

COMMISSION DE DEONTOLOGIE DE LA FONCTION PUBLIQUE

Avis n° 19E1178

Paris, le 14 mars 2019

La commission mentionnée à l'article 25 *octies* de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 (formation spécialisée compétente pour la fonction publique de l'Etat),

Vu le code pénal, notamment son article 432-13 ;

Vu la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, notamment son article 25 *octies* ;

Vu le décret n° 2017-105 du 27 janvier 2017 ;

Saisie le 23 janvier 2019, par le Directeur de cabinet du Président de la République, par lettre enregistrée au secrétariat de la commission et par le conseil de l'intéressé de la déclaration de deux activités privées présentée par Monsieur Alexandre BENALLA, chargé de mission au cabinet du Président de la République, qui déclare vouloir exercer :

- du 01/11/2018 au 30/11/2018 les fonctions de consultant au sein de la société « France Close Protection » dont le siège social est à Paris ;

- à compter du 30/11/2018, les fonctions de gérant associé unique de la société « Comya Group », précédemment « Instra Conseil », dont le siège social est à Marrakech au Maroc ;

Composée au cours de sa séance du 14 mars 2019, de M. PEYLET, Président, Mme ULMANN, conseillère maître honoraire à la Cour des comptes, de M. JARDEL, conseiller honoraire à la Cour de cassation, de MM. BAULINET et DAMBRINE, personnalités qualifiées, de Mme BOISSONNET sous-directrice de la modernisation et de la gestion statutaire à la direction des ressources humaines du ministère chargé de l'environnement ;

M. RIVOISY représentant la Présidence de la République, ayant en outre assisté à la séance de la commission conformément au douzième alinéa du VII de l'article 25 *octies* de la loi du 13 juillet 1983 ;

Après avoir entendu le rapport de Mme MARGUERITE, conseiller référendaire à la Cour de cassation ;

Le conseil de l'intéressé ayant été entendu conformément à l'article 32 du décret du 27 janvier 2017 ;

Considérant qu'aux termes de l'article 432-12 du code pénal : « *Le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public ou par une personne investie d'un mandat électif public, de prendre, recevoir ou conserver, directement ou indirectement, un intérêt quelconque dans une entreprise ou dans une opération dont elle a, au moment de l'acte, en tout ou partie, la charge d'assurer la surveillance, l'administration, la liquidation ou le paiement, est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 75000 euros d'amende (...)* » ;

Considérant qu'aux termes de l'article 432-13 du code pénal : « *Est puni de trois ans d'emprisonnement et d'une amende de 200 000 €, dont le montant peut être porté au double du produit tiré de l'infraction, le fait, par une personne ayant été chargée, en tant que membre du Gouvernement, membre d'une autorité administrative indépendante ou d'une autorité publique indépendante, titulaire d'une fonction exécutive locale, fonctionnaire, militaire ou agent d'une administration publique, dans le cadre des fonctions qu'elle a effectivement exercées, soit d'assurer la surveillance ou le contrôle d'une entreprise privée, soit de conclure des contrats de toute nature avec une entreprise privée ou de formuler un avis sur de tels contrats, soit de proposer directement à l'autorité compétente des décisions relatives à des opérations réalisées par une entreprise privée ou de formuler un avis sur de telles décisions, de prendre ou de recevoir une participation par travail, conseil ou capitaux dans l'une de ces entreprises avant l'expiration d'un délai de trois ans suivant la cessation de ces fonctions.*

Est punie des mêmes peines toute participation par travail, conseil ou capitaux dans une entreprise privée qui possède au moins 30 % de capital commun ou a conclu un contrat comportant une exclusivité de droit ou de fait avec l'une des entreprises mentionnées au premier alinéa [...].

Ces dispositions sont applicables aux agents des établissements publics, des entreprises publiques, des sociétés d'économie mixte dans lesquelles l'Etat ou les collectivités publiques détiennent directement ou indirectement plus de 50 % du capital et des exploitants publics prévus par la loi n°90-568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la poste et à France Télécom.

L'infraction n'est pas constituée par la seule participation au capital de sociétés cotées en bourse ou lorsque les capitaux sont reçus par dévolution successorale ».

Considérant qu'en vertu du III de l'article 25 octies de la loi du 13 juillet 1983 : « *Le fonctionnaire cessant définitivement ou temporairement ses fonctions ou, le cas échéant, l'autorité dont il relève dans son corps ou dans son cadre d'emplois d'origine saisit à titre préalable la commission afin d'apprécier la compatibilité de toute activité lucrative, salariée ou non, dans une entreprise privée ou un organisme de droit privé, ou de toute activité libérale, avec les fonctions exercées au cours des trois années précédant le début de cette activité.*

Pour l'application du premier alinéa du présent III, est assimilé à une entreprise privée tout organisme ou toute entreprise exerçant son activité dans un secteur concurrentiel conformément aux règles de droit privé [...].

