, corruption active pour les responsables de l'entreprise et/ou la société qui s'engage à son égard^[76].

Il peut aussi arriver qu'en dehors d'un acte de corruption au sens pénal du terme, un agent public soit tenté de favoriser une entreprise – ou plusieurs entreprises – parce qu'il envisage d'y pantoufler éventuellement. Lesdites entreprises n'en savent rien, mais l'agent public espère qu'elles seront bien disposées à embaucher une personne qui a été bienveillante à leur égard. Dans ce cas, l'agent public s'est placé dans une situation intime de *conflit d'intérêts* : tout en administrant la chose publique, il a agi dans son intérêt privé. Par son article 432-13, le code pénal pose un rempart à ce type de comportements. Comme le relève la doctrine pénaliste, il constitue aussi un délit-obstacle aux conflits d'intérêts^[77].

^[75] Marc Segonds, « Prise illégale d'intérêts », précité, n° 108.

^[76] Emmanuel Dreyer : « il s'agit d'un comportement dangereux pour l'État car il fait rétrospectivement douter de la probité de l'agent public lorsqu'il était en fonction, note sous Cass crim 27 juin 2012, Dalloz 2012, p. 2782.

^[77] Jean-Marie Brigant, « De l'application du délit de pantouflage à un membre d'une AAI », précité ; Fleur Jourdan, article précité : « L'infraction, d'essence préventive, vise à éviter la monétarisation ou le détournement d'un capital relationnel ou informationnel, acquis dans l'exercice de fonctions publiques, au profit d'intérêts privés » ; Laurent Saenko, Le délit de pantouflage et l'Autorité de la concurrence, Recueil Dalloz 2024, p. 1104 : « le délit de pantouflage (...) appréhende une situation *a posteriori*, celle où [un agent public] se trouve en situation de conflit d'intérêts (sans nécessairement en prendre un) parce qu'il officie dans une structure qu'il a été amené à surveiller ou à contrôler dans ses anciennes fonctions publiques ».

Le délit de pantouflage illégal, un « délit-obstacle »

Un délit-obstacle – ou infraction-obstacle – est une infraction pénale dont la commission ne porte pas directement atteinte à la valeur juridique qu'elle protège. Elle a pour fonction d'empêcher que l'auteur se mette en position de commettre une atteinte directe à cette valeur juridique. Le délit-obstacle trouve ainsi sa raison d'être dans le fait de se dresser en obstacle à la réalisation d'une autre infraction, plus grave qu'il ne l'est lui-même, ou de faire barrage à la survenance d'un mal redouté.

Une illustration très parlante est le délit routier de dépassement d'une limite de vitesse. Le but lointain de l'incrimination du dépassement de la vitesse autorisée est d'éviter les accidents de la circulation, ou du moins d'amoindrir leur gravité. Il s'agit donc de prévenir la commission des délits – plus graves – de violence involontaire ou d'homicide involontaire, et plus généralement de faire diminuer le risque que des personnes soient blessées ou tuées sur la route, indépendamment de la réalisation d'une infraction pénale. Le délit routier vise donc à protéger les valeurs juridiques « vie humaine » et « intégrité physique de la personne humaine ». Tout le monde sait bien que le dépassement d'une limite de vitesse, soit-il important (rouler à 200 km/h sur l'autoroute, par exemple), n'est pas systématiquement suivi d'un accident routier. Un automobiliste qui roule la nuit, alors que l'autoroute est vide ou presque, complètement seul sur la voie de gauche, dans de bonnes conditions météorologiques, n'est que faiblement dangereux pour la vie et l'intégrité physique d'autrui. Il n'en reste pas moins que cet automobiliste tombe sous le coup de la loi pénale dès lors qu'il dépasse la vitesse autorisée, ce qui peut être constaté par un radar. L'automobiliste est punissable même s'il ne provoque aucun accident et ne porte nullement atteinte aux valeurs protégées par le délit routier.

En ce qui concerne les valeurs juridiques protégées par l'article 432-13 du code pénal, il faut bien saisir qu'elles ne sont pas directement atteintes par le simple recrutement d'un agent public dans une entreprise privée avant l'écoulement du délai de viduité. Ce délit « n'attend pas » qu'un délit de corruption se réalise en rapport avec un tel recrutement, ni que cet agent ait été confronté à un conflit d'intérêts en rapport avec ce recrutement. à la manière d'une infraction-obstacle^[78], il punit l'auteur pour le fait d'adopter un comportement qui crée un risque d'atteinte à la probité. Jusqu'à la loi du 2 février 2007, il permettait aussi de prévenir les conflits d'intérêts des anciens agents publics à l'égard d'entreprises autres que celle où il effectue sa reconversion. Ce n'est plus le cas en raison de la réduction du champ d'application du délit.

Impartialité, indépendance et neutralité des agents publics.

L'absence de corruption des agents publics est indispensable à une bonne administration publique, mais elle ne suffit pas. Encore faut-il que les serviteurs de l'État exercent leurs fonctions dans le strict intérêt public, sans être perturbés par l'immixtion d'intérêts privés. La *prévention des conflits d'intérêts* revêt dès lors une importance capitale. Les rédacteurs du nouveau code pénal avaient parfaitement saisi cet enjeu : en renommant les ex-délits d'ingérence et de pantouflage par les termes « prise illégale d'intérêt », ils exprimaient que l'agent public, en « prenant » (ou « recevant ») tel ou tel intérêt privé, se plaçait en situation de conflit d'intérêts par rapport à l'intérêt public. Les deux prises illégales d'intérêts se rejoignent fondamentalement sur ce point : elles sont des infractions obstacles qui ont pour but d'éviter que des agents publics se positionnent de telle manière qu'ils devront arbitrer, en leur for intérieur, des oppositions ou des concurrences entre l'intérêt public et un ou plusieurs intérêts privés. Du reste, en reliant le délit de l'article 432-13 à la prévention des conflits d'intérêts, le droit pénal français reflète les stipulations de la Convention des Nations Unies contre la corruption.

^[78] Marc Segonds, « Prise illégale d'intérêts », précité, n° 108.

Celle-ci requiert notamment des États parties qu'ils préviennent les conflits d'intérêts par l'imposition de « restrictions à l'exercice d'activités professionnelles par d'anciens agents publics ou à l'emploi par le secteur privé d'agents publics après leur démission ou leur départ à la retraite, lorsque lesdites activités ou ledit emploi sont directement liés aux fonctions que ces anciens agents publics exerçaient ou supervisaient quand ils étaient en poste »^[79].

Il est vrai que le code pénal n'utilise pas l'expression « conflit d'intérêts » et que la doctrine pénale a peu problématisé la question^[80]. La notion semble plutôt relever de la déontologie. Cependant, l'existence d'un lien entre les infractions à la probité et les obligations déontologiques des agents publics a été récemment confirmée par le législateur pénal. Une loi du 22 décembre 2021^[81] puis une loi du 22 décembre 2025^[82] ont précisé que l'intérêt privé qu'un agent public a l'interdiction de « prendre » selon l'article 432-12 du code pénal est un intérêt de nature à compromettre – ou altérant – « son impartialité, son indépendance ou son objectivité »^[83]. Or, ces vertus que protège ici la loi pénale au travers d'infractions sanctionnant « les manquements au devoir de probité » renvoient très exactement aux devoirs consacrés par les règles déontologiques de la fonction publique : impartialité, indépendance, objectivité (ou neutralité), probité (ou intégrité). L'article L121-1 du code général de la fonction publique dispose en effet, de façon limpide : « L'agent public exerce ses fonctions avec dignité, impartialité, intégrité et probité » tandis que l'article L121-2 alinéa 1^{er} précise : « Dans l'exercice de ses fonctions, il est tenu à l'obligation de neutralité ». **La loi pénale et la loi déontologique sont donc parfaitement en phase : la loi pénale sanctionne un comportement, le pantouflage, dès lors que celui provoque un conflit d'intérêts qui est susceptible d'entraîner le non-respect de règles déontologiques par les agents publics, ce au détriment du bon fonctionnement de l'administration publique.**

Étendue des conflits d'intérêts.

