

Délibération n° 2017-80 du 7 juin 2017 relative à la situation de M. Bernard Cazeneuve

La Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, saisie en application de l'article 23 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 par M. Bernard Cazeneuve, ancien Premier ministre et ministre de l'Intérieur, dans la perspective de l'exercice d'une activité d'avocat, en qualité d'associé, au sein du cabinet « August et Debouzy »,

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

Vu la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, notamment son article 23,

Vu le décret n° 2005-790 du 12 juillet 2005 relatif aux règles de déontologie de la profession d'avocat,

Vu le décret n° 2014-408 du 16 avril 2014 relatif aux attributions du ministre de l'Intérieur,

Vu le décret du 6 décembre 2016 portant nomination du Premier ministre,

Vu le règlement général de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique adopté le 10 septembre 2015,

Vu les courriers adressés par M. Cazeneuve à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, reçus respectivement les 2 et le 22 mai 2017,

Vu les autres pièces du dossier,

Ayant entendu, lors de la séance du 7 juin 2017, M. Arnaud Février en son rapport,

Est d'avis de répondre aux questions posées dans le sens des observations ci-après :

1. Aux termes de l'article 23 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique : « *Au regard des exigences prévues à l'article 1^{er}, la Haute Autorité se prononce sur la compatibilité de l'exercice d'une activité libérale ou d'une activité rémunérée au sein d'une entreprise ou au sein d'un établissement public ou d'un groupement d'intérêt public dont l'activité a un caractère industriel et commercial avec des fonctions gouvernementales, des fonctions de membre d'une autorité administrative indépendante ou d'une autorité publique indépendante ou des fonctions exécutives locales énumérées au 2° du I de l'article 11 exercées au cours des trois années précédant le début de cette activité* ». Il résulte de ces dispositions que la Haute Autorité est compétente pour vérifier si les fonctions ministérielles occupées par M. Cazeneuve au cours des trois dernières années sont compatibles avec l'activité professionnelle qu'il souhaite exercer. Ce contrôle implique de s'assurer, sous

réserve de l'appréciation souveraine du juge pénal, que ce projet n'est pas constitutif d'une prise illégale d'intérêts et qu'il ne pose pas de difficulté de nature déontologique.

2. En application de ces dispositions et par un courrier reçu par la Haute Autorité le 2 mai 2017, M. Bernard Cazeneuve, ministre de l'Intérieur entre le 2 avril 2014 et le 6 décembre 2016 puis Premier ministre jusqu'au 15 mai 2017, a saisi la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique d'une demande relative à son intention d'exercer l'activité d'avocat, en qualité d'associé, au sein du département « *Contentieux, arbitrage et droit pénal des affaires* » du cabinet « *August et Debouzy* ». M. Cazeneuve indique que sa prise de fonction est prévue pour le 15 juin 2017.

3. L'activité envisagée par M. Cazeneuve constitue bien « *une activité libérale* » au sens de l'article 23 précité, sur la compatibilité de laquelle la Haute Autorité doit donc se prononcer.

I. Sur le risque de prise illégale d'intérêts

4. Aux termes de l'article 432-13 du code pénal : « *Est puni de trois ans d'emprisonnement et d'une amende de 200 000 €, dont le montant peut être porté au double du produit tiré de l'infraction, le fait, par une personne ayant été chargée, en tant que membre du Gouvernement [...], dans le cadre des fonctions qu'elle a effectivement exercées, soit d'assurer la surveillance ou le contrôle d'une entreprise privée, soit de conclure des contrats de toute nature avec une entreprise privée ou de formuler un avis sur de tels contrats, soit de proposer directement à l'autorité compétente des décisions relatives à des opérations réalisées par une entreprise privée ou de formuler un avis sur de telles décisions, de prendre ou de recevoir une participation par travail, conseil ou capitaux dans l'une de ces entreprises avant l'expiration d'un délai de trois ans suivant la cessation de ces fonctions* ». Ces dispositions impliquent notamment que M. Cazeneuve ne peut, respectivement jusqu'au 6 décembre 2019 et 15 mai 2020, exercer une activité rémunérée dans une société dont il a assuré le contrôle ou la surveillance en tant que ministre de l'Intérieur puis Premier ministre ou avec laquelle il a conclu des contrats ou formulé un avis sur de tels contrats ou à l'égard de laquelle il a proposé à l'autorité compétente de prendre des décisions ou formulé un avis sur de telles décisions.

