

ASSEMBLÉE NATIONALE

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

238^e séance

Compte rendu intégral

2^e séance du vendredi 17 mai 2019

Les articles, amendements et annexes figurent dans le fascicule bleu ci-joint



<http://www.assemblee-nationale.fr>

SOMMAIRE

PRÉSIDENTICE DE MME CAROLE BUREAU-BONNARD

1. Transformation de la fonction publique (p. 4655)

DISCUSSION DES ARTICLES (*suite*) (p. 4655)

Article 16 (*suite*) (p. 4655)

Amendement n° 455

Mme Émilie Chalas, rapporteure de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'action et des comptes publics

Amendements n°s 1003, 704, 1051, 705, 1089, 1158 (sous-amendement), 752, 567, 835, 706, 110, 1004, 484, 485, 1090, 1139 (sous-amendement), 702

Amendement n° 914 rectifié

Amendements n°s 454, 524, 867, 1087 rectifié, 1160 (sous-amendement)

Amendement n°, 1138 et 1145 (sous-amendement)

Amendements n°s 111, 1122

Suspension et reprise de la séance (p. 4668)

Article 16 bis (p. 4668)

Mme Laurence Vichnievsky

M. Olivier Marleix

M. Pascal Brindeau

M. Fabien Matras

Mme Marietta Karamanli

M. Ugo Bernalicis

Mme Emmanuelle Ménard

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État

Amendements n°s 1124, 1161 (sous-amendement), 1162 (sous-amendement), 1163 (sous-amendement)

Amendements n°s 302 rectifié, 788 rectifié, 829 rectifié, 913 rectifié, 971 rectifié, 1001 rectifié

Amendement n°, 1144, 1137 et 1142 (sous-amendement)

Amendement n° 847

Amendement n° 303, 791, 831, 911 et 1002

Amendements n°s 792, 527

Amendement n° 516

Amendement n° 856

Suspension et reprise de la séance (p. 4677)

Après l'article 16 bis (p. 4677)

Amendements n°s 486, 621

Amendements n°s 488, 563, 998

Amendements n°s 521, 889, 1085

Amendements n°s 711, 1088 rectifié

Amendement n°, 1146 et 1147 (sous-amendement)

Amendements n°s 160, 709

Amendement n° 887 et 888

Amendement n° 71, 70, 69

Amendement n° 977

Amendements n°s 525 et 526, 960

Amendements n°s 177, 533

Amendement n°, 1157 (sous-amendement)

Amendement n° 707

Amendements n°s 461, 1005, 566

Amendement n° 712, 708 et 713

Article 16 ter (p. 4684)

Amendements n°s 820, 916, 1011

Amendements n°s 766, 767 et 765, 564, 751, 1007, 633, 1013

Après l'article 16 ter (p. 4686)

Amendement n° 245 rectifié

Amendement n° 768 et 769

Article 16 quater (p. 4687)

Amendements n°s 833, 917, 1151 (sous-amendement)

Après l'article 16 quater (p. 4688)

Amendement n° 123 rectifié et 124 rectifié

2. Ordre du jour de la prochaine séance (p. 4691)

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENTE DE MME CAROLE BUREAU-BONNARD

vice-présidente

Mme la présidente. La séance est ouverte.

(La séance est ouverte à quinze heures.)

1

TRANSFORMATION DE LA FONCTION PUBLIQUE

Suite de la discussion d'un projet de loi

Mme la présidente. L'ordre du jour appelle la suite de la discussion du projet de loi de transformation de la fonction publique (n^{os} 1802, 1924).

DISCUSSION DES ARTICLES *(suite)*

Mme la présidente. Ce matin, l'Assemblée a poursuivi la discussion des articles du projet de loi, s'arrêtant à l'amendement n^o 455 à l'article 16.

Article 16 *(suite)*

Mme la présidente. La parole est à Mme Émilie Chalas, rapporteure de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, pour soutenir l'amendement n^o 455.

Mme Émilie Chalas, rapporteure de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République. Dans la mesure où le nom de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique figure dans la loi organique n^o 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution, il ne serait pas cohérent que la loi ordinaire adopte un nom différent pour désigner la nouvelle autorité administrative indépendante créée par la fusion de la HATVP et de la commission de déontologie de la fonction publique. C'est pourquoi l'amendement vise à supprimer les mots « et la déontologie » introduit en commission dans l'intitulé de cette AAI.

Mme la présidente. La parole est à M. le secrétaire d'État auprès du ministre de l'action et des comptes publics, pour donner l'avis du Gouvernement.

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'action et des comptes publics. L'avis du Gouvernement est partagé. Après que vous avez entériné la fusion de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique et de la

commission de déontologie de la fonction publique, le Gouvernement souhaite que l'autorité ainsi créée traite à la fois de transparence et de déontologie. La logique voudrait donc que le mot « déontologie » apparaisse dans le nom de la nouvelle AAI. De façon spontanée, cela me conduit à avoir un avis plutôt défavorable sur l'amendement.

Cependant, je sais que dès lors que le nom de la HATVP est fixé par la loi organique, sa modification nécessiterait, pour être vraiment acceptable, de passer par la loi organique.

En conséquence, le Gouvernement donne un avis de sagesse défavorable, disons de sagesse réservé, afin de signifier que nous devons modifier le nom de l'autorité en question dans le texte adéquat afin d'intégrer le mot « déontologie ».

Mme la présidente. La commission s'est-elle prononcée sur cet amendement ?

Mme Émilie Chalas, rapporteure. Elle a donné un avis favorable.

Mme la présidente. La parole est à Mme Cécile Untermaier.

Mme Cécile Untermaier. Je comprends les observations de M. le secrétaire d'État : d'un point de vue légistique, une loi organique est nécessaire pour modifier ce qui est inscrit dans une loi organique. Cela dit, je ne regrette pas que cet obstacle nous arrête, car le nom de la HATVP est maintenant ancré dans notre vocabulaire et, sous ce nom, elle fait désormais partie de nos repères institutionnels.

De plus, il ne me semble pas utile d'ajouter la notion de déontologie à celle de transparence, car cette dernière englobe déjà la première. La transparence implique la déontologie. Je suis très attachée à ce que la HATVP conserve son nom fondateur.

Mme la présidente. La parole est à Mme Laurence Vichnievsky.

Mme Laurence Vichnievsky. Je soutiens l'amendement de Mme la rapporteure, et je m'associe aux observations de Mme Untermaier. La vie publique concerne les élus et les agents de la fonction publique. En conséquence, je ne crois pas utile d'ajouter le terme déontologie au nom de la HATVP. Comme cela vient d'être dit : la transparence, c'est la déontologie.

Non seulement cet ajout n'apporterait rien, mais, à mon sens, il affaiblirait l'autorité acquise par la HATVP depuis sa création.

Mme la présidente. La parole est à M. Olivier Marleix.

M. Olivier Marleix. Depuis 2013, année de création de la HATVP, le Parlement a fait œuvre fondatrice en matière de transparence de la vie publique en étendant progressivement son champ d'action. On comprend les motivations louables qui ont présidé à l'introduction du terme « déontologie »

dans un souci de compromis pour que l'on retrouve bien les attributions de la commission de déontologie de la fonction publique avant sa fusion au sein de la HATVP, cependant je crois que, sur un sujet aussi grave et aussi important, nos institutions ont besoin de stabilité.

Nous devons construire la crédibilité de ce type d'institution et cela leur nuirait de changer leur nom comme si, finalement, il n'était pas grand-chose, et qu'il suffisait de n'importe quel texte pour le faire. Je remercie Mme la rapporteure d'être revenue sur la dénomination adoptée en commission, et de conserver son nom actuel à la HATVP.

(L'amendement n° 455 est adopté.)

Mme la présidente. La parole est à Mme Laurence Vichnievsky, pour soutenir l'amendement n° 1003.

Mme Laurence Vichnievsky. Préalablement à la nomination dans des emplois dont le niveau de responsabilité ou la nature des fonctions le justifient, les agents concernés sont tenus d'effectuer une déclaration d'intérêts exhaustive exacte et sincère.

Alors que les modalités de gestion par l'administration de ces déclarations d'intérêts des fonctionnaires sont aujourd'hui fixées par la loi, les alinéas 3 à 5 de l'article 16 prévoient qu'elles relèveront du domaine réglementaire. Je ne pense pas qu'un tel déclassement soit fondé sur les articles 34 et 37 de la Constitution.

Selon l'étude d'impact, ce transfert de compétence viserait à « prendre en compte les pratiques et les difficultés rencontrées par les ministères ».

Monsieur le secrétaire d'État, lorsque j'ai défendu en commission un amendement identique visant au maintien des modalités de gestion dans le domaine de la loi, vous m'avez expliqué que ce déclassement tenait notamment à la dimension des différents ministères. Je n'ai pas été convaincue par ces difficultés pratiques.

En tout état de cause, j'observe que ce déclassement entraîne une réduction non justifiée, à mon sens, du domaine de la loi, et qu'il se traduit par un affaiblissement du contrôle de notre assemblée sur l'exécutif.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

Mme Émilie Chalas, rapporteure. Comme Mme Vichnievsky vient de le dire, nous avons déjà eu ce débat en commission. Je laisserai M. le secrétaire d'État répondre de façon précise, mais il faut savoir qu'environ 8 000 fonctionnaires sont soumis à cette obligation de transmission de leur déclaration d'intérêts. Il ne s'agit évidemment pas de la supprimer, mais simplement de renvoyer au pouvoir réglementaire le soin de préciser les modalités de transmission de cette déclaration, afin qu'il les adapte, par exemple à la taille de l'administration concernée. Je ne vois là aucune restriction injustifiée du domaine de la loi. Je demande le retrait de l'amendement.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Olivier Dusopt, secrétaire d'État. Le décret que nous prévoyons permettra une première transmission à l'autorité hiérarchique directe qui peut différer de l'autorité de nomination, charge à l'autorité hiérarchique, en capacité de demander la saisie de l'autorité de déontologie, de le faire en disposant directement d'une information. C'est aussi

l'objectif de ce choix de la voie réglementaire, et la raison pour laquelle le Gouvernement maintient l'avis défavorable exprimé en commission sur cette disposition.

Mme la présidente. Madame Vichnievsky, retirez-vous l'amendement ?

Mme Laurence Vichnievsky. Je remercie M. le secrétaire d'État qui a apporté les précisions que je souhaitais. Dans ces conditions, je retire l'amendement.

(L'amendement n° 1003 est retiré.)

Mme la présidente. La parole est à Mme Danièle Obono, pour soutenir l'amendement n° 704.

Mme Danièle Obono. Il vise à ce que la déclaration d'intérêts d'une personne nommée à un des emplois dont le niveau hiérarchique ou la nature des fonctions le justifient ne soit pas transmise uniquement à une autorité, mais bien à trois autorités, à savoir : l'autorité de nomination, l'autorité hiérarchique directe, et la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

Mme Émilie Chalas, rapporteure. Avis défavorable. Ce sujet a également été abordé en commission, et M. le secrétaire d'État vient d'évoquer les modalités de transmission. Le II de l'article 25 ter de la loi du 13 juillet 1983, auquel nous ne touchons pas, prévoit par ailleurs que l'autorité hiérarchique, en cas de doute, transmet la déclaration à la HATVP. Pourquoi ne prévoyons-nous pas de transmission directe à la HATVP ?

En raison du nombre de fonctionnaires concernés – je l'ai dit, ils sont environ 8 000 –, mais aussi parce que nous voulons que la culture déontologique ne soit pas réservée à quelques spécialistes et qu'elle irrigue, au contraire, toute la fonction publique. Cela nous semble davantage responsabiliser pour tout le monde, et donc cela nous paraît plus efficace.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Olivier Dusopt, secrétaire d'État. Avis défavorable.

Mme la présidente. La parole est à M. Ugo Bernalicis.

M. Ugo Bernalicis. Vous avez beau avoir organisé des réunions de travail, on voit bien que les désaccords subsistent. Vous nous expliquez que 8 000 déclarations à traiter, c'est trop. C'est vrai : même fusionnée avec la commission de déontologie, la HATVP n'est pas armée pour passer sérieusement en revue 8 000 cas. Pour résoudre le problème, vous décidez de ne vous intéresser qu'au haut du panier et de prévoir un décret qui tracera ce périmètre. Pour le reste, vous nous annoncez que l'on fera quelque chose d'intermédiaire pour que la culture déontologique irrigue, blablabla.

Nous avons clairement un point de désaccord. Je pense d'abord que nous sommes capables de donner les moyens à ces structures de passer 8 000 cas en revue – et encore, nous demandons seulement la transmission des déclarations d'intérêts, nous ne disons pas qu'il faut que les 8 000 cas soient nécessairement étudiés. Ensuite, vous nous expliquez que le supérieur hiérarchique prend la décision de transmettre la déclaration, mais s'il ne le fait pas alors qu'il aurait dû, que se passera-t-il ? Rien ! Bien sûr, il ne se passera rien. Vous

évoquez la possibilité d'une transmission pour nous rassurer alors, qu'en fait, la déontologie vaudra demain pour un périmètre beaucoup plus restreint.

(L'amendement n° 704 n'est pas adopté.)

Mme la présidente. La parole est à M. Éric Poulliat, pour soutenir l'amendement n° 1051.

M. Éric Poulliat. Le droit en vigueur permet à un fonctionnaire de solliciter un temps partiel pour reprendre ou créer une entreprise pour une durée de deux ans, plus un an. L'amendement vise à modifier cette durée en la portant à quatre plus un an.

Les données montrent en effet que 50 % des entreprises créées ne survivent pas à leur sixième année d'existence, alors que seulement 25 % meurent avant leur deuxième année. Autrement dit, les années charnières pour que le créateur ou le repreneur d'entreprise s'assure de la viabilité de cette dernière se situent entre la deuxième et la cinquième année de celle-ci.

L'amendement vise à faciliter cette survie lorsque les entreprises sont créées ou reprises par des fonctionnaires. Si on veut leur permettre aussi d'avoir une vie, un jour, en dehors de la fonction publique – pourquoi pas, on peut très bien aussi considérer qu'on n'est pas obligé d'être fonctionnaire toute sa vie –, si on veut leur permettre de créer des entreprises et de les faire survivre, il faut absolument leur donner les garanties nécessaires parce qu'il est normal qu'ils ne quittent pas la fonction publique à la légère.

Pour s'assurer de la viabilité de son entreprise, il faut bien un délai de cinq ans et pas seulement de deux ou trois ans. Si vous n'accordez pas ce droit, celui que vous donnerez garantira en fait bien peu de chances de réussite.

J'insiste sur cet amendement dont nous avons déjà débattu en commission. Les arguments qui m'ont été opposés n'étaient pas satisfaisants, et si l'on se contente de les répéter, je préfère vous prévenir que je ne retirerai pas l'amendement. Passer à quatre plus un an n'enlèvera aucun droit à personne, et cela restera toujours soumis à l'accord de l'autorité hiérarchique, autrement dit, il n'y aura pas de problèmes de gestion. Je rappelle qu'il s'agit seulement d'un temps partiel et que cette mesure permettrait aussi de bâtir des ponts entre la fonction publique et l'entreprise privée, ce qui plutôt une saine logique.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

Mme Émilie Chalas, rapporteure. Nous avons en effet, cher collègue, eu ce débat en commission avec la délégation aux collectivités territoriales. L'autorisation pour un fonctionnaire d'exercer à temps partiel pour créer ou pour reprendre une entreprise est de deux ans depuis la loi du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique au lieu d'une seule année précédemment. À vrai dire, je crois que deux années, plus éventuellement une troisième, sont suffisantes pour juger de la viabilité du projet d'entreprise. Je sais que cet argument ne vous convainc pas, mais on ne peut pas installer les fonctionnaires dans une situation temporaire trop longue. De surcroît, ils peuvent demander une disponibilité pour convenances personnelles – certes non rémunérée – pour mener à bien leur projet. Je pense donc que le dispositif en vigueur est à la hauteur des besoins et suffisamment protecteur à leur endroit. Avis défavorable.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État. Demande de retrait, sinon même avis exactement pour les mêmes raisons. J'ajoute que, depuis le décret du 27 mars 2019, si le fonctionnaire fait valoir son droit à une mise en disponibilité pour convenances personnelles, il peut revenir dans un délai de cinq ans – du fait malheureusement, en l'occurrence, de l'échec de son entreprise – sans préjudice pour son déroulement de carrière, ce qui permet un retour plus aisé.

Mme la présidente. La parole est à M. Éric Poulliat.

M. Éric Poulliat. Je pense que ces avis vont à l'encontre de l'esprit initial du texte, qui était de faciliter le temps partiel volontaire et non pas de pousser à la disponibilité – si l'intéressé la souhaitait, il l'aurait demandée tout de suite. On va annihiler l'effet positif d'une loi. Et je rappelle les chiffres – je ne les ai pas inventés, c'est un constat objectif : 50 % des nouvelles entreprises ne survivent pas à leur sixième année d'existence alors que 75 % survivent encore au bout de la deuxième année,...

Mme Cendra Motin. C'est peu !

M. Éric Poulliat. ...ce qui veut dire qu'une durée de deux ou trois ans n'est pas suffisante pour s'assurer de la viabilité d'une entreprise. Je maintiens mon amendement.

(L'amendement n° 1051 n'est pas adopté.)

Mme la présidente. La parole est à M. Ugo Bernalicis, pour soutenir l'amendement n° 705.

M. Ugo Bernalicis. Cet amendement porte notamment sur la composition de l'instance issue de la fusion de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique avec la commission de déontologie de la fonction publique. Nous pensons qu'il faut associer à ses travaux les usagers, notamment les associations de lutte contre la corruption, car elles nous semblent y avoir plus leur place que des membres désignés par le Gouvernement.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

Mme Émilie Chalas, rapporteure. Je comprends, cher collègue, que vous vous souciez de l'ouverture de la composition de ce qui s'appelle encore la commission de déontologie de la fonction publique, mais je ne suis pas certaine que votre proposition y apporterait de la valeur ajoutée. Il s'agit en effet moins de lutter contre la corruption que d'apprécier la compatibilité de certaines activités privées avec les missions des fonctionnaires concernés. Il importe donc, pour ses membres, d'avoir un certain niveau d'expertise pour apprécier ces situations. Je rappelle que nous aurons ce débat sur la composition de la nouvelle instance à l'article 16 bis.

Quant à la seconde proposition de l'amendement, qui ouvre la possibilité à la nouvelle instance de saisir les corps d'inspection, elle est intéressante mais ne serait pas compatible avec son statut d'autorité indépendante.

L'avis est donc défavorable.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État. Même avis.

Mme la présidente. La parole est à Mme Danièle Obono.

Mme Danièle Obono. On en reparlera à l'article 16 bis, mais je vous fais remarquer, madame la rapporteure, que les associations traitant des questions de transparence et de déontologie ont une très grande expertise en la matière. C'est notamment grâce à elles que ces sujets ont été abordés dans le débat public. Votre refus fondé sur une prétendue absence d'expertise est complètement à côté de la plaque. Leur présence au sein de la Haute Autorité permettrait de lui donner encore plus de légitimité.

(L'amendement n° 705 n'est pas adopté.)

Mme la présidente. Je suis saisie d'un amendement n° 1089 qui fait l'objet d'un sous-amendement n° 1158.

La parole est à M. Fabien Matras, pour soutenir l'amendement.

M. Fabien Matras. On est en train d'établir un système à la fois concentré – via la HATVP – pour les agents les plus exposés aux conflits d'intérêts, et déconcentré pour tous les autres, soit l'immense majorité – le contrôle déontologique sera exercé sur place par le chef de service et le référent déontologue. Cet amendement a pour but de préciser le faisceau d'indices sur lequel le Gouvernement se déterminera pour établir par décret la liste des catégories d'agents relevant de la compétence de la Haute Autorité. Les discussions que j'ai pu avoir avec le secrétaire d'État sont plutôt rassurantes sur ce point. Je suis donc prêt à retirer mon amendement en fonction des arguments que vont exposer la rapporteure et le Gouvernement.

Mme la présidente. La parole est à Mme Cécile Untermaier, pour soutenir le sous-amendement n° 1158.

Mme Cécile Untermaier. Ce sous-amendement reprend le texte de notre amendement n° 567 car celui-ci tomberait si celui de M. Matras, qui me paraît tout à fait intéressant, était voté. Il s'agit, après l'alinéa 7, d'insérer un 6° : « D'accompagner les référents déontologues mentionnés à l'article 28 bis dans leurs missions par des actions de formation, de diffusion de recommandations et de bonnes pratiques. » En effet, ces référents sont souvent isolés, notamment lorsqu'ils exercent pour le compte de petites collectivités. Ils doivent pouvoir bénéficier de l'expertise de la Haute Autorité. J'ai d'ailleurs rappelé lors de la discussion générale que celle-ci a déjà engagé une action d'accompagnement à leur égard. Il me paraît important, dès lors que la déontologie relève aussi de ses compétences, que la HATVP inscrive dans ses missions l'accompagnement des référents déontologues auxquels on veut faire jouer un rôle majeur, sachant qu'ils assumeront dorénavant, avec le supérieur hiérarchique, les missions aujourd'hui dévolues à la commission nationale de la déontologie. Sinon qui les accompagnera ?

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission sur l'amendement et le sous-amendement ?

Mme Émilie Chalas, rapporteure. L'amendement réécrit une grande partie de l'article 16 ; son principal apport est la définition d'un faisceau d'indices pour déterminer le périmètre des agents publics soumis au contrôle de la Haute Autorité : certains emplois civils et militaires de l'État, nature des fonctions exercées conduisant à entrer en contact régulièrement avec le secteur privé ou justifiant un contrôle déontologique approfondi. Mais je crains que ces critères ne soient pas suffisamment sécurisants juridiquement pour les administrations concernées, laissant planer une certaine incertitude qui les conduirait en réalité à transmettre systématiquement les dossiers à la Haute Autorité, ce que

nous voulons précisément éviter. Je pense que la solution retenue par l'article dans la rédaction de la commission, c'est-à-dire une liste de postes fixée par décret, sera plus opérationnelle. Je suppose que le Gouvernement va nous en dire plus. C'est donc une demande de retrait.

Quant au sous-amendement, il traite d'un point qui paraît important à la commission et dont nous reparlerons à l'amendement n° 567, ma chère collègue, dans la perspective d'un avis éventuellement favorable.

Mme Cécile Untermaier. Je vous remercie.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État. M. Matras a rappelé que nous avons eu plusieurs échanges à ce sujet. Il y a deux possibilités : soit on détermine un faisceau d'indices, et il revient aux administrations de constater sur cette base s'il y a nécessité ou non de transmettre le dossier à l'autorité en charge de la déontologie, soit on établit, par décret, une liste des métiers qui font l'objet d'un contrôle automatique. Il me paraît plus sûr d'avoir une telle liste – je pense notamment à tous les corps d'inspection – de manière à savoir exactement quels sont les métiers qui relèvent du contrôle automatique, plutôt que de renvoyer à une évaluation du nombre d'indices du faisceau réunis pour déterminer le caractère automatique dudit contrôle. C'est donc une demande de retrait au profit d'un engagement à établir un décret-liste des métiers concernés.

(L'amendement n° 1089 est retiré.)

Mme la présidente. La parole est à Mme Emmanuelle Ménard, pour soutenir l'amendement n° 752.

Mme Emmanuelle Ménard. Grâce au rapport de nos collègues Olivier Marleix et Fabien Matras, on appréhende mieux le rôle qui devrait être celui de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique. Ce rapport nous rappelle l'objectif d'excellence de la fonction publique française, son obligation d'impartialité, son devoir d'intégrité ainsi que la probité de ses agents. C'est une bonne chose. Mais, malheureusement, la fonction publique souffre trop souvent d'un déficit d'image. Elle devrait pouvoir redorer son blason. Il serait trop réducteur de la condamner sans lui donner une vraie chance de regagner la confiance des Français. C'est pourquoi il est urgent de permettre à la HATVP d'agir de façon efficace. J'en profite, puisque je ne me suis pas exprimée sur l'article, pour préciser que je suis bien sûr absolument favorable à la fusion de la HATVP avec la commission de déontologie de la fonction publique. Par cet amendement, je veux renforcer son pouvoir de contrôle pour qu'elle ne soit pas une énième autorité administrative engluée dans le paysage politique et qui, in fine, ne sert pas à grand-chose. C'est d'autant plus important que, depuis trop longtemps, le laxisme est le leitmotiv des gouvernements successifs, notamment en ce qui concerne le pantouflage. Selon plusieurs enquêtes, un millier de hauts fonctionnaires passent chaque année du public au privé, sans compter ceux qui font des allers-retours. Je ne peux que féliciter nos collègues de s'être vraiment attaqués à cette question qui, si on ne fait rien, continuera de participer malheureusement à aggraver encore le discrédit touchant la fonction publique.

(L'amendement n° 752, repoussé par la commission et le Gouvernement, n'est pas adopté.)

Mme la présidente. La parole est à Mme Cécile Untermaier, pour soutenir l'amendement n° 567.

Mme Cécile Untermaier. Il s'agit de l'amendement que je viens de présenter sous forme d'un sous-amendement. J'ajouterai aux propos que j'ai tenus précédemment que le rapport des députés Matras et Marleix propose une disposition assez similaire à travers la création d'une plateforme d'échanges entre les référents déontologues et la Haute Autorité. L'adoption de cet amendement permettrait de faire droit à leur proposition. Cette plateforme serait un outil utile, parmi d'autres, pour la Haute Autorité.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

Mme Émilie Chalas, rapporteure. Cet amendement a retenu toute mon attention. Je crois en effet, vous avez raison ma chère collègue, que les référents déontologues, mentionnés à l'article 28 bis de la loi modifiée du 13 juillet 1983, doivent être accompagnés dans les territoires. La diffusion de recommandations et de bonnes pratiques ne me heurte pas. En revanche, ce qui me gêne dans la rédaction de l'amendement, c'est la mention d'« actions de formation » car celles-ci impliqueraient un rapport hiérarchique dans ce cadre entre une autorité administrative indépendante, en l'espèce la Haute Autorité, et les déontologues alors que ceux-ci viennent d'horizons très divers, y compris de la fonction publique. J'espère que le Gouvernement va nous proposer un dispositif qui permette d'intégrer ce que propose cet amendement sans enclencher pour autant une logique de hiérarchie. Je vous propose, ma chère collègue, de le retirer dans l'attente de la réponse ministérielle. À défaut, l'avis serait défavorable.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État. Mme la rapporteure a pointé une difficulté par rapport à cet amendement. Aujourd'hui, les référents déontologues sont des agents des différents ministères et, dans un certain nombre de cas, relèvent du ministère de l'action et des comptes publics du fait de la tutelle que notre ministère exerce sur le secteur de la fonction publique. La formulation que vous proposez, madame la députée, qu'il s'agisse des actions de formation, donc d'une formation directe, ou de la diffusion de recommandations qui peuvent avoir un caractère non seulement incitatif mais même impératif, établirait un lien hiérarchique entre l'autorité administrative indépendante – la HATVP en l'occurrence – et les référents déontologues alors que ceux-ci ne relèvent pas de ladite autorité. C'est la différence avec notamment l'autorité administrative indépendante qu'est le Défenseur des droits, lequel peut s'appuyer sur un réseau de délégués départementaux et d'agents dans les départements qui, eux-mêmes, relèvent directement de cette autorité administrative, soit parce qu'ils la représentent, soit parce qu'ils en sont salariés.