Jusqu'ici, nous avons considéré l'hypothèse d'un conflit d'intérêts survenant *avant* la reconversion de l'agent public. Pour que l'analyse soit complète, il faut la prolonger en deux directions : observer les conflits d'intérêts qui apparaissent *après* la reconversion de l'agent public et qui sont en rapport avec des intérêts privés autres que les siens. Prenons l'exemple d'un haut fonctionnaire qui a participé à la régulation d'un secteur d'activité dans lequel évoluent une dizaine d'entreprises. N'ayant directement agi qu'à l'égard de la moitié d'entre elles, il est admis à effectuer une mobilité dans les entreprises appartenant à l'autre moitié. Il reste qu'il connaît bien les cinq premières et qu'il dispose à leur propos d'informations qui, avec sa reconversion, tombent dans le giron d'une entreprise concurrente, sauf s'il met spontanément en œuvre son obligation de discrétion au-delà de la cessation de ses fonctions publiques, ou si des réserves explicites sont émises en ce sens par la HATVP.

^[79] Art. 12 § 2 e) de la Convention des Nations Unies du 31 octobre 2003, dite convention de Merida.

^[80] Voir cependant Didier Rebut, « Les conflits d'intérêts et le droit pénal », *Pouvoirs*, n° 147, novembre 2013, p. 123-131 ; Jean Pradel, « Conflits d'intérêts et matière pénale » in *Conflits d'intérêts, Fonction et maîtrise*, dir. François Pasqualini, Société de législation comparée, 2013, p. 305-319.

^[81] Loi n° 2021-1729 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire.

^[82] Loi n° 2025-1249 du 22 décembre 2025 portant création d'un statut de l'élu local.

^[83] Jean-François Kerléo, « Réforme de la prise illégale d'intérêts : l'alignement du droit pénal sur le droit administratif », *JCP A*, 2022, n° 7, p. 36.

Dans un cas comme dans l'autre, comment s'assurer que la confidentialité sera respectée une fois la personne passée dans le privé ? Il existe un risque important qu'elle fasse bénéficier à l'entreprise dans laquelle elle pantoufle les connaissances et informations qu'elle a acquises lors de ses fonctions publiques^[84]. L'atteinte peut d'ailleurs être diffuse. Sans dévoiler telle ou telle information – qui serait éventuellement couverte par une réserve de la HATVP –, l'ex-agent public peut orienter l'entreprise où il s'est reconverti dans un sens qui sera favorable à celle-ci face à sa concurrence. Il peut expliquer à ses décideurs que, pour des raisons qu'il ne peut pas leur révéler en détail, il vaut mieux agir de telle ou telle manière. Ce type de conflit né entre deux intérêts privés explique pourquoi les procès pénaux pour prise illégale d'intérêt selon l'article 432-13 du code pénal sont parfois déclenchés à l'initiative d'une entreprise concurrente^[85].

Le conflit d'intérêts se situe non seulement entre deux intérêts privés, mais il heurte encore l'intérêt public ; car il est certainement préjudiciable à l'administration publique que des informations rassemblées au cours de l'exercice d'une fonction publique parviennent à des structures privées qui n'ont pas à en savoir connaissance. Quelle confiance peut-on encore accorder au service public dans ce contexte ? La question est de taille, pourtant le délit pénal ne s'en préoccupe plus. Depuis la loi du 2 février 2007, le risque qu'un ancien agent public apporte à une entreprise des informations, éclairages ou analyses qu'il a pu rassembler à propos d'autres entreprises au cours de ses activités publiques n'est plus appréhendé par les infractions d'atteinte à la probité. Reste le délit de violation du secret professionnel, de l'article 226-13 du code pénal. Il ne lie principalement les médecins, les avocats, les ministres du culte et quelques rares autres dépositaires du secret professionnel (commissaire aux comptes, expert-comptable, inspecteurs des impôts, etc.).

Par ailleurs, il faut songer aux agents publics qui ne pantoufflent pas. Bien qu'ils continuent d'exercer leurs fonctions au sein du service public, le phénomène des mobilités les rattrapent. Puisque leurs anciens collègues – ou supérieurs hiérarchiques – sont admis à se convertir dans le même secteur d'activité depuis 2007, ils peuvent se retrouver face à ces anciens collègues dans le cadre d'opérations où ces derniers ont désormais des intérêts privés forts. Or, il n'est pas exclu qu'un ancien supérieur hiérarchique apprécié et respecté ait encore de l'ascendant envers ses anciens collaborateurs. Là encore, ce phénomène échappe désormais à la réglementation pénale puisque le champ du délit de l'article 432-13 ne permet plus d'endiguer les reconversions qui génèrent de telles situations.

C'est une lapalissade d'affirmer que le retour d'un agent public vers le secteur public ne peut avoir lieu qu'après un déplacement en sens inverse. L'élargissement des possibilités de pantoufflage favorise irrémédiablement l'augmentation des cas de rétro-pantoufflage. En limitant les départs, le délit de l'article 432-13 du code pénal réduit aussi les retours. Il contribue donc à protéger l'intégrité de la décision publique, au service de son caractère démocratique.

^[84] Yvonne Muller-Lagarde, « Prise illégale d'intérêts », *Jurisclasseur*, Fascicule 20, 2023, n° 71. Jérôme Lasserre-Capdeville évoque la volonté du législateur d'éviter, par l'article 432-13 du code pénal, que « l'ancien fonctionnaire (...) transmette [à son nouvel employeur] certaines informations « sensibles » », Le délit de « pantoufflage », précité.

^[85] Cass. crim. 23 septembre 2023, n° 23-80.347, publié au bulletin : une vice-présidente de l'Autorité de la concurrence avait rejoint une entreprise privée après cessation de ses fonctions publiques. Une société concurrente s'est constituée partie civile. Les juridictions françaises ont estimé que l'infraction n'était pas constituée parce que la prévenue n'avait pas pris de décision intéressant la société qui l'avait recrutée dans les trois ans ayant précédé sa reconversion.

2. Un délit partiellement inefficace depuis 2007

L'efficacité d'un délit se mesure à sa capacité de protéger effectivement les valeurs juridiques qui justifient son existence. Pour le délit de l'article 432-13, ces valeurs juridiques gravitent autour de la bonne marche de la fonction d'administration publique et sont : 1) de manière directe : les ressources humaines nécessaires à l'administration publique ; et de manière indirecte : 2) la probité des agents publics ; 3) la déontologie des agents publics, comprenant leur impartialité, leur indépendance et leur neutralité ; 4) la prévention des conflits d'intérêts entachant le bon fonctionnement de l'administration publique ; 5) l'intégrité et le caractère démocratique de la décision publique.

Depuis la loi de 2007, le champ restreint d'application du délit ne lui permet plus de limiter le débordement d'agents publics par le secteur privé, ni de faire obstacle à certaines atteintes à la déontologie, ni de prévenir l'intégralité des conflits d'intérêts qui exposent l'administration publique. Il en résulte que l'intégrité et le caractère démocratique de la décision publique sont menacés dans bon nombre de situations. La seule efficacité réelle du délit de l'article 432-13 est de prévenir la corruption des agents publics par l'entreprise dans laquelle ils projettent de se reconverter. C'est faible pour un délit pénal, même dans sa fonction de délit-obstacle...

Les limites du contrôle pénal post-2007

L'affaire Burlot^[86]

M. P.-Y. Burlot, agent public spécialisé et expérimenté sur le traitement des déchets, a exercé les fonctions de conseiller au sein du cabinet de la secrétaire d'État auprès de la ministre de la Transition écologique et solidaire, de février 2019 à juillet 2020. Sa mission portait sur la préparation de la loi dite « Anti-gaspillage pour une économie circulaire » (loi AGECE) et ses futurs décrets d'application. Le recyclage faisait partie du périmètre d'attribution du ministère de la Transition écologique et solidaire. La secrétaire d'État que conseillait M. Burlot avait présenté le projet de loi AGECE au conseil des ministres ainsi qu'au Parlement, jusqu'à son adoption le 30 janvier 2020. Début janvier 2021, il a été recruté par le groupe Sécché Environnement, acteur historique de la gestion des déchets industriels et de l'économie circulaire.

