

Fiche 3. La prise illégale d'intérêts commise par un ancien agent public ou délit de « pantouflage »

Référence : [article 432-13](#) du code pénal

Définition

Le délit de prise illégale d'intérêts commis par une personne ayant anciennement exercé une fonction publique, plus communément appelé délit de « pantouflage », réprime la participation par travail ou conseil avant l'expiration d'un délai de 3 ans suivant la cessation des fonctions, y compris dans le cadre d'un départ en retraite, dans une entreprise ou un organisme privé ([article 432-13](#) du code pénal) :

- ◆ que l'agent a surveillé ou contrôlé
- ◆ avec laquelle il a conclu des contrats ou formulé des avis sur ces contrats
- ◆ ou à l'égard de laquelle il a proposé des décisions ou formulé un avis sur de telles décisions

Cette interdiction s'étend également :

- ◆ aux entreprises ayant une participation en capital à hauteur de 30% dans l'entreprise privée concernée,
- ◆ aux entreprises ayant conclu avec l'entreprise privée concernée un contrat comportant une exclusivité de droit ou de fait.

Que signifient les notions de « contrôle et surveillance »

Par « surveillance ou contrôle » d'une entreprise (ou de toute autre personne morale privée), il convient d'entendre toute fonction de surveillance ou de contrôle effectivement exercée, susceptible de, donner lieu à des observations à l'égard de l'entreprise ou de conduire à l'intervention d'une décision favorable ou défavorable à cette entreprise.

Les contrats mentionnés sont tous ceux passés par l'établissement public en vue de la réalisation de travaux, de la fourniture de biens ou de la prestation de services. Sont notamment concernés les marchés publics, les délégations de service public, les partenariats publics-privés ainsi que toutes conventions passées au nom de l'Etat avec des tiers pour la réalisation d'études.

Sanction

3 ans d'emprisonnement et une amende de 200 000 €.

Pour un agent de l'ANSM, il peut s'agir par exemple :

De partir dans une société pour laquelle il a procédé à l'évaluation d'une demande d'autorisation d'essais cliniques, moins de 3 ans auparavant.

D'être embauché comme directeur d'une entreprise pour laquelle il avait délivré des autorisations de mise sur le marché moins de 3 ans auparavant.

Des exemples de jurisprudence de la Commission de déontologie de la fonction publique à propos du départ d'agents de l'ANSM sont annexés à cette fiche.

Quelles sont les mesures de prévention des risques ?

Un régime d'**autorisation préalable de l'autorité dont relève l'agent** à l'activité privée envisagée. En cas de doute sérieux sur la compatibilité entre les fonctions exercées au cours des 3 années précédant le début de cette activité et l'activité envisagée, l'autorité hiérarchique soumet la demande à l'avis du référent déontologue. Si l'avis de ce dernier ne permet pas de lever ce doute, l'autorité saisit la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP).

Le projet professionnel de l'agent ne peut se réaliser qu'après la décision du Directeur général de l'ANSM.

La conduite à tenir

Se référer :

- ♦ aux règles encadrant le départ vers le secteur privé

L'agent qui envisage d'aller travailler dans le secteur privé ou de créer ou de reprendre une entreprise doit en informer par écrit la DRH, le plus en amont possible avant le début de l'activité envisagée. Il en est de même pour tout nouveau changement d'activité intervenant dans les 3 ans suivant la cessation des fonctions.

Pour toute question relative à un dossier de départ, vous pouvez vous rapprocher de votre gestionnaire RH (rubrique vos interlocuteurs dans l'offre RH/Personnel et experts sur l'intranet).

Jurisprudence de la commission de déontologie : départ des agents de l'ANSM dans le secteur privé

Les exemples qui suivent sont extraits des rapports d'activité de la Commission de déontologie de la fonction publique de l'Etat qui résument la jurisprudence de la Commission.

NB : depuis le 1^{er} février 2020, la commission de déontologie de la fonction publique est fusionnée avec la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP)

Extrait du rapport d'activité 2018

Saisie du cas d'un agent qui a participé, en tant que membre désigné par la France, à plusieurs séances du Comité pour l'évaluation des risques en matière de pharmacovigilance (PRAC) de l'agence européenne du médicament, au cours desquelles ce comité a délibéré sur des dossiers concernant le laboratoire pharmaceutique qu'il souhaite rejoindre, la commission émet un avis d'incompatibilité, alors même que cet agent défendait en séance la position arrêtée par son agence (avis n°18E1969 du 14 juin 2018).