Mais, sur le fond, qu'il s'agisse de l'animation du réseau des référents déontologues, de l'échange des bonnes pratiques, de recommandations non impératives relevant de l'échange de bonnes pratiques, je vous propose, madame la députée, de continuer à y travailler lors de la navette car celle-ci peut être un débouché. À défaut, dans le cadre des textes réglementaires et des instructions donnés par le ministère de l'action et des comptes publics, je pourrai réaliser cet accompagnement que vous appelez de vos vœux. C'est donc une demande de retrait.

Mme la présidente. La parole est à Mme Cécile Untermaier.

Mme Cécile Untermaier. Je comprends bien vos réserves, madame la rapporteure, monsieur le secrétaire d'État, mais je tiens tout de même à rappeler deux choses. D'une part, nous avons pris soin d'utiliser le terme « accompagner », et l'accompagnement n'est pas une relation hiérarchique. D'autre part, les « actions de formation » n'impliquent pas nécessairement un lien hiérarchique, ce peut être des moments de dialogue sur des questions éventuellement particulièrement compliquées. Il me semble donc que votre analyse de cet amendement est un peu sévère en comparaison de l'intrusion que pourrait représenter la HATVP pour les administrations. Je ne le retire pas : je pense qu'il peut tout à fait être adopté, quitte à être amélioré dans le cadre de la navette, en tenant compte de vos observations qui, me semble-t-il, ne sont pas de nature à entièrement neutraliser les effets de ce dispositif que tous souhaitent voir instaurer.

Ainsi, nous aurons affirmé, en première lecture, la nécessité d'un accompagnement par la HATVP.

(L'amendement n° 567 n'est pas adopté.)

Mme la présidente. La parole est à Mme Danielle Brulebois, pour soutenir l'amendement n° 835.

Mme Danielle Brulebois. Nous proposons que soient rendus publics les avis de la commission de déontologie de la fonction publique autorisant le départ d'un fonctionnaire dans le privé et sa réintégration dans le public après avoir exercé dans le privé.

Nous voulons en effet que les règles suivies soient plus transparentes et que se constitue, en la matière, une jurisprudence qui aidera les fonctionnaires à mieux anticiper leur avenir.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

Mme Émilie Chalas, rapporteure. Nous sommes d'accord avec l'objectif poursuivi qui, me semble-t-il, se trouverait atteint par l'amendement adopté en commission à l'alinéa 39. Il précise en effet que les avis sont rendus publics si l'agent concerné a pris le poste qui faisait l'objet de la saisie, et que cette publication ne devra pas porter atteinte à la vie privée, au secret médical ou au secret commercial.

Certainement pourrions-nous améliorer tout à l'heure sa rédaction. Quoi qu'il en soit, je demande le retrait de l'amendement.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État. Même avis, d'autant que les avis de la Haute Autorité ont un effet sur l'administration. En effet, si son avis était défavorable, la prise de poste deviendrait impossible, ce problème ne se posant pas en cas de sortie.

(L'amendement n° 835 est retiré.)

Mme la présidente. La parole est à M. Jean-Hugues Ratenon, pour soutenir l'amendement n° 706.

M. Jean-Hugues Ratenon. Nous proposons d'élargir le champ d'appréciation des conflits d'intérêts par la commission de déontologie.

Il est en effet nécessaire que celle-ci puisse statuer non seulement sur les conflits d'intérêts public-privés mais aussi sur des conflits d'intérêts public-public au sein de l'administration française, ainsi que sur des conflits d'intérêts public-public avec un organisme public étranger.

Si Alexandre Benalla, par exemple, avait directement exercé une mission de conseil pour l'État russe ou une organisation internationale peu après la fin de ses fonctions à l'Élysée, cette activité ne serait pas, au sens strict, privée, puisqu'elle s'exercerait au service d'une autre puissance publique, à savoir un État étranger ou une organisation internationale.

Lors des débats en commission, la rapporteure a affirmé que notre amendement était satisfait car la notion de conflit d'intérêt public-public était confortée. Nous pensons que son opinion était erronée, le ministre ayant lui-même reconnu que seul un contrôle de déontologie pouvait être réalisé, sans que soit nettement défini ce qu'est un conflit d'intérêts déontologique public-public.

Notre amendement prend par ailleurs en considération des cas qui ne sont pas explicitement envisagés, comme ceux mettant en jeu des États étrangers ou une organisation internationale.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

Mme Émilie Chalas, rapporteure. Nous avons déjà eu ce débat en commission.

Ne mélangeons pas tout ! La Haute Autorité et la commission de déontologie opèrent un contrôle sur le risque de prise illégale d'intérêt, ce qui n'a pas de rapport avec votre amendement, ainsi que sur le risque que soient compromis le fonctionnement normal, l'indépendance ou la neutralité du service, ou méconnus des principes de déontologie tels que la dignité, l'impartialité, l'intégrité, la neutralité et laïcité, entre autres.

Ce contrôle s'exerce en analysant le profil de l'entreprise que le fonctionnaire veut rejoindre – par exemple, son domaine d'activité ou ses liens avec l'administration concernée.

Dans le cas d'un État étranger, quels seraient les paramètres retenus ? Votre amendement n'en propose aucun. Je ne pense pas que le fait qu'un Français conseille un État étranger compromette le fonctionnement ou l'indépendance de notre pays. Et s'il révélait des secrets intéressant la sécurité nationale, il s'agirait de sa part d'une compromission qui entraînerait naturellement des poursuites. Je ne vois pas quels autres cas pourraient se présenter.

Avis défavorable.

(L'amendement n° 706, repoussé par le Gouvernement, n'est pas adopté.)

Mme la présidente. La parole est à M. Matthieu Orphelin, pour soutenir l'amendement n° 110.

M. Matthieu Orphelin. Les très hauts fonctionnaires en charge de la préparation des projets de loi et des décisions publiques sont amenés à rencontrer des représentants d'intérêts. De telles rencontres, qui sont utiles à la « fabrique » des décisions publiques, doivent devenir plus transparentes. Les citoyens doivent en effet avoir la possibilité de comprendre comment se font les interactions entre la société civile et les responsables publics, afin d'appréhender de façon plus juste l'empreinte normative et législative des lobbies.

Il est donc souhaitable que les directeurs d'administrations centrales, du moins lorsqu'ils ont été nommés en Conseil des ministres, fassent connaître publiquement leurs rencontres avec des représentants d'intérêts, comme c'est déjà le cas pour les très hauts fonctionnaires de la Commission européenne.

Je précise que l'amendement a été suggéré par l'association Transparency International France, dont je salue le travail en faveur de la transparence de la vie publique.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

Mme Émilie Chalas, rapporteure. Vous souhaitez que les personnes venant du privé qui sont nommées à un emploi de direction d'administration centrale ou de dirigeant d'établissement public soient soumises à une procédure de vérification de leur situation fiscale. À vrai dire, je ne vois d'ailleurs pas pourquoi vous entendez limiter ces vérifications à ces seuls cas de figure.

Sur le fond, si la personne n'a pas commis d'infraction incompatible avec la fonction publique et que la déclaration d'intérêt et la déclaration de patrimoine qu'elle a transmises à la HATVP ne soulèvent pas de difficulté, il n'est aucunement nécessaire de la soumettre à un contrôle supplémentaire. En outre, la procédure proposée ne s'articulerait que très difficilement avec le droit existant.

Demande de retrait, ou avis défavorable.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État. Même avis. J'ajoute que la HATVP peut, si elle le juge nécessaire, s'appuyer sur les précédentes déclarations fiscales des candidats, et qu'elle dispose également de sa déclaration patrimoniale, qu'elle peut contrôler en faisant des demandes d'information de toutes sortes.

Mme la présidente. La parole est à M. Matthieu Orphelin.

M. Matthieu Orphelin. Je vous présente mes excuses pour avoir présenté l'amendement n° 111 à la place de l'amendement n° 110. Je retire ce dernier, et j'aurai donc déjà défendu l'amendement n° 111.

(L'amendement n° 110 est retiré.)

Mme la présidente. La parole est à Mme Laurence Vichnievsky, pour soutenir l'amendement n° 1004.

Mme Laurence Vichnievsky. Il est de nature sémantique mais me paraît important dans la mesure où les mots ont un sens.

Avec cet amendement, il s'agit de revenir, dans l'alinéa 30 de l'article 16, à la formulation antérieure employant le terme « explication » plutôt que celui d'« information ».

L'administration ou le fonctionnaire sont tenus de fournir à la Haute Autorité toutes les informations nécessaires à l'exercice de ses missions. À ce titre, ils peuvent être amenés à répondre aux questions de la Haute Autorité en donnant non des informations mais des explications. Le terme « explication » doit donc, me semble-t-il, être conservé dans la loi.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

Mme Émilie Chalas, rapporteure. Chère collègue, nous avons déjà eu ce débat en commission. Je réitère la position de la commission qui préfère le terme « information », dont le sens est moins inquisiteur qu'« explication ».

Les fonctionnaires soumis au contrôle sont sensibles à cette différence. Il n'est, par ailleurs, pas question qu'ils soient mis en situation d'accusés lorsque la Haute Autorité souhaite des informations complémentaires.

Je demande donc le retrait de cet amendement, à défaut de quoi j'émettrais un avis défavorable.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État. Même avis. Parce que, justement, les mots ont un sens, nous préférons « information » à « explication ».

Mme la présidente. La parole est à Mme Laurence Vichnievsky.

Mme Laurence Vichnievsky. Vos arguments ne m'ont pas convaincue. Je maintiens donc l'amendement.

(L'amendement n° 1004 n'est pas adopté.)

Mme la présidente. L'amendement n° 484 de Mme Émilie Chalas est de coordination.

(L'amendement n° 484, accepté par le Gouvernement, est adopté.)

Mme la présidente. L'amendement n° 485 de Mme Émilie Chalas est également de coordination.

(L'amendement n° 485, accepté par le Gouvernement, est adopté.)

Mme la présidente. Je suis saisie d'un amendement n° 1090 qui fait l'objet d'un sous-amendement n° 1139.

La parole est à M. Fabien Matras, pour soutenir l'amendement.

M. Fabien Matras. Il propose d'élargir la publication des avis de la HATVP au départ des fonctionnaires vers le privé, au retour dans la fonction publique et au cumul d'activités, tout en préservant le respect du secret de la vie privée, du secret médical et de celui des affaires, et en respectant la demande, formulée par le Gouvernement en commission, que la publication ait lieu seulement si l'agent accepte le poste pour lequel il a demandé un avis.

Je tiens à préciser que la publication n'a pas pour but de jeter en pâture le nom des agents publics. Cette idée a été avancée, au cours des auditions, par des agents publics faisant des allers-retours entre le public et le privé, et qui souhaitent connaître la doctrine de la commission de déontologie.

La publication des rapports permettra également que les fonctionnaires et les agents publics prennent connaissance de la position de la HATVP à l'égard de leur situation.

Mme la présidente. La parole est à M. le secrétaire d'État, pour soutenir le sous-amendement n° 1139.

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État. Il a pour objet de retenir la publication des avis rendus par la Haute Autorité lorsqu'ils concernent les départs vers le secteur privé, les créations et les reprises d'entreprise ainsi que les retours dans l'administration, lorsqu'ils ont été suivis d'effet.

Sous réserve de l'adoption du sous-amendement, le Gouvernement est favorable à l'amendement de M. Matras.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

Mme Émilie Chalas, rapporteure. Les précisions qu'apporte l'amendement et le sous-amendement sont bienvenues. Avis favorables.

Mme la présidente. La parole est à Mme Cécile Untermaier.

Mme Cécile Untermaier. L'amendement 530, que je défendrai en même temps, visait justement à donner les précisions qu'apporte opportunément le sous-amendement du Gouvernement. Il faut que le nom de la personne soit indiqué dans l'avis rendu par la Haute Autorité. En revanche, son certificat médical ou tout ce qui relève du droit des affaires ne sont, bien sûr, pas publiés. Je préfère l'indiquer, car des personnes m'ont interrogé à ce sujet.

L'avis de la Haute Autorité sera public uniquement si la personne occupe le poste pour lequel elle avait demandé un avis. Il serait intéressant de faire en sorte que les avis rendus par la HATVP, que l'on peut considérer comme des cas d'école, soient mis à la disposition des chercheurs et de toutes les personnes qu'intéressent ces questions déontologiques.

Je pense qu'il faut qu'un débat ait lieu à ce sujet aujourd'hui, en séance, ou dans le cadre de la navette. Il serait en effet dommage que les avis de la Haute Autorité demeurent strictement opérationnels, et que l'important travail qu'elle réalise ne puisse être exploité.

Mme la présidente. La parole est à Mme Laurence Vichnievsky.

Mme Laurence Vichnievsky. Notre groupe avait déposé en commission un amendement visant à rendre public l'ensemble des avis sur les situations individuelles. Nous nous sommes rangés à l'avis qu'a formulé en commission notre collègue Fabien Matras. J'ai par ailleurs entendu les arguments qu'a développés M. le secrétaire d'État en présentant son sous-amendement.

Nous soutiendrons la position du Gouvernement avec les mêmes réserves, ou plutôt les mêmes observations, que notre collègue Cécile Untermaier. Il serait en effet intéressant de connaître, après anonymisation des avis, la doctrine de l'autorité administrative indépendante, y compris pour les situations n'ayant pas donné lieu à une nomination par le Gouvernement.

Mme la présidente. La parole est à M. Olivier Marleix.

M. Olivier Marleix. Je me réjouis de l'importante évolution que représente la publication des avis de la commission de déontologie. Je me range par ailleurs à l'avis du Gouvernement, car il est logique que soient publiés seulement les avis suivis d'une nomination. En revanche, un avis faisant suite à une demande d'information de la part de l'agent n'a pas à être publié.

Toutefois, je ne suis pas certain de bien comprendre le sous-amendement du Gouvernement, qui paraît d'ailleurs avoir été rédigé à la hâte car l'exposé des motifs comporte une faute d'orthographe.

Le passage du sous-amendement me posant problème est le suivant : « Les avis mentionnés au 5^o dudit II ne sont rendus publics que lorsque l'agent concerné a effectivement été recruté par l'administration. »

Il me semble que l'on parle d'agents qui partent dans le secteur privé, donc je ne comprends pas bien l'objet de ce sous-amendement ni la façon dont il s'insère dans le texte.

Mme la présidente. La parole est à M. le secrétaire d'État.

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État. Je voudrais apporter deux éléments de réponse.

Je réponds d'abord, dans l'ordre chronologique, à Mmes Untermaier et Vichnievsky : le rapport annuel de la HATVP constituera sans doute une source utile pour rappeler la doctrine qui a été celle sur laquelle la commission de déontologie s'est appuyée pour former ses avis défavorables.

Je ne doute pas qu'un certain nombre de dispositions soient prises pour garantir à la fois l'archivage et l'accès nécessaires au travail universitaire que vous avez évoqué.

J'en viens à la remarque de M. Marleix : dans la modification que nous apportons, puisqu'il s'agit d'un travail itératif que nous menons là, nous avons voulu cibler, avec ce sous-amendement, les retours vers l'administration.

Les avis publiés en cas de départ vers le secteur privé font déjà l'objet d'une publication dans des conditions qui avaient été définies par les dispositions adoptées en commission.

En l'occurrence, le sous-amendement vise à préciser les choses pour les retours vers l'administration, étant entendu qu'un avis défavorable engage l'administration qui ne peut y déroger, ce qui rend moins utile, si l'on peut dire, en tout cas moins opportune, l'idée d'une règle systématique de publicité.

(Le sous-amendement n° 1139 est adopté.)

(L'amendement n° 1090, sous-amendé, est adopté et l'amendement n° 530 tombe.)

Mme la présidente. La parole est à M. Ugo Bernalicis, pour soutenir l'amendement n° 702.

M. Ugo Bernalicis. Dans le cas où un fonctionnaire ayant sollicité l'avis de la commission de déontologie pour partir dans le privé aurait obtenu de sa part un avis défavorable mais partirait quand même, nous proposons d'instaurer une obligation de transmission de l'information au procureur de la République. Il y a en effet eu jusqu'à présent très peu de poursuites judiciaires engagées dans ce cas de figure.

Si l'on peut croire que c'est implicitement le cas et que l'information lui serait dans ce cas transmise, on préfère le préciser dans la loi.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

Mme Émilie Chalas, rapporteure. Nous avons déjà abordé cette question des sanctions pénales en commission. Aujourd'hui, la loi prévoit effectivement des sanctions disciplinaires contre le fonctionnaire, ou une rupture de contrat dans le cas d'un contractuel.

En outre, si l'intéressé se trouve, du fait du non-respect de l'avis de la HATVP, en situation de prise illégale d'intérêt, il s'expose naturellement aux sanctions pénales prévues par l'article 432-13 du code pénal, soit trois ans de prison et 200 000 euros d'amende.

Je ne crois donc pas utile de prévoir des sanctions pénales supplémentaires. L'avis de la commission est donc défavorable.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État. Même avis.

Mme la présidente. La parole est à M. Ugo Bernalicis.

M. Ugo Bernalicis. J'aurais pu tomber d'accord avec la rapporteure si mon amendement avait prévu des sanctions pénales supplémentaires, mais ce n'est pas le cas : il ne prévoit en effet que la transmission de l'information au procureur de la République afin qu'il juge si des poursuites sont nécessaires ou non et s'il doit appliquer précisément les sanctions pénales existantes.

Je ne comprends donc pas l'argumentation de la rapporteure.

Mme la présidente. La parole est à M. Olivier Marleix.

M. Olivier Marleix. Le sujet abordé par M. Ugo Bernalicis est évidemment très important.

Lors des auditions que nous avons menées avec Fabien Matras, nous avons eu l'occasion d'auditionner le président de la HATVP, Jean-Louis Nadal, qui nous a indiqué qu'il existe dans le code pénal deux approches du délit de prise illégale d'intérêt, dont l'une est spécifique : c'est ce que l'on appelle le délit de pantouflage.

Il désigne le fait pour un fonctionnaire d'aller travailler dans une entreprise avec laquelle il a entretenu un lien : nous y reviendrons dans la suite de la discussion du texte.

Or on dénombre en un siècle à peine une dizaine de poursuites engagées sur le fondement de cette disposition du code pénal.

J'ai eu la curiosité d'aller vérifier la jurisprudence : en réalité, sur la dizaine de cas, la majorité concerne des élus locaux.

C'est dire à quel point la sanction prévue et la simple mise en œuvre de l'action publique dans des affaires de prise illégale d'intérêt à l'occasion de pantoufflages est virtuelle, même si elle figure dans notre droit.

Le sujet revêt donc à mon sens une certaine importance.

J'ai le sentiment que le dispositif que nous construisons, notamment en confiant la police de ces aller-retours à la HATVP, qui est indépendante, qui disposera de ses propres moyens de contrôle et dont les décisions bénéficieront d'une certaine publicité, et qui publiera également, grâce à un amendement déposé par Fabien Matras – que nous examinerons un peu plus loin au cours de la discussion –

un rapport annuel relatif aux agents concernés, va effectivement lui permettre d'être en mesure d'enclencher des poursuites pénales lorsqu'il y aura lieu de le faire.

Ce dispositif constitue peut-être la bonne réponse, à condition que nous adoptions plus tard l'amendement de Fabien Matras et que nous le fassions dans de bonnes conditions, c'est-à-dire sans qu'un sous-amendement du Gouvernement vienne en quelque sorte l'escamoter.

(L'amendement n° 702 n'est pas adopté.)

Mme la présidente. Je suis saisie de quatre amendements, n° 914 rectifié, 454, 524 et 867, pouvant être soumis à une discussion commune.

Les amendements n° 454 et 524 sont identiques.

La parole est à M. Fabien Matras, pour soutenir l'amendement n° 914 rectifié.

M. Fabien Matras. Cet amendement a pour objet de prévoir des sanctions pour les agents omettant de faire leur déclaration auprès de la HATVP, ou qui ne respecteraient pas ses avis.

Il faut à mon sens avoir un débat sur ce sujet. Le groupe La République en marche, comme d'autres, propose en l'espèce des sanctions pénales.

Je sais que des sanctions disciplinaires, qui sont relativement lourdes, sont déjà prévues par le projet de loi, avec notamment la possibilité de résilier le contrat de l'agent concerné.

Si M. le secrétaire d'État nous rassure quant à la volonté ferme du Gouvernement de tenir sur l'application des sanctions disciplinaires, nous serons en mesure de retirer cet amendement.

Mme la présidente. Nous en venons aux amendements identiques, n° 454 et 524.

La parole est à M. Olivier Marleix, pour soutenir l'amendement n° 454.

M. Olivier Marleix. Une sanction disciplinaire ne peut être la seule réponse aux manquements aux prescriptions et aux injonctions de la HATVP.

En effet, si l'on prend le cas d'un agent ayant quitté la fonction publique, qui en a même démissionné et à qui la HATVP signifie tout de même qu'il ne respecte pas ses observations, la sanction disciplinaire lui fait évidemment une belle jambe, si je puis dire.

Si la sanction disciplinaire est applicable et a du sens pour l'agent qui revient dans l'administration, elle n'en a évidemment aucun pour l'agent qui l'a quittée. Notre arsenal a donc besoin en plus d'une sanction pénale.

Mme la présidente. La parole est à Mme Cécile Untermaier, pour soutenir l'amendement n° 524.

Mme Cécile Untermaier. Je souscris aux propos qui viennent d'être tenus par Olivier Marleix : on s'est aperçu qu'en fait, les sanctions disciplinaires, ça ne fonctionne pas, surtout, bien évidemment, pour ceux qui sont à l'extérieur de l'administration.

Nous sommes en train de mettre en place une institution puissante et exemplaire : il faut qu'elle ait les moyens de sa politique et du respect de la déontologie qu'on lui confie.

Je considère donc pour ma part qu'un dispositif pénal est nécessaire parce qu'il serait à la hauteur de nos exigences en matière de déontologie.

Mme la présidente. La parole est à Mme Emmanuelle Ménard, pour soutenir l'amendement n° 867.

Mme Emmanuelle Ménard. Je suis du même avis que mon collègue Marleix : il s'agit d'appliquer une peine des plus strictes aux fonctionnaires qui ne transmettraient pas les informations demandées par la HATVP dans le cadre d'une enquête.

Aujourd'hui, ces manquements sont uniquement sanctionnés par des mesures disciplinaires ou par des retenues sur pension.

Une peine aussi sévère que celle que nous proposons peut surprendre, mais elle me semble nécessaire pour empêcher les abus qui doivent être sanctionnés : l'impunité ne doit pas avoir sa place au sein de la fonction publique.

Il ne s'agit pas seulement d'une mesure pour l'image de celle-ci : c'est aussi une action en faveur de tous ces fonctionnaires qui eux n'abusent pas du système, qui travaillent chaque jour avec efficacité et qui rendent des comptes à la HATVP.

C'est aussi une question de respect vis-à-vis des Français qui financent quotidiennement, par leur travail et par leurs impôts, la fonction publique.

Les Français doivent avoir confiance et croire en une institution efficace et transparente. Dès lors, un fonctionnaire qui ferait obstruction à une enquête menée par la HATVP doit être puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende.

Si cette peine peut effectivement paraître sévère, c'est justement parce que les enjeux sont importants : elle doit être réellement dissuasive et donner du poids à cet organisme indépendant qu'est déjà et que sera la HATVP, qui ne disposera plus seulement d'un pouvoir d'injonction.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

Mme Émilie Chalas, rapporteure. Nous en avons déjà parlé en commission : je reste assez réservée quant à la création de nouvelles sanctions à l'égard des fonctionnaires.

Je rappelle tout d'abord que les intéressés qui ne transmettent pas leurs déclarations d'intérêts et – ou – de patrimoine à la HATVP s'exposent d'ores et déjà à des peines de trois ans de prison et 45 000 euros d'amende dans le premier cas, et d'un an de prison et 15 000 euros d'amende dans le second, comme le prévoit l'article 25 sexies de la loi de 1983.

Par ailleurs, la loi prévoit, je viens de le dire, des sanctions disciplinaires contre le fonctionnaire, ou une rupture de contrat dans le cas d'un agent contractuel.

Enfin, si l'intéressé se trouve, du fait du non-respect de l'avis de la HATVP, en situation de prise illégale d'intérêt, il s'expose naturellement aux sanctions pénales prévues par l'article 432-13 du code pénal, soit trois ans de prison et 200 000 euros d'amende.

Je ne crois donc pas utile de prévoir des sanctions pénales supplémentaires pour les fonctionnaires. Avis défavorable.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État. Le Gouvernement est, comme la rapporteure, réservé quant à l'opportunité de créer des sanctions pénales.

Je souhaite en revanche rappeler le dispositif qui existe et à la bonne application duquel nous devons veiller.

Aujourd'hui, des sanctions disciplinaires peuvent être prises : elles peuvent être accompagnées d'une retenue sur pension de 20 % lorsque le fonctionnaire concerné est retraité, de l'impossibilité de recruter pendant trois ans un agent contractuel qui n'a pas respecté les avis en question, et de la fin du contrat de travail.

Je le précise notamment à votre intention, monsieur Marleix, puisque vous avez, comme Mme Untermaier, évoqué le cas d'un agent qui quitterait la fonction publique pour signer un contrat de travail.

Aux alinéas 44 et suivants de l'article 16, c'est-à-dire au XI, et plus précisément à l'alinéa 48, il est précisé : « [...] Il est mis fin » – lorsque l'avis n'est pas respecté – « 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. »

Cela signifie que l'on inscrit dans la loi la résiliation du contrat de travail, qu'il soit de droit public ou de droit privé : cela répond à votre attente à l'égard de fonctionnaires qui quitteraient l'administration pour se faire engager par ailleurs au moyen de contrats de forme différente.