La commission apprécie si l'activité qu'exerce ou que projette d'exercer le fonctionnaire risque de compromettre ou de mettre en cause le fonctionnement normal, l'indépendance ou la neutralité du service, de méconnaître tout principe déontologique mentionné à l'article 25 de la présente loi ou de placer l'intéressé en situation de commettre l'infraction prévue à l'article 432-13 du code pénal » ;

Considérant qu'au cours des trois dernières années, M. BENALLA a exercé du 2 juin 2017 au 1^{er} août 2018 les fonctions de chargé de mission, adjoint au chef de cabinet, au cabinet du Président de la République ;

Considérant, en premier lieu, que l'activité privée de consultant au sein de la société France Close Protection a été exercée du 01/11/2018 au 30/11/2018 ; qu'elle était entièrement terminée à la date de saisine de la commission ; que cette activité a été exercée en méconnaissance des dispositions du premier alinéa du III de l'article 25 octies de la loi du 13 juillet 1983 ; que l'avis que pourrait désormais rendre la commission serait dépourvu de toute effectivité ; que, dès lors, il n'y a pas lieu pour la commission d'émettre un avis sur cette demande ;

Considérant, en second lieu, s'agissant de la déclaration d'activité au sein de la société Comya group, d'une part, que cette société a été créée après la cessation de ses fonctions administratives par M. BENALLA, qu'il en est associé unique et qu'il indique viser une clientèle de particuliers et d'entreprises en dehors du territoire national ; que l'intéressé n'a pas été chargé, dans le cadre des fonctions qu'il a effectivement exercées, d'assurer la surveillance ou l'administration de cette société créée après la cessation de ces fonctions ; que, de même, il n'a pas été chargé dans le cadre des fonctions visées ci-dessus qu'il a effectivement exercées, d'assurer la surveillance ou le contrôle de la société Comya group ou de conclure des contrats de toute nature avec cette entreprise ou de formuler un avis sur ces mêmes contrats ou encore de proposer directement à l'autorité compétente des décisions relatives à des opérations réalisées par cette entreprise ou de formuler un avis sur de telles décisions ; que la commission attire l'attention de l'intéressé sur la circonstance que toute reprise par la société Comya group de l'activité ou du capital d'une autre société envers laquelle il aurait été amené à exercer l'une des actions prévues à l'article 432-13 du code pénal le placerait en situation de risque de commission de l'infraction prévue par ce dernier article ;

Considérant, d'autre part, qu'il résulte des éléments rapportés par le rapport d'enquête parlementaire du Sénat et d'informations reprises par la presse que M. BENALLA fait l'objet de diverses mises en cause de nature pénale pour des faits présentant des liens avec ses fonctions administratives ; que la commission, en l'état de dénégations de M. BENALLA quant à la réalité des infractions qui lui sont reprochées, n'entend pas se fonder sur ces éléments pour apprécier la compatibilité de l'activité privée envisagée par M. BENALLA avec ses fonctions antérieures ; que, toutefois, il est constant que M. BENALLA a fait l'objet, pendant l'exercice de ses fonctions administratives, de sanctions disciplinaires de la part de son employeur public fondées sur des faits mettant en cause ses relations avec les services de sécurité ; qu'en outre, la circonstance que M. BENALLA aurait fait usage de passeports diplomatiques à des fins privées après la cessation de ses fonctions administratives révèle une confusion entre l'exercice des fonctions administratives et des activités privées récentes ; que, dès lors, pour éviter tout risque d'atteinte à l'indépendance et la neutralité du service et aux principes de dignité, d'impartialité, d'intégrité et de probité prévus à l'article 25 de la loi du 13 juillet 1983, la commission estime nécessaire d'assortir l'exercice d'une activité privée lucrative dans le domaine du conseil en matière de sécurité par M. BENALLA des réserves suivantes :

- interdiction jusqu'au 1^{er} août 2021 de toute relation professionnelle avec les collaborateurs du Président de la République qui étaient en fonction lorsqu'il l'était lui-même et qui le seraient encore jusqu'à cette date;
- interdiction jusqu'au 1^{er} août 2021 de toute relation professionnelle avec les services publics de sécurité français ;
- interdiction jusqu'au 1^{er} août 2021 d'exercer son activité privée auprès de clients ou sur des situations dont il a eu à connaître dans le cadre de ses fonctions administratives ;
- interdiction jusqu'au 1^{er} août 2021 d'exercer son activité privée auprès d'autorités publiques étrangères ;

REND L'AVIS SUIVANT :

Il n'a pas lieu de rendre un avis sur la demande de Monsieur Alexandre BENALLA relative à l'activité que ce dernier a exercé au sein de la société « France Close Protection ».

L'activité que Monsieur Alexandre BENALLA envisage d'exercer au sein de la société « Comya Group » est compatible avec ses fonctions antérieures sous les réserves ci-dessus énoncées.

Le présent avis sera rendu public dans les conditions prévues au VI de l'article 25 octies de la loi du 13 juillet 1983.

Le Président,

Roland PEYLET