La HATVP avait d'abord formulé un avis de compatibilité à cette reconversion. L'autorité hiérarchique de M. Burlot ne lui avait toutefois pas transmis un dossier complet : des courriers électroniques échangés avec des personnels du groupe Sécché et des rendez-vous avec des responsables du groupe étaient manquants. Dans une seconde délibération, la HATVP a estimé que la nouvelle activité professionnelle de M. Burlot était incompatible avec ses anciennes fonctions publiques, pour des raisons déontologiques^[87] : « *Au regard du nombre et de la fréquence des liens entretenus par M. Burlot avec le groupe Sécché Environnement, dans le cadre de ses fonctions publiques, et compte-tenu du fait que certains de ces échanges ont porté spécifiquement sur un projet du groupe et sur l'impact sur celui-ci de textes en cours d'élaboration, le fait pour l'intéressé de rejoindre ce groupe est de nature à faire naître des doutes sur les conditions dans lesquelles il a exercé ses fonctions de membre de cabinet ministériel, au regard notamment des principes d'impartialité, d'intégrité et de probité qui s'imposaient à lui, et à mettre en cause le fonctionnement normal et l'indépendance de l'administration* ». Un risque d'atteinte à la déontologie est clairement identifié par la HATVP, atteinte à laquelle le délit l'article 432-13 du code pénal fait obstacle.

^[86] Tribunal judiciaire de Paris, 32^{ème} chambre correctionnelle, 4 septembre 2024.

^[87] Cette seconde délibération a ensuite été retirée à la suite d'un recours gracieux, pour la raison que le caractère incomplet du dossier n'était pas imputable à M. Burlot, mais à son supérieur hiérarchique.

Le Parquet national financier a ensuite engagé des poursuites pénales pour prise illégale d'intérêts ex post contre M. Burlot. Après avoir relevé dans son jugement la modification de l'article 432-13 opérée par la loi du 2 février 2007, le tribunal correctionnel a recherché *in concreto* si M. Burlot avait « proposé directement à l'autorité compétente des décisions relatives à des opérations réalisées » par l'entreprise Séché ou « formulé un avis sur de telles décisions ». Cette recherche lui impose une analyse fouillée des activités de cet agent public tout au long du processus législatif auquel il a participé en tant que conseiller, ainsi qu'une appréciation minutieuse des modalités d'exercice de ses missions. *In fine*, faute d'avoir pu relever une proposition ou un avis à proprement parler, et en dépit de l'existence de liens évidents entre l'agent public et le directeur commercial du groupe Séché et d'échanges suivis entre ces deux personnes sur des dispositions précises du projet de loi AGECE et sur ces décrets d'application, la 32^{ème} chambre correctionnelle prononce la relaxe.

Dans sa rédaction antérieure à la loi de 2007, le délit de l'article 432-13 était apte à juguler les atteintes à la déontologie et les conflits d'intérêts des anciens agents publics. Depuis 2007, le champ du délit est devenu tellement étroit qu'il ne permet plus de contrecarrer d'éventuelles atteintes au « fonctionnement normal » et « à l'indépendance » de l'administration publique pourtant expressément visées par la HATVP.

La très faible effectivité du délit pénal explique qu'en dépit de l'augmentation importante des mobilités public-privé au cours des dernières années, le juge pénal soit très peu saisi. De ce fait, la jurisprudence pénale est peu fournie, or elle est censée guider les autorités compétentes pour effectuer le contrôle déontologique (supérieur hiérarchique de l'agent public, référent déontologique, HATVP)^[88]. C'est l'inverse qui semble s'imposer progressivement, à savoir que le juge pénal finit par adopter des positions préconisées par la HATVP, bien qu'elles heurtent la lettre du code pénal.

Que l'on pense ainsi à la position prise par la HATVP sur le moment à compter duquel le délai de 3 ans de viduité commence à courir^[89]. La Haute autorité estimait que ce délai « doit être décompté non pas à partir de la cessation des fonctions (publiques) mais à partir du dernier acte de surveillance ou de contrôle, de la date de conclusion adoptée ou, encore, du dernier avis formulé par l'agent public concerné, chacun de ces actes correspondant à l'exercice effectif des fonctions »^[90]. Cette position qui réduit donc d'autant le délai de viduité que doit respecter l'ancien agent public est clairement contraire à la loi pénale, l'article 432-13 posant sans aucune ambiguïté l'interdiction de pantoufler « avant l'expiration d'un délai de trois ans *suivant la cessation de leurs fonctions* ». Pourtant, la Cour de cassation a suivi la HATVP et admis *contra legem* que ce délai soit calculé non pas à compter de la cessation des fonctions publiques, mais à compter de la dernière décision de l'agent public en rapport avec l'entreprise dans laquelle il pantoufle^[91].

[88] Jean-François Kerléo, Elise Untermaier-Kerléo, *Déontologie de la fonction publique*, PUF, 2023, p. 231.

[89] On constate la perversion de cette notion qui amène à rechercher si un acte de la fonction publique – et non pas la reconversion dans le secteur privé – « risque » d'entraîner la commission d'une infraction à la probité...

[90] HATVP, *Rapport d'activité 2020 de la Haute autorité*, 2021, p. 50.

[91] Voir l'arrêt de la chambre criminelle de la Cour de cassation du 13 septembre 2023, pourvoi n° 23-80.347, publié au bulletin, n° 27 : « le délit de prise illégale d'intérêts dans une entreprise privée prévu par l'article 432-13 suppose que le fonctionnaire ou l'agent de l'administration publique auteur des faits a assuré la surveillance ou le contrôle de cette entreprise dans le cadre des fonctions qu'il a effectivement exercées. Dès lors, le délit n'est constitué que si cette personne prend ou reçoit une participation (...) dans cette entreprise avant l'expiration d'un délai de trois ans suivant la cessation de la surveillance ou du contrôle qu'elle a exercé lors de ces fonctions ». Cet arrêt est commenté par de nombreux auteurs : Jean-Marie Brigant, précité ; Philippe Conte, « Prise illégale d'intérêts par un ancien fonctionnaire ou assimilé », *Droit pénal*, novembre 2023, commentaire n° 173 ; Paul Mallet, précité ; Rodolphe Mesa, « Les contours du délit de pantouflage, forme de prise illégale d'intérêt postérieure à la cessation des fonctions », *La semaine juridique*, Ed. Administrations et collectivités territoriales, 2024, n° 3, commentaire n° 2019 ; Laurent Saenko, précité.

Comme plusieurs années ont pu s'écouler entre ce dernier acte et la reconversion, il en résulte que, tout ayant bel et bien agi d'une manière qui entre dans le champ matériel d'application de l'article 432-13, un agent public peut rejoindre l'entreprise privée concernée par cet acte moins de trois ans après la cessation de ses fonctions publiques. Par exemple, l'agent public prend une décision relevant de la surveillance d'une entreprise privée en janvier 2010. Puis il n'agit plus de manière concrète vis-à-vis de cette entreprise jusqu'en mars 2015, date de cessation de ses fonctions publiques, bien que la surveillance de cette entreprise ait continué à relever *in abstracto* de son champ de compétence. Le fait de calculer le départ du délai de viduité à compter de la cessation concrète des fonctions de surveillance permet une reconversion dès après janvier 2013. Cette reconversion est donc possible immédiatement à la suite de la cessation des fonctions en mars 2015 et non pas seulement à partir de mars 2018...

3. Les oubliés du contrôle : élus et entreprises

Comme il a été exposé précédemment, le champ des personnes susceptibles de commettre le délit de l'article 432-13 du code pénal a été élargi progressivement au cours de la dernière décennie^[92]. Toutefois, les élus n'en font pas partie. Par ailleurs, les grandes oubliées de la répression sont les personnes de droit privé, physiques ou morales, qui accueillent d'anciens agents publics en tant que salariés ou leur donne accès à des parts de capital.

Parlementaires.