Je précise, et cela figure dans le projet de loi, que, s'agissant des sanctions disciplinaires, nous aurons l'occasion tout à l'heure, lors de l'examen de l'amendement n° 1087 de M. Fabien Matras, de proposer deux sous-amendements visant à faciliter la mise en œuvre de ces sanctions disciplinaires, notamment au moyen d'un dispositif d'information et de communication directe auprès de l'autorité hiérarchique des agents concernés.

Cette autorité pourra ainsi appliquer lesdites sanctions disciplinaires et assurer un meilleur suivi de celles-ci ainsi que des avis rendus par la HATVP.

En raison du renforcement des sanctions disciplinaires, des modalités de sanction et de pénalisation que je viens d'évoquer ainsi que de l'amélioration globale du dispositif de suivi et d'information des avis négatifs et de la nécessité de les observer, je demande le retrait des amendements en discussion commune au bénéfice des amendements suivants et des sous-amendements que j'ai évoqués.

Mme la présidente. La parole est à Mme Laurence Vichnievsky.

Mme Laurence Vichnievsky. Je m'étonne de ne pas avoir moi-même déposé le même amendement dès l'examen du projet de loi en commission.

En effet, il s'agit d'envisager des situations qui ne sont pas à l'heure actuelle visées par les textes existants. Si l'on donne des prérogatives à une instance sans prévoir de sanctions, cela me paraît assez vain.

Il nous est répondu que les sanctions disciplinaires suffisent, et qu'il existe déjà des sanctions pénales : certes, mais pas pour les mêmes cas.

Je crois qu'un tel amendement doit être soutenu comme doivent l'être ceux qui ont été déposés par nos autres collègues. En tout cas mon groupe le votera.

Mme la présidente. La parole est à M. Olivier Marleix.

M. Olivier Marleix. Les trois cas que soulève Mme la rapporteure montrent qu'il y a bien un trou dans la raquette, qui correspond à la situation où un agent public démissionne pour aller dans le secteur privé nonobstant l'avis défavorable de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.

J'entends la réponse de M. le secrétaire d'État : ce cas est couvert par l'alinéa 48, qui prévoit qu'il sera mis fin au contrat. La loi ferait donc que le contrat entre le fonctionnaire démissionnaire, devenu citoyen lambda, et son employeur privé sera rompu de plein droit. Comment dire ? Je serais impressionné par cette disposition si elle s'avérait applicable. Malheureusement, j'en doute, car il faudrait prévoir la dimension extraterritoriale de cette mesure. Peut-être, d'ailleurs, faudrait-il travailler sur cette question, les cas de pantouflage les plus problématiques étant ceux qui s'inscrivent dans le cadre de la « guerre économique » – expression qui n'est guère employée dans notre pays ; ce sont des pantouffles destinés à abaisser le niveau de vigilance de l'État. Dans cette hypothèse, l'employeur peut fort bien être étranger – une banque d'affaires dont le siège est à Londres, par exemple –, auquel cas il ne s'agit pas d'un contrat de droit français. Il faudrait s'assurer que, dans ce cas-là, les dispositions que vous évoquez s'appliquent aussi – mais il est vrai que l'amende de 15 000 euros que je propose serait alors quelque peu dérisoire.

Mme la présidente. La parole est à Mme Cécile Untermaier.

Mme Cécile Untermaier. Je ferai deux remarques.

Premièrement, ces amendements, qui proviennent de différents bancs, tendent à aligner la sanction de la désobéissance à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique sur les sanctions appliquées en matière de déclarations d'intérêt et de déclarations de patrimoine. Je trouve, pour ma part, que la gravité des faits est presque équivalente, et je ne vois donc pas pourquoi les sanctions seraient différentes. Serait-ce parce qu'il s'agit, en l'espèce, de fonctionnaires ? C'est, en tout cas, la question que l'on va nous poser. Je crois que nous devons suivre la logique voulant qu'on applique, dans ce cas de figure, la même règle pénale que celle qui a été retenue pour l'absence ou le défaut de déclaration d'intérêt ou de déclaration de patrimoine.

Deuxièmement, pour abonder dans le sens de Laurence Vichnievsky, la HATVP doit avoir un outil à sa main. Or, curieusement, dans votre dispositif, c'est l'administration qui reprendra la main pour sanctionner un mauvais comportement, alors que ce devrait être à la HATVP de suivre le dossier jusqu'au bout, c'est-à-dire jusqu'à la sanction.

Mme la présidente. La parole est à M. Fabien Matras.

M. Fabien Matras. Après avoir entendu les arguments du Gouvernement, le groupe La République en marche a décidé de retirer son amendement.

Je crois, par ailleurs, qu'il ne faut pas tout confondre. Si une personne omet de faire sa déclaration, le risque de conflit d'intérêts sera sanctionné par les sanctions disciplinaires qui ont été appelées. En revanche, si un agent ou un ex-agent se trouve en situation de prise illégale d'intérêts, il y aura, comme l'a souligné la rapporteure, des sanctions pénales. Il était important de le préciser.

(L'amendement n° 914 rectifié est retiré.)

Mme la présidente. La parole est à M. le secrétaire d'État.

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État. Je remercie Fabien Matras. Il a raison de dire que si la prise illégale d'intérêts était caractérisée ou notifiée dans l'avis de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, il y aurait des poursuites judiciaires et des sanctions pénales.

Monsieur Marleix, j'entends votre remarque sur l'extraterritorialité et votre invitation à y travailler. Je ne veux pas relativiser le risque que vous pointez, mais, avec les dispositions que nous proposons, nous rendons effectif, pour la première fois, le suivi des avis de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, et nous faisons en sorte que le non-respect de ceux-ci puisse, en pratique, déboucher sur des sanctions

Considérons donc l'avancée qui est faite, et partons du principe qu'il faut expérimenter et avoir confiance en l'avenir. J'ai, pour ma part, la conviction – et le travail que nous effectuons sur le sujet depuis quinze jours, alors même que la loi relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires n'a été adoptée qu'il y a trois ans, le démontre – que si nous réussissions à concevoir un dispositif susceptible de contenir les risques que vous évoquez concernant l'extraterritorialité ou que si nous considérons, dans deux ou trois ans, qu'il y a un problème et qu'il convient d'être encore plus ferme, nous saurions aller encore plus loin. Personne, en la matière, ne peut prétendre à la perfection, et je ne y prétends pas. En revanche, j'estime qu'il s'agit là d'une véritable avancée, et je pense qu'à ce stade, les sanctions pénales proposées seraient disproportionnées – surtout vu la nature des sanctions disciplinaires, et même administratives, retenues, avec la possibilité de résiliation du contrat telle qu'elle est inscrite à l'alinéa 48.

(Les amendements identiques n°s 454 et 524 ne sont pas adoptés.)

(L'amendement n° 867 n'est pas adopté.)

Mme la présidente. Je suis saisie d'un amendement n° 1087 rectifié, qui fait l'objet de plusieurs sous-amendements, n°s 1160, 1138 et 1145.

La parole est à M. Fabien Matras, pour soutenir l'amendement.

M. Fabien Matras. Cet amendement vise à instaurer un mécanisme de suivi des avis rendus par la HATVP. Les auditions que nous avons conduites avec Olivier Marleix ont montré que la principale difficulté du mécanisme précédent résidait dans le fait que la commission de déontologie de la fonction publique pouvait parfois poser des réserves, par exemple sous la forme d'une interdiction à l'agent d'entrer en contact avec telle ou telle administration, mais que personne ne s'assurait que ces réserves étaient bien respectées. Ce que nous proposons, à travers cet amendement, c'est que, chaque année, l'agent fasse, ainsi que son employeur, une déclaration dans laquelle il s'engage à respecter les réserves de la HATVP.

Mme la présidente. La parole est à M. Olivier Marleix, pour soutenir le sous-amendement n° 1160.

M. Olivier Marleix. Comme vient de le souligner Fabien Matras, il n'y a pas, aujourd'hui, de suivi des avis de la commission de déontologie, ce qui réduit à néant la portée de ceux-ci. En clair, il n'y a que le fonctionnaire lui-même qui dispose des informations sur ce qu'il n'a pas le droit de faire ; libre à lui de pactiser ensuite avec sa conscience. En théorie, son administration en est informée, mais les chefs de corps et secrétaires généraux de ministères destinataires de ces avis nous ont tous dit, sans exception, qu'ils ne faisaient pas la police et ne vérifiaient pas s'ils étaient respectés. Cette situation est quand même préoccupante.

La publicité des avis permettra d'y remédier, mais ce que propose Fabien Matras à travers son amendement va encore plus loin, puisqu'il s'agit d'obliger l'agent à rendre compte de ses actes et à déclarer qu'il respecte bien les prescriptions de la Haute Autorité.

Le Gouvernement a déposé un sous-amendement qui vise à limiter à trois ans la durée de cette obligation de rapport. Cela me gêne beaucoup, car je perçois, derrière, l'envie de l'administration de réduire la portée du contrôle que nous tentons de lui imposer. Le problème, c'est qu'aujourd'hui les prescriptions de la commission de déontologie ne portent pas sur trois ans. Elles restent valides aussi longtemps que dure la disponibilité, ce qui peut aller jusqu'à dix ans ; dans le cas d'une démission, cela peut durer encore plus longtemps. Sous-entendre que l'agent ne serait lié que pendant trois ans me paraît poser problème.

Je sais bien qu'en retenant cette durée, vous souhaitez aligner le dispositif sur celui applicable en cas de prise illégale d'intérêts. Or la situation est bien différente. La prise illégale d'intérêts est une faute pénale ; il ne s'agit plus, là, d'une demande de rapport, il s'agit d'une sanction, qui peut faire suite à un cas de conflit d'intérêts ou de trafic d'influence. Le champ couvert par la disposition dont nous parlons va bien au-delà. Limiter cette obligation de rapport à trois ans, alors même que les prescriptions qui s'y rapportent s'étendent sur une plus longue durée, me pose, à titre personnel, problème.

Je sais aussi, monsieur le secrétaire d'État, qu'en instituant une telle obligation formelle, on crée une contrainte pour les fonctionnaires à qui l'on demande de rendre compte annuellement qu'ils respectent bien les prescriptions de la Haute Autorité. Leur demander de faire cela pendant cinq, six ou sept ans peut certes paraître long et pénible. Toutefois, il convient de veiller à ce qu'il n'y ait pas de malentendu ; on pourrait, en effet, laisser croire qu'il faut respecter les prescriptions pendant trois ans et qu'après on pourrait s'asseoir dessus – ce qui serait, pour le coup, un vrai recul par rapport à l'état actuel du droit. C'est pourquoi je propose, dans mon sous-amendement, de porter cette durée à cinq ans. Cela me paraît raisonnable ; on peut supposer qu'ensuite la pédagogie aura fait son œuvre et qu'on aura bien intégré le respect des obligations déontologiques.

Quoi qu'il en soit, ce que j'attends de vous, monsieur le secrétaire d'État, c'est que vous soyez très clair sur le fait que ce que vous souhaitez limiter à une durée de trois ans, c'est l'obligation de rendre compte, et non le respect des prescriptions de la Haute Autorité.

Mme la présidente. Les sous-amendements n°s 1138 et 1145 peuvent faire l'objet d'une présentation groupée.

La parole est à M. le secrétaire d'État, pour les soutenir.

M. Olivier Dussopt, *secrétaire d'État*. En vérité, M. Marleix l'a déjà fait! (*Sourires.*)

J'ai dit que ces sous-amendements avaient vocation à faciliter la mise en œuvre des sanctions – ce qui est, je crois, une attente partagée. Nous prévoyons, à travers le sous-amendement n° 1145, une transmission directe des informations aux autorités compétentes, afin que celles-ci puissent mettre en œuvre les sanctions disciplinaires.

Comme je ne veux pas qu'il y ait de malentendu, je répondrai clairement à M. Marleix que la restriction à trois ans que nous proposons par le sous-amendement n° 1138 ne concerne que l'obligation de rendre compte, et non la durée de validité des avis ou des réserves formulées. Parce que je suis au banc du Gouvernement et que cela vaut engagement, je le redis explicitement : le dispositif que nous proposons ne cible que l'obligation de rendre compte.

J'ajoute, parce que je ne voudrais pas qu'il y ait d'autre malentendu, et bien que je sache que ce n'est pas ce que voulait dire M. Marleix dans son intervention, que si nous proposons de limiter cette obligation de rendre compte à une durée de trois ans, c'est pour retenir, dans un souci de lisibilité et aussi pour des raisons symboliques, une durée identique à celle qui encadre la commission du délit de prise illégale d'intérêts. Je ne voudrais pas qu'en retenant une autre durée, s'agissant d'une obligation d'une nature certes très différente, mais potentiellement beaucoup plus longue, on fasse peser une forme de soupçon presque permanent sur les agents publics qui font l'objet d'un avis de la Haute Autorité, avis assorti parfois de recommandations ou de réserves. On met déjà en place un mécanisme de suivi des avis et une obligation déclarative pendant trois ans, ce qui n'existait pas jusqu'à présent. C'est un double pas important.

Je crains qu'en allant plus loin, on ne laisse potentiellement entendre que nous n'avons pas confiance dans l'immense majorité de celles et ceux qui font une démarche de mobilité. Je l'ai dit ce matin, nous sommes convaincus que l'autorité de déontologie, qui est désormais la HATVP, a vocation à empêcher les mobilités inopportunes, celles qui interrogent la déontologie et posent un problème de morale républicaine. Mais nous sommes tout autant convaincus de la nécessité d'accompagner et de sécuriser les mobilités qui sont honnêtes, qui respectent les critères imposés et qui s'inscrivent dans le respect des valeurs et de la morale républicaines. Veillons donc, y compris dans l'affichage des mesures, à ne pas laisser accroire que nous ferions un procès d'intention. Je sais bien que tel n'était pas l'objet de l'intervention de M. Marleix, mais il faut prendre garde aux messages que l'on adresse à l'extérieur. Voilà pourquoi nous souhaitons limiter cette obligation déclarative à trois ans, durée à la fois raisonnable, facile à comprendre et qui n'envoie pas de messages contradictoires, quand bien même ceux-ci seraient dénués de portée juridique.

Pour toutes ces raisons, le Gouvernement est défavorable au sous-amendement n° 1160 – j'oserais même, monsieur Marleix, vous demander de le retirer, dans la mesure où j'ai apporté la précision que vous souhaitiez. Il émet un avis favorable sur l'amendement n° 1087 rectifié, sous réserve de l'adoption des deux sous-amendements qu'il a déposés.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

Mme Émilie Chalas, *rapporteuse*. Compte tenu des explications apportées par nos collègues et par le secrétaire d'État, la position de la commission sur le sous-amendement n° 1160 est identique à celle de M. le secrétaire d'État, à savoir une demande de retrait et, à défaut, un avis défavorable. Avis favorable, en revanche, sur les sous-amendements n°s 1138 et 1145 du Gouvernement, ainsi que sur l'amendement n° 1087, moyennant l'adoption de ces deux sous-amendements.

Mme la présidente. La parole est à Mme Cécile Untermaier.

Mme Cécile Untermaier. Je comprends bien les propos du Gouvernement, ainsi que la corrélation, sous forme de logique en miroir, qu'il souhaite mettre en place en optant pour une durée de trois ans. Ces sous-amendements suscitent néanmoins une interrogation à propos de la position de la HATVP, qui émettra des réserves en sachant que la situation qui les motive ne sera contrôlée que sur une durée de trois ans. Cela me laisse un peu perplexe quant au message qui sera envoyé, non plus cette fois aux fonctionnaires et contractuels, mais à la HATVP.

Faut-il en conclure qu'au-delà de trois ans, un avis émis avec réserves devient une incompatibilité ? En d'autres termes, si des réserves justifient une déclaration chaque année pendant quinze ans, cela devient un avis d'incompatibilité. Il faut nous poser ces questions.

Sans doute est-ce le travail mené au quotidien qui nous permettra d'apprécier cette question. En revanche, une durée de trois ou cinq ans ne me semble pas plus rationnelle face à une HATVP qui a pour mission d'émettre des réserves et de veiller à ce qu'elles soient respectées.

Mme la présidente. La parole est à M. Olivier Marleix.

M. Olivier Marleix. J'ai été rassuré par une partie des propos du secrétaire d'État, mais l'important, c'est ce que vient de rappeler Mme Untermaier : il n'est pas question ici d'une de ces déclarations que l'administration impose tous les jours aux Français, mais du cas où la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique exprimera des réserves à un agent parce qu'elle aura un doute sur la compatibilité de sa situation et sur un risque de conflit d'intérêts. C'est sur ce risque qu'elle demande de rendre des comptes.

Que l'on demande à l'agent lui-même de s'astreindre à attester qu'il n'outrepasse pas les obligations qui lui ont été fixées me paraît être la moindre des choses, et le fait de limiter ce rapport à une durée de trois ans me paraît être un message contre-productif et un peu trop limitatif. L'obligation que nous proposons de créer n'est pas délirante.

On a, par ailleurs, restreint le champ des publics désormais concernés par les avis de la Haute Autorité dans les cas de pantouflage, qui concernent maintenant un nombre réduit d'agents, qui occupent des fonctions plus importantes et présentant des risques de conflits d'intérêts plus importants. Retenir une durée de cinq ans pour la période durant laquelle il faudra rendre régulièrement des comptes me paraît plus opportun que de la fixer à trois ans. Je maintiens donc mon sous-amendement.

(Le sous-amendement n° 1160 n'est pas adopté.)

(Les sous-amendements n°s 1138 et 1145, successivement mis aux voix, sont adoptés.)

(L'amendement n° 1087 rectifié, sous-amendé, est adopté.)

Mme la présidente. Sur l'article 16, je suis saisie par le groupe La République en marche d'une demande de scrutin public.

Le scrutin est annoncé dans l'enceinte de l'Assemblée nationale.

L'amendement n° 111 de M. Matthieu Orphelin est défendu.

Quel est l'avis de la commission ?

Mme Émilie Chalas, rapporteure. Défavorable.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État. Même avis.

Mme la présidente. La parole est à M. Matthieu Orphelin.

M. Matthieu Orphelin. J'aurais souhaité retirer cet amendement après avoir eu quelques échanges sur le sujet. J'espère qu'à défaut d'avoir, faute de temps, pu entendre des arguments ici, je les connaîtrai ultérieurement.

Mme la présidente. La parole est à M. le secrétaire d'État.

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État. Je ne voudrais pas, monsieur Orphelin, vous laisser dans la frustration ! (*Sourires.*) Si le dispositif ne nous paraît pas pertinent, c'est pour deux raisons.

En premier lieu, il ne nous semble pas opportun de créer une règle spécifique pour les directeurs d'administration centrale, alors que les règles fixées par la loi sur la transparence des rapports entre les représentants d'intérêts et les pouvoirs publics concernent les relations entre les représentants d'intérêts et les membres du Gouvernement, ceux des cabinets ministériels, les parlementaires et leurs collaborateurs, les présidents et membres des AAI – autorités administratives indépendantes – et des API – autorités publiques indépendantes –, et les fonctionnaires « nommés dans l'un des emplois dont le niveau hiérarchique ou la nature des fonctions le justifient », dont les directeurs d'administration centrale.

En second lieu, nous ne sommes pas favorables à cette mesure, car les réunions visées par l'amendement sont généralement préparatoires, et donc souvent, sinon même la plupart du temps, légitimes, et relèvent d'un travail de réflexion dont la publication ou la publicité automatiques ne nous paraît pas nécessairement opportune.

Mme la présidente. La parole est à M. Matthieu Orphelin.

M. Matthieu Orphelin. Merci, monsieur le secrétaire d'État, de ces explications, qui m'amènent à retirer mon amendement.

(*L'amendement n° 111 est retiré.*)

Mme la présidente. La parole est à M. le secrétaire d'État, pour soutenir l'amendement n° 1122.

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État. Il s'agit là d'une première suite à l'échange que nous avons eu tout à l'heure à propos des référents déontologues. Il convient de renforcer le rôle de ces derniers, en précisant leurs missions et leur capacité d'action, et en indiquant aussi que le ministre chargé de la fonction publique coordonne l'action des référents déontologues de chacun des ministères dans leurs missions, les accompagne par des actions de formation, de

diffusion de recommandations et de bonnes pratiques. Cela implique évidemment des échanges avec la HATVP, sans remettre en cause la question du lien hiérarchique que j'évoquais tout à l'heure.

L'amendement précise par ailleurs que le ministre chargé de la fonction publique remet chaque année un rapport sur les activités des référents déontologues au Premier ministre et au Parlement, afin que chacun puisse en être informé.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

Mme Émilie Chalas, rapporteure. En cohérence avec la position que j'ai tenue tout à l'heure à propos de l'amendement de Mme Untermaier, je ne crois pas qu'il soit opportun, à ce stade, compte tenu des propos que vient de tenir M. le secrétaire d'État, d'allouer au ministre et à la DGFP, la direction générale de la fonction publique, l'ensemble des dispositions telles qu'elles sont rédigées dans cet amendement – à savoir, pour reprendre exactement les termes de l'amendement, la mission de les « accompagner par des actions de formation, de diffusion de recommandations et de bonnes pratiques ».

L'idée était, en effet, lorsque nous en avons débattu tout à l'heure, que nous pourrions trouver un dispositif pour remédier au risque de lien hiérarchique en matière de formation. Dans le cas présent, la diffusion de recommandations et de bonnes pratiques me semble devoir relever plutôt de l'AAI, et donc de la HATVP. Je vous propose donc, compte tenu de ce que vous nous avez dit tout à l'heure, de discuter d'un dispositif en vue de l'examen du texte au Sénat et d'en reparler, car il me semble que nous pourrions trouver, sur cette ligne, un compromis. Avis défavorable.

Mme la présidente. La parole est à M. le secrétaire d'État.

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État. Je tiens à insister sur le fait que les référents étant des agents de l'État affectés dans les services des ministères, le fait de confier au ministre chargé de la fonction publique – aujourd'hui ou demain, car peu importe le titulaire du poste – la mission de les coordonner et de diffuser les bonnes pratiques me paraît être de bon aloi et devoir permettre également un travail partenarial, et non pas hiérarchique, avec l'autorité administrative indépendante qu'est la HATVP.

Ces dispositions me semblent donc être de nature à renforcer le rôle des référents déontologues sans compromettre ni contrarier la possibilité d'un partenariat avec la HATVP et de s'appuyer sur l'expérience de celle-ci pour animer ce réseau.

Puisqu'il s'agit d'agents de l'État, il paraît assez logique que ce soit l'État, en tant qu'employeur, qui en assure l'animation, la coordination et même la formation, car, qu'on le veuille ou non et quelle que soit l'idée qu'on s'en fait, la formation qui leur sera dispensée au titre de la formation continue relèvera des lignes de formation des agents de la fonction publique d'État.

Cela ne contredit pas, y compris d'ici à l'examen du texte au Sénat, notre objectif d'avancer pour obtenir une meilleure articulation de ce travail avec celui de la HATVP, mais il me semble que cela permet de renforcer le rôle des référents déontologues, le Gouvernement s'obligeant, avec cet amendement, à rendre compte au Parlement et au Premier ministre de ce qu'il fait en matière d'animation des réseaux de déontologues sur les territoires et dans les ministères.

Mme la présidente. La parole est à Mme la rapporteure.

Mme Émilie Chalas, rapporteure. Tous les déontologues ne sont pas fonctionnaires. Dans la fonction publique territoriale ou hospitalière, ils ne le sont quasiment jamais. Dès lors, donc, que la déontologie doit s'appliquer de façon coordonnée dans les trois versants, et même si le fait que la HATVP travaille en proximité avec les services ministériels sur la déontologie est une évidence pour moi comme pour vous, je vous suggère de renverser le miroir et de confier cette responsabilité à l'AAI par un dispositif que vous-même ou le Sénat pourrez proposer. Il faut certes que cette coordination puisse avoir lieu et s'opérer en bonne intelligence avec les services de l'État – au sein desquels, je l'entends bien, les déontologues sont des fonctionnaires –, mais il faut aussi, de façon générale et cohérente, que cette mission soit confiée à l'AAI, en collaboration avec vous.

(L'amendement n° 1122 n'est pas adopté.)

Mme la présidente. Je mets aux voix l'article 16, tel qu'il a été amendé.

(Il est procédé au scrutin.)

Mme la présidente. Voici le résultat du scrutin :

Nombre de votants	40
Nombre de suffrages exprimés	39
Majorité absolue	20
Pour l'adoption	37
contre	2

(L'article 16, amendé, est adopté.)

M. Guillaume Gouffier-Cha. Madame la présidente, je demande une suspension de séance de quinze minutes et je propose aux responsables des différents groupes de nous retrouver au salon Delacroix.

Suspension et reprise de la séance

Mme la présidente. La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à seize heures vingt-cinq, est reprise à seize heures cinquante.)

Mme la présidente. La séance est reprise.

Article 16 bis

Mme la présidente. Plusieurs orateurs sont inscrits sur l'article.

La parole est d'abord à Mme Laurence Vichnievsky.

Mme Laurence Vichnievsky. Nous avons déjà abondamment évoqué, dans le cadre de l'article 16, le principe même de la fusion de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique et de la commission de déontologie de la fonction publique, mais aussi la composition de l'autorité administrative indépendante qui en est issue.

Je tiens à saluer ici la continuité dont nous avons fait preuve depuis la loi pour la confiance dans la vie politique, à propos de laquelle nous avons pu dire ce matin qu'elle était incomplète. Mme la présidente de la commission des lois a eu l'heureuse initiative d'une mission d'information confiée à

nos collègues Matras et Marleix, et c'est à la suite et sous l'inspiration de leur rapport que nous avons travaillé sur le présent texte et préparé nos amendements.

S'agissant de la composition de l'autorité administrative indépendante, depuis le début de nos travaux, le groupe Mouvement démocrate et apparentés a clairement manifesté sa préférence pour un collège unique et une composition identique pour la délibération. Je ne reviendrai donc pas sur ce point, mais je rappelle qu'il est fondamental.

Concernant plus précisément la désignation des membres du collège de la Haute Autorité, nous préférons que les six magistrats soient élus par leurs pairs plutôt que désignés par leurs chefs respectifs; c'est une question de philosophie politique.

Je crois également, si je puis me permettre cette remarque, que l'interprétation gouvernementale du V de l'article 10 de la loi du 20 janvier 2017 est erronée. Nous étions, à l'origine, d'accord sur l'équilibre entre six membres de juridictions et six personnalités qualifiées. Je maintiens que la rédaction que nous avons proposée, dans un amendement commun à de nombreux groupes, selon laquelle l'un au moins des deux magistrats dans chacune des trois juridictions doit être en activité, ne souffre pas de critique.