Extrait du rapport d'activité 2017

La commission estimait jusqu'alors que deux hypothèses étaient de nature à écarter le risque pénal : celle dans laquelle l'appréciation de l'agent était exempte de subjectivité et celle dans laquelle l'avis de l'agent est inscrit dans un processus complexe et collégial ayant pour effet de diluer suffisamment sa responsabilité. Dès lors que l'exception de non subjectivité ne ressort pas clairement des termes de la loi et que les dossiers soumis à la commission montrent qu'il est particulièrement délicat d'admettre que des experts, recrutés pour leurs capacités techniques, se bornent à rendre des avis mécaniques dépourvus de toute subjectivité, il a été décidé de renoncer à l'exception de non subjectivité.

Ainsi, dans le cas d'une évaluatrice de l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM) chargée de l'instruction de demandes de variation d'autorisations de mise sur le marché (AMM), dont les avis ne s'inscrivaient pas dans un processus complexe et collégial, la commission a estimé que le risque pénal ne pouvait pas être écarté, alors même que l'agent se bornait à vérifier que les résultats de la variation demeuraient conformes aux valeurs autorisées par la réglementation ou l'AMM initiale et que les évaluations plus complexes étaient confiées à d'autres experts (avis n°17E2094 du 25 juillet 2017).

S'agissant d'un agent de l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM) désigné par la France pour siéger au sein du groupe de coordination pour la reconnaissance mutuelle et les procédures décentralisées (CMDH) – créé par l'article 27 de la directive 2001/83/CE du 6 novembre 2001 instituant un code communautaire relatif aux médicaments à usage humain – la commission a estimé que la circonstance qu'il était tenu, au sein du CMDH, de relayer les positions arrêtées par l'ANSM à partir des propositions des directions en charge de l'évaluation des médicaments, ne faisait pas obstacle à ce qu'il soit regardé comme ayant exprimé un avis au sein de cette instance. De surcroît, alors même que les avis émis par le CMDH ont une portée d'ordre général, le fait qu'ils intéressent substantiellement une entreprise conduit la commission à considérer qu'ils sont relatifs à des opérations réalisées par cette entreprise, de sorte que le risque pénal ne peut pas être écarté (avis n° 17E2151 du 25 juillet 2017).

Extrait du rapport d'activité 2015

La commission a estimé que lorsque l'agent est un technicien qui se borne à vérifier, à partir d'un référentiel, que le produit répond à certaines caractéristiques ou remplit certaines fonctionnalités, les avis rendus par cet agent ne sont pas susceptibles de révéler un conflit d'intérêts.

La commission a ainsi émis un avis favorable à la demande d'un ancien agent de l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé qui souhaitait rejoindre une société commercialisant des produits pharmaceutiques. Si, lors de ses fonctions à l'ANSM, l'intéressé a été amené à instruire les demandes d'autorisation d'importation de médicaments présentées par cette société, son rôle s'est borné à vérifier, à partir d'un référentiel, le respect de prescriptions relatives à l'étiquetage et le conditionnement des médicaments. Ce rôle ne lui donnait aucune marge d'appréciation dans les avis qu'il avait à rendre. La commission a dès lors estimé que l'intéressé ne relevait pas d'un des cas prévus au A du I de l'article 1er du décret du 26 avril 2007 (avis n°15E1051 du 7 mai 2015).

Extrait du rapport d'activité 2014

La commission a estimé qu'un évaluateur expert en charge de la cellule statistiques et méthodologie au sein de la direction des laboratoires et des contrôles de l'inspection de l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM) doit s'abstenir durant une période de trois années à compter de la date de son départ effectif de l'agence de toutes relations d'affaires avec les entreprises dont il a eu à connaître la situation dans l'exercice de ses

fonctions publiques et ce, pendant un délai de trois ans à compter de la date de fin de ses interventions les concernant (avis n°13E2251 du 16 janvier 2014).

Les fonctions de responsable du pôle de certification dans le domaine des dispositifs médicaux du Laboratoire national de métrologie et d'essais (LNE) sont compatibles avec celles exercées auparavant d'adjoint au chef du département de surveillance du marché au sein de la direction de l'évaluation des dispositifs médicaux, puis de directeur adjoint de la direction des dispositifs médicaux thérapeutiques et des cosmétiques de l'ANSM, sous réserve que l'intéressé s'abstienne de tout contact professionnel avec la direction de l'inspection de l'ANSM et d'assister à toute inspection du LNE diligentée par l'ANSM, pendant les trois années suivant la cessation de ses fonctions. Dans son avis, la commission a fait porter la réserve non sur l'ancien service dans lequel exerçait l'intéressée, mais sur la direction de l'inspection, en raison des procédures d'inspection menées par l'ANSM susceptibles de porter sur le laboratoire où elle exercera dorénavant (avis n°14E1620 du 9 octobre 2014).