Les membres élus du parlement national, députés et sénateurs, ainsi que les membres des conseils régionaux, départementaux et municipaux sont des agents publics selon la définition des principaux délits d'atteinte à la probité. Ainsi, est susceptible de se rendre coupable de corruption, de trafic d'influence et de prise illégale d'intérêt selon l'article 432-12 du code pénal (ex- ingérence) toute personne « dépositaire de l'autorité publique, chargée d'une mission de service public ou investie d'un mandat électif public ». Par contraste, selon le code pénal, les élus ne peuvent pas commettre l'autre prise illégale d'intérêts (ex-pantouflage). On pourrait argumenter que cette restriction provient du fait que les membres d'une assemblée délibérative ne prennent pas de décision à eux seuls : ils font partie d'un ensemble et seul cet ensemble est en mesure, si les conditions de majorité sont remplies, de prendre une décision. Or, l'atteinte à la probité, la consommation d'un conflit d'intérêts ou la violation d'une obligation déontologique se matérialiseraient précisément par la prise d'une décision. Cette analyse ne convainc pas, pour deux raisons. D'abord, elle a été écartée pour la prise illégale d'intérêts de l'article 432-12 : il est reconnu de longue date par la jurisprudence que le fait pour un élu de participer à un vote suffit à réaliser le délit dès lors que l'issue du vote a une incidence sur un intérêt privé, financier ou moral, de cet élu^[93]. On voit mal pour quelle raison cette position serait différente lorsque l'intérêt privé de l'élu n'est pas concomitant, mais différé dans le temps. Ensuite, cette conception ancrée sur la notion de décision individuelle est insatisfaisante. Avant tout vote dans une assemblée publique, une discussion a lieu. Les membres élus de cette assemblée s'expriment, donnent des arguments, font valoir leur position.

^[92] Ci-dessus, III a).

^[93] Cass. crim. 19 mai 1999, pourvoi n° 98-80.726, Bull. crim. n° 191.

Ces prises de parole qui ont pour but de convaincre les autres membres de l'assemblée ont certainement des répercussions sur le vote collectif. Elles ont même, pour certaines, davantage de poids que la seule voix d'un élu. Il est donc tout à fait réaliste d'affirmer que le membre d'une assemblée délibérative peut être en situation de conflit d'intérêts ou peut enfreindre une obligation déontologique, ou encore peut porter atteinte à l'intégrité et au caractère démocratique d'une décision publique pour la raison que des intérêts privés l'attendent quelques mois plus tard, ou du moins dans les trois ans à venir.

En réalité, la rédaction de l'article 432-13 du code pénal reflète une époque ancienne, où ni la représentation d'intérêt – ou lobbying –, ni les cabinets privés de conseil n'avaient une telle influence sur la décision politique et sur le processus législatif national. Ces structures qui organisent aujourd'hui l'influence avec un grand professionnalisme savent bien que leurs meilleurs relais auprès des instances délibératives sont des anciens élus^[94]. Pourquoi se priveraient-ils de les embaucher une fois leur mandat achevé ? Pourquoi se priveraient-ils de promettre à une élue en cours de mandat de la recruter au cas où elle ne serait pas réélue, contre quelque prise de parole bien ciblée tant qu'elle fait encore partie de l'Assemblée ?

Par conséquent, il serait tout à fait pertinent, pour garantir l'indépendance et l'impartialité des agents publics participant à l'adoption d'actes dans des assemblées publiques, actes législatifs notamment, d'interdire la reconversion des personnes investies d'un mandat électif public dans toute activité correspondant à de la représentation d'intérêts, que cette activité de lobbying soit exercée au sein d'une entreprise ou d'une structure privée quelle qu'elle soit.

Personnes physiques et morales du secteur privé

Ces personnes méritent qu'on s'intéresse à elles si elles participent au phénomène du pantouflage, notamment en recrutant d'anciens agents publics. Sans leur intercession, il va de soi que nulle reconversion ne serait possible. Cette évidence était rappelée expressément dans l'ancien code pénal, qui s'appliquait jusqu'en 1994. Son article 175-1, dernier alinéa, prévoyait : « Les dirigeants des concessions, entreprises ou régies, considérés comme complices, seront frappés des mêmes peines ». Cette disposition ne figure plus dans le code pénal actuel, probablement parce que ses rédacteurs l'ont estimée inutile. La responsabilité pénale du complice est en effet prévue dans les dispositions générales du code. Ainsi, les articles 121-6 et 121-7, relatifs à la complicité, s'appliquent au délit de prise illégale d'intérêt d'un ancien agent public comme à tout autre délit pénal. Il reste que les poursuites pour complicité dirigées contre des personnes privées ayant rendu possible un pantouflage illégal sont extrêmement rares^[95]... Très généralement, les personnes privées concernées sont complètement épargnées par la répression. Il ne fait pourtant aucun doute qu'elles tirent profit de l'infraction.

^[94] C'est du reste le cas de figure mis en lumière par le Qatargate autour de la figure de l'ex-parlementaire européen Pier-Antonio Panzeri.

^[95] Voir cependant l'arrêt Cass. crim. 11 mai 2022, pourvoi n°20-87.121, inédit.

A côté du pantouflage illégal, deux types d'atteinte à la probité impliquent l'intervention d'au moins une personne autre que l'agent public : la corruption et le trafic d'influence. En pratique, cette personne autre est quasiment toujours une personne privée. Pour la corruption comme pour le trafic d'influence, on relève deux délits : celui qui vise le corrompu (l'agent public^[96]) et qu'on appelle corruption passive ou trafic passif d'influence ; et celui qui cible le corrupteur (généralement une personne privée) et qu'on appelle corruption active ou trafic actif d'influence^[97]. Dans les deux cas, les comportements sont décrits dans des textes d'incrimination différents^[98]. Ces délits « en miroir » correspondent parfaitement à la réalité criminologie : il n'y pas de corrompu sans corrupteur.

Le parallèle est évident pour le pantouflage : **il n'y a pas de pantoufleurs sans structure privée qui lui permet de pantoufler.** Tellement évident qu'il est surprenant que l'article 432-13 du code pénal, qui a pourtant été maintes fois révisé par le législateur, ne trouve pas son délit miroir, qu'on pourrait nommer *embauche illégale d'un agent public*. Cette anomalie doit être corrigée. Un délit autonome doit être créé.

Quelles peines devraient sanctionner la commission de ce délit ?

En principe les mêmes peines que pour le délit de pantouflage illégal ou de mobilité public-privé contraire à l'intérêt public (sur ces deux délits, voir les propositions), du moins pour les personnes physiques (actuellement, la prise illégale d'intérêts de l'article 432-13 prévoit 3 ans d'emprisonnement et 200.000 € d'amende). Dans le cas où une personne morale est tenue responsable, la peine d'emprisonnement est inopérante mais le montant de l'amende encourue s'élève à cinq fois le maximum prévu pour une personne physique, conformément à l'article 131-38 du code pénal. Ainsi, l'amende encourue pour une personne morale serait de 5 x 200.000 € = 1 million d'euro. La loi précise à l'article 432-13 qu'il est possible de porter le montant de l'amende au double du produit de l'infraction. Pour le délit d'embauche illégale, ce produit consisterait dans le gain réalisé par une entreprise grâce au travail réalisé par l'ancien agent public, grâce à ses interventions ou ses conseils. Il est vrai que le calcul du montant de ce gain est délicat à effectuer^[99]. Enfin, les douze peines complémentaires de l'article 131-39 du code pénal devraient être applicables, si le juge décide d'y recourir.

^[96] La corruption privée existe aussi, voir les articles 445-1 et suivants du code pénal, mais elle est plus rare.

^[97] On ne parle pas de trafiquant/trafiqué d'influence mais de corrupteur et de corrompu, comme pour le délit de corruption *stricto sensu*.

^[98] L'article 432-11, alinéa 1, 1° pour la corruption passive, le 2° du même alinéa pour le trafic passif d'influence ; l'article 433-1 pour la corruption active et l'article 433-2 pour le trafic actif d'influence.

^[99] Il faut ajouter à la peine d'amende la peine complémentaire de confiscation du produit direct ou indirect de l'infraction, régie à l'article 131-21 du code pénal. Il s'agit d'une peine encourue de plein droit pour les délits punis d'une peine d'emprisonnement. Là encore, le montant de ce produit n'est pas aisé à évaluer.

Parmi celles-ci, paraissent particulièrement appropriées les peines suivantes : 2° L'interdiction, à titre définitif ou pour une durée de cinq ans au plus, d'exercer directement ou indirectement une ou plusieurs activités professionnelles ou sociales ; 4° La fermeture définitive ou pour une durée de cinq ans au plus des établissements ou de l'un ou de plusieurs des établissements de l'entreprise ayant servi à commettre les faits incriminés ; 5° L'exclusion des marchés publics à titre définitif ou pour une durée de cinq ans au plus ; 6° L'interdiction, à titre définitif ou pour une durée de cinq ans au plus, de procéder à une offre au public de titres financiers ou de faire admettre ses titres financiers aux négociations sur un marché réglementé ; 12° L'interdiction, pour une durée de cinq ans au plus de percevoir toute aide publique attribuée par l'État, les collectivités territoriales, leurs établissements ou leurs groupements ainsi que toute aide financière versée par une personne privée chargée d'une mission de service public.