S'agissant de la substitution de deux personnes nommées par le Gouvernement à deux personnes nommées par les présidents des assemblées – cette dernière version étant celle à laquelle nous étions parvenus dans le cadre des réunions qui se sont tenues entre l'examen du texte en commission et la séance –, notre groupe y est défavorable, pour deux raisons.

Premièrement, il s'agit d'équilibrer le poids du pouvoir exécutif par la représentation du Parlement et des juridictions, alors que le Président de la République nomme déjà le président de la Haute Autorité.

Deuxièmement – c'est sans doute la raison la plus importante, j'y insiste –, le Gouvernement étant à la tête de l'administration du pays, il ne me paraît pas souhaitable d'introduire au sein du collège chargé de statuer sur la déontologie de la fonction publique des personnes à sa discrétion, ou, en tout cas, nommées par lui. Nous créerions ainsi, alors même que nous traitons de déontologie, la possibilité d'une confusion des genres – qui peut ne pas se produire, mais vous savez combien l'apparence compte aujourd'hui. La rédaction sur laquelle notre groupe de travail, si je puis le qualifier ainsi, avait débouché convenait parfaitement aux missions de la HATVP nouvellement constituée.

Voilà pourquoi, à regret, car je souhaitais que nous aboutissions à un compromis – mais peut-être est-ce encore envisageable dans le cadre de la discussion à venir de l'article –, nous sommes défavorables au mode de désignation finalement choisi pour les deux personnalités qualifiées. Nous avons réfléchi à une autre formule; une désignation par le Président de la République nous aurait mieux convenu, mais elle n'est malheureusement pas possible légalement. Je ne vois donc pas comment mon groupe, compte tenu de ses convictions, pourrait adopter une autre position sur ce point.

Mme la présidente. La parole est à M. Olivier Marleix.

M. Olivier Marleix. Nous avons jusqu'à présent réalisé d'importantes avancées: intégration de la commission de déontologie au sein de la HATVP, publicité des avis de cette dernière sur les cas de pantouflage, pouvoir de suivi

et de sanction renforcé... autant de mesures qui vont dans le bon sens. Or nous en venons à un moment un peu plus critique de la discussion. Nous avons en effet quelque peu tâtonné sur le fait de savoir s'il fallait élargir la composition de la HATVP – question légitime dès lors que la Haute Autorité aura une charge de travail plus importante – en nommant des personnalités connaissant mieux la déontologie appliquée à la fonction publique que les personnalités actuellement prévues.

Je m'étais réjoui à l'idée que nous avançons du même pas après le dépôt, à l'initiative de la rapporteure, d'amendements identiques visant à la constitution d'un collège unique – et je ne partage pas du tout le choix du Gouvernement d'instaurer des formations spécialisées –, nécessaire à l'unité et à l'autorité de la HATVP et indispensable à la stabilité de sa jurisprudence. Ainsi prévoyez-vous de faire siéger, sans voix délibérative et en nombre aussi important que les autres membres, des chefs de service... Ce modèle ne peut pas fonctionner : on ne peut pas avoir, d'un côté, six personnes désignées pour six ans par le Conseil d'État, la Cour de cassation et la Cour des comptes et, de l'autre, des chefs de service qui peuvent changer tous les deux ans. Un tel modèle ne permettrait pas une jurisprudence stable, j'y insiste, et cela au détriment de la mission de la HATVP.

Nous proposons par ailleurs que le président de chaque assemblée parlementaire nomme non plus une, mais trois personnalités qualifiées. Nous souhaitons en outre, afin de les placer au-dessus de tout soupçon, que ces dernières soient nommées après avis conforme des commissions permanentes compétentes. N'oublions pas que la HATVP est la gardienne de la morale publique que nous prétendons réformer depuis quelques années. Aussi est-il très important, j'y insiste, de s'assurer que, par sa composition, elle est au-dessus de toute suspicion. C'est pourquoi les amendements du Gouvernement m'inquiètent quelque peu puisqu'ils modifient la composition de la HATVP et, partant, l'esprit de sa mission. En effet, la Haute Autorité, rappelons-le, vérifie la déclaration de patrimoine du Président de la République, celle des membres du Gouvernement, celle des membres du Parlement... Il paraît donc évident que ses membres ne sauraient être nommés par le Gouvernement lui-même.

Les différents groupes vont avoir l'occasion de marquer leur préférence pour telle ou telle solution. Reste que nous étions parvenus, au-delà des clivages, à en trouver une et il ne faudrait pas que le Gouvernement nous donne l'impression de vouloir reprendre la main. Le Président de la République a annoncé d'importantes évolutions de son côté : suppression de l'ENA, réforme de la haute fonction publique à travers la réforme de l'accès aux grands corps... Il est donc conscient qu'il y a une sorte de malaise. Aussi n'est-ce pas le moment pour le Gouvernement de donner l'impression d'essayer de se ménager des îlots d'entre-soi. C'est tout le contraire de ce que nous avons fait ensemble jusqu'à présent avec cet article. Je vous invite donc, monsieur le secrétaire d'État, à faire le maximum pour que nous aboutissions à une solution unanime. Nous sommes d'autant plus prêts à y travailler que cela ne nous semble pas impossible.

Nous sommes certes tenus par des règles constitutionnelles. S'il fallait faire entrer au sein du collège de la HATVP des représentants du pouvoir exécutif alors que son président est déjà nommé par le Président de la République, nous devrions voter une loi organique, ce que nous ne pouvons pas faire aujourd'hui. De votre côté, vous nous proposez la nomination par décret de personnalités qualifiées, ce qui nous paraît

assez étrange. Encore une fois, nous voulons bien en discuter mais il faudrait ajouter des garanties qui pour l'heure nous paraissent faire défaut.

Nous sommes parvenus à un consensus assez fort sur plusieurs points ; nous allons examiner des amendements identiques proposés par tous les groupes. Aussi, vraiment, je demande au Gouvernement de ne pas casser cette dynamique. L'enjeu est trop important : il s'agit tout de même, encore une fois, de la réforme de la déontologie et des mœurs publiques en France.

Mme la présidente. La parole est à M. Pascal Brindeau.

M. Pascal Brindeau. Je reprendrai les propos de nos collègues Vichnievsky et Marleix. La composition du collège de l'autorité indépendante issue de la fusion de la commission de déontologie et de la HATVP peut paraître une discussion assez technique alors qu'elle est, en réalité, très symbolique des principes que nous voulons appliquer concernant la déontologie de la vie publique. Ces principes sont assez simples et commandent les solutions proposées par les députés de l'ensemble des groupes.

Ainsi souhaitons-nous l'instauration d'un collège unique qui traite, même s'ils diffèrent, des enjeux de déontologie et de transparence concernant, d'une part, les élus, et, de l'autre, les membres de l'administration. En effet, si nous voulons que nos concitoyens reprennent confiance dans la vie publique, les dispositifs destinés à renforcer la transparence et la déontologie doivent être lisibles, c'est-à-dire compréhensibles et simples. Nous devons assurer une égalité de traitement entre les élus d'un côté et les membres des différentes administrations de l'autre. Pour ce qui est, plus précisément, de la composition du collège – et je rejoins les deux collègues qui se sont exprimés avant moi –, nous pensons que, outre la nomination de six magistrats, le fait que six personnalités qualifiées soient désignées indépendamment du pouvoir exécutif serait la meilleure solution, la meilleure garantie, précisément, contre toute critique quant à leur indépendance.

Le Gouvernement, par un amendement et plusieurs sous-amendements, remet en cause l'équilibre obtenu au terme de nos travaux en commission – et même au-delà – en introduisant la nomination de deux personnalités par le pouvoir exécutif. Ici aussi je partage l'avis de nos deux collègues : une telle nomination ne pourrait être que celle du Président de la République, selon la procédure prévue à l'article 13 de la Constitution, ce qui implique l'adoption d'une loi organique – bien sûr impossible étant donné l'avancement de l'examen du présent texte.

Les députés du groupe UDI, Agir et indépendants comprennent le vœu du Gouvernement de faire évoluer la composition du collège, en particulier en ce qui concerne les personnalités qualifiées qui doivent y être nommées ; mais ils lui demandent d'éventuellement surseoir à faire prévaloir sa volonté afin que l'on profite de la navette parlementaire pour trouver une solution qui satisfasse tous les groupes.

Mme la présidente. La parole est à M. Fabien Matras.

M. Fabien Matras. Je tiens avant tout à rappeler que la commission de déontologie n'est pas une autorité administrative indépendante mais un organisme composé de quatorze membres appartenant aux grands corps de l'État, rattaché directement au Premier ministre – ainsi, même si, dans les faits, la commission de déontologie est indépendante, elle ne l'est pas dans les textes. Au cours des auditions,

nous avons bien pu mesurer cette indépendance de fait : ni le présent gouvernement ni les gouvernements précédents ne lui ont donné de consignes. On ne sait pas, en revanche, ce qui pourrait advenir si un gouvernement voulait se servir de cette commission pour jouer sur la carrière des fonctionnaires et, pourquoi pas, organiser une chasse aux sorcières.

Aussi l'article 16 bis prévoit-il la fusion entre la commission de déontologie et la HATVP. La commission chargée du contrôle de la déontologie des fonctionnaires deviendrait ainsi une autorité administrative indépendante, donc détachée du pouvoir exécutif. C'est là déjà un signal fort que nous envoyons. Le chemin pour parvenir à cette solution a été long puisqu'il y a fallu plusieurs années – Cécile Untermaier l'a rappelé. Aussi, avant d'évoquer la composition de la nouvelle HATVP, devons-nous nous réjouir de l'avancée ainsi obtenue, grâce au travail de la rapporteure mais aussi de celui qu'Olivier Marleix et moi-même avons effectué au sein de la mission d'information sur la déontologie des fonctionnaires et l'encadrement des conflits d'intérêts. Mais si nous avons pu aboutir, c'est aussi parce que le Gouvernement a été le premier à accepter de travailler sur ce sujet et de fusionner la commission de déontologie et la HATVP.

Après cela, nous nous sommes interrogés sur le fait de savoir s'il fallait nommer un ou deux collègues. Nous avons choisi la solution la plus radicale, celle d'un collège unique et rééquilibré dans sa composition – puisque le nombre de magistrats a été diminué et que celui des personnalités qualifiées, augmenté. Nous avons donc déjà travaillé sur la composition de ce collège unique et il s'agit, je le répète, d'une avancée importante.

J'entends la volonté du Gouvernement. Je rappelle que le Premier ministre est le « patron » de l'administration française, ainsi que le précise la Constitution. Je comprends donc qu'au moment où l'on décide de fusionner la HATVP et la commission de déontologie, le pouvoir exécutif souhaite participer – quoique de façon minoritaire – à la composition de la nouvelle Haute Autorité ; et donc je comprends que le Gouvernement souhaite nommer deux personnalités qualifiées – deux seulement sur un total de treize membres. C'est en tout cas cohérent avec la volonté du constituant de faire du Premier ministre le chef de l'administration.

En cela, la Constitution répond à la question de savoir si l'autorité de nomination doit être le Président de la République ou le Premier ministre : il est cohérent que ce dernier participe à la désignation des membres de la HATVP.

Je voudrais insister sur le chemin parcouru. J'avais déposé une proposition de loi sur le sujet mais, Olivier Marleix en est témoin, il n'a pas été facile de parvenir à la fusion. Ce devrait être chose faite, ce qui nous permet de répondre à une attente forte de nos concitoyens en matière de transparence et d'exemplarité de l'administration, qui s'est exprimée sur les ronds-points mais aussi dans le cadre du grand débat national. La réforme que nous proposons répond à ce besoin.

Nous allons avoir des échanges sur la composition du collège de la HATVP, mais je ne voudrais pas que cela fasse oublier le chemin que nous avons parcouru tous ensemble. Je tiens à saluer la volonté manifestée par l'ensemble des groupes de travailler sur ce sujet.

Mme la présidente. La parole est à Mme Marietta Karamanli.

Mme Marietta Karamanli. En tant que responsable du groupe Socialistes et apparentés sur ce texte, je voudrais m'inscrire dans le prolongement des propos tenus par nos collègues. L'article 16 bis revêt à nos yeux une importance certaine ; son existence démontre que le Parlement, lorsqu'il fait preuve de volonté, peut faire avancer ses idées. Les réflexions de nos collègues – dont Cécile Untermaier pour notre groupe – ont notamment permis de s'accorder sur la nécessité d'instaurer un collège unique au sein de la Haute Autorité. Je veux dire au Gouvernement qu'il est essentiel de ne pas remettre en question le travail accompli, et je l'appelle donc à faire preuve d'un peu de sagesse, d'autant qu'il me paraît essentiel d'attendre le débat qui aura lieu au Sénat. Par ailleurs, je rappelle que nous tenons au caractère indépendant de la nouvelle autorité. Nous ne pouvons donc accepter que le Gouvernement impose la désignation de deux personnalités parmi ses membres. Cela irait à l'encontre de ce qui a été élaboré par la volonté de l'ensemble des parlementaires, tous groupes confondus.

Il est donc primordial que le Gouvernement ne cherche pas à imposer l'adoption des amendements qu'il a déposés sur l'article 16 bis. Nous tenons à assurer la stabilité et l'indépendance de l'institution, et nous sommes favorables au collège unique. Il ne nous paraît par ailleurs pas nécessaire d'autoriser le Gouvernement à désigner deux personnalités qualifiées, ainsi qu'il le propose. Nous voulons donner à nos concitoyens l'image de la volonté parlementaire, aujourd'hui celle de l'Assemblée nationale, demain celle du Sénat, s'agissant d'une autorité administrative indépendante qui n'est pas comme les autres, puisqu'elle sera la gardienne de la morale publique. Nous souhaitons donc, j'y insiste, qu'elle bénéficie d'une indépendance totale.

Mme la présidente. La parole est à M. Ugo Bernalicis.

M. Ugo Bernalicis. L'article 16 ayant été adopté, malgré les réserves que nous avons manifestées quant au périmètre des compétences dévolues à la Haute Autorité en matière de déontologie de la fonction publique, nous sommes plutôt favorables à l'existence d'un collège unique au sein de la nouvelle institution, mais hostiles à l'idée que le Gouvernement – ou plus généralement l'exécutif – puisse désigner certaines des personnalités qualifiées qui en seront membres. Je suis en revanche sensible à l'amendement n° 1047 de M. Molac visant à permettre la désignation d'un représentant d'une association de lutte contre la corruption : cette proposition rejoint celle que nous avons formulée à l'article 16.

Le collège unique est indispensable. La nomination de personnalités par le Gouvernement, elle, serait en contradiction avec l'indépendance de l'autorité. Certes, dans ce domaine, nous venons de loin, puisque la commission de déontologie de la fonction publique est aujourd'hui directement rattachée à l'exécutif. Cela étant, nous sommes ici pour affirmer ce que nous ferions si nous étions à votre place ; nous défendons nos convictions, pas des compromis. Vous aurez notre soutien concernant les amendements visant à instituer un collège unique, non sur ceux qui auront pour objet d'autoriser le Gouvernement à désigner des personnalités.

Mme la présidente. La parole est à Mme Emmanuelle Ménard.

Mme Emmanuelle Ménard. Le temps de parole des députés non inscrits étant extrêmement limité, je voudrais simplement indiquer que je m'associe aux collègues qui ont invoqué la nécessité d'un collège unique pour la future autorité. S'agissant de sa composition, j'approuve l'équilibre qui

avait été défini en commission. Je suis très hostile à la désignation de deux personnalités par l'exécutif. Une autorité chargée de la déontologie, y compris au sein de la fonction publique, ne doit pas être, de près ou de loin, suspectée d'un quelconque conflit d'intérêts, et doit pouvoir afficher une complète indépendance.

Mme la présidente. La parole est à M. le secrétaire d'État.

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État. Je voudrais remercier M. Matras pour ses propos – que, vous vous en doutez, je partage – même si, comme je l'ai dit il y a quelques heures, concernant le dispositif proposé au moyen d'amendements identiques par différents groupes, le Gouvernement exprime certaines nuances, voire des désaccords avec certaines des positions exprimées. Au préalable, je tiens à affirmer que la discussion sur la composition de la Haute Autorité ne doit pas effacer les avancées réalisées sur la question de la déontologie – ce n'est d'ailleurs pas ce qui transparait de nos échanges, d'ailleurs très apaisés. En effet, et M. Matras l'a dit, le dispositif adopté en commission et qui va être parachévé aujourd'hui revient à faire de la commission de déontologie de la fonction publique une autorité administrative indépendante. Mme Untermaier et Mme Karamanli ont certainement en mémoire les débats de 2016 sur la déontologie et les droits et devoirs des fonctionnaires. Si, à l'époque, nous avons fait preuve de la même fermeté, au Parlement, que celle que vous appelez de vos vœux aujourd'hui, peut-être le problème serait-il réglé depuis trois ans. Nous ne l'avions pas fait ; peut-être était-ce trop tôt. Mais aujourd'hui, nous avançons, et nous le faisons sur plusieurs sujets, parmi lesquels la publicité des avis, leur suivi, la systématisation et le renforcement des sanctions disciplinaires. Par ailleurs, nous avons institué ensemble un contrôle sur les retours ou les entrées pour les postes qui le justifient. Dans l'ensemble du débat sur la déontologie, ces dispositions sont, à mes yeux, les plus importantes.

J'en viens à la composition de la nouvelle autorité et à la nomination des personnalités qualifiées. Comme cela a été dit, le Gouvernement souhaite que l'exécutif puisse nommer deux personnalités qualifiées sur six, sans remettre en cause – vous en aurez confirmation à la lecture de nos sous-amendements – l'équilibre entre le nombre de magistrats et celui des personnalités qualifiées. Cela se justifie, à nos yeux, par le fait que le Premier ministre est le chef de l'administration et que cette Haute Autorité a vocation à examiner la situation des hauts fonctionnaires.

Je me permets d'aborder un autre point de manière très directe, car le caractère apaisé des débats nous prémunit contre les esclandres ou les scandales inutiles. Certains d'entre vous estiment que le Gouvernement ne peut pas nommer des personnalités qualifiées au motif que la Haute Autorité va examiner la situation de hauts fonctionnaires placés sous son autorité. Toutefois, on accepte, depuis la création de la HATVP – et on renforcerait cette faculté, quelle que soit l'issue du vote, avec le dispositif prévu par les amendements, éventuellement sous-amendés – que le Parlement nomme des représentants au sein de la Haute Autorité, lesquels contrôlent, comme pour les fonctionnaires, le respect de l'obligation de transparence et le patrimoine des parlementaires.

Mme Cendra Motin. Très bien !

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État. Parce que le Premier ministre est le chef du Gouvernement et se trouve à la tête de l'administration, il ne pourrait pas nommer des personnalités qualifiées chargées du contrôle de la déontologie des hauts

fonctionnaires, tandis que le Parlement nomme des personnalités qualifiées qui contrôlent les parlementaires. Le Parlement a-t-il une indépendance d'esprit supérieure à celle du Gouvernement ?

M. Ugo Bernalicis. Oui !

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État. Permettez-moi de penser que non. Nous faisons toutes et tous de la politique pour défendre nos convictions.

M. Ugo Bernalicis. Pour notre part, nous sommes élus !

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État. J'entends votre argument, monsieur Bernalicis – d'autant plus que je l'ai été moi-même –, mais le Gouvernement est nommé par le Président de la République et tire sa légitimité de la confiance de la majorité à l'Assemblée nationale, ce qui n'est pas rien.

Ces raisons expliquent notre désaccord sur ce point.

Enfin, et même s'il ne me paraît pas nécessaire d'ouvrir un débat parallèle sur cette question, je soulignerai qu'il existe de nombreuses autorités administratives indépendantes au sein desquelles les représentants de l'administration et de l'exécutif sont nommés par décret du Premier ministre ou des ministres concernés.

Mme la présidente. Je suis saisie d'un amendement n° 1124, qui fait l'objet de trois sous-amendements, n°s 1161, 1162 et 1163.

La parole est à M. le secrétaire d'État, pour soutenir l'amendement.

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État. Cet amendement vise deux objectifs. Le premier, que j'ai exposé, est de permettre au Gouvernement de nommer deux personnalités qualifiées au sein du collège de la HATVP. Le deuxième objectif consiste à autoriser la mise en place d'une formation spécialisée et restreinte pour étudier certains dossiers. Elle serait composée de trois des six personnalités qualifiées, de trois des six magistrats – un conseiller d'État, un conseiller maître à la Cour des comptes et un conseiller à la Cour de cassation – et de personnalités qualifiées appartenant au versant de la fonction publique où exerce le fonctionnaire concerné. Cette proposition est de nature à compléter le dispositif proposé par les parlementaires. L'examen par une formation restreinte et spécialisée des dossiers jugés les plus simples rendrait la nouvelle autorité plus efficace, ce qui est important dans la mesure où elle devra examiner un nombre de dossiers beaucoup plus important que l'actuelle HATVP.

Mme la présidente. La parole est à Mme Marietta Karamanli, pour soutenir le sous-amendement n° 1161.

Mme Marietta Karamanli. Comme nous l'avons dit, notre groupe est opposé à la volonté du Gouvernement de nommer deux membres de la Haute Autorité.

Vous avez évoqué, monsieur le secrétaire d'État, les débats de 2016. À l'époque, nous avons accompli un premier pas. Nous occupions alors les mêmes bancs, et nous avons défendu ensemble l'indépendance de l'institution. Je ne sais pas pour quelle raison nous n'avons pas pu aller jusqu'à la fusion, mais nous n'avons pas légiféré naguère pour aboutir aujourd'hui à la mise en cause de l'indépendance de cette autorité. Compte tenu des spécificités qu'elle présente – toutes les autorités administratives indépendantes ne sont pas identiques –, le Gouvernement doit faire l'effort de renoncer à nommer des personnalités en son sein.

Mme la présidente. La parole est à Mme Cécile Untermaier, pour soutenir le sous-amendement n° 1162.

Mme Cécile Untermaier. Cet amendement du Gouvernement nous surprend à un double titre. Premièrement, nous ne voulons pas d'une formation spécialisée. Au contraire, nous avons unanimement considéré qu'il fallait un collège unique pour des raisons que beaucoup d'entre nous ont exprimées et sur lesquelles je ne reviendrai pas. Deuxièmement, je comprends que le Gouvernement cède à la tentation de nommer des personnalités et craigne de laisser une pleine indépendance à la Haute Autorité. Comme le disait ma collègue Marietta Karamanli, lorsque nous avons créé la HATVP, en 2013, nous l'avons vraiment voulue indépendante. En 2016, nous avons voté une loi fondatrice sur la déontologie des fonctionnaires, qui fait date et qui est reconnue comme un texte précurseur – je tiens à le rappeler. Et lorsque, la même année, nous avons travaillé sur la loi Sapin 2, nous nous sommes interrogés sur la coexistence des collèges de déontologie et de la HATVP. Mais c'était encore trop tôt : il fallait attendre trois ans, laps de temps nécessaire pour que l'autorité démontre sa capacité à régler les questions difficiles qui lui étaient soumises. C'est à présent chose faite, et cela nous permet d'envisager les choses sereinement. Même si nous appartenons à l'opposition, il me semble que nous sommes aussi des bâtisseurs et que nous entendons, avec l'ensemble des groupes de l'Assemblée, construire un édifice qui constituera l'aboutissement de ce que nous avons mis en place en 2013 et en 2016.

Je n'ai donc l'impression de trahir personne et suis légitime, avec mon groupe, à défendre une HATVP constituée d'un collège unique et tête de réseau en matière de déontologie. En effet, cette dernière repose sur des principes, lesquels ne doivent pas être posés par l'administration, mais par une autorité indépendante.

Certes, deux membres sur treize nommés par le Gouvernement ne sont pas de nature à bouleverser la Haute Autorité, mais d'autres amendements tentent d'écorner son indépendance. Nous ne parlons pas de fonctionnaires qui viendraient corrompre la HATVP, mais nous sommes là dans ce que l'on appelle l'impartialité objective et subjective. La nature de la nomination fait partie de l'intégrité.

La HATVP a à connaître de la déontologie des fonctionnaires, si bien que leur employeur doit rester à l'extérieur. Il doit, de son côté, appliquer la déontologie définie par la HATVP, afin de déployer les bonnes pratiques et veiller à ce que les agents, contractuels ou fonctionnaires, mettent en œuvre les principes dégagés par la Haute Autorité. Les représentants du Gouvernement n'y ont donc pas leur place. Aucun membre du CSA n'est d'ailleurs nommé par décret. C'est certes le cas de certaines personnalités siégeant au collège de la CNIL, mais la Commission nationale de l'informatique et des libertés est la plus ancienne de toutes les autorités administratives indépendantes ; en outre, elle ne traite pas d'un sujet sur lequel il faut afficher une indépendance.

En dépit des avancées et du travail plutôt consensuel que la majorité et l'opposition réalisent sur cette question, nous sommes réticents à l'égard de cet amendement, monsieur le secrétaire d'État.

Mme la présidente. La parole est à M. Pascal Brindeau, pour soutenir le sous-amendement n° 1163.

M. Pascal Brindeau. Il s'agit d'un sous-amendement identique, visant à supprimer la nomination de deux personnalités qualifiées par décret. Comme je le disais tout à l'heure, nous souhaitons nous donner le temps, dans le cadre de la navette parlementaire, de trouver une solution sur ce point. Celle-ci pourrait revêtir la forme de dispositions transitoires, prises jusqu'à la promulgation d'une loi organique prévoyant la nomination de deux personnalités qualifiées par le Président de la République.

Le secrétaire d'État voyait une contradiction dans notre refus d'autoriser le Gouvernement à nommer deux personnalités à la HATVP au regard de notre consentement à la nomination par les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat de personnalités qualifiées ayant à connaître de questions de déontologie pouvant concerner des parlementaires et des élus. Mais cela n'est pas tout à fait comparable, car une nomination par décret n'est soumise à aucun contrôle ni autre forme de validation, alors que les nominations proposées par les présidents des deux chambres du Parlement doivent recueillir l'approbation des trois cinquièmes des membres de l'assemblée concernée. Il s'agit d'un contrôle démocratique, puisque majorité et opposition doivent trouver un consensus. C'est un symbole utile, car la question des nominations est éminemment symbolique, donc éminemment politique.