5. En l'espèce, il ne ressort pas des éléments à la disposition de la Haute Autorité, notamment du courrier adressé par M. Cazeneuve le 22 mai 2017 en réponse à une demande de cette dernière, qu'il aurait exercé l'une des compétences visées à l'article 432-13 du code pénal à l'égard du cabinet « *August et Debouzy* », en tant que ministre de l'Intérieur ou Premier ministre. En effet, si le cabinet « *August et Debouzy* » a pu réaliser, à deux reprises, des prestations de conseil pour le compte du secrétariat général du ministère de l'Intérieur entre 2014 et 2016, M. Cazeneuve indique n'avoir été aucunement impliqué dans l'élaboration, la signature ou le suivi de ces contrats, affirmation corroborée par la nature des prestations en cause, lesquelles ne paraissent pas devoir nécessiter l'implication du ministre lui-même. Dans ces conditions, le projet de M. Bernard Cazeneuve ne paraît pas, sous réserve de l'appréciation souveraine du juge pénal, poser de difficulté au regard des dispositions de l'article 432-13 du code pénal.

6. Néanmoins, M. Cazeneuve devra se montrer vigilant s'il est amené, en tant qu'avocat, à représenter ou à conseiller personnellement des entreprises. En effet, il ne pourra pas, respectivement jusqu'au 6 décembre 2019 et 15 mai 2020, fournir des prestations à des clients avec lesquels il aurait entretenu des relations pendant qu'il était ministre. Cela concerne notamment, sous réserve de l'appréciation souveraine du juge pénal, des entreprises titulaires de contrats publics dans l'élaboration, la conclusion ou le suivi desquels il a joué un rôle en tant que membre du Gouvernement ou ayant bénéficié d'autorisations ou d'agrémentés décidés par lui ou sur lesquels il a été amené à rendre un avis.

II. Sur le respect des obligations déontologiques

7. Aux termes de l'article 1^{er} de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 précitée : « *Les membres du Gouvernement, les personnes titulaires d'un mandat électif local ainsi que celles chargées d'une mission de service public exercent leurs fonctions avec dignité, probité et intégrité et veillent à prévenir ou à faire cesser immédiatement tout conflit d'intérêts* ». Aux termes de l'article 2 de la même loi, « *constitue un conflit d'intérêts toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction* ». Il résulte de la lecture combinée de ces dispositions que l'exercice d'une activité privée n'est compatible avec des fonctions gouvernementales exercées antérieurement à cette activité qu'à une triple condition. D'une part, cette activité ne doit pas porter atteinte à la dignité, à la probité et à l'intégrité des fonctions gouvernementales antérieures. D'autre part, l'activité envisagée ne doit pas conduire l'intéressé à avoir méconnu l'exigence de prévention des conflits d'intérêts qui s'imposait à lui pendant l'exercice de ces fonctions. Pour caractériser une telle atteinte, il convient de rechercher à la fois si l'intéressé a effectivement utilisé ses fonctions ministérielles pour préparer sa reconversion professionnelle, nonobstant l'absence de prise illégale d'intérêts, et si l'interférence entre les anciennes fonctions ministérielles et l'activité envisagée est suffisamment forte pour faire naître un doute raisonnable sur l'indépendance, l'objectivité et l'impartialité avec laquelle il les a exercées. Enfin, l'activité envisagée ne doit pas remettre pas en cause le fonctionnement indépendant, impartial et objectif de l'institution dans laquelle l'intéressé a exercé ses fonctions. Le respect de cette dernière condition implique qu'il n'utilisera pas les liens qu'il entretient avec ses anciens services au bénéfice de son activité privée.

8. En l'espèce, une activité d'avocat n'est pas de nature, en tant que telle, à porter atteinte à la dignité, à la probité et à l'intégrité de fonctions gouvernementales exercées antérieurement.