V. Quatre chantiers pour une meilleure protection de l'intérêt public

Si les propositions qui suivent ont inévitablement une dimension technique, il convient d'éviter les pièges et illusions de la technicisation. Non pas seulement parce qu'il n'y a pas de « solution miracle » (*magic bullet*) en la matière et que l'ingénierie institutionnelle ne saurait à elle seule résoudre un problème dont on a dit les racines politiques et économiques profondes. Mais surtout parce que le niveau de perméabilité (ou d'étanchéité) entre la sphère des institutions publiques et le secteur privé et, par conséquent, la nature des protections qu'on souhaite construire autour de la démocratie, varient selon les positions politiques des uns et des autres, qu'ils soient libéraux, extrême-droite, écologistes, sociaux-démocrates, de gauche radicale, etc. Par conséquent, la tâche collective des chercheurs et experts en la matière n'est pas de venir clore le débat mais bien plutôt de l'ouvrir en pointant des ensembles de solutions, complémentaires les uns des autres, et des niveaux de protection possibles. De ce point de vue, la campagne présidentielle à venir offre une occasion unique pour en débattre. Ce qui suit dessine les voies possibles d'une protection plus robuste de l'intérêt public.

1. Réduire les incitations structurelles au pantouflage

Revaloriser les carrières dirigeantes des fonctionnaires

Cela suppose de revenir sur la loi du 6 août 2019 : en contractualisant les emplois supérieurs, elle a privé les hauts fonctionnaires d'une partie de leurs perspectives de carrière, les poussant d'autant plus vers le secteur privé. Réserver ces postes aux fonctionnaires de carrière, c'est réduire les incitations structurelles au pantouflage.

Cette revalorisation peut aussi avoir un pan salarial, souvent mis en avant pour maintenir l'attractivité de la fonction publique et compenser les contraintes qui pèsent effectivement sur les carrières publiques. L'enjeu n'est pas négligeable au regard du décrochage souvent observé avec le privé. Mais il n'est pas interdit de penser que les niveaux de rémunération de la très haute fonction publique situent d'ores et déjà celle-ci à un niveau élevé dans l'échelle des salaires et qu'on serait plus enclin à une interrogation sur les niveaux de rémunération des cadres dirigeants privés et sur les attentes « démesurées » qu'ils génèrent chez ces derniers quand ils envisagent des carrières publiques, notamment électives^[100].

Rendre tout départ de la fonction publique définitif au bout de cinq ans cumulés (et non plus dix ans)^[101]

Le privilège dont bénéficient les fonctionnaires qui leur permet de conserver leur poste ne saurait faire figure de rente de situation ; elle les engage bien au contraire à privilégier une carrière essentiellement publique.

2. Mieux connaître et cartographier les risques d'atteinte à la probité publique

Doter la HATVP d'un Observatoire des mobilités public-privé

Il s'agit de disposer d'une connaissance statistique fiable et continue du phénomène des mobilités public-privé (flux « entrants » et « sortants »), tout particulièrement du côté du « retro-pantouflage » qui reste très mal connu, et de pouvoir ainsi cartographier les tendances et les risques d'atteinte à la probité publique.

^[100] On pense ici à la critique diffuse chez les nouveaux députés En Marche, eux-mêmes souvent issus de position de cadres dirigeants du privé, du niveau de salaire des parlementaires.

^[101] On reprend cette proposition à l'Observatoire des multinationales, *Portes tournantes, comment les allers-retours entre le public et le privé minent notre démocratie*, mai 2025.

Cela peut passer par l'établissement de conventions avec des laboratoires de recherche pour construire et analyser les bases de données, mais aussi des collaborations avec l'Agence française anti-corruption qui établit des méthodologies en la matière.

3. Interdire les portes tournantes entre les fonctions publiques les plus « à risque » et le secteur économique privé

Pour mieux défendre l'intérêt public, garantir le bon fonctionnement des processus démocratiques et protéger la souveraineté nationale, on propose de faire une distinction au sein de la population des 15.000 responsables publics dont la HATVP contrôle aujourd'hui le pantouflage :

- d'une part, les pantouflages depuis les positions les plus sensibles ou « à risque » vers des entreprises privées^[102] qui doivent être **interdits pendant trois ans** quand ils s'orientent vers le secteur d'activité dont l'agent public avait la charge^[103] ;
- d'autre part, les autres mobilités public-privé moins sensibles mais dont le contrôle par la HATVP doit être rendu plus effectif (voir point 4).

Il s'agit donc d'identifier les postes pour lesquels le risque pour l'intérêt public est trop grand pour faire l'objet d'une « gestion » ou d'une « régulation » sous la forme de simples « réserves ». **L'approche se veut « réaliste » et dynamique**, en ce sens que la liste des postes est moins définie a priori par une catégorie d'agents définis par leur position hiérarchique ou catégorie a priori (emplois nommés en conseil des ministres comme c'est le cas aujourd'hui) mais en relation avec la nature des risques dans le secteur concerné. La liste des fonctions depuis lesquels les pantouflages seraient ainsi interdits pendant trois ans sera définie par la HATVP sur la base **d'une cartographie des risques et menaces pour la probité publique** telle qu'identifiée par l'Agence française anti-corruption et par l'Observatoire des mobilités public-privé mentionné au point 1. On pense en particulier aux fonctions de régulateurs sectoriels, des hauts fonctionnaires de Bercy ayant en charge la fiscalité des grandes entreprises ou les relations avec un secteur spécifique, les conseillers ministériels et collaborateurs (Matignon et Élysée) ayant suivi un texte législatif ou réglementaire spécifique, etc.

L'interdiction sera écrite dans le code général de la fonction publique et elle sera sanctionnée par un délit pénal qui reste à l'article 432-13 et qu'on appelle « **délit de pantouflage illégal** ». Par ailleurs, si certains postes publics justifient une interdiction de sortie vers un secteur donné pendant trois ans, les mêmes postes devraient déclencher un délai de viduité à l'entrée pour des personnes *provenant* de ce même secteur. **L'interdiction de pantouflage** dans le secteur d'activité devrait ainsi avoir pour pendant une **interdiction de retro-pantouflage** (un délai de viduité inversé) à l'entrée dans ces fonctions publiques « à risque » pour des personnes venant de secteurs directement régulés par ces postes.

^[102] On maintient ici une distinction entre les entreprises privés et cabinets de conseil porteurs d'intérêts particuliers d'une part et la société civile des ONG et associations porteurs d'intérêts diffus d'autre part. On reprend ici la distinction faite par le registre européen de transparence entre les structures représentant des intérêts commerciaux et industriels ou les intérêts de leur client

^[103] Il n'est pas ici question d'interdire pendant trois ans *tout* passage dans le privé mais simplement un passage « dans le même secteur d'activité », qu'il s'agit d'une entreprise ou d'un cabinet de conseil dont l'activité est considérée comme relevant de ce secteur d'activité ; il n'empêche donc aucunement d'autres formes de reconversion professionnelle. La détermination du « secteur d'activité » concerné est opérée par le biais de la fiche de poste de l'agent public.

L'interdiction de pantouflage dans le secteur d'activité devrait ainsi avoir pour pendant une **interdiction deretro-pantouflage** (un délai de viduité inversé) à l'entrée dans ces fonctions publiques « à risque » pour des personnes venant de secteurs directement régulés par ces postes.

De manière à responsabiliser également les personnes physiques ou morales (liées à des entreprises françaises ou étrangères) qui recrutent des pantoufleurs dans ces conditions illégales, on propose de créer, en miroir du délit de « pantouflage illégal », **un délit d'embauche illégale d'agent public** (ou d'ancien agent public)^[104] : il s'agit ici d'affirmer la responsabilité de l'entreprise ou du cabinet de conseil qui participe pleinement à l'infraction pénale. Rappelons que le respect et la protection des valeurs fondamentales de nos démocraties ne pèsent pas que sur les institutions et les agents publics mais aussi sur les acteurs de marché. On reprend ici le schéma classique du délit de corruption qui comprend tout à la fois la corruption « passive » de l'agent public (art. 432-11 code pénal) et la corruption « active » de l'entreprise (art. 433-1 code pénal).