La HATVP traitant de la transparence de la vie publique en France et de la déontologie des élus, des hauts fonctionnaires et des fonctionnaires, il ne faut pas, pour sa crédibilité, que la nomination de deux de ses membres fasse peser sur elle, aux yeux de nos concitoyens et de l'opinion publique, la moindre suspicion sur sa totale indépendance. Voilà ce à quoi nous essayons de veiller. Nous ne sommes donc pas dans l'opposition frontale, vous l'avez bien compris, monsieur le secrétaire d'État. Nous souhaitons seulement prémunir les membres de cette autorité indépendante contre toute critique mettant en cause leur impartialité.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

Mme Émilie Chalas, rapporteure. Émettant un avis défavorable sur l'amendement du Gouvernement, je ne me prononcerai pas sur les sous-amendements.

Mon avis est défavorable pour la raison que vous connaissez, monsieur le secrétaire d'État, et qui a plus à voir, contrairement à ce qu'ont mis en avant mes collègues, avec la création d'une formation spécialisée qu'à la nomination de deux personnalités qualifiées par le Gouvernement.

Nous souhaitons conserver le résultat du travail accompli de façon collégiale en commission, à savoir la fusion de la HATVP et de la commission de déontologie dans un collège unique. Les dispositions de votre amendement sur la formation spécialisée contrecarrent cette vision. L'avis est défavorable pour cette raison.

Mme la présidente. La parole est à M. le secrétaire d'État.

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État. J'entends la déclaration de Mme la rapporteure sur l'amendement n° 1124 et je comprends de ses propos qu'elle ne l'aurait pas plus accepté s'il avait été sous-amendé. Le Gouvernement regrette évidemment cette position et redit son attachement à l'existence d'une formation spécialisée au sein de la HATVP, eu égard aux nouvelles prérogatives dont nous la dotons. Je maintiens donc l'amendement.

Mme la présidente. Quel est votre avis sur les sous-amendements, monsieur le secrétaire d'État ?

M. Olivier Dussopt, *secrétaire d'État.* Défavorable, évidemment.

Mme la présidente. La parole est à Mme Laurence Vichnievsky.

Mme Laurence Vichnievsky. J'ai déjà fait part, en m'exprimant sur l'article, de la position de mon groupe, mais je veux revenir sur le collège unique, principe auquel nous tenons. J'avais envisagé l'existence d'un collège unique avec deux formations spécialisées, mais nous avons beaucoup échangé et bien travaillé jusqu'à parvenir à une rédaction commune. Le Gouvernement doit l'entendre, car une telle unanimité, couvrant également les détails, n'est pas si fréquente. Nous sommes tous d'accord pour que six magistrats et six personnalités qualifiées, désignées par les deux chambres, composent le collège de la HATVP. En effet, la déontologie étant la même pour tous, il n'y a pas de raison de prévoir une formation spécialisée pour la fonction publique ni que le collège unique ne statue pas sur l'ensemble des dossiers relatifs à la vie publique.

Enfin, monsieur le secrétaire d'État, pour compléter ce que M. Brindeau opposait à votre argument concernant la nomination de parlementaires à la HATVP par les présidents des deux assemblées, je rappellerai que ces derniers ne sont pas nos supérieurs hiérarchiques.

Mme la présidente. La parole est à M. Olivier Marleix.

M. Olivier Marleix. Monsieur le secrétaire d'État, l'amendement n° 1124 concentre tous les défauts des dispositions que nous avons écartées en commission.

La formation spécialisée que vous proposez, composée de six membres en plus du président, et assistée de nombreux représentants de l'administration, n'aurait plus rien à voir avec l'équilibre du collège unique de la HATVP. Votre amendement tend en réalité à recréer la commission de déontologie au sein de la Haute Autorité, à savoir une formation davantage à la main du Gouvernement. En effet, même s'ils n'ont pas de voix délibérative, vous mettez tellement de fonctionnaires autour de la table que cela revient à reconstituer l'entre-soi auquel l'Assemblée vous a fait renoncer. Il faut corriger ce défaut et s'opposer à cette tentative qu'à l'administration de sauver les meubles ; elle me paraît vraiment déplacée.

Par ailleurs, l'amendement tend à modifier le collège de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique. Une fois encore, on peut comprendre que l'exécutif veuille y être représenté. Avant le pouvoir de nomination du Premier ministre, il y a celui du Président de la République ; en effet, l'article 13 de la Constitution dispose que le Président nomme aux emplois civils et militaires de l'État, le pouvoir de nomination du Premier ministre, reconnu par l'article 21, n'étant que subsidiaire. Dans un grand esprit d'ouverture, j'étais prêt à me résoudre à ce que le Président de la République nomme deux personnalités. La procédure entourant une nomination du Président étant relativement sacralisée et comprenant, comme l'a dit Pascal Brindeau, le vote des commissions des lois des deux assemblées, elle ne me paraissait pas de nature à bouleverser le fonctionnement de la HATVP.

En revanche, votre proposition me paraît douteuse. En effet, à la différence du Président de la République, le Premier ministre nomme des personnes sur lesquelles il a autorité, à savoir des fonctionnaires dont il dispose. Or le Premier ministre ne peut en aucun cas disposer ne serait-ce que d'une fraction des membres de la HATVP ! Il ne peut disposer de fonctionnaires siégeant à la HATVP où ils contrôleront le patrimoine des membres du Gouvernement et des parlementaires. Vous vous rendez bien compte qu'une telle proposition est problématique.

Je sais bien que nous sommes contraints par la distinction entre ce qui relève de la loi ordinaire et de la loi organique, mais ne nous égarons pas ! L'amendement, tel qu'il est rédigé, va beaucoup trop loin, et son adoption rendrait un très mauvais service à la cause que nous prétendons défendre. À tout prendre, je préférerais que nous travaillions sur les sous-amendements que vous avez déposés sur la série d'amendements identiques à venir.

Mme la présidente. La parole est à Mme Danièle Obono.

Mme Danièle Obono. Notre collègue Bernalicis l'a indiqué, nous sommes en faveur du collège unique et nous pensons qu'autoriser le Gouvernement à nommer deux personnalités qualifiées irait dans le mauvais sens. Nous sommes donc opposés à cet amendement.

Aux arguments de nos collègues Brindeau et Vichnievsky, je voudrais ajouter le fait que les nominations effectuées au sein du Parlement et celles de l'exécutif ne sont pas de même nature ; d'abord, parce que l'exécutif a une position hiérarchique sur les fonctionnaires, mais surtout parce que les nominations effectuées par les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat sont soumises au débat contradictoire au sein des commissions, donc aux regards divers de leurs membres, ce qui n'est pas le cas pour les nominations de l'exécutif.

Il en résulte un renforcement des capacités de contrôler le dispositif – je rappelle que le contrôle de l'action du Gouvernement relève du Parlement. Les instances dont nous débattons contrôlent ceux qui contrôlent, en quelque sorte. Tout l'enjeu est d'assurer des équilibres multiples.

Dans ce cas précis, la légitimité de l'Assemblée nationale est distincte – ce qui est tout à fait conscient et sensé – de celle de l'exécutif, en dépit de ses limites ainsi que du droit de regard dont dispose celui-ci, lequel découle du cadre fixé par nos institutions.

(Les sous-amendements identiques n° 1161, 1162 et 1163 ne sont pas adoptés.)

(L'amendement n° 1124 n'est pas adopté.)

Mme la présidente. Je suis saisie de sept amendements, n°s 302 rectifié, 788 rectifié, 829 rectifié, 913 rectifié, 971 rectifié, 1001 rectifié et 847, pouvant être soumis à une discussion commune.

Les amendements n°s 302 rectifié, 788 rectifié, 829 rectifié, 913 rectifié, 971 rectifié et 1001 rectifié sont identiques et font l'objet des sous-amendements n°s 1144, 1137 et 1142.

La parole est à M. Olivier Marleix, pour soutenir l'amendement n° 302 rectifié.

M. Olivier Marleix. Identique aux cinq suivants, il est le fruit du travail mené à l'issue de l'examen du texte en commission des lois. Nous avons obtenu des progrès, au sein de cette assemblée, en matière de déontologie de notre fonction publique, en parvenant à un vaste consensus.

Nos travaux ont été menés dans le prolongement de la mission confiée par la présidente Braun-Pivet à notre collègue Matras et moi-même. Il importe que nous conservions cet esprit de consensus.

L'amendement prévoit un collège unique de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique et vise à l'élargir, afin de le renforcer et de lui offrir quelques forces d'appoint, dans la mesure où son activité sera plus soutenue qu'elle ne l'est à l'heure actuelle.

Nous avons travaillé sur plusieurs hypothèses. Celle qui nous a semblé la plus à même de conserver l'esprit de la HATVP – dont je n'ai pas besoin de rappeler l'importance – consiste à attribuer trois nominations de personnalités qualifiées au président de l'Assemblée nationale et trois autres au président du Sénat, à l'issue de la procédure que nous connaissons, dans le cadre de laquelle chaque assemblée émet un avis sur chaque nomination.

Nous avons là une solution consensuelle, permettant de conserver l'esprit de la HATVP et présentant le mérite de faire l'unanimité.

Mme la présidente. La parole est à Mme la rapporteure, pour soutenir l'amendement n° 788 rectifié.

Mme Émilie Chalas, rapporteure. Il est le fruit d'un travail effectué – comme je m'y étais engagée en commission – avec les groupes politiques désireux d'avancer sur ce sujet. À l'issue de la réunion de travail que nous avons tenue la semaine dernière, nous avons décidé de déposer six amendements identiques, issus de six groupes différents.

L'amendement modifie la composition de la HATVP, afin de tenir compte du transfert des compétences de la commission de déontologie de la fonction publique dont elle bénéficiera.

Tout d'abord, afin d'améliorer la lisibilité et l'efficacité du dispositif, il prévoit de substituer un collège unique aux deux collèges initialement envisagés lors de l'examen du texte en commission. Afin de ménager une place accrue à des personnalités qualifiées issues de divers secteurs d'activité, il fait passer de deux à six le nombre de personnalités qualifiées nommées par le Parlement.

Dans la mesure où la HATVP sera désormais compétente pour examiner les situations individuelles des fonctionnaires des trois fonctions publiques, en cas de départ vers le secteur privé ou de retour en provenance de celui-ci, l'amendement prévoit que les six personnalités qualifiées seront désignées par l'Assemblée nationale et par le Sénat, après avis conforme des commissions permanentes compétentes.

Il précise que le Parlement devra choisir des personnalités dans au moins l'un des secteurs suivants : administration centrale de l'État ; collectivités territoriales ; santé publique ou recherche ; monde universitaire ; secteur privé. Le nouveau collège comptera donc treize membres – contre neuf à l'heure actuelle –, dont six seront choisis – et donc préalablement entendus – par le Parlement, contre deux à l'heure actuelle.

L'amendement ouvre également aux référents déontologiques de l'administration concernée par une demande d'avis de la HATVP la possibilité d'y siéger lors de l'examen de celle-ci, ce qui doit permettre à la HATVP d'appréhender au mieux le cas qui lui est soumis. Bien entendu, le référent déontologue n'aura aucune voix délibérative lors de cet examen, seuls les membres de la Haute Autorité étant appelés à se prononcer.

Mme la présidente. La parole est à Mme Cécile Untermaier, pour soutenir l'amendement n° 829 rectifié.

Mme Cécile Untermaier. L'essentiel a été dit au sujet de l'amendement, déposé sous une forme identique par six groupes politiques de l'Assemblée nationale. Nous avons été soucieux d'assurer l'équilibre, au sein du collège de la HATVP, entre ses membres issus des juridictions et les personnalités qualifiées.

Par ailleurs, nous avons souhaité que le référent déontologue de chaque administration puisse siéger ponctuellement à la HATVP, sans voix délibérative, afin qu'il participe à la culture déontologique et contribue à la diffuser.

Si nous avions pu prévoir la nomination de deux membres proposés par le Président de la République et nommés selon la procédure prévue à l'article 13 de la Constitution, c'est très volontiers que nous aurions rédigé l'amendement en ce sens, mais nous ne le pouvons pas, car cela relève de la loi organique.

Nonobstant, il me semble que nous proposons un dispositif exemplaire de ce que l'on attend de la composition d'une telle autorité administrative indépendante.

Mme la présidente. La parole est à M. Fabien Matras, pour soutenir l'amendement n° 913 rectifié.

M. Fabien Matras. Je n'ai pas grand-chose à ajouter aux propos tenus par Mme la rapporteure. Le groupe La République en marche comprend que le Gouvernement souhaite s'attribuer la nomination de deux personnalités qualifiées, à la main du Premier ministre et non du Président de la République, pour les raisons constitutionnelles que j'ai rappelées tout à l'heure.

Mme la présidente. La parole est à M. Pascal Brindeau, pour soutenir l'amendement n° 971 rectifié.

M. Pascal Brindeau. Je ne reviendrai pas sur la rédaction de l'amendement, qui est identique aux précédents.

Monsieur le secrétaire d'État, le Gouvernement doit faire confiance à la représentation nationale – si j'étais taquin, j'ajouterais : « pour une fois » ! La rédaction de ces amendements est le fruit d'un travail transcurant et approfondi. Elle est aussi équilibrée que très lisible.

L'enjeu fondamental, en matière de déontologie de la vie publique, est de faire en sorte que nos concitoyens soient davantage convaincus qu'elle est respectée, et retrouvent les chemins possibles d'une confiance restaurée dans le fonctionnement, la transparence, la déontologie et l'éthique de notre vie publique.

À cet égard, il est significatif que les groupes politiques de cet hémicycle ayant travaillé sur le sujet soient tombés d'accord sur une même rédaction.

Monsieur le secrétaire d'État, votre projet de loi est loin d'être consensuel, comme l'ont démontré certains de nos débats. Dès lors, si sur ce point précis, qui relève de la déontologie et de la transparence de la vie publique, nos débats et les travaux parlementaires aboutissent à un dispositif adopté à l'unanimité, nous aurons fait collectivement œuvre utile.

Mme la présidente. La parole est à Mme Laurence Vichnievsky, pour soutenir l'amendement n° 1001 rectifié.

Mme Laurence Vichnievsky. Je n'insisterai pas sur la rédaction de l'amendement, identique aux précédents, et rappellerai une fois de plus – car cela mérite de l'être – qu'elle résulte d'un travail très largement collectif.

Monsieur le secrétaire d'État, je comprends bien – cela me semble légitime – que le Gouvernement souhaite faire entrer, dans la composition du collège de la HATVP, deux personnalités qualifiées connaissant particulièrement bien l'administration de l'État, les collectivités territoriales, la fonction publique hospitalière ou le monde de la recherche.

Nous avons cherché comment modifier sa composition en ce sens. Malheureusement, en l'état actuel de nos travaux, nous n'y sommes pas parvenus. Une désignation par le Président de la République n'est pas envisageable.

Nous cherchons à préserver les équilibres en matière de nomination et d'origine des personnes qui composeront le collège de la HATVP, en ayant toujours présent à l'esprit que l'objet de celle-ci n'est pas exactement de même nature que celui d'autres autorités administratives indépendantes.

Mme la présidente. Je suis saisie de trois sous-amendements, n°s 1144, 1137 et 1142, aux amendements identiques n°s 302 rectifié, 788 rectifié, 829 rectifié, 913 rectifié, 971 rectifié et 1001 rectifié, pouvant faire l'objet d'une présentation groupée.

La parole est à M. le secrétaire d'État, pour les soutenir.

M. Olivier Dusopt, secrétaire d'État. Le sous-amendement n° 1144 vise à modifier les modalités de désignation des magistrats composant le collège de la Haute Autorité, en se fondant sur l'hypothèse d'un collège unique finalement retenue par votre commission des lois.

D'une part, il s'agit de préciser que ces magistrats, issus du Conseil d'État, de la Cour de Cassation et de la Cour des comptes, seront désignés par la plus haute autorité de leurs juridictions respectives, afin de simplifier la procédure de nomination. À l'heure actuelle, quatre d'entre eux sont élus par leurs pairs.

D'autre part, nous souhaitons préciser qu'un seul des deux magistrats ainsi désignés pour chaque juridiction pourra être en activité, l'autre devant être magistrat honoraire, pour des raisons de disponibilité, mais aussi – ce qui nous semble logique – afin d'assurer la désignation de gens ayant de l'expérience et un honorariat suffisamment ancien.

Le sous-amendement n° 1137 vise à permettre au chef du Gouvernement de nommer deux personnalités qualifiées au collège de la HATVP. J'ai eu l'occasion de le présenter tout à l'heure.

À ce sujet, je souhaite répondre à l'affirmation de M. Marleix selon laquelle le Premier ministre, en pareil cas, nommerait uniquement des gens dont il dispose.

Il se trouve que la loi du 11 octobre 2013, qui a créé la HATVP, dispose que le mandat de ses membres est incompatible avec toute autre forme d'activité. Ces derniers sont par ailleurs soumis à une déclaration d'intérêt et à une déclaration de patrimoine. Dès lors, sitôt nommés, ils acquièrent des caractéristiques leur garantissant à tous, quel que soit leur mode de désignation ou leur statut, une indépendance identique.

Enfin, le sous-amendement n° 1142 est un sous-amendement de repli par rapport à l'amendement n° 1124 que j'ai présenté à l'instant. Il vise à permettre la création d'une formation spécialisée au sein du collège de la HATVP. Nous persistons à affirmer que le fonctionnement de celui-ci s'en trouverait amélioré.

Mme la présidente. L'amendement n° 847 de Mme Cécile Untermaier est défendu.

Quel est l'avis de la commission sur les sous-amendements ?

Mme Émilie Chalas, rapporteure. Je suis défavorable au sous-amendement n° 1144, dans un souci de lisibilité et de continuité : le mode de désignation des membres issus du Conseil d'État, de la Cour des comptes et de la Cour de cassation me semble convenir. Il fonctionne. L'élection par les pairs me semble être un excellent mode de désignation, garant de compétence et d'indépendance, deux qualités qui me semblent primordiales pour exercer de telles fonctions.

En ce qui concerne le sous-amendement n° 1137, je comprends la position du Gouvernement qui souhaite, s'agissant de l'administration dont il dispose en application de l'article 20 de la Constitution, pouvoir contribuer à la composition de la Haute Autorité comme il le fait déjà pour de nombreuses autres autorités administratives indépendantes. Ce sous-amendement prévoit la nomination de deux personnalités qualifiées par le Gouvernement, sur treize membres de la HATVP – six magistrats, six personnalités qualifiées, un président. Il ne remet donc pas en cause l'équilibre que nous avons trouvé avec les autres groupes politiques ; dès lors, j'émetts un avis favorable.

Enfin, je suis défavorable au sous-amendement n° 1142. On y retrouve l'idée d'une formation spécialisée. Ma position demeure évidemment la même : nous souhaitons un collège unique pour conserver l'unicité de la doctrine, la lisibilité des décisions et l'efficacité de l'ensemble du système.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement sur l'ensemble des amendements ?

M. Olivier Dusopt, secrétaire d'État. Le Gouvernement attendra de connaître le sort réservé aux sous-amendements.

Mme la présidente. Il est d'usage que vous donniez votre avis, monsieur le secrétaire d'État... Je ne peux pas vous redonner la parole une fois le vote commencé.

M. Olivier Dusopt, secrétaire d'État. D'accord. Je serai favorable aux amendements identiques n°s 302 rectifié et suivants, sous réserve de l'adoption des sous-amendements. Avis défavorable à l'amendement n° 847.

Mme la présidente. La parole est à M. Olivier Marleix.

M. Olivier Marleix. Avec ces sous-amendements, le Gouvernement tente de vendre à la découpe sa proposition de tout à l'heure...

L'adoption du sous-amendement n° 1144, portant sur le mode de désignation des membres représentant les plus hautes juridictions, me paraîtrait représenter un recul absolument injustifié.

Le sous-amendement n° 1142 reprend l'idée d'une formation spécialisée, et nous avons été nombreux à dire ce que nous en pensions.

S'agissant du sous-amendement n° 1137, c'est plus compliqué. J'entends ce que vous avez rappelé sur les incompatibilités qui s'attachent à la qualité de membre de la HATVP – encore faut-il pouvoir les faire respecter, et le sujet n'est pas toujours simple.

Il y a une question de principe : la HATVP est une autorité d'une importance particulière ; il aurait été éminemment préférable que les représentants de l'exécutif – s'il devait y en avoir, ce qui ne paraît pas inconcevable – fussent nommés par le Président de la République, dans le cadre de la procédure prévue à l'article 13 de la Constitution. Mais nous ne pouvons malheureusement pas adopter aujourd'hui une loi organique.

M. Brindeau proposait de prendre des mesures temporaires : c'est une idée qui, me semble-t-il, a du sens.

Vous persistez à vouloir nommer des représentants par décret simple – on ne sait d'ailleurs pas par quel ministre ce décret serait pris : ministre de la justice, ministre de l'intérieur, Premier ministre... Dans ce cas, il conviendrait d'encadrer avec plus de précaution, par la loi, ce pouvoir de nomination. Votre texte comporte d'ailleurs, reprenant nos propres rédactions, quelques précisions : ces personnalités qualifiées devront disposer d'une expérience, dans le secteur public ou le secteur privé, et, pour ne pas faire naître de soupçon d'attitude partisane, vous tentez de vous assurer que leur profil n'est pas trop politique en précisant que les personnes nommées n'ont pas exercé de fonctions gouvernementales ou de mandat parlementaire depuis trois ans.

J'aurais souhaité que le Gouvernement accepte de travailler un peu plus sur ces dispositions, afin de construire un consensus. Ainsi, une durée de trois ans me paraît un peu courte : cela voudrait dire, par exemple, qu'un pouvoir exécutif pourrait nommer l'un de ses propres anciens ministres ; sincèrement, cela me paraît tout à fait gênant. Une durée de cinq ans aurait, à mon sens, mieux garanti que la personnalité concernée était un peu éloignée du monde politique.

Je regrette, je le redis, que le Gouvernement ne fasse pas l'effort de convaincre l'Assemblée nationale tout entière.

(Le sous-amendement n° 1144 n'est pas adopté.)

(Le sous-amendement n° 1137 est adopté.)

(Le sous-amendement n° 1142 n'est pas adopté.)

(Les amendements identiques n° 302 rectifié, 788 rectifié, 829 rectifié, 913 rectifié, 971 rectifié et 1001 rectifié, sous-amendés, sont adoptés, et les amendements n° 847 et 407 tombent.)

Mme la présidente. Les amendements identiques n° 303 de M. Olivier Marleix, 791 de Mme Émilie Chalas, rapporteure, 831 de Mme Cécile Untermaier, 911 de M. Fabien Matras et 1002 de Mme Laurence Vichnievsky sont des amendements de coordination.

Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État. La coordination opérée par ces amendements est nécessaire pour parfaire la construction souhaitée par votre assemblée, mais à laquelle le Gouvernement ne souscrit pas totalement.

Sagesse.

(Les amendements identiques n° 303, 791, 831, 911 et 1002 sont adoptés.)

Mme la présidente. Sur l'article 16 bis, je suis saisie par le groupe La République en marche d'une demande de scrutin public.

Le scrutin est annoncé dans l'enceinte de l'Assemblée nationale.

Je suis saisie de deux amendements, n° 792 et 527, pouvant être soumis à une discussion commune.

La parole est à Mme Émilie Chalas, rapporteure, pour soutenir l'amendement n° 792.

Mme Émilie Chalas, rapporteure. Cet amendement a pour objet de préciser le contenu du rapport annuel de la Haute Autorité afin qu'il comprenne les différents allers et retours entre le public et le privé, la doctrine de la Haute Autorité, ainsi que les actions de soutien entreprises auprès des référents déontologues.

Mme la présidente. La parole est à Mme Cécile Untermaier, pour soutenir l'amendement n° 527.

Mme Cécile Untermaier. Il est défendu.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État. Nourrir ce rapport d'un suivi statistique des allers et retours des fonctionnaires entre secteur public et secteur privé, comme le propose l'amendement de Mme Untermaier, me paraît intéressant. En revanche, l'amendement n° 792 rouvre la question de la coordination des référents déontologues, soit par la HATVP soit par le ministère de la fonction publique, que nous avons écartée tout à l'heure.

Je suggère donc le retrait de l'amendement n° 792 au profit du n° 527.

Mme la présidente. La parole est à Mme la rapporteure.

Mme Émilie Chalas, rapporteure. Je retire l'amendement n° 792, au profit du n° 527.

(L'amendement n° 792 est retiré.)

(L'amendement n° 527 est adopté.)

Mme la présidente. L'amendement n° 516 de Mme Émilie Chalas, rapporteure, est un amendement de coordination.

(L'amendement n° 516, accepté par le Gouvernement, est adopté.)

Mme la présidente. L'amendement n° 856 de Mme Cécile Untermaier est défendu.

(L'amendement n° 856, repoussé par la commission et le Gouvernement, n'est pas adopté.)

Mme la présidente. Je mets aux voix l'article 16 bis, tel qu'il a été amendé.

(Il est procédé au scrutin.)

Mme la présidente. Voici le résultat du scrutin :

Nombre de votants	38
Nombre de suffrages exprimés	35
Majorité absolue	18
Pour l'adoption	33
contre	2

(L'article 16 bis, amendé, est adopté.)

Mme la présidente. La parole est à M. le secrétaire d'État.

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État. Je demande une suspension de séance, madame la présidente.

Suspension et reprise de la séance

Mme la présidente. La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à dix-huit heures quinze, est reprise à dix-huit heures vingt-cinq.)

Mme la présidente. La séance est reprise.

Après l'article 16 bis

Mme la présidente. Je suis saisie de deux amendements identiques, n°s 486 et 621, portant article additionnel après l'article 16 bis.

La parole est à M. Olivier Marleix, pour soutenir l'amendement n° 486.

M. Olivier Marleix. En février 2007, la loi de modernisation de la fonction publique a modifié les dispositions du code pénal visant la prise illégale d'intérêts, en réduisant de cinq à trois ans le délai au terme duquel un fonctionnaire qui, pour le compte de l'État ou d'une collectivité publique, a géré des contrats avec une entreprise privée, ou attribué des subventions et des marchés, peut à nouveau entretenir des liens privés et d'affaires avec cette entreprise.

On a donc alors assoupli l'interdiction de ce qui relève d'un manquement moral. Si faciliter les allers et retours entre le public et le privé peut à l'évidence présenter un intérêt, le mélange des genres consistant pour un fonctionnaire à profiter de sa carrière et de sa fonction dans l'administration pour tisser des liens avec une entreprise puis en obtenir des avantages en remerciement de services rendus, est inadmissible.