9. En outre, il ne ressort pas des éléments portés à la connaissance de la Haute Autorité que l'activité envisagée conduirait à ce que M. Cazeneuve ait méconnu l'exigence de prévention des conflits d'intérêts qui s'imposait à lui lorsqu'il était membre du Gouvernement. D'une part, rien n'indique que M. Cazeneuve aurait exercé ses fonctions gouvernementales dans la perspective de la reprise de cette activité libérale au sein du cabinet « *August et Debouzy* », dans lequel il a au demeurant déjà exercé entre 2002 et 2007, et se serait ainsi servi

de ses fonctions publiques pour préparer sa reconversion professionnelle. D'autre part, l'activité envisagée ne paraît pas, sous réserve du respect des précautions prévues au paragraphe 6 de la présente délibération, interférer avec ses anciennes fonctions gouvernementales.

10. Enfin, l'activité envisagée par M. Cazeneuve ne paraît pas susceptible de remettre en cause le fonctionnement indépendant, impartial et objectif des administrations qui étaient placées sous son autorité lorsqu'il était membre du Gouvernement, sous réserve du respect d'un certain nombre de précautions. Ces réserves, que M. Cazeneuve s'est par avance engagé à respecter dans ses courriers du 2 et du 22 mai 2017, sont valables dans les trois années qui suivent la cessation de ses fonctions gouvernementales, soit jusqu'au 6 décembre 2019 s'agissant de ses fonctions de ministre de l'Intérieur et jusqu'au 15 mai 2020 s'agissant de ses fonctions de Premier ministre.

11. En premier lieu, M. Cazeneuve ne pourra pas réaliser des prestations, de quelque nature que ce soit, pour l'ensemble des administrations d'État, sur lesquelles il avait autorité en tant que Premier ministre en application des dispositions combinées des articles 20 et 21 de la Constitution, ou pour des établissements publics placés sous la tutelle du ministère de l'Intérieur ou des services du Premier ministre.

12. En second lieu, M. Cazeneuve devra s'abstenir de toute démarche, pour le compte des clients du cabinet « *August et Debouzy* », auprès des autres ministres avec lesquels il a siégé au Gouvernement et des anciens membres de son cabinet, dès lors que ceux-ci exerceraient toujours des fonctions publiques, et auprès des administrations qui étaient placées sous son autorité en tant que membre du Gouvernement, qu'il s'agisse de directions d'administration centrale ou de services déconcentrés. À titre d'exemple, M. Cazeneuve ne pourra pas conduire d'actions de représentation d'intérêts, au sens de l'article 18-2 de la loi du 11 octobre 2013 précitée, auprès de ces différents services.

13. En troisième lieu, il conviendra que M. Cazeneuve s'abstienne d'utiliser, dans l'exercice de son activité d'avocat, des documents ou des informations confidentielles auxquels il aurait eu accès pendant ses fonctions ministérielles.

14. Enfin, M. Cazeneuve ne devra pas non plus se prévaloir, dans le cadre de son activité, de sa qualité d'ancien ministre de l'Intérieur ou de Premier ministre. Cette réserve implique notamment qu'il veille à ce que ces qualités ne soient pas mentionnées dans les supports de communication du cabinet.

15. Ces réserves, qui s'appliquent sans préjudice des obligations déontologiques propres à la profession d'avocat, constituent pour M. Cazeneuve une obligation personnelle dont la portée ne s'étend pas aux autres associés du cabinet « *August et Debouzy* ». Il conviendra néanmoins, pour s'assurer de leur respect, que M. Cazeneuve porte ces réserves à leur connaissance et précise qu'il ne pourra ni jouer le rôle d'apporteur d'affaires sur des dossiers qui le conduiraient à en méconnaître la portée ni être sollicité, de quelque manière que ce soit, par les autres avocats du cabinet sur de tels dossiers.

16. Il résulte de l'ensemble de ces considérations, eu égard aux éléments portés à la connaissance de la Haute Autorité et sous les réserves émises ci-dessus, que l'activité que M. Cazeneuve envisage d'exercer est compatible avec les fonctions ministérielles qu'il a exercées en tant que ministre de l'Intérieur et que Premier ministre.

17. Cet avis est rendu au vu des informations fournies par M. Cazeneuve. En application des dispositions du II de l'article 23 de la loi du 11 octobre 2013 précitée, *« lorsqu'elle est saisie en application des 1° ou 2° du I et qu'elle rend un avis d'incompatibilité ou un avis de compatibilité assorti de réserves, la Haute Autorité peut, après avoir recueilli les observations de la personne concernée, le rendre public »*. En l'espèce, compte tenu des fonctions publiques occupées par M. Cazeneuve, la Haute Autorité envisage de rendre public cet avis.