Proposition de rédaction du délit d'embauche illégale d'agent public :

« Est puni de trois ans d'emprisonnement et d'une amende de 200.000 € dont le montant peut être porté au double du produit de l'infraction, le fait de conférer une participation par travail, conseil ou capitaux à une personne ayant été chargée, en tant que titulaire d'une fonction particulièrement sensible pour l'intérêt public, la démocratie et la souveraineté nationale, 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 ayant une incidence sur l'évolution d'une ou plusieurs entreprises privées ou d'une ou plusieurs personnes morales de droit privé, ou de formuler un avis sur de telles décisions, avant l'expiration d'un délai de trois ans suivant la cessation de ces fonctions.

Des peines complémentaires dissuasives pourraient s'appliquer aux personnes morales (sociétés pour le compte desquelles le recrutement est effectué) :

- l'interdiction, à titre définitif ou pour une durée de cinq ans au plus, d'exercer directement ou indirectement une ou plusieurs activités professionnelles ou sociales ;
- la fermeture définitive ou pour une durée de cinq ans au plus des établissements ou de l'un ou de plusieurs des établissements de l'entreprise ayant servi à commettre les faits incriminés ;
- l'exclusion des marchés publics à titre définitif ou pour une durée de cinq ans au plus ;
- l'interdiction, à titre définitif ou pour une durée de cinq ans au plus, de procéder à une offre au public de titres financiers ou de faire admettre ses titres financiers aux négociations sur un marché réglementé ;
- l'interdiction, pour une durée de cinq ans au plus de percevoir toute aide publique attribuée par l'État, les collectivités territoriales, leurs établissements ou leurs groupements ainsi que toute aide financière versée par une personne privée chargée d'une mission de service public.

^[104] Il peut s'agir d'un débauchage au cas où le recruteur privé embauche une personne à un moment où elle est agent public ; il peut aussi s'agir de l'embauche d'un ancien agent public qui est déjà passé dans le privé, mais se trouve toujours lié par le délai de viduité ou par des obligations déontologiques post mandat ou des réserves de la HATVP.

4. Renforcer les moyens, revoir la doctrine de contrôle de la HATVP

Pour les mobilités public-privé qui ne touchent pas au groupe des fonctions les plus « à risque » évoqué au point précédent, on propose de renforcer le dispositif de contrôle préventif actuel.

- Une composition plus ouverte de la HATVP. Si la composition de la HATVP n'est plus aussi centrée sur les grands corps que ne l'était sa prédécesseuse, l'ouverture est restée trop modeste. Si la question du pantouflage touche bien à des valeurs et intérêts essentiels, alors il convient d'envisager de réserver également des sièges (deux) du collège à des personnalités proposées par les ONG anti-corruption agréées et des associations de défense de l'intérêt public.
- Un élargissement de la population contrôlée aux parlementaires de manière à inclure désormais toute personne investie d'un mandat électif public qui rejoint une entreprise privée au terme de son mandat.
- Des risques contrôlés mieux définis.

Le contrôle par la HATVP doit s'enrichir d'une évaluation du risque démocratique en plus du risque déontologique, pénal et de souveraineté. Il s'agit de rendre la Haute autorité plus sensible à la défense des intérêts propres de l'État et au risque d'atteinte au caractère démocratique des décisions publiques.

- Des avis plus exigeants

S'il y a un risque d'atteinte à la probité, à la souveraineté et à la démocratie, la HATVP doit interdire la mobilité^[105]. Si seuls des enjeux déontologiques apparaissent, alors la HATVP peut fonctionner avec le système des réserves.

- Un contrôle plus effectif de l'application des « réserves » posées aux pantouflages

Il s'agit ici de doter la Haute autorité de moyens et de pouvoirs d'enquêtes dans la mise en œuvre et le suivi des « réserves », avec une vigilance particulière sur les cabinets du conseil.

- Doter la HATVP d'un pouvoir de sanction

En cas de non-respect des réserves, le droit pénal tel qu'il existe aujourd'hui n'est pas l'instrument le plus adapté ne serait-ce que du fait de ses temps longs. On peut lui préférer de ce fait un système de sanctions administratives plus réactif en ce qu'il permet de juguler au plus vite les conflits d'intérêts avant qu'ils ne créent des problèmes. On propose de ce fait une dépénalisation et la création au bénéfice de la HATVP d'une infraction administrative de « mobilité public-privé contraire à l'intérêt public » en cas de non-respect des avis (et notamment des réserves) de la HATVP.

- Quelles sanctions en cas de non-respect des avis de la HATVP (et notamment des réserves) ?

^[105] L'interdiction est écrite dans le code général de la fonction publique et elle s'applique selon le régime actuel.

Du côté des anciens agents publics :

Les sanctions encourues par les agents publics n'ayant pas respecté les réserves formulées par la HATVP ou dont les projets de mobilité public-privé n'ont pas fait l'objet d'une saisine préalable de l'autorité hiérarchique, sont prononcées par la HATVP. Elles consistent en :

- L'interdiction d'être recruté par l'administration pendant un délai de trois ans au plus, le délai s'écoulant à partir de la date du prononcé de l'interdiction
- La rupture du contrat dont est titulaire l'agent à la date de notification de l'avis qu'elle avait rendu, sans préavis et sans indemnité de rupture
- Une sanction pécuniaire d'un montant maximal de 200.000 €. Le paiement de la sanction peut être échelonné sur une durée maximale de trois années.

La HATVP peut prononcer ces sanctions alternativement ou cumulativement^[106].

Du côté des recruteurs, une **infraction miroir** devra être créée pour les recruteurs qui, en embauchant des dirigeants publics, contreviennent aux « réserves » de la HATVP. Les sanctions suivantes peuvent être prononcées par la HATVP :

- Sanction pécuniaire d'un maximum de 200.000 € pour les personnes physiques et de 1 million d'euro pour les personnes morales. Le paiement de la sanction peut être échelonné sur une durée maximale de trois années.
- Des interdictions telles que l'interdiction temporaire de postuler à des marchés publics pour trois ans au plus, ou l'interdiction temporaire de recevoir une subvention publique pour trois ans au plus, peuvent entrer en ligne de compte. Envers les personnes morales, il est possible de cumuler les sanctions pécuniaires et une ou plusieurs interdictions.

^[106] Dans le cas particulier, mais assez fréquent, d'un fonctionnaire qui démissionne de la fonction publique au moment (ou dans les trois ans) de son pantouflage, celui-ci ne peut plus faire l'objet de poursuites disciplinaires, ni subir de sanctions disciplinaires. S'il enfreint les règles déontologiques qu'il était censé respecter une fois qu'il est passé dans le privé, son administration d'origine ne peut absolument rien contre lui à l'heure actuelle. Il importe donc que la HATVP se voit reconnaître la possibilité de le poursuivre et de le sanctionner pour que les obligations relatives aux mobilités public-privé soient respectées.

Bibliographie

Lola Avril, « Gardes-frontières ou passeurs ? Les référent·es déontologues en gestionnaires de la frontière public-privé », *Politix*, n° 146, 2024. p.167-187.

Lola Avril, Emilia Korkea, Juliette Lelieur, Antoine Vauchez, *Un an après le Qatargate, comment mieux protéger l'Union européenne contre les conflits d'intérêts et la corruption ?*, Livre blanc pour l'Observatoire de l'éthique publique, 2023.

Jean-Marie Brigant, « De l'application du délit de pantouflage à un membre d'une AAI », note n° 1236 sous Cass. crim. 13 sept. 2023 », *La semaine juridique*, Edition générale, n° 43-44, 2023.

Pierre-Yves Collombat, *Préconisations pour une réforme de la haute fonction publique*, Rapport sénatorial, 2018.

Pierre-Yves Collombat, Proposition de loi du 21 février 2019 visant à clarifier les modalités de fonctionnement et de rétribution de la haute administration publique de l'État, Sénat, 2019.

Philippe Conte, « Prise illégale d'intérêts par un ancien fonctionnaire ou assimilé », *Droit pénal*, novembre 2023, commentaire n° 173.