Cette modification étonnante et malvenue du code pénal effectuée en 2007 va à l'encontre de tout ce que nous essayons de promouvoir aujourd'hui. C'est pourquoi l'amendement prévoit de revenir au délai initial de cinq ans. Je note d'ailleurs qu'aux États-Unis, l'administration Trump a pris un décret – *executive order* – qui va dans le même sens.

Même dans un pays dont la culture est favorable aux allers et retours entre secteur public et secteur privé, on peut donc se montrer prudent quant aux risques de conflits d'intérêts – qui, en l'occurrence, sont des conflits d'argent.

Mme la présidente. La parole est à Mme Marietta Karamanli, pour soutenir l'amendement n° 621.

Mme Marietta Karamanli. Ce sont en effet cette prudence et cette vigilance qui nous conduisent à présenter le même amendement au nom de notre groupe. Il est nécessaire de revenir à un délai de cinq ans, afin d'assurer une meilleure protection contre les conflits d'intérêts.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

Mme Émilie Chalas, rapporteure. Nous l'avons dit en commission, nous ne sommes pas favorables à l'allongement à cinq ans de l'interdiction d'exercer, qui contredirait notre intention de rendre plus fluides les parcours entre le public et le privé.

Pour mémoire, le délai de cinq ans avait été introduit en 1919 pour faire face à un mouvement massif mais ponctuel de fonctionnaires vers le secteur privé. Nous ne sommes plus dans ce contexte. Le délai de trois ans, adopté en 2007, me semble donc largement suffisant pour éviter tout conflit d'intérêts.

Ce délai est souvent inférieur à deux ans, voire inexistant chez nos voisins européens.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État. Même avis.

Mme la présidente. La parole est à M. Olivier Marleix.

M. Olivier Marleix. Nous n'évoquons pas n'importe quelle forme de passage entre le public et le privé mais certaines pratiques passibles d'une sanction pénale. Il s'agit, pour un fonctionnaire précédemment chargé de passer des marchés publics, de contrôler une entreprise, d'émettre des recommandations à son sujet ou, le cas échéant, de lui attribuer des subventions, d'être ensuite rémunéré par elle et de bénéficier d'une contrepartie pour le service qu'il lui aura rendu.

Comparons ce qui est comparable : il n'est pas ici question de la culture du passage entre public et privé, mais d'une faute relevant du droit pénal, d'une faute morale inacceptable. En raccourcissant le délai à trois ans, le législateur a facilité la commission d'une faute.

Vous pouvez le vérifier, l'*executive order* pris par l'administration Trump – pourtant un homme ayant bien réussi dans le secteur privé – vise, lui, à allonger le délai afin de prévenir les conflits d'intérêts.

La loi de 2007 a instauré une mesure qui me semble tout à fait imprudente.

(Les amendements identiques n°s 486 et 621 ne sont pas adoptés.)

Mme la présidente. Je suis saisie de trois amendements identiques, n°s 488, 563 et 998.

La parole est à M. Olivier Marleix, pour soutenir l'amendement n° 488.

M. Olivier Marleix. À la même époque et dans le même texte a été adoptée une nouvelle définition du délit de prise illégale d'intérêt, plus restrictive, puisque celui-ci doit être commis dans le cadre de fonctions « effectivement exercées » par le fonctionnaire.

Cette définition pose problème puisque désormais, il appartient au juge de prouver que tel directeur d'administration centrale, tel sous-directeur, tel chef de service a eu à connaître effectivement de l'affaire. En général, plus on occupe un poste élevé dans la hiérarchie, plus on bénéficie de la mention ajoutée en 2007. Le chef de bureau aura du mal à nier qu'il a géré un dossier, mais le directeur général pourra bien plus facilement arguer que celui-ci n'est jamais remonté jusqu'à lui, qu'il se faisait représenter au sein d'un conseil d'administration, etc.

Cette exigence n'a donc pas été ajoutée par hasard. Elle a créé une zone nébuleuse qui, je le répète, oblige le juge à apporter la preuve de l'existence d'un mélange des genres.

Un acte n'est pas nécessairement à l'origine de la faute : le service rendu à l'acteur privé peut prendre la forme d'une abstention par exemple – je devais effectuer un contrôle sur telle entreprise, j'ai compris que je risquais de trouver des choses désagréables, on m'a convaincu de ne pas y aller, j'ai rendu un très grand service à l'entreprise ; une telle conduite sera impossible à prouver.

Une fois encore, l'évolution introduite en 2007 n'était pas saine. Afin de dissiper la nébuleuse qui a été créée, il serait bienvenu de revenir à la rédaction initiale du code pénal.

Mme la présidente. La parole est à Mme George Pau-Langevin, pour soutenir l'amendement n° 563.

Mme George Pau-Langevin. Cet amendement vise également à remplacer les mots « des fonctions qu'elle a effectivement exercées » par les mots : « de ses fonctions » dans l'article 432-13 du code pénal relatif à la prise illégale d'intérêt.

Avant la loi de 2007 était susceptible d'être sanctionnée une personne ayant été chargée, dans le cadre des fonctions, 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, etc.

Depuis cette loi, la sanction ne concerne que les personnes qui ont « effectivement exercé » les fonctions. Cette rédaction laisse une place assez large à l'interprétation. Nous proposons donc de revenir sur la modification introduite en 2007 afin de sanctionner de manière plus efficace.

Mme la présidente. La parole est à Mme Laurence Vichnievsky, pour soutenir l'amendement n° 998.

Mme Laurence Vichnievsky. Le groupe Mouvement démocrate et apparentés a déposé le même amendement. En complément des propos de mes collègues, je souligne combien le travail de qualification du juge est délicat s'agissant de la prise illégale d'intérêt. Le faible nombre d'affaires au cours des dernières décennies en témoigne d'ailleurs. La qualification d'origine posait déjà des difficultés, alors vous imaginez bien que l'ajout des termes « effectivement exercées » rend l'exercice encore plus délicat. L'expression retenue ouvre la voie à des comportements d'abstention ou consistant à se cacher derrière un tiers, comportements qui sont tout aussi répréhensibles, ainsi qu'à une défense indigne des intérêts censés être protégés.

Pour toutes ces raisons, je souhaite le retour à la définition d'origine. M. Marleix a rappelé les conditions dans lesquelles cette restriction est intervenue. Il serait sage, eu égard aux valeurs que nous défendons aujourd'hui dans cet hémicycle, d'opter pour une qualification ne rendant pas plus difficile le travail de l'autorité judiciaire.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

Mme Émilie Chalas, rapporteure. Nous avons déjà eu cette discussion en commission. Vous voulez, par ces amendements, étendre le champ des personnes pouvant être condamnées pour prise illégale d'intérêt en supprimant la notion de fonctions « effectivement exercées ».

Cette précision avait été introduite dans la loi de 2007, en aucun cas de façon scélérate ou en dernière minute, puisqu'elle figurait dans le projet de loi initial du Gouvernement. Il s'agissait simplement de consacrer la pratique des juridictions pénales, en cohérence avec la jurisprudence du Conseil d'État, pour que le contrôle du juge s'exerce de manière concrète et non plus théorique.

Le dispositif précédent, que vous proposez de rétablir, visait les actes accomplis à raison même de sa fonction, ce qui amenait à un contrôle assez théorique des missions exercées précédemment. Un agent pouvait ainsi tomber sous le coup de l'interdiction pendant le délai de trois ans alors même qu'il n'avait jamais effectivement exercé un contrôle sur l'entreprise en question. Il suffisait pour cela qu'il ait été en droit d'exercer ce contrôle en raison de ses attributions.

La précision apportée est cohérente avec la jurisprudence du Conseil d'État, aux termes de laquelle le contrôle exercé sur l'entreprise en cause doit être direct.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Olivier Dusopt, secrétaire d'État. Je partage l'intégralité des arguments de la rapporteure. Cette question, si elle devait être ouverte, dépasse le seul domaine de la fonction publique et relève davantage de ma collègue garde des sceaux. Mon avis est défavorable à ce stade. Les auteurs des amendements sauront certainement, avec mon aide si nécessaire, soumettre cette initiative à la garde des sceaux.

Mme la présidente. La parole est à M. Olivier Marleix.

M. Olivier Marleix. Je regrette que le Gouvernement n'accorde pas plus d'importance à ce sujet qui est pourtant au cœur de notre débat : comment faciliter, si j'en crois les termes employés dans ce projet de loi, les passages entre public et privé tout en posant les garde-fous nécessaires pour s'assurer que ces mouvements ne contreviennent pas à des règles morales essentielles et n'aboutissent pas à un mélange des genres qui nuirait à l'administration.

En effet, est en cause l'influence que peut exercer une entreprise sur un fonctionnaire qui a l'intention de faire des affaires avec elle à plus long terme. Il y a un risque de voir un acteur privé influencer sur l'action de l'administration par le biais de la perspective d'un arrangement futur. Il faut être extrêmement prudent.

Le flou de la définition a déjà été à l'origine de certaines polémiques, monsieur le secrétaire d'État – je ne les rappellerai pas dans cette assemblée et ne citerai pas les noms, vous les avez probablement à l'esprit.

Madame la rapporteure, dans le cas d'un fonctionnaire qui n'aurait pas eu connaissance de l'affaire, il ne sera pas très compliqué pour le juge de constater que celui-ci n'a pas commis de faute, qu'il n'est pas intervenu, n'a jamais eu de contact avec telle entreprise. Laissons le juge faire et ne compliquons pas son travail !

(Les amendements identiques n^{os} 488, 563 et 998 ne sont pas adoptés.)

Mme la présidente. Je suis saisie de deux amendements, n^{os} 521 et 889, pouvant être soumis à une discussion commune.

La parole est à M. Stéphane Peu, pour soutenir l'amendement n^o 521.

M. Stéphane Peu. Puisque cette loi entend faciliter les allers-retours entre public et privé – je ne reviens pas sur les risques de conflits d'intérêts, de pantouflage ou de rétro-pantouflage que j'ai déjà eu l'occasion de souligner –, l'amendement vise à garantir un minimum d'éthique de la part des élèves de l'École polytechnique et de l'ENA.

Ces élèves non seulement bénéficient gratuitement d'études qui coûtent cher mais sont payés de surcroît. Selon le rapport spécial de la commission des finances, une année de scolarité à l'ENA coûte à la collectivité environ 168 000 euros par élève.

Mme Cendra Motin. Faux ! C'est 80 000 euros environ. Je suis rapporteure spéciale sur le sujet.

M. Stéphane Peu. D'accord. Je note cette manie de la part de Mme Motin consistant à interrompre les orateurs sans prendre le micro. Demandez la parole, c'est ainsi que se déroulent les débats ici...

M. Thierry Benoit. Sous l'autorité de la présidente !

M. Stéphane Peu. ... si vous m'autorisez, madame la présidente, à le rappeler.

Ces écoles recrutent plutôt des étudiants appartenant aux catégories sociales supérieures. Les études sont gratuites, elles coûtent cher et les élèves sont payés. Or ces derniers peuvent, sans préjudice aucun, ne pas honorer l'engagement qu'ils ont pris de servir l'État pendant dix ans.

Par cet amendement, ceux qui n'iraient pas au terme des dix années qu'ils doivent à l'État seraient, d'une part, radiés de la fonction publique, et d'autre part, obligés de rembourser une partie de leur scolarité qui a été financée par le contribuable.

Mme la présidente. La parole est à Mme George Pau-Langevin, pour soutenir l'amendement n^o 889.

Mme George Pau-Langevin. Dans le même esprit, nous essayons de mettre un coup d'arrêt au non-respect de l'engagement de servir l'État pendant une durée minimale de dix ans par des fonctionnaires qui ont bénéficié d'études de qualité en étant de surcroît rémunérés. Il nous semble normal qu'ils perdent leur qualité de fonctionnaire lorsqu'ils ne respectent pas cette obligation instituée par la loi dite Le Pors.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

Mme Émilie Chalas, rapporteure. Actuellement, le fonctionnaire soumis à une obligation de servir – dix ans, effectivement, pour les anciens élèves de l'ENA ; huit ans pour les

ingénieurs des Mines, pour prendre un autre exemple – peut quitter provisoirement la fonction publique au bout de quatre ans. S'il ne revient pas ensuite accomplir la période d'engagement qui lui reste, il devra payer la « pantoufle », c'est-à-dire les frais de scolarité. Je ne vois pas de raison de remettre en cause ces dispositions, alors que nous voulons faciliter, tout en les contrôlant, les allers-retours entre le public et le privé. L'avis de la commission est donc défavorable sur ces deux amendements.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État. Même avis.

Mme la présidente. La parole est à Mme Cendra Motin.

Mme Cendra Motin. Pour rétablir une vérité, monsieur Peu, la scolarité d'un élève de l'ENA coûte non pas 160 000 euros, comme vous venez de l'affirmer, mais aux alentours de 83 000. L'ENA réalise d'ailleurs des efforts considérables afin de limiter ces frais. Ces 83 000 euros sont majoritairement dévolus à la rémunération des élèves, qui rendent déjà des services à l'État lors de leur année de stages.

Mme la présidente. La parole est à M. Stéphane Peu.

M. Stéphane Peu. Pour être précis, selon l'un des rapports annexés à la loi de finances, un élève de l'ENA coûte en moyenne 168 000 euros sur la durée de sa scolarité.

Mme Cendra Motin. C'est donc sur deux ans !

M. Stéphane Peu. Oui.

Quoi qu'il en soit, il y a un principe, déjà appliqué pour d'autres écoles. Tel était notamment le cas pour les écoles normales d'instituteurs : tout élève instituteur ou institutrice devait un certain nombre d'années à la collectivité et à la fonction publique en contrepartie de la scolarité gratuite et rémunérée dont il ou elle avait bénéficié.

Dans un tel cas de figure, c'est bien la moindre des choses. Si l'intéressé ne sert pas le temps prévu, c'est son choix, mais il doit en assumer les conséquences : non seulement il doit rembourser, mais il doit être radié de la fonction publique. Je ne vois pas pourquoi ce qui serait valable pour un instituteur ne le serait pas pour un énarque, à moins que l'on ne considère qu'il s'agit d'une caste.

(Les amendements n^{os} 521 et 889, successivement mis aux voix, ne sont pas adoptés.)

Mme la présidente. La parole est à M. Fabien Matras, pour soutenir l'amendement n^o 1085.

M. Fabien Matras. Il s'inscrit dans la continuité des amendements précédents, mais relève d'un esprit différent. Il existe une obligation légale de payer la pantoufle, mais encore faut-il qu'un titre soit émis pour réclamer ce paiement. Or il est arrivé, par le passé, que le titre en question ne soit pas émis et que les agents concernés ne paient pas la pantoufle – Olivier Marleix et moi-même nous en sommes rendu compte dans le cadre de notre mission d'information. Par cet amendement, je propose de faire appliquer le cadre légal, rien de plus, en rendant le recouvrement de la pantoufle exécutoire de plein droit. Il ne serait plus nécessaire qu'un titre soit émis, ce qui mettrait un terme à l'exonération de fait de certains agents.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

Mme Émilie Chalas, rapporteure. Nous avons discuté du sujet en commission. Je demande le retrait de l'amendement. À défaut, j'émettrai un avis défavorable.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État. Même avis. Le principe est celui du paiement de la pantoufle, sauf raisons impérieuses pouvant être liées à des questions de santé. Les conditions ont été durcies en novembre 2014, notamment avec une redéfinition des règles relatives à la rupture de l'engagement de servir des anciens élèves de l'ÉNA. Le cadre réglementaire est devenu encore plus strict depuis lors, puisque les conditions de mise en disponibilité des fonctionnaires ont été revues le 9 mai 2017 et le 27 mars 2019. Désormais, le fonctionnaire ne peut plus être placé en disponibilité pour convenance personnelle pendant une période de quatre ans après sa titularisation. Il est en outre soumis à une obligation de retour.

La question du titre de paiement, que vous avez évoquée, a pu se poser. Nous devons effectivement veiller à ce que les titres soient émis et les paiements exécutés. En l'état actuel du droit, le principe du paiement automatique sauf raison impérieuse est entériné. Votre amendement me paraît satisfait.

Mme la présidente. La parole est à M. Fabien Matras.

M. Fabien Matras. Je ne vois pas pourquoi on ne pourrait pas inscrire ce principe dans la loi. Je sais bien que la volonté du Gouvernement n'est nullement d'exonérer certaines personnes du paiement de la pantoufle, pas plus que ce n'était celle des gouvernements précédents. C'est louable, mais je m'interroge à propos des gouvernements futurs. Il faut inscrire ce principe dans la loi, tout en renvoyant à un décret les dispositions qui permettront d'exonérer les personnes qui ne peuvent pas payer la pantoufle pour des raisons de santé.

En tout cas, je ne retirerai pas l'amendement. Il importe, dans le contexte actuel et dans la période que nous traversons, d'envoyer le signal que personne n'est au-dessus de la loi. L'amendement vise simplement à faire appliquer une loi déjà votée.

(Après une épreuve à main levée déclarée douteuse, l'amendement n° 1085, mis aux voix par assis et levé, n'est pas adopté.)

Mme la présidente. L'amendement n° 711 de Mme Danièle Obono est défendu.

(L'amendement n° 711, repoussé par la commission et le Gouvernement, n'est pas adopté.)

Mme la présidente. Je suis saisie d'un amendement n° 1088 rectifié qui fait l'objet de plusieurs sous-amendements, n°s 1146 et 1147.

La parole est à M. Fabien Matras, pour soutenir l'amendement.

M. Fabien Matras. Je propose de confier à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique le soin de rédiger une charte de déontologie, qui énoncerait les grands principes déontologiques applicables aux trois versants de la fonction publique. Cette charte pourrait être ensuite adaptée dans les services, comme le prévoit la loi. Cela permettrait de

fixer, dans une sorte de « constitution », les grandes règles, qui seraient ensuite déclinées dans les différentes administrations.

Mme la présidente. La parole est à Mme la rapporteure pour présenter les deux sous-amendements et donner l'avis de la commission sur l'amendement.

Mme Émilie Chalas, rapporteure. Je retire les sous-amendements et j'émetts un avis défavorable sur l'amendement.

(Les sous-amendements n°s 1146 et 1147 sont retirés.)

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement sur l'amendement ?

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État. Je demande le retrait de l'amendement, non pas en raison d'un problème de fond – la charte de déontologie est un outil intéressant –, mais parce que nous nous heurtons à une difficulté que nous avons évoquée plusieurs fois cet après-midi : la charte que vous proposez s'appliquerait aux référents déontologues ; or ceux-ci sont des agents des ministères qui ne sont pas placés, du point de vue fonctionnel, sous l'autorité de la HATVP. Cette difficulté a mené tout à l'heure au retrait d'un amendement qui visait à confier à la HATVP une mission d'animation et de coordination des référents déontologues. Cela a aussi conduit au rejet du dispositif que je proposais pour renforcer le rôle des déontologues. Votre idée est séduisante, mais si la HATVP était chargée de rédiger une telle charte, celle-ci s'appliquerait à des agents – les référents déontologues – qui ne relèvent pas de son ressort.

Mme la présidente. La parole est à M. Fabien Matras.

M. Fabien Matras. La charte n'a pas vocation à être contraignante pour les référents déontologues. Elle vise simplement à fixer les grands principes de la doctrine déontologique. Je ne retire pas l'amendement, car je pense que nous nous sommes mal compris.

(L'amendement n° 1088 rectifié n'est pas adopté.)

Mme la présidente. Je suis saisie de quatre amendements, n°s 160, 709, 887 et 888, pouvant être soumis à une discussion commune.

L'amendement n° 160 de M. Stéphane Peu est défendu.

La parole est à Mme Danièle Obono, pour soutenir l'amendement n° 709.

Mme Danièle Obono. Nous proposons de mieux lutter contre le pantoufflage et les conflits d'intérêts entre les sphères publique et privée. L'amendement tend, d'une part, à interdire à un ancien ou une ancienne fonctionnaire ou agent public de devenir représentant ou représentante d'intérêts auprès d'une institution pour laquelle il ou elle a travaillé et, d'autre part, à imposer un délai de cinq ans avant l'éventuel passage d'un ou d'une fonctionnaire dans le secteur privé pour des activités de conseil ayant un lien direct ou indirect avec les missions de service public attachées à ses anciennes fonctions.

Il nous semble impensable que la loi puisse autoriser un ou une ancienne fonctionnaire ou agent public à mener des actions de lobbying en tant que représentant ou représentante d'intérêts privés auprès d'une institution publique où il ou elle a déjà travaillé.

Si l'on validait ce principe, cela signifierait que des intérêts privés peuvent recruter des agents bien introduits et connaissant le fonctionnement intime de l'institution publique pour mener une action de lobbying. Cela pourrait dévoyer totalement l'exercice des fonctions au service de l'intérêt général dans une telle institution, en laissant penser que tout fonctionnaire ou agent public peut envisager un passage vers le privé en tant que lobbyiste auprès de son institution d'accueil.

Afin de prévenir toute situation de conflit d'intérêts et de garantir l'engagement plein et entier au service de l'intérêt général par le – ou la – fonctionnaire concerné, le passage dans le privé pour des activités de conseil qui auraient trait directement ou indirectement aux missions de service public attachées à ses anciennes fonctions ne pourrait avoir lieu avant l'expiration d'un délai de cinq ans.

Mme la présidente. La parole est à Mme Marietta Karamanli, pour soutenir les amendements n^{os} 887 et 888, qui peuvent faire l'objet d'une présentation groupée.

Mme Marietta Karamanli. Nous avons déjà évoqué la question du pantouflage lorsque nous avons débattu de l'article 16.

L'amendement n^o 887 vise à interdire à tout agent public qui quitte la fonction publique d'exercer, pendant un délai de trois ans, une activité de conseil qui a trait directement ou indirectement aux missions de service public attachées à ses anciennes fonctions. En introduisant cette règle dans le texte, nous afficherions de manière claire que nous luttons contre le pantouflage. Comme je l'ai indiqué tout à l'heure, plus de 1 000 fonctionnaires de l'État seraient concernés par une situation de cette nature chaque année.

Aux termes de l'amendement n^o 888, les représentants d'intérêts devraient s'abstenir d'exercer toute action auprès d'une personne morale de droit public dont ils ont été l'agent public au cours des trois dernières années, ainsi que toute action pour le compte de celle-ci.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission sur ces amendements en discussion commune ?

Mme Émilie Chalas, rapporteure. Ces quatre amendements, qui visent soit à préciser soit à étendre le champ des interdictions, ne sont pas indispensables. Nous avons déjà discuté abondamment de ces questions. Avis défavorable. (*Exclamations sur les bancs du groupe SOC.*)

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État. Même avis.

Mme la présidente. La parole est à Mme Marietta Karamanli.

Mme Marietta Karamanli. Nous discutons de beaucoup de choses.

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État. Un peu trop...

Mme Marietta Karamanli. Si nous ne fixons pas, à un moment donné, des règles dans le texte, nous continuerons à assister au pantouflage que nous connaissons en France. D'autres pays et organismes, notamment l'OCDE, nous ont signalé le problème à plusieurs reprises.

(*Les amendements n^{os} 160, 709, 887 et 888, successivement mis aux voix, ne sont pas adoptés.*)

Mme la présidente. Je suis saisie de trois amendements, n^{os} 71, 70, 69, qui peuvent faire l'objet d'une présentation groupée.

La parole est à M. Alain Perea, pour les soutenir.

M. Alain Perea. Il s'agit de trois amendements de Mme Riotton. Les n^{os} 70 et 71 sont des amendements de repli par rapport au n^o 69. Je tiens à préciser que mon propos portera non pas sur le recrutement d'un agent par une entreprise existante, dont nous parlons depuis un moment, mais sur la reprise ou la création d'entreprise par un agent, sous forme de microentreprise ou autre.

Nous avons assisté, en la matière, à une valse-hésitation. Il y a une quinzaine d'années, un gouvernement de droite avait essayé de faire partir des fonctionnaires en leur offrant des facilités pour créer une entreprise. En 2016, il y a eu un retour en arrière : on a restreint les conditions auxquelles sont soumises la reprise ou la création d'entreprise, ce qui a pratiquement bloqué cette possibilité. On a ainsi introduit trois règles : premièrement, la nécessité d'obtenir l'autorisation de la hiérarchie, ce qui est tout à fait normal ; deuxièmement, la limitation à deux ans du cumul entre emploi public et activité privée lucrative – passé ce délai, il faut faire un choix ; troisièmement, l'obligation d'exercer l'emploi public à temps partiel, ce qui entraîne la perte d'une part du revenu et de certaines facilités.

Parce que nous appartenons à une majorité qui incite les Français à créer des entreprises, à créer de la richesse, nous présentons trois amendements qui tendent à favoriser aussi pour les fonctionnaires la possibilité de créer des entreprises.

L'amendement n^o 69 supprime la contrainte de temps partiel et celle de la durée maximale de deux ans. L'amendement n^o 70 supprime uniquement la contrainte du temps partiel. L'amendement n^o 71 vise à faciliter la possibilité pour les fonctionnaires de créer une microentreprise.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission sur ces trois amendements ?

Mme Émilie Chalas, rapporteure. Avis défavorable. Le cadre fixé par l'article 25 septies de la loi de 1983 me semble équilibré : il permet à un fonctionnaire de se lancer dans un projet entrepreneurial, en lui accordant un temps partiel pendant une durée limitée. Il n'est, en revanche, pas question d'encourager les doubles emplois dans la fonction publique, alors que nous souhaitons contrôler plus attentivement les conflits d'intérêts.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État. Nous avons eu le même débat sur d'autres amendements de M. Perea. Aujourd'hui, il existe déjà deux autres possibilités que celle que vous évoquez. La première consiste à créer une auto-entreprise – cela rejoint, d'une certaine manière, ce que vous évoquez au sujet des microentreprises. Nous venons d'en ouvrir une seconde grâce au décret du 27 mars 2019, qui permet de prendre une disponibilité avec maintien de l'avancement, de manière à ce que, en cas d'échec – ce qui peut toujours arriver lors d'une création d'entreprise –, le fonctionnaire puisse revenir sans préjudice sur son déroulement de carrière.

Parce que ces deux outils existent et que nous avons la volonté de ne pas revenir sur le principe qui interdit d'occuper deux emplois permanents, je serai obligé de donner un avis défavorable sur les amendements s'ils n'étaient pas retirés.

Mme la présidente. La parole est à M. Alain Perea.

M. Alain Perea. Je ne retire pas les amendements, car Mme Véronique Riotton m'a demandé de les maintenir.

Je regrette votre position. On ne peut pas tenir un discours encourageant les Français à entreprendre, en leur disant : « On croit en vous, créez des entreprises et de la richesse ! », et mettre des bâtons dans les roues aux fonctionnaires qui veulent le faire. Je trouve que c'est dommage.