Extrait du rapport d'activité 2013

S'agissant d'un agent contractuel, qui souhaite occuper les fonctions de directeur adjoint des affaires technico-réglementaires internationales d'un laboratoire pharmaceutique en Suisse et qui, dans les trois années précédant le début de cette activité, a exercé auprès de l'Agence française de sécurité sanitaire du médicament et des produits de santé (AFSSAPS), devenue Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM), les fonctions d'évaluateur des produits issus des biotechnologies au sein de l'unité des médicaments biologiques et issus des biotechnologies, et a également occupé les fonctions de référent scientifique du département de l'évaluation des produits biologiques (DEPB) de la direction de l'évaluation des médicaments et produits biologiques (DEMEB), puis a exercé les mêmes fonctions au sein du pôle qualité pharmaceutique de la direction de l'évaluation, la commission a émis un avis de compatibilité sous plusieurs réserves. Celles-ci tiennent également compte de l'évolution des structures administratives de l'agence. L'intéressé devra ainsi s'abstenir de relations professionnelles d'une part avec le département de l'évaluation des produits biologiques (DEPB) intégré à la direction des thérapies innovantes des produits issus du corps humain et des vaccins de l'ANSM, et d'autre part avec la direction de l'évaluation de cette agence (avis n°13E1188 du 13 juillet 2013).

Les fonctions de directeur de mission auprès d'une société dont l'activité est la réalisation d'études techniques, la formation et le conseil aux industriels dans les domaines de la santé, sont compatibles avec celles exercées antérieurement de chef de l'unité d'inspection des dispositifs médicaux, de chef de l'unité d'inspection en surveillance du marché et de chef du pôle méthodologie et moyens d'inspection au sein de la direction de l'inspection de l'ANSM, sous réserve que l'intéressé s'abstienne de toute relation professionnelle avec la direction de l'inspection de l'ANSM, ainsi qu'avec toute entreprise qu'il a inspectée dans le cadre de ses fonctions à l'ANSM pendant les trois années suivant la cessation de ses contacts avec chacune de ces entreprises (avis n°13E0446 du 11 avril 2013).

Extrait du rapport d'activité 2012

En revanche, une pharmacienne, chef de l'unité d'inspection et de la sécurité d'essais non cliniques et de la pharmacovigilance au sein de la direction de l'inspection et des établissements de l'AFSSAPS, peut partir vers un laboratoire pharmaceutique : en effet, d'une part, le fait d'avoir relu un rapport élaboré à l'issue d'une inspection de ce laboratoire ne constitue pas un contrôle de cette entreprise au sens du A du I de l'article 1er du décret du 26 avril 2007 et, d'autre part, le fait d'avoir contrôlé une sous-filiale d'une société sœur de l'entreprise qui se propose de l'embaucher n'est pas incompatible avec ses fonctions antérieures dans cette agence (avis n° 12E0861 du 14 juin 2012).

Les fonctions de directeur chargé du développement des services de cosmétovigilance et de tests consommateurs au sein d'une société de prestations de cosmétovigilance sont compatibles avec celles exercées antérieurement par un pharmacien affecté à l'AFSSAPS comme évaluateur en charge de la vigilance et de la sécurité d'emploi des produits cosmétiques et de tatouage, puis de chef d'unité des produits cosmétiques au sein de l'unité produits cosmétiques du département de l'évaluation des produits cosmétiques, biocides et de tatouage de la direction de l'évaluation de la publicité, des produits cosmétiques et des biocides, sous réserve que l'intéressé s'abstienne de toute relation professionnelle avec l'unité des produits cosmétiques à laquelle il appartenait ainsi que de traiter des demandes de prestations émanant de sociétés pour lesquelles il a proposé des mesures correctrices dans le cadre de ses fonctions au cours des trois dernières années. Il devra également s'abstenir de rechercher des informations non publiques auprès de l'AFSSAPS, devenue l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM) (avis n°12A0467 du 11 avril 2012).

L'activité que souhaite exercer un évaluateur scientifique et réglementaire auprès du Laboratoire national de métrologie et d'essais, qui a pour objet les études, recherches, consultations, expertises, essais, contrôles et prestations d'assistance techniques utiles à la protection des consommateurs, est compatible, sans réserve, avec les fonctions qu'exerçait auparavant cet agent à l'unité de gestion des signalements de vigilance de la direction de l'évaluation des dispositifs médicaux de l'ANSM puis à l'unité de matériovigilance des équipements de cette même direction (avis n°12E0980 du 12 juillet 2012).