Cour des comptes, *Les mobilités entre secteur public et privé. Un encadrement très inégal selon les fonctions publiques, des ajustements nécessaires*, mai 2025.

Louise Dalibert, « Les « vies d'après » des députés français : Des reconversions professionnelles lucratives limitées », *Revue française de science politique*, vol. 71, no 1, 2021, p. 97-117.

Raphaël Déchaux, « Les décisions de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique en matière de contrôle des mobilités public-privé », *Actualité juridique – Fonctions publiques*, 2024.

François-Xavier Dudouet, E. Grémont « Les grands patrons français et l'État en France 1981-2007 », *Sociétés Contemporaines*, no. 68, 2007, p. 105-131.

Emmanuel Dreyer, note sous Cass. crim. 27 juin 2012, Dalloz 2012, p. 2782.

J. Eustache-Brinio, A.-S. Patru et E. Kerrouche., n° 366, *Création d'un statut de l'élu local*, Rapport du Sénat, 28 février 2024.

Pierre France, Antoine Vauchez, *Sphère publique, intérêts privés. Enquête sur un grand brouillage*, Presses de Sciences Po, 2017.

HATVP, *Douze ans au service de l'intégrité publique, Bilan et propositions*, mai 2026.

Fleur Jourdan, « La mobilité du public vers le privé : les risques du pantouflage », in *La semaine juridique*, Edition Administrations et collectivités territoriales, n° 38, 2025, commentaire n° 2236.

Jean-François Kerléo, Elise Untermaier-Kerléo, *Déontologie de la fonction publique*, PUF, Collection Droit & Déontologie, 2023.

Jean-François Kerléo, « Réforme de la prise illégale d'intérêts : l'alignement du droit pénal sur le droit administratif », JCP A, 2022, n° 7, p. 36.

Sarah Kolopp, « Pantoufler, une affaire d'hommes ? : Les énarques, l'administration financière et la banque (1965-2000) », *Sociétés contemporaines*, 2020, vol. 120, no 4, p. 71-98.

Jérôme Lasserre-Capdeville, « Le délit de « pantouflage », *AJ Collectivités territoriales*, 2011, p. 395.

Paul Mallet, « Délit de pantouflage : pied de nez de la chambre criminelle ? », note sous Cass. crim. 13 septembre 2023, *AJ Pénal* 2023, p. 552.

Rodolphe Mesa, « Les contours du délit de pantouflage, forme de prise illégale d'intérêt postérieure à la cessation des fonctions », *La semaine juridique*, Ed. Administrations et collectivités territoriales, 2024, n° 3, commentaire n° 2019.

Sébastien Michon et Cécile Robert, « Vers une sociologie politique des *revolving doors* : Des origines du phénomène à ses conséquences sur l'action publique », *Politix*, 2024, vol. 146, no 2, p. 7-32.

Yvonne Muller-Lagarde, « Prise illégale d'intérêts », *Jurisclasseur*, Fascicule 20, 2023, n° 71.

Vincent Nouvet, Assma Maad et Alexiane Lerouge, « Conflits d'intérêts : le jeu dangereux des députés qui « pantouflent » dans le privé après leur mandat », *Le Monde*, 14 juin 2022.

Observatoire des multinationales, *Portes tournantes, comment les allers-retours entre le public et le privé minent notre démocratie*, mai 2025.

Lucie Patureaux, « *Que sont les ministres devenus ?* » *Étude des trajectoires professionnelles des anciens membres du gouvernement depuis 2013*, Mémoire de recherche à Sciences Po Lille, sous la direction de Mathieu Caron, 2023.

Jean Pradel, « Conflits d'intérêts et matière pénale » in *Conflits d'intérêts, Fonction et maîtrise*, dir. François Pasqualini, Société de législation comparée, 2013, p. 305-319.

PoliticoFrance, « En France, la culture du pantouflage fait de la résistance », 30 mai 2023 (en ligne).

Didier Rebut, « Les conflits d'intérêts et le droit pénal », *Pouvoirs*, n° 147, novembre 2013, p. 123-131.

Laurent Saenko, « Le délit de pantouflage et l'Autorité de la concurrence », *Recueil Dalloz* 2024, p. 1104.

Marc Segonds, « Prise illégale d'intérêts », *Répertoire de droit pénal et de procédure pénale*, Dalloz, juillet 2019.

Marc Segonds, « Le contrat au service de la valorisation de la recherche publique... ou la mesure de la réalité d'un risque pénal », in *Les contrats au service de la recherche ?*, dir. G. Beaussonie, M. Segonds et D. Dumont, p. 49.

Jana Vargovcikova et Antoine Vauchez, « Corps privés, intérêts publics. Élités politico-administratives et formation d'une morale managériale d'État », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 29 avril 2024, vol. 251, no 1, p. 92-109.

Christian Vigouroux, *Sécurisation de l'action des autorités publiques dans le respect de la légalité et des principes du droit*, Rapport pour le premier ministre, 2025, p. 25.

Maxime Vaudano, « Un tiers des anciens ministres de Macron ont rejoint le privé », *Le Monde*, 9 janvier 2023.

Maxime Vaudano, Jérémie Baruch et Vincent Nouvet, « Pantouflage : la grande transhumance vers le privé des conseillers du quinquennat d'Emmanuel Macron », *Le Monde*, 6 janvier 2023.

Alexis Zarca, « La répression des manquements au devoir de probité », *Revue française d'administration publique*, n°3, 2024, p. 629-647.

Annexe 1 - Le champ du contrôle de la HATVP sur les mobilités public-privé

La saisine de la HATVP est obligatoire pour les projets de reconversion professionnelle d'anciens membres du gouvernement, d'une autorité administrative indépendante (AAI) ou d'une autorité publique indépendante (API) et de certains anciens présidents d'exécutif local. Ce contrôle est également obligatoire pour les mobilités d'agents - titulaires et contractuels - de la « haute fonction publique », c'est-à-dire ceux exerçant une fonction « stratégique », et pour les nominations à de hauts emplois publics (les directeurs d'administration centrale, dirigeants d'établissements publics (décrets en conseil des ministres) et les directeurs généraux des services de collectivités importantes (Régions, Départements, communes/EPCI de plus de 40 000 habitants) de personnes ayant exercé une activité privée lucrative dans les trois dernières années.

Depuis 2023, La Haute Autorité publie de façon systématique les avis concernant les projets de mobilité des membres des cabinets ministériels et des collaborateurs du Président de la République. En revanche, pour ceux relatifs à d'autres responsables et agents publics qui relèvent de sa compétence obligatoire, selon le niveau hiérarchique ou la nature des fonctions exercées, la publication est décidée au cas par cas en fonction de « l'intérêt doctrinal » de la décision et de la réalisation, ou non, du projet de mobilité.

L'article L. 124-20 du code général de la fonction publique prévoit plusieurs types de sanctions en cas de manquement aux avis de la Haute Autorité. Seule l'autorité hiérarchique de l'agent, ou son ancienne autorité hiérarchique, a le pouvoir de mettre en œuvre ces sanctions. Si l'avis de compatibilité avec réserves ou d'incompatibilité rendu en application des 2° ou 3° de l'article L. 124-14 n'est pas respecté :

- 1° L'agent public peut faire l'objet de poursuites disciplinaires ;
- 2° Le fonctionnaire retraité peut faire l'objet d'une retenue sur pension, dans la limite de 20 % du montant de la pension versée, pendant les trois ans suivant la cessation de ses fonctions ;
- 3° L'administration ne peut procéder au recrutement de l'agent contractuel intéressé au cours des trois années suivant la date de notification de l'avis rendu par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique^[107] ;
- 4° Il est mis fin au contrat dont est titulaire l'agent à la date de notification de l'avis rendu par la Haute Autorité, sans préavis et sans indemnité de rupture.

Comme on l'indique infra la Haute Autorité estime elle-même que ce régime de sanctions « est lacunaire et difficilement applicable en l'état^[108] ».

^[107] A noter que, depuis le 31 janvier 2026, la décision du Conseil constitutionnel (Décision n° 2024-1120 QPC du 24 janvier 2025) qui abrogeait cette interdiction de recrutement prévue dans l'article L 242-20 s'applique pleinement de sorte que l'administration peut désormais recruter l'agent contractuel même en cas de manquement aux avis de la HATVP !