Nous avons prévu suffisamment d'outils pour contrôler les conflits d'intérêts. Du reste, ce n'est pas parce qu'on a une entreprise qu'on doit être systématiquement suspecté d'avoir des conflits d'intérêts.

Obliger les fonctionnaires à partir en disponibilité ou à prendre un temps partiel pour créer une entreprise, c'est mettre des freins à la création d'entreprise. Ce n'est vraiment pas notre programme politique. Je regrette que nous en restions à une demi-mesure.

(Les amendements n^{os} 71, 70 et 69, successivement mis aux voix, ne sont pas adoptés.)

Mme la présidente. L'amendement n^o 977 de M. Sacha Houlié est défendu.

(L'amendement n^o 977, accepté par la commission et le Gouvernement, est adopté.)

Mme la présidente. Je suis saisie de deux amendements, n^{os} 525 et 526, qui peuvent faire l'objet d'une présentation groupée.

La parole est à Mme George Pau-Langevin, pour les soutenir.

Mme George Pau-Langevin. L'amendement n^o 525 vise à inscrire la fonction de référent déontologue dans les différents répertoires des métiers de la fonction publique. Cela permettrait d'unifier cette pratique à tous les versants de la fonction publique, alors qu'elle n'existe actuellement que dans la fonction publique territoriale.

Alors que le projet de loi renforce les prérogatives de ces référents, qui auront à prendre des décisions importantes pour un certain nombre de fonctionnaires, il semble pertinent de doter cette fonction d'une existence plus normative.

L'amendement n^o 526 tend à préciser que « nul ne peut être recruté en qualité d'agent contractuel de droit public si les mentions portées au bulletin n^o 2 de son casier judiciaire sont incompatibles avec l'exercice des fonctions. » Une disposition similaire est déjà applicable aux fonctionnaires ; nous souhaitons qu'elle s'étende désormais aux contractuels.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission sur les deux amendements ?

Mme Émilie Chalas, rapporteure. Nous avons déjà débattu de deux amendements identiques en commission. Je confirme les avis défavorables qu'elle avait alors émis.

(Les amendements n^{os} 525 et 526, repoussés par le Gouvernement, successivement mis aux voix, ne sont pas adoptés.)

Mme la présidente. La parole est à M. Pascal Brindeau, pour soutenir l'amendement n^o 960.

M. Pascal Brindeau. Il vise à mieux encadrer la disponibilité pour convenance personnelle. Elle est aujourd'hui de droit, sauf si l'autorité territoriale argue d'une nécessité de service pour s'y opposer, ce qui est compliqué. Or on voit se développer des disponibilités pour convenance personnelle pour des périodes brèves de trois ou six mois, qui se succèdent, ce qui complique la tâche des autorités territoriales, collectivités et managers de proximité, pour réorganiser les services, voire remplacer la personne concernée. Il faut savoir qu'en cas de disponibilité pour convenance personnelle de moins d'un an, la personne doit être réintégrée dans son poste lorsqu'elle revient – au-delà d'un an, elle doit être réintégrée, mais pas nécessairement à son poste.

Mon amendement instaure une durée minimale d'un an pour la disponibilité pour convenance personnelle. Bien sûr, j'entends les arguments que l'on m'a opposés en commission : on ne peut pas vouloir, d'un côté, faciliter les passerelles entre la fonction publique et le secteur privé, et, de l'autre, restreindre l'utilisation de la disponibilité pour convenance personnelle. En tout cas, pour la bonne organisation des services, il faudrait au moins que le fonctionnaire faisant valoir ce droit doive à la collectivité une forme de transparence sur la durée envisagée de cette mise en disponibilité lorsqu'elle est inférieure à un an.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

Mme Émilie Chalas, rapporteure. Même avis défavorable qu'en commission, avec les mêmes arguments.

(L'amendement n^o 960, repoussé par le Gouvernement, n'est pas adopté.)

Mme la présidente. Je suis saisie de deux amendements identiques, n^{os} 177 et 533.

L'amendement n^o 177 fait l'objet d'un sous-amendement n^o 1157.

La parole est à M. Éric Poulliat, pour soutenir l'amendement n^o 177.

M. Éric Poulliat. Cet amendement, issu des travaux de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation de l'Assemblée nationale, vise à prévoir que les centres de gestion établiront annuellement, pour les collectivités qui leur sont affiliées, un bilan de leur activité au titre de leur mission de « référent déontologue ». Cette évolution permettra, d'une part, de mesurer l'activité des centres de gestion au titre de cette mission déontologique, et, d'autre part, de mieux diffuser la culture déontologique dans tous les territoires, en s'assurant de la cohérence globale des recommandations d'un territoire à l'autre.

Mme la présidente. La parole est à Mme George Pau-Langevin, pour soutenir l'amendement n^o 533.

Mme George Pau-Langevin. Nous souhaitons que les centres de gestion établissent annuellement, pour les collectivités qui leur sont affiliées, un bilan de leur activité au titre de leur mission de « référent déontologue ». La loi ayant prévu le droit, pour le fonctionnaire, de consulter un référent déontologue, et le renforcement du rôle des centres de gestion à ce titre, nous pensons qu'il faudrait mesurer l'activité de ces derniers dans le cadre de cette mission, et par

ailleurs mieux diffuser la culture déontologique dans tous les territoires, en s'assurant de la cohérence globale des recommandations déontologiques d'un territoire à l'autre.

Mme la présidente. La parole est à Mme la rapporteure, pour présenter le sous-amendement n° 1157 et donner l'avis de la commission sur les amendements.

Mme Émilie Chalas, rapporteure. Le sous-amendement est de précision. Avis favorable sur les amendements identiques.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État. Le sous-amendement de Mme la rapporteure répond à la demande que j'avais exprimée en commission s'agissant de l'amendement de M. Poulliat au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation. Le Gouvernement est favorable à l'amendement sous réserve de l'adoption du sous-amendement.

(Le sous-amendement n° 1157 est adopté.)

(Les amendements identiques n°s 177 et 533, sous-amendés, sont adoptés.)

Mme la présidente. L'amendement n° 707 de M. Ugo Bernalicis est défendu.

(L'amendement n° 707, repoussé par la commission et le Gouvernement, n'est pas adopté.)

Mme la présidente. Je suis saisie de deux amendements identiques, n°s 461 et 1005.

La parole est à M. Olivier Marleix, pour soutenir l'amendement n° 461.

M. Olivier Marleix. Il concerne ce que j'appelle le lobbying occasionnel, le lobbying discret, sous les radars, dans l'entresol, que pratiquent un certain nombre de hauts fonctionnaires en situation de disponibilité dans le secteur privé.

La loi du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, dite Sapin 2, avait défini le lobbying de manière très précise comme une activité principale ou régulière. Nous avons eu dans l'hémicycle un assez long débat sur cette distinction. Si la notion d'activité principale était claire – elle désignait tous les cabinets de lobbying –, nous étions nombreux à considérer que celle d'activité régulière, beaucoup plus floue, risquait de susciter des problèmes d'interprétation. Nous lui préférons l'expression d'activité accessoire pour désigner des activités qui ne sont pas le fait des cabinets de lobbying, mais plutôt des entrées en relation auxquelles tel ou tel dirigeant d'entreprise se prête de temps en temps.

Cela n'a pas manqué, ce flou a été prospère en situations diverses. Un peu in extremis, le Gouvernement a pris un décret, le 9 mai 2017, pour définir de façon assez restrictive l'activité régulière de lobbying. Il en résulte que n'est une activité régulière que celle à laquelle on « consacre plus de la moitié de son temps » ou qui consiste en plus de dix entrées en relation par an avec l'administration.

Je rappelle, au passage, que la loi Sapin 2 confiait au pouvoir réglementaire le soin de définir par décret un certain nombre de termes, mais aucune habilitation ne concernait la redéfinition de l'activité principale ou régulière.

Autrement dit, le Gouvernement n'aurait jamais dû redéfinir ces termes comme il l'a fait le 9 mai 2017 – beaucoup de gens avaient la tête ailleurs et n'y ont pas fait attention.

Cette définition réglementaire, énoncée sans aucune habilitation législative, est donc parfaitement *contra legem*. Je renvoie aux débats lors de l'examen de la loi Sapin 2 : le législateur a consacré une journée entière à définir très strictement et très précisément les gens qu'il entendait dispenser des règles applicables aux lobbyistes, à savoir les élus dans l'exercice de leur mandat, les associations d'élus dans l'exercice de leur mission, les partis et groupements politiques, les organisations syndicales et les associations à objet culturel, dans leurs relations avec le ministre et les services ministériels chargés des cultes. Le législateur a donc effectué un travail très précis pour définir ceux qu'il acceptait de ne pas considérer comme des lobbyistes et qui n'avaient pas à s'inscrire au répertoire des représentants d'intérêts, tenu par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.

Finalement, sous le vocable flou « d'activités régulières », on a vu prospérer une activité de lobbying à temps partiel qui échappe totalement au radar. L'amendement propose de revenir à une définition plus stricte, par la loi, de l'activité de lobbying pour mettre fin à ces cas d'exonération.

Avec notre collègue Fabien Matras, nous avons eu l'occasion, lors de nos auditions consacrées à la déontologie des fonctionnaires et l'encadrement des conflits d'intérêts, d'entendre des professeurs agrégés de droit qui nous ont confirmé que la lecture du Gouvernement était assez stupéfiante, et que le décret était totalement *contra legem*. À l'évidence, il permet des choses tout à fait anormales.

Un professeur de droit nous a dit que quand on est un bon banquier d'affaires, on n'a pas besoin de dix entrées en relation ; en un ou deux deals, on a fait son année. Cette dérive est extrêmement nuisible et, en plus, complètement contraire à l'intention du législateur. Cet amendement vous propose de revenir à l'esprit de la loi Sapin 2.

Mme la présidente. La parole est à Mme Laurence Vichnievsky, pour soutenir l'amendement n° 1005.

Mme Laurence Vichnievsky. Mon collègue Marleix a très bien développé les arguments qui militent en faveur de nos amendements et d'une rédaction plus sage de la règle de droit en la matière. C'est bien l'objet de ce projet de loi que de mettre en place des garde-fous parce que chacun peut être influencé, tenté, étant entendu que l'influence ou la tentation ne sont pas proportionnelles au nombre de rencontres avec des décideurs. Il serait sage d'adopter ces amendements.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

Mme Émilie Chalas, rapporteure. Nous avons déjà rejeté ces amendements en commission. La définition des représentants d'intérêts retenue à l'article 18-2 de la loi du 11 octobre 2013 est suffisamment large et englobante : le répertoire des représentants d'intérêts tenu par la HATVP comprend aujourd'hui plus de 1 300 organismes. Je pense qu'on peut s'en satisfaire. Je confirme l'avis défavorable.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État. Même avis.

Mme la présidente. La parole est à M. Olivier Marleix.

M. Olivier Marleix. Je regrette que le secrétaire d'État se contente de cette formule sur un sujet aussi important. Permettez-moi de donner une illustration qui en montrera l'ampleur.

J'ai eu l'honneur de présider la commission d'enquête de notre assemblée sur les décisions de l'État en matière de politique industrielle, dont le champ central d'investigation portait sur le cadre dans lequel le ministre de l'économie, chargé par la loi du contrôle des investissements étrangers en France, prend ses décisions. J'avoue que j'ai été stupéfait d'entendre la réponse du représentant d'une grande banque d'affaires, qui avait gagné plusieurs dizaines de millions d'euros à l'occasion d'une certaine vente dépendant uniquement de la signature du ministre en question, à la question de savoir s'il était inscrit au répertoire des représentants d'intérêts : il m'a récité le décret du 9 mai 2017, concluant qu'il n'était pas concerné puisqu'il n'exerçait pas d'action à titre principal ou régulier, telle que définie par ledit décret. C'est absolument sidérant !

Au cours de l'examen de la loi Sapin 2, j'avais demandé au ministre de l'économie et des finances, Michel Sapin précisément, si un banquier d'affaires faisant du lobbying sur une opération de contrôle d'investissements étrangers pour obtenir la signature du Gouvernement serait considéré comme représentant d'intérêts. « Évidemment ! », m'avait-il répondu. Résultat, ce n'est pas appliqué parce que les termes de la loi Sapin 2 sont flous et que la rédaction du décret qui a dû être pris est elle-même floue, ce qui permet au lobbying occasionnel de passer sous les radars.

On pourra continuer à créer toutes les formes de HATVP et imposer un répertoire des représentants d'intérêts – certains grands chefs d'entreprise ont joué le jeu, Martin Bouygues a été un des premiers à s'y inscrire, suivi de bien d'autres –, mais si certains peuvent s'en considérer comme dispensés parce qu'ils font moins de dix entrées en relation, cela me paraît extrêmement grave. Une fois encore, le législateur a voulu définir très précisément ceux qu'il exonérait des obligations auxquelles sont soumis les représentants d'intérêts : ils relèvent des cinq catégories que j'ai rappelées. Et dans cette liste, il n'y a pas les banquiers d'affaires ni les cabinets d'avocats ! Je peux comprendre que vous n'ayez pas encore mesuré l'ampleur du sujet, mais il est suffisamment sérieux pour que le Gouvernement s'y attelle et ne cautionne surtout pas le système en vigueur.

Mme la présidente. La parole est à M. le secrétaire d'État.

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État. Je ne veux pas qu'il y ait de malentendu. Je me suis contenté de dire « même avis » parce que je partage les arguments de la rapporteure et que je ne souhaitais pas les répéter inutilement. Cela ne signifie pas que le sujet ne soit pas important pour moi ni qu'il ne faille y revenir, y compris à la lumière des exemples que vous donnez.

Comme la prise illégale d'intérêts, je pense que c'est un sujet qui dépasse très largement le champ de la fonction publique, objet du présent texte, et qu'il relève d'une réforme plus vaste. La disposition proposée par ces amendements ne trouverait pas ici sa place. Mais ce n'est surtout pas une manière de sous-estimer ou de mésestimer vos arguments, monsieur le député.

(Les amendements identiques n^{os} 461 et 1005 ne sont pas adoptés.)

Mme la présidente. La parole est à Mme George Pau-Langevin, pour soutenir l'amendement n^o 566.

Mme George Pau-Langevin. La commission de déontologie de la fonction publique fusionnant avec la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, celle-ci aura dorénavant un rôle de régulation de la déontologie. C'est la raison pour laquelle le groupe Socialistes et apparentés souhaite que cette haute autorité puisse organiser la diffusion de la culture déontologique en publiant annuellement une synthèse de ses avis et conseils donnés en la matière. Nous rappelons dans notre exposé sommaire ce que disait le vice-président du Conseil d'État Jean-Marc Sauvé : « la culture déontologique n'est pas innée. Elle ne peut reposer sur la seule conscience individuelle des agents publics. » Un tel recueil serait de nature à propager cette culture déontologique.

(L'amendement n^o 566, repoussé par la commission et le Gouvernement, n'est pas adopté.)

Mme la présidente. Les amendements n^{os} 712, 708 et 713 de Mme Danièle Obono sont défendus.

(Les amendements n^{os} 712, 708 et 713, repoussés par la commission et le Gouvernement, successivement mis aux voix, ne sont pas adoptés.)

Article 16 ter

Mme la présidente. Je suis saisie de plusieurs amendements, n^{os} 820, 916, 1011, 766, 767 et 765, pouvant être soumis à une discussion commune.

Les amendements n^{os} 820, 916 et 1011 sont identiques.

La parole est à Mme la rapporteure, pour soutenir l'amendement n^o 820.

Mme Émilie Chalas, rapporteure. Cet amendement complète le dispositif que nous avons adopté en commission. Il prévoit l'obligation, pour chaque employeur public présentant une taille suffisamment significative, de publier la masse salariale des dix plus hautes rémunérations ainsi que leur répartition entre les femmes et les hommes. Pour mémoire, le principe de publication des dix plus importantes rémunérations brutes est celui déjà retenu pour les opérateurs par l'article 14 de la loi du 19 juillet 2006 portant règlement définitif du budget de 2005, disposition formalisée chaque année par une annexe budgétaire à la loi de finances.

Mme la présidente. La parole est à M. Guillaume Gouffier-Cha, pour soutenir l'amendement identique n^o 916.

M. Guillaume Gouffier-Cha. Dans la droite ligne des propos de notre rapporteure, je tiens à saluer l'avancée que constitue cet article. Déjà, en commission des lois, notamment suite aux travaux de notre présidente, Yaël Braun-Pivet, nous avons adopté un rapport mettant en place la publication du centile le plus élevé des rémunérations. Nous allons encore plus loin ici en prévoyant la publication des dix rémunérations les plus élevées au sein des ministères, des collectivités territoriales de plus de 80 000 habitants et des établissements publics hospitaliers dotés d'un budget de plus de 200 millions d'euros. Voilà une belle avancée en matière de transparence !

Mme la présidente. La parole est à M. Stéphane Baudu, pour soutenir l'amendement n^o 1011.

M. Stéphane Baudu. Notre groupe Mouvement démocrate et apparentés avait déposé en commission des amendements relatifs à la publication des dix plus hautes rémunérations dans les trois versants de la fonction publique, dont nous avons accepté de retravailler la rédaction en vue de cette séance. C'est désormais chose faite avec cette rédaction commune avec le groupe LaREM. Le principe de publication des dix plus hautes rémunérations nous tient particulièrement à cœur dans un objectif d'harmonisation des exigences en matière de transparence au sein de la fonction publique avec celles en vigueur dans le privé. Il est donc proposé d'instaurer une obligation, pour chaque employeur public présentant une taille significative, de publier annuellement le total des dix plus hautes rémunérations en précisant sa répartition entre les femmes et les hommes.

Mme la présidente. Les amendements n^{os} 766, 767 et 765 de M. Thierry Benoit sont défendus.

Quel est l'avis de la commission ?

Mme Émilie Chalas, rapporteure. Avis favorable sur les amendements identiques et demande de retrait pour les suivants puisqu'ils sont satisfaits par les précédents.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État. Favorable aux amendements identiques puisqu'ils correspondent à notre volonté d'améliorer la publicité et la transparence sur les plus hautes rémunérations. Demande de retrait pour les amendements n^{os} 766, 767 et 765.

(Les amendements n^{os} 766, 767 et 765 sont retirés.)

Mme la présidente. La parole est à M. Olivier Marleix.

M. Olivier Marleix. Je me réjouis de ces amendements identiques, qui sont le prolongement de ce qui a été voté à l'initiative de plusieurs d'entre nous, dont la présidente de la commission des lois, s'agissant des plus hautes rémunérations dans la fonction publique d'État. Il était utile de l'étendre aux autres fonctions publiques.

Toutefois, je fais tout de même une différence entre l'État et les collectivités territoriales. Je ne doute pas que le ministre en charge de la fonction publique publiera ce que le Parlement lui demande dans la loi, mais je suis un peu plus méfiant pour ce qui est des collectivités territoriales, échaudé que je suis par le bilan des dispositifs de recueil d'alertes créés par la loi Sapin 2. Ces dispositifs, qui doivent être installés par les employeurs publics comme les employeurs privés, sont censés permettre à tout agent public ayant à signaler un fait constitutif d'un crime ou d'un délit dans sa collectivité de le faire en toute sécurité. La loi affirme cette belle finalité, mais a juste oublié de prévoir une sanction en cas de manquement. Le résultat, c'est qu'après un an, 5 % seulement des communes satisfont à cette obligation légale.

Madame la rapporteure, votre amendement est formidable, mais si, d'ici à la deuxième lecture, vous n'y ajoutez pas la possibilité d'une sanction ou de substitution par le préfet, après mise en demeure, en cas de non-respect de cette nouvelle obligation légale par l'exécutif local, je pense malheureusement qu'il ne se passera rien ou presque et que seules quelques collectivités locales ne s'y plient.

Mme la présidente. La parole est à M. le secrétaire d'État.

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État. Je crois que la pratique anglo-saxonne du *name and shame* a son importance. Un amendement à venir permettra d'intégrer nominativement dans le rapport que le Gouvernement remettra au Parlement la liste des collectivités qui n'auront pas satisfait à cette obligation.

M. Sylvain Maillard. Ça, c'est bien !

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État. Ce ne sera pas une sanction pécuniaire ou en droit, mais être cité en exemple pour son opacité me paraît susceptible d'avoir un impact assez fort, car il faut avoir la capacité de l'assumer.

(Les amendements identiques n^{os} 820, 916 et 1011 sont adoptés.)

Mme la présidente. La parole est à Mme Marietta Karamanli, pour soutenir l'amendement n^o 564.

Mme Marietta Karamanli. Cet amendement vise à compléter le contenu du rapport gouvernemental sur les hautes rémunérations dans la fonction publique – une bonne initiative que notre groupe a voté en commission –, en prévoyant qu'il ne mentionne pas seulement le montant moyen des rémunérations concernées mais aussi le montant médian, car celui-ci permettra de mieux éclairer l'Assemblée.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

Mme Émilie Chalas, rapporteure. Favorable.

Mme Marietta Karamanli. Merci !

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État. Le Gouvernement s'en remet à la sagesse de l'Assemblée.

(L'amendement n^o 564 est adopté.)

Mme la présidente. La parole est à Mme Emmanuelle Ménard, pour soutenir l'amendement n^o 751.

Mme Emmanuelle Ménard. Plafonner les grilles de rémunération de certains fonctionnaires, notamment de ceux qui appartiennent à la haute fonction publique, est l'une des revendications des mouvements sociaux qui ont lieu en France depuis plusieurs mois.

Cette revendication s'exprime plus fortement depuis qu'une enquête de l'INSEE, publiée en février dernier, a révélé que quelque 48 500 agents de l'État ont un salaire supérieur à 6 410 euros nets mensuels, ce qui fait d'eux 1 % des fonctionnaires les mieux payés. Parmi ceux-ci, 600 hauts fonctionnaires gagnent plus que le chef de l'État. On se souvient aussi des vives réactions qu'avait suscitées la révélation que Chantal Jouanno gagnait 14 666 euros mensuels pour un travail dont nos concitoyens ne voyaient pas bien en quoi il consistait.

Certes, l'idée d'un rapport annuel envoie un signal positif aux Français. Toutefois, il ne suffit pas de rendre possible davantage de transparence ; il faut aussi corriger ce qui doit l'être. Par cet amendement, je propose qu'une nouvelle grille de rémunérations puisse être proposée annuellement, et adoptée si elle s'avère pertinente.

(L'amendement n^o 751, repoussé par la commission et le Gouvernement, n'est pas adopté.)

Mme la présidente. La parole est à M. Stéphane Baudu, pour soutenir l'amendement n° 1007.

M. Stéphane Baudu. Je défendrai en même temps l'amendement n° 1013. Ces deux amendements visent à compléter le rapport remis annuellement au Parlement sur les plus hautes rémunérations dans la fonction publique.

Avec l'amendement n° 1007, nous proposons d'ajouter des informations relatives à la répartition entre les femmes et les hommes parmi les fonctionnaires visés par l'article.

L'amendement n° 1013 vise, quant à lui, à faire figurer dans le rapport les informations qui concernent les dix plus hautes rémunérations pour chaque employeur public, afin de centraliser ces données et d'atteindre à une plus grande transparence.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

Mme Émilie Chalas, rapporteure. L'amendement n° 1007 me paraît satisfait par la rédaction des amendements n° 820, 916 et 1011 que nous venons d'adopter.

Quant à l'amendement n° 1013, il recueille un avis favorable.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État. Je vous demande de bien vouloir retirer l'amendement n° 1007, qui vient d'être satisfait. J'émetts un avis favorable sur l'amendement n° 1013, qui vise à la transparence que M. Marleix appelait de ses vœux.

Mme la présidente. La parole est à M. Stéphane Baudu.

M. Stéphane Baudu. Je maintiens l'amendement n° 1007. *(L'amendement n° 1007 n'est pas adopté.)*

Mme la présidente. La parole est à M. Olivier Marleix, pour soutenir l'amendement n° 633.

M. Olivier Marleix. Il vise à compléter et à préciser le dispositif que nous avons adopté en commission, notamment en obtenant plus de précisions pour la fonction publique d'État.

Ce que je demande n'a rien d'extravagant, puisque c'est la reprise du tableau des effectifs des agents publics de l'État par ministère et par groupe « hors échelle lettre » qui figurait dans le rapport annuel sur l'état de la fonction publique jusque dans les années 1990. Monsieur le secrétaire d'État, je crains en effet que l'article 16 ter, dans sa rédaction actuelle, permette seulement de disposer de moyennes.

Je pense également qu'il serait intéressant que la ventilation des fonctionnaires rémunérés hors échelle soit faite non plus par ministère mais par mission. Un tel tableau pourrait aussi constituer un outil de pilotage budgétaire.

Le dernier tableau que m'avait transmis votre prédécesseur faisait état de 70 000 fonctionnaires rémunérés « hors échelle lettre », donc au-dessus de 4 000 euros nets, primes non comprises. J'ai calculé qu'en supprimant 10 % de ces emplois, il serait possible de faire 1 milliard d'euros d'économies.

Cet outil de pilotage serait donc précieux à condition que nous disposions de la vue d'ensemble qui, aujourd'hui, nous manque.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

Mme Émilie Chalas, rapporteure. Défavorable.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État. Lors de la discussion générale, nous avons évoqué le cas des fonctionnaires rémunérés hors échelle. Je ne pense pas que ce que vous proposez ait sa place dans un rapport sur la rémunération de la haute fonction publique ou sur les plus hautes rémunérations.

Les informations que j'ai fournies sur l'augmentation du nombre de fonctionnaires hors échelle, qui seraient plus vraisemblablement 57 000, montrent que, parmi eux, se trouvent aussi des professeurs agrégés qui ne font pas nécessairement partie du 1 % des fonctionnaires les mieux rémunérés, car il faut tenir compte des resserrements de grilles et des allongements de carrière.

Pour ces raisons, j'émetts un avis défavorable.

Mme la présidente. La parole est à M. Olivier Marleix.

M. Olivier Marleix. J'observe que les mesures que nous avons adoptées pour les collectivités locales sont beaucoup plus précises, puisque nous disposerons d'un effectif. Ainsi, dans une collectivité de plus de 80 000 habitants, il sera très facile de savoir quelles sont les dix plus grosses rémunérations. Pour l'État, en revanche, le système mis en place permettra seulement de connaître des moyennes. Nous disposerons d'un effectif global, mais pas du détail pour chaque mission de politique publique.