Extrait du rapport d'activité 2011

La commission a estimé qu'un médecin contractuel de l'Etat, en fonctions à l'AFSSAPS au sein de l'unité d'inspection des produits sanguins labiles de la direction de l'inspection et des établissements, et qui, à ce titre, a exercé un contrôle sur les activités de l'Etablissement français du sang (EFS), qui est chargé du service public transfusionnel, peut toutefois rejoindre l'unité d'ingénierie et de thérapie cellulaire du site Henri Mondor de l'établissement d'Ile-de-France de l'EFS pour exercer les fonctions de responsable de production de thérapie cellulaire. La commission a relevé que ce médecin n'avait jamais contrôlé l'établissement d'Ile-de-France de l'EFS et n'avait jamais non plus participé aux contrôles de l'AFSSAPS sur l'activité relative aux produits de thérapie cellulaire et tissulaire (avis n°11A1630 du 12 octobre 2011).

Les fonctions d'un médecin contractuel de l'Etat, affecté à l'AFSSAPS comme inspecteur au sein de l'unité d'inspection des produits sanguins labiles, devenue inspection des produits issus du corps humain, sont compatibles avec celles de responsable de production de thérapie cellulaire sur le site Henri Mondor de l'Etablissement français du sang, sous réserve que ce médecin s'abstienne de toute relation, à son initiative, avec les inspecteurs de l'unité d'inspection des produits issus du corps humain de l'AFSSAPS, ces derniers devant pouvoir interroger l'intéressé dans le cadre d'un éventuel contrôle de la structure qui l'emploie dorénavant (avis n°11A1630 du 12 octobre 2011).

Extrait du rapport d'activité 2010

Les fonctions de technicien de contrôle qualité au sein d'un laboratoire pharmaceutique sont compatibles avec celles antérieurement exercées par un technicien supérieur de laboratoire au sein de l'unité physico-chimie I, puis II, de la direction des laboratoires et des contrôles de l'AFSSAPS, sous réserve que l'intéressé s'abstienne de toute relation professionnelle à son initiative avec ces unités pendant les trois années qui suivent la cessation de fonctions au sein de chacune d'elles (avis n°10A1095 du 13 octobre 2010).

Extrait du rapport d'activité 2008

La commission a considéré qu'il y avait compatibilité entre une activité de pharmacien chargé des affaires réglementaires et de l'assurance qualité au sein d'une société dont l'objet est la fabrication, pour les professionnels, de produits pour la perfusion, l'irrigation, le remplissage vasculaire, la nutrition entérale et parentérale, et les fonctions précédentes d'évaluateur des dispositifs médicaux à l'unité « Evaluation et contrôle du marché des dispositifs médicaux » du département « Surveillance du marché » de la direction de l'évaluation des dispositifs médicaux de l'AFSSAPS, sous réserve que l'intéressé s'abstienne de toute relation professionnelle avec l'unité « Evaluation et contrôle du marché des dispositifs médicaux » du département « Surveillance du marché » de la direction de l'évaluation des dispositifs médicaux de l'AFSSAPS (avis n°08A0653 du 12 septembre 2008).

La commission a de même estimé compatible une activité de pharmaco-épidémiologiste au sein d'une société qui conçoit et commercialise des produits chimiques et pharmaceutiques et les fonctions précédentes d'évaluateur au sein du service de l'évaluation et de la surveillance du risque et de l'information sur le médicament de la direction de l'évaluation des médicaments et des produits biologiques de l'AFSSAPS, sous réserve que l'intéressé s'abstienne de toute relation professionnelle à son initiative avec le service de l'évaluation et de la surveillance du risque et de l'information sur le médicament de la direction de l'évaluation des médicaments et des produits biologiques de l'AFSSAPS (avis n°08A0689 du 8 octobre 2008).

Extrait du rapport d'activité 2007

Il y a compatibilité simple entre une activité de responsable pour l'Europe de l'Est de l'enregistrement des produits de licence au sein d'une société spécialisée dans le commerce des produits pharmaceutiques et les fonctions précédentes de chef de projet au sein de l'unité "gestion des procédures d'autorisation de mise sur le marché et réglementation européenne" de l'AFSSAPS : une réserve n'est pas apparue nécessaire compte tenu du champ géographique dans lequel va s'exercer l'activité privée (avis n°07A0918 du 7 novembre 2007).

Un agent contractuel qui a exercé successivement à l'AFSSAPS les fonctions d'évaluateur qualité au sein de l'unité des médicaments biologiques et issus des biotechnologies, puis de chef de projet au sein de l'unité de gestion des procédures d'enregistrement et de réglementations européennes peut devenir chef de projet chargé des affaires réglementaires internationales au sein d'un groupe pharmaceutique, sous réserve que l'intéressé s'abstienne de toute relation professionnelle avec ces deux unités de l'AFSSAPS (avis n°07A0993 du 5 décembre 2007).