^[108] HATVP, *Rapport d'activité 2023 de la Haute autorité*, mai 2024 : <https://www.hatvp.fr/presse/rapport-dactivite-2023-de-la-haute-autorite/>

Annexe 2 - Quelles sanctions en cas d'absence de saisine de la HATVP ou de non-respect de ses avis ?

Lorsque HATVP est saisie du projet d'activité privée lucrative d'un agent public qui souhaite cesser temporairement ou définitivement ses fonctions, elle rend un avis de compatibilité, avec ou sans réserve, ou d'incompatibilité. Quelles sont les sanctions applicables dans l'hypothèse où l'agent public ne respecte pas une réserve ou passe outre l'avis d'incompatibilité ? La même question se pose si la HATVP n'est pas saisie alors que cela est obligatoire d'après la loi.

Selon l'article L. 124-20 du code général de la fonction publique, l'agent public peut faire l'objet d'une poursuite disciplinaire – mais cela suppose en pratique qu'il n'ait pas démissionné de la fonction publique s'il s'agit d'un fonctionnaire ou que son contrat avec l'administration ne soit pas arrivé à terme s'il s'agit d'un agent contractuel. Dans le cas particulier d'un fonctionnaire retraité, une retenue sur pension de 20% au plus, pendant trois ans à compter de la cessation des fonctions, peut être prononcée. Dans l'hypothèse d'un agent contractuel encore en fonction, il est mis fin au contrat à la date de notification de l'avis rendu par la HATVP, sans préavis et sans indemnité de rupture. Enfin, pour l'ensemble des cas et avant la décision du Conseil constitutionnel du 24 janvier 2025^[109], l'ancien agent public en infraction se voyait empêché de revenir dans le secteur public. C'était sans doute la sanction la plus dissuasive : l'article L. 124-20 n° 3 du code général de la fonction publique interdisait à l'administration de le recruter pendant trois ans à partir de la notification de l'avis de la HATVP.

La fixation du départ de la durée de trois ans à la date de notification de l'avis rendu par la HATVP était étrange : généralement, une sanction s'applique à partir du moment où elle est prononcée et non pas du moment où est née l'obligation que n'a pas respectée l'infacteur. Prenons un exemple tout à fait banal : un agent public passe dans le privé début janvier 2020. Fin 2021 et courant 2022, il méconnaît plusieurs réserves formulées par la HATVP, qui valent pourtant pour trois ans (art. L. 124-14 n° 2 du code général de la fonction publique). Cela apparaît au grand jour fin 2022 et la HATVP le constate officiellement début 2023. Elle en informe alors l'administration dont relève l'agent public. Mais l'interdiction de recrutement temporaire est complètement inefficace puisqu'elle s'applique « au cours des trois années suivant la date de notification de l'avis rendu par la HATVP » (art. L. 124-14 n° 3). Par hypothèse, cet avis a été rendu avant janvier 2020, si bien que l'interdiction de recruter l'agent expire fin 2022. La sanction la plus dissuasive ne sert donc à rien ! Pour qu'elle retrouve une quelconque utilité, le code général de la fonction publique doit être modifié : la sanction d'interdiction de recrutement doit s'appliquer pendant trois ans à compter de la date de son prononcé (comme toutes les sanctions !). Par ailleurs, la loi ne prévoit pas à partir de quand la durée de trois ans sans recrutement court lorsque la HATVP n'a pas rendu d'avis – pour la simple raison qu'elle n'a pas été saisie. L'administration doit donc déterminer elle-même ce point de départ. Il semble raisonnable qu'elle prenne en compte la date de cessation des fonctions de l'agent public.

^[109] Décision n° 2024-1120 QPC du 24 janvier 2025.

En 2025, le Conseil constitutionnel s'est prononcé dans une affaire^[110] où un conseiller ministériel en communication a créé une entreprise de conseil en stratégie de communication, après le départ du gouvernement de la secrétaire d'État pour laquelle il travaillait. Contrairement à la loi, son autorité hiérarchique n'a pas informé la HATVP de ce projet. Sept mois plus tard, l'ex-conseiller ministériel est sollicité par une autre ministre pour reprendre ses fonctions de conseiller en communication, ce qu'il accepte. Cependant, l'interdiction de recrutement temporaire y fait obstacle. Il formule une requête en inconstitutionnalité de cette sanction, faisant valoir qu'elle était contraire aux principes de nécessité, de proportionnalité et d'individualisation des peines.

La difficulté tient à ce que l'interdiction de recrutement temporaire n'est pas prononcée par un juge ni par aucune autorité pouvant apprécier si elle est appropriée au cas d'espèce. Il s'agit d'une sanction « automatique » au sens où elle s'impose du seul fait de la loi. Selon la lettre du code de la fonction publique, l'administration a la stricte interdiction de procéder au recrutement – on peut même penser que l'administration est sanctionnée aussi...

Le principe d'individualisation des peines – et des sanctions administratives ayant le caractère d'une punition – n'admet pas les sanctions automatiques. C'est de jurisprudence constante et le Conseil constitutionnel le rappelle dans sa décision du 24 janvier 2025. L'article L. 124-20 n° 3 du code général de la fonction publique est donc déclaré inconstitutionnel. En revanche, le Conseil n'a pas retenu les arguments du requérant tendant à contester la nécessité et la disproportion de la sanction d'interdiction de recrutement temporaire. Celle-ci n'est donc pas inconstitutionnelle en soi. Seule l'automatisme de son intervention est déclarée contraire à la Constitution. Le Conseil précise simplement que, dans l'attente de l'adoption d'un nouveau dispositif légal et jusqu'au 31 janvier 2026, l'administration doit pouvoir écarter la sanction ou en moduler la durée pour tenir compte des circonstances propres à chaque espèce.

Une nouvelle disposition légale doit être adoptée car, en l'état, la sanction d'interdiction de recrutement ne s'applique plus. Sa durée peut rester de trois ans, mais il doit s'agir d'une durée maximale. De plus, l'autorité qui la prononce doit disposer d'un pouvoir d'appréciation pour que les prescriptions constitutionnelles soient respectées. On peut se demander s'il est opportun que l'autorité sanctionnatrice soit l'administration qui, justement, s'apprête à recruter la personne. N'a-t-elle pas elle-même intérêt à ce que la sanction ne soit pas prononcée ? C'est peut-être bien l'idée qui avait motivé le législateur à prévoir une sanction automatique... Une option serait de transférer ce pouvoir à la HATVP. L'article L. 124-20 du code général de la fonction publique pourrait alors être réécrit comme suit :

Article L.124-20 du code général de la fonction publique (nos suggestions étant visibles).

Si l'avis de compatibilité avec réserves ou d'incompatibilité rendu en application des 2° ou 3° de l'article L. 124-14 n'est pas respecté :

1° L'agent public peut faire l'objet de poursuites disciplinaires ;

2° Le fonctionnaire retraité peut faire l'objet d'une retenue sur pension, dans la limite de 20 % du montant de la pension versée, pendant les trois ans suivant la cessation de ses fonctions ;

3° La HATVP peut prononcer à l'encontre de l'ancien agent public l'interdiction d'être recruté par l'administration pendant un délai de trois ans au plus, le délai s'écoulant à partir de la date du prononcé de l'interdiction ;

^[110] Décision précitée du 24 janvier 2025.

4° La HATVP peut prononcer la rupture du contrat dont est titulaire l'agent à la date de notification de l'avis qu'elle avait rendu, sans préavis et sans indemnité de rupture.

5° La HATVP peut prononcer à l'encontre de l'ancien agent public une sanction pécuniaire d'un montant maximal de 200.000 €. Le paiement de la sanction peut être échelonné sur une durée maximale de trois années.

Les 1° à 5° s'appliquent également en l'absence de saisine préalable de l'autorité hiérarchique.

^[110] Décision précitée du 24 janvier 2025.

CONTACT



ANAÏS
REBUCCINI

Responsable Administrative et Financière

<http://www.observatoireethiquepublique.com/>

IEP de Lille - 9 Rue Auguste Angellier 59 000 LILLE

E-mail : contact@observatoire-ethique-publique.com

[LinkendIn : L'Observatoire de l'Éthique Publique](#)