Je regrette que l'État ne soit pas plus transparent. J'avais cru que vous agiriez en ce sens lorsqu'en commission, vous vous étiez engagé à trouver une rédaction qui satisfasse autant que possible les demandes que formulaient les amendements. Tel n'est pas le cas.

(L'amendement n° 633 n'est pas adopté.)

Mme la présidente. L'amendement n° 1013, de M. Sylvain Waserman, est défendu.

(L'amendement n° 1013, accepté par la commission et le Gouvernement, est adopté.)

(L'article 16 ter, amendé, est adopté.)

Après l'article 16 ter

Mme la présidente. Je suis saisie d'amendements portant article additionnel après l'article 16 ter.

La parole est à Mme Cendra Motin, pour soutenir l'amendement n° 245 rectifié.

Mme Cendra Motin. Il s'agit, en fait, d'un amendement d'appel. Je rêverais que les salaires soient disponibles en « open source », sans mention des noms, pour que nous disposions enfin de bases de données à partir desquelles nous puissions travailler, sans devoir nous satisfaire des moyennes et autres données dont nous nous contentons habituellement.

La travail de la direction générale de l'administration et de la fonction publique, la DGAFP, me laisse sur ma faim s'agissant des rémunérations et de la vision globale qu'on

peut avoir de la masse salariale de l'État, alors même que celle-ci représente un peu plus de 30 % du budget de la nation.

L'amendement vise donc surtout à appeler à la mise à disposition de chiffres plus précis qui permettraient de mieux gérer la masse salariale de l'État.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

Mme Émilie Chalas, rapporteure. Je ne pense pas que ma réponse puisse vous agréer, dans la mesure où votre amendement est un amendement d'appel. Je juge, en effet, que votre demande est satisfaite par l'adoption des amendements à l'article 16 ter et par la publication prévue.

Mme Cendra Motin. Cela n'a rien à voir !

Mme Émilie Chalas, rapporteure. Toutefois, peut-être M. le secrétaire d'État vous apportera-t-il des précisions.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État. Il me semble que les améliorations qui ont été apportées au rapport doivent vous satisfaire. Il comportera en effet des informations plus nombreuses et beaucoup plus précises sur les hautes rémunérations.

Publier en « open source » l'intégralité des rémunérations de l'État exigerait du temps et du travail, notamment du point de vue technique. Je suis sensible au fait que votre amendement est un amendement d'appel, et je vous demande donc de bien vouloir le retirer.

J'ai entendu que le travail réalisé par la DGAFP vous avait déçue. Peut-être est-ce aussi à mettre au compte du fait que nous sommes vendredi soir et que nous avons passé beaucoup d'heures ensemble ! Pour ma part, j'ai travaillé plusieurs mois avec le personnel de la DGAFP qui a non seulement préparé ce texte, mais aussi élaboré un grand nombre de documents qui constituent la doctrine de la fonction publique.

Les agents de la DGAFP assurent le pilotage des ressources humaines de l'État avec des moyens qui apparaissent modestes, en termes d'équivalents temps pleins, si on les rapporte au travail considérable qu'ils réalisent. Je tiens donc à saluer ces personnes pour le travail phénoménal qu'ils effectuent en se conformant à des exigences calendaires parfois très difficiles à tenir. (*Applaudissements sur les bancs du groupe LaREM.*)

(*L'amendement n° 245 rectifié est retiré.*)

Mme la présidente. Les amendements n° 768 et 769 de M. Christophe Naegelen sont défendus.

Quel est l'avis de la commission ?

Mme Émilie Chalas, rapporteure. Je demande le retrait de ces amendements ; à défaut, j'émettrai un avis défavorable.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État. Même avis.

(*Les amendements n° 768 et 769 sont retirés.*)

Article 16 quater

Mme la présidente. Je suis saisie de deux amendements identiques, n° 833 et 917, qui font l'objet du sous-amendement n° 1151.

La parole est à Mme la rapporteure, pour soutenir l'amendement n° 833.

Mme Émilie Chalas, rapporteure. Il améliore la rédaction adoptée en commission.

D'abord, il tend à poser le principe d'un écrêtement de la rémunération des membres des AAI et API bénéficiaires par ailleurs d'une pension de retraite. Cette disposition correspond à l'objectif de définir un cadre réglementaire commun et cohérent pour les rémunérations des membres des AAI et API.

L'amendement vise, ensuite, à inscrire les dispositions relatives à la rémunération des membres des AAI et API dans la loi n° 2017-54 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes. L'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2020 permet de tenir compte des délais d'édiction du décret prévu par la loi.

Enfin, il tend à modifier l'article 4 de la loi n° 2017-54 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes, afin que ces nouvelles dispositions soient applicables au Défenseur des droits et au Contrôleur général des lieux de privation de liberté.

Il s'agit de faire en sorte que, dans les cas de cumul de revenus entre retraite et emploi, les indemnités dépendent du montant de la pension de retraite que perçoit le président d'une AAI ou d'une API. Les indemnités des responsables seront calculées de façon à ce que leurs revenus globaux ne dépassent pas les plafonds indiqués dans le décret.

Mme la présidente. La parole est à M. Guillaume Gouffier-Cha, pour soutenir l'amendement n° 917.

M. Guillaume Gouffier-Cha. Je me félicite que, sur un sujet qui est l'un de ceux sur lesquels les Françaises et les Français nous observent, nous soyons parvenus à avancer en commission avec les membres d'autres groupes.

Je me réjouis également que nous examinions, ce soir, ces amendements prévoyant l'instauration d'un dispositif d'écrêtement entre la perception d'une indemnité et celle d'une pension de retraite pour les dirigeants des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes.

Mme la présidente. La parole est à M. Stéphane Baudu, pour soutenir le sous-amendement n° 1151.

M. Stéphane Baudu. Le groupe Mouvement démocrate et apparentés a également déposé un amendement tendant à l'écrêtement du cumul des rémunérations et des pensions de retraite pour les présidents et les membres des AAI et API. Cet amendement risquant de tomber en raison de l'amendement de réécriture générale, nous vous proposons, avec ce sous-amendement, de préciser le décret qui encadrera les conditions dans lesquelles le montant des pensions de retraite sera déduit des rémunérations.

Nous vous proposons de faire référence à l'article L. 85 du code des pensions civiles et militaires de retraite, qui prévoit que le montant brut des revenus d'activité ne peut, par année civile, excéder le tiers du montant brut de la pension pour l'année considérée, et que l'excédent, le cas échéant, est déduit de la pension.

Il s'agit, en somme, de s'assurer que le droit commun du cumul emploi-retraite s'applique aux présidents et aux membres des AAI et API.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

Mme Émilie Chalas, rapporteure. Il n'y pas d'ambiguïté à ce sujet : le décret devra respecter l'article L. 85 du code des pensions civiles et militaires de retraite. Demande de retrait ou avis défavorable.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Olivier Dusopt, secrétaire d'État. Même avis que Mme la rapporteure sur le sous-amendement. J'émet un avis favorable aux amendements identiques qui poursuivent l'objectif, fixé en commission, de prévoir un dispositif d'écrêtement pour les indemnités des présidents d'AAI.

Mme la présidente. La parole est à M. Olivier Marleix.

M. Olivier Marleix. Je regrette le flou qui entoure le dispositif proposé par les amendements identiques. Ils prévoient, en effet, que le décret en Conseil d'État précise « les conditions dans lesquelles le montant des pensions de retraite perçues par les membres retraités est déduit de la rémunération qui leur est versée ».

Cette rémunération serait ainsi une espèce d'indemnité flottante qui servirait en quelque sorte de pendant au minimum vieillesse, l'allocation subsidiaire que l'État verse aux retraités dont la pension de retraite n'atteint pas, à elle seule, un montant minimal. L'amendement instaure un « maximum vieillesse », le montant de ce plafond n'étant pas encore connu. On ignore d'ailleurs également si vous avez l'intention d'harmoniser les rémunérations des présidents d'AAI.

Je souhaite que vous nous indiquiez à combien pourrait s'élever le montant du plafond que vous entendez fixer pour les présidents d'AAI.

Mme la présidente. La parole est à Mme la rapporteure.

Mme Émilie Chalas, rapporteure. Tout d'abord, les plafonds, comme les montants, sont d'ordre réglementaire : leur fixation sera donc renvoyée à un décret.

M. Olivier Marleix. Et ?

Mme Émilie Chalas, rapporteure. Je vais quand même poursuivre mon explication, monsieur Marleix, même si je sais que vous rêvez d'entendre le ministre sur ce sujet, et vous expliquer le point de vue que je défends à travers cet amendement.

Parmi les différentes autorités administratives indépendantes, les responsabilités, l'encadrement et l'activité ne sont pas les mêmes. Par conséquent, ces plafonds ne seront pas d'un montant identique de l'une à l'autre. Le décret n'aura pas pour objet d'harmoniser les indemnités accordées par AAI, mais plutôt de les cibler en fonction de leur nature. Le plafond général de l'indemnité pour les différentes AAI sera donc différencié.

Je prends un exemple : si, dans une AAI, l'indemnité est aujourd'hui fixée à 14 000 euros par mois, et si le président nommé perçoit une pension de retraite de 6 000 euros, son indemnité équivaudra à la différence entre 14 000 euros et 6 000 euros, c'est-à-dire à 8 000 euros. C'est le principe de l'écrêtement, qui est également applicable aux élus s'ils cumulent plusieurs mandats.

M. Olivier Marleix. On le connaît.

Mme la présidente. La parole est à M. le secrétaire d'État.

M. Olivier Dusopt, secrétaire d'État. Je souscris à ce que vient de dire Mme la rapporteure. Lorsque l'on prend la liste de la trentaine d'AAI visée par ce statut, on constate que les montants d'indemnité individuelle peuvent varier du simple au décuple, et même au-delà. Dans certaines de ces AAI, le président est peut-être moins mobilisé que dans d'autres, et son indemnité annuelle peut atteindre 10 000 euros à 15 000 euros. Dans d'autres, on dépasse assez largement les 200 000 euros annuels, ce qui oblige également, en termes d'écrêtement, à penser des dispositifs qui soient un minimum différenciés afin de tenir compte de l'engagement et ne pas priver totalement un président d'AAI qui fournit une activité de toute forme de bonification.

Mme la présidente. Monsieur Baudu, retirez-vous le sous-amendement n° 1151 ?

M. Stéphane Baudu. Oui.

(Le sous-amendement n° 1151 est retiré.)

(Les amendements identiques n° 833 et 917 sont adoptés et l'article 16 quater est ainsi rédigé. En conséquence, l'amendement n° 1008 tombe.)

Après l'article 16 quater

Mme la présidente. Je suis saisie de deux amendements, n° 123 rectifié et 124 rectifié, qui peuvent être soumis à une discussion commune.

La parole est à M. Thierry Benoit, pour les soutenir en présentation groupée.

M. Thierry Benoit. Je ne me satisfais pas, pour ma part, de cette affaire de décret. J'ai lu attentivement le compte rendu des débats de la commission, et j'ai écouté attentivement les auteurs des amendements. En particulier, l'auteur du sous-amendement du groupe du Mouvement démocrate et apparentés a bien mis en lumière une difficulté qui subsiste dans le cas de personnes retraitées qui sont nommées dans une AAI, une agence de l'État ou même au Conseil constitutionnel.

Je ne m'en satisfais pas parce que je vois ce qui se passe. Imaginons que je sois un fonctionnaire hautement qualifié et que j'occupe ici les fonctions de secrétaire général de l'Assemblée nationale, pour lesquelles je perçois un traitement dont le montant oscille entre 15 000 euros et 20 000 euros. Soudainement, je fais valoir mes droits à la retraite. Comme je m'entends bien avec le président de l'Assemblée nationale, Richard Ferrand, qui est breton comme moi, je lui dis : « Mon cher président, j'aimerais mettre mes compétences au service de la République. » Reconnaisant mes compétences, il me répond : « Cela tombe bien, mon cher Thierry, il y a justement un siège qui se libère au Conseil

constitutionnel. Je vais vous y nommer. » Et là, votre projet de rédaction de décret ne me permet pas de comprendre que je vais être soumis au droit commun.

De quoi parlons-nous ? Pas des élus que vous avez évoqués tout à l'heure. Nous parlons de personnes qui sont nommées. J'ai cité le Conseil constitutionnel, mais j'aurais pu citer le Défenseur des droits, dont le montant cumulé des revenus – pensions de retraite diverses et rémunération – correspondent à une ressource mensuelle de l'ordre de 30 000 euros. On peut également citer, puisque nous en avons parlé toute la journée, le président de la HATVP. Retraité émérite et qualifié, il bénéficie d'un traitement de 7 033 euros auquel s'ajoute une indemnité de fonction de 9 500 euros. On voit bien qu'il s'agit de rémunérations qui sont hors des normes que peuvent connaître nos concitoyens. (*Murmures sur les bancs du groupe LaREM.*)

Pourquoi cette question est-elle préoccupante et pourquoi cette affaire de décret n'est-elle pas claire ? Le groupe Mouvement démocrate et apparentés l'a soulevée en souhaitant aligner ce décret sur le droit commun, c'est-à-dire limiter à 65 000 euros la rémunération annuelle des fonctionnaires nommés dans des agences ou dans des AAI. En l'occurrence, il y a une dérogation qui, avec votre décret, subsistera pour ces personnalités nommées.

Le secrétaire d'État a dit que ces rémunérations peuvent aller de 10 000 euros à 200 000 euros par an. En l'écoutant, en écoutant la rapporteure, je n'ai toujours pas compris quel serait le montant de la rémunération de ces personnes qui sont nommées dans ces AAI. Je veux couper court à toute polémique, à toute interrogation et à toute difficulté, et je propose de supprimer purement et simplement cette exception, c'est-à-dire cette dérogation.

Pour ma part, j'autorise le cumul emploi-retraite. Je me remets à ma place de secrétaire général : si mon amendement n° 123 rectifié était adopté, il me faudrait faire un choix. Si l'on accepte cette mission d'excellence de siéger dans ces hautes autorités, qui nous est confiée en reconnaissance de compétences que l'on souhaite valoriser, on choisit le traitement qui paraît le meilleur. Dans ce cas, la personne qui est susceptible d'être nommée choisit : soit sa pension de retraite, soit l'indemnité attachée à la fonction en question, qui peut varier, comme l'a indiqué le secrétaire d'État, de 15 000 à 200 000 euros selon les fonctions concernées. Cela me paraît tout simple.

L'amendement n° 123 rectifié propose de supprimer cette dérogation exceptionnelle qui conduirait le secrétaire d'État à rédiger un décret. Les personnalités nommées auront à choisir : soit elles font valoir leurs droits à la retraite, soit elles optent pour l'indemnité attachée à la fonction à laquelle elles sont nommées.

Comme vous tous, j'ai écouté nos concitoyens : ces questions-là se posent, mais je n'en fais pas reproche au secrétaire d'État, au Gouvernement ou aux députés de la majorité. Il me semble que c'est mon rôle de député de les poser maintenant, au cours de mon troisième mandat. Lorsque j'étais nouveau député, elles ne faisaient pas forcément partie de mes premières préoccupations. Aujourd'hui, je trouve choquant que, par exemple, le Défenseur des droits se dise choqué que les Français soient eux-mêmes choqués qu'il perçoive jusqu'à 30 000 euros par mois. Tout cela doit s'arrêter !

J'irai même plus loin. Nous n'allons pas en décider aujourd'hui, mais il faudra également que nous nous occupions de manière définitive du traitement alloué à nos anciens présidents de la République. Bien sûr, on me dira : « Vous comprenez, ils ne sont pas nombreux ; vous comprenez, il n'y a qu'une trentaine d'AAI concernées ; vous comprenez, finalement, cela ne fait pas tant d'argent que cela. » Je trouve pourtant que ce serait un symbole fort et un message fort à adresser à nos concitoyens qui demandent plus de justice, plus d'équité et plus de transparence.

Je vais vous faire un aveu, monsieur le secrétaire d'État, vous qui avez été un militant et un élu socialiste pendant de nombreuses années.

M. Sylvain Maillard. Personne n'est parfait ! (*Sourires.*)

M. Thierry Benoit. Il y a un peu plus de deux ans, à l'Assemblée nationale, j'étais convaincu qu'il fallait du renouveau. Le profil d'Emmanuel Macron ne me déplait d'ailleurs pas totalement, loin de là. Longtemps, j'ai pensé, comme un certain nombre de Français – mais peut-être ai-je été un peu naïf –, que ce nouveau jeune Président mettrait de l'ordre là où cela n'avait pas été fait depuis trente ou quarante ans.

M. Éric Girardin. Exactement !

M. Olivier Marleix. Vous vous êtes fait avoir !

M. Thierry Benoit. J'ai été très attentif aux trois personnalités qui ont été nommées au Conseil constitutionnel. Elles sont compétentes : un ancien Premier ministre,...

M. Olivier Marleix. Excellent !

M. Thierry Benoit. ...un ancien ministre, un ancien sénateur. Je vous le dis tout de go, ils représentent une génération politique, une époque où on laissait aller les choses et qui a permis cela. Je pensais qu'avec Emmanuel Macron ce genre de chose s'arrêterait.

Que ces personnalités soient nommées ne me pose pas de problème, dans la mesure où elles sont compétentes. Mais alors, il faut qu'elles choisissent entre les droits à la retraite ou la rémunération attachée à la fonction à laquelle elles ont été nommées. Tel est le sens des amendements que je propose ce soir.

Ils sont tirés d'une proposition de loi que nous avons travaillée avec nos collaborateurs, ce qui nous a pris un certain temps. Nous l'avons déposée en début d'année sur le bureau de l'Assemblée nationale et soumise à l'ensemble des collègues députés. À ce jour, ils sont 179 à l'avoir cosignée, issus de tous les groupes politiques présents dans cet hémicycle, de toutes générations, de toutes sensibilités et de toutes professions.

Pourquoi dis-je cela ? Simplement pour faire savoir à nos concitoyens que, sur tous les bancs de l'Assemblée nationale, des députés s'interrogent et sont très sensibles à ces questions d'équité, de justice et de transparence. (*Mme Emmanuelle Ménard applaudit.*) Celles et ceux qui sont encore là ce vendredi soir, qui ont travaillé en commission puis dans l'hémicycle toute la semaine sur ce beau dossier de la transformation de la fonction publique sont également attentifs aux questions de déontologie.

Voilà le sens de ces deux amendements, n°s 123 rectifié et 124 rectifié, qui sont également cosignés par des députés de différents groupes, et pas uniquement par ceux du groupe auquel j'appartiens.

Mme la présidente. Sur ces amendements n^{os} 123 rectifié et 124 rectifié, je suis saisie par le groupe UDI, Agir et indépendants d'une demande de scrutin public.

Le scrutin est annoncé dans l'enceinte de l'Assemblée nationale

Quel est l'avis de la commission ?

Mme Émilie Chalas, rapporteure. J'ai écouté avec attention votre long mais fort intéressant développement, agrémenté de quelques digressions. Pour ma part, je resterai centrée sur les éléments relatifs à vos amendements.

Nous poursuivons à mon sens le même objectif : éviter le versement de rémunérations qui semblent effectivement disproportionnées aux yeux des Français, notamment lorsqu'il s'agit du cumul d'une pension de retraite et d'indemnités liées à l'exercice d'une responsabilité. Je vous ai entendu, nous avons entendu cette situation, et notre objectif est bien celui-là.

Je reprends la situation du Défenseur des droits, qui a fait grand bruit dans les médias il y a quelque temps. Effectivement, 30 000 euros de rémunération mensuelle cumulée entre indemnités et pensions de retraite peuvent paraître exorbitants aux yeux des Français. Nous avons, cependant, sur ce point une divergence : si nous sommes d'accord, moi-même, notre groupe, et de toute évidence le Gouvernement, pour dire que la perception à la fois d'une pension de retraite et d'une indemnité ne doit pas dépasser un certain plafond, qui sera fixé par décret, en revanche, je ne partage pas votre avis selon lequel il devrait globalement y avoir, de toute façon, un plafond, et que 30 000 euros, 15 000 euros ou 10 000 euros par mois seraient inacceptables pour les Français.

Je suis en désaccord avec la posture consistant à considérer que les salaires qui seraient dix ou quinze fois supérieurs au SMIC sont inacceptables à leurs yeux.

M. Thierry Benoit. Ce n'est pas ce que j'ai dit !

Mme Émilie Chalas, rapporteure. Ce point de vue n'engage, d'ailleurs, que moi-même ; je ne parle pas au nom du groupe. Je crois qu'il faut reconnaître qu'il y a des compétences professionnelles, des parcours et des responsabilités qui, dans notre administration, au sein des AAI, sont rémunérés à un niveau très élevé.

Certaines responsabilités entraînent de hauts salaires, c'est vrai, et, sur ce point, je ne me laisserai pas embarquer dans des postures que je trouve un peu démagogiques – je ne parle pas nécessairement pour vous, monsieur Benoit, car votre propos était plus nuancé que cela.

Pour en venir au contenu des amendements, l'encadrement que nous allons instaurer de l'indemnité globale touchée par les membres des autorités administratives indépendantes relève, par nature, du champ réglementaire. Nous n'allons donc pas prendre une telle disposition dans la loi. En outre, je pense qu'il est bon de procéder par écrêtement, et non d'obliger à choisir entre pension de retraite et indemnité de fonction.

Avis défavorable sur les deux amendements, donc.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État. Avis défavorable, pour les mêmes raisons. À l'initiative de la majorité, un système d'écrêtement va être mis en place, portant sur le cumul des traitements liés à la présidence d'une AAI et des pensions de retraites. Il s'agit d'une mesure de justice. Tout cela sera transparent, puisque publié au *Journal officiel*.

En revanche, je ne crois pas qu'il faille enfermer les gens dans un choix entre la perception de l'indemnité de fonction et celle de la pension de retraite. J'ajoute que vouloir exclure toute possibilité de cumul ouvrirait d'autres débats. En effet, même si les fonctions sont différentes, il faut avoir en tête que les indemnités d'élu – local ou national – sont, elles aussi, cumulables avec des pensions de retraite. La solution radicale que vous proposez, monsieur Benoit, ouvrirait peut-être ce type de discussion. Je ne suis pas certain que ce soit l'objectif recherché, puisqu'il ne s'agit ni des mêmes fonctions, ni des mêmes montants.

Mme la présidente. La parole est à M. Guillaume Gouffier-Cha.

M. Guillaume Gouffier-Cha. Nous avons regardé avec attention les travaux de notre collègue Thierry Benoit, et nous avons regardé avec tout autant d'attention les travaux réalisés par d'autres collègues, notamment ceux menés depuis deux ans par Stella Dupont à la commission des finances ou la réflexion engagée par les membres du groupe du Mouvement démocrate et apparentés, dont Sylvain Waserman, qui travaille depuis de longues années sur le sujet. Quel que soit notre groupe, nous sommes tous mobilisés sur cette question. En commission, nous avons trouvé une solution équilibrée, à travers le triptyque que nous sommes en train de finaliser : d'abord, un encadrement des rémunérations des emplois de direction au sein des autorités administratives indépendantes, comme cela est déjà le cas dans les établissements publics ; ensuite, un système d'écrêtement portant sur la perception des indemnités de fonction et des pensions de retraites ; enfin, nous présenterons tout à l'heure un amendement visant à fixer à 68 ans l'âge limite de recrutement pour les postes de direction dans les autorités administratives indépendantes et les autorités publiques indépendantes, afin d'aligner celui-ci sur les règles applicables à la fonction publique. Nous pensons qu'il s'agit là d'un bon équilibre, qui constitue une réelle avancée, répondant aux attentes de nos concitoyennes et de nos concitoyens.

Le groupe La République en marche votera donc contre ces amendements.

Mme la présidente. La parole est à M. Thierry Benoit.

M. Thierry Benoit. Vous savez, un agriculteur, quand il prend sa retraite, on l'autorise à prendre un petit lopin de terre, dont la taille est limitée à 10 000 mètres carrés ; quant aux artisans, leur dispositif de cumul emploi-retraite est plafonné à la moitié du plafond annuel de la sécurité sociale, c'est-à-dire 20 000 euros.

Là, il s'agit de sommes autrement plus importantes. Pour reprendre l'exemple que j'ai donné tout à l'heure et que je connais bien, à savoir celui du secrétaire général de l'Assemblée nationale, sa rémunération tourne autour de 15 000 à 20 000 euros et sa pension de retraite est un peu inférieure. On ne parle donc pas de 2 000 ou de 3 000 euros ; on parle de pensions de retraite significatives. Et pour les personnes nommées à des postes de responsabilité dans les AAI, les rémunérations sont, elles aussi, significatives, puisqu'elles peuvent aller de 15 000 euros à 200 000 euros par an. Ce ne sont pas des brouilles !

On ne parle pas non plus d'élus. Que quelqu'un qui a servi dans l'armée, dans la police ou ailleurs puisse faire valoir ses droits à la retraite à 50 ou 57 ans – il y en a parmi nos collègues – et toucher sa pension de retraite ne me pose aucun problème. Et s'il est parlementaire et qu'il touche en plus son indemnité de parlementaire ne me pose pas non plus de problème, puisqu'il a été élu. Là, il s'agit de personnes nommées, et qui le sont majoritairement par le pouvoir exécutif en place. Le problème, c'est le cumul des rémunérations : quand on arrive à cumuler 30 000 euros par mois, c'est quand même conséquent – surtout que l'on parle là exclusivement d'argent public!

Pour toutes ces raisons, je maintiens mes amendements.

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 123 rectifié.

(Il est procédé au scrutin.)

Mme la présidente. Voici le résultat du scrutin :

Nombre de votants	27
Nombre de suffrages exprimés	23
Majorité absolue	12
Pour l'adoption	7
contre	16

(L'amendement n° 123 rectifié n'est pas adopté.)

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 124 rectifié.

(Il est procédé au scrutin.)

Mme la présidente. Voici le résultat du scrutin :

Nombre de votants	28
Nombre de suffrages exprimés	24
Majorité absolue	13
Pour l'adoption	7
contre	17

(L'amendement n° 124 rectifié n'est pas adopté.)

Mme la présidente. La suite de la discussion est renvoyée à la prochaine séance.

2

ORDRE DU JOUR DE LA PROCHAINE SÉANCE

Mme la présidente. Prochaine séance, ce soir, à vingt et une heures trente :

Suite de la discussion du projet de loi de transformation de la fonction publique.

La séance est levée.

(La séance est levée à vingt heures cinq.)

*Le Directeur du service du compte rendu de
la séance de l'Assemblée nationale*

SERGE EZDRA