

Délibération n° 2017-81 du 7 juin 2017 relative à la situation de M. Thierry Braillard

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. Thierry Braillard, ancien secrétaire d'État chargé des sports, dans la perspective de la reprise d'une activité d'avocat, en qualité de gérant d'un cabinet d'avocat,

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° 2014-439 du 29 avril 2014 relatif aux attributions déléguées au secrétaire d'État chargé des sports,

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

Vu le courrier adressé par M. Braillard à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, reçu le 16 mai 2017,

Vu la délibération n° 2017-89 du 28 juin 2017 modifiant la présente délibération dans la perspective de sa publication,

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 la fonction ministérielle occupée par M. Braillard au cours des trois dernières années est compatible 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 16 mai 2017, M. Thierry Braillard, secrétaire d'État chargé des sports entre le 2 avril 2014 et le 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 au barreau de Lyon, en qualité de gérant d'un cabinet d'avocat. M. Braillard indique que sa prise de fonction est prévue pour le 1^{er} juin 2017.

3. L'activité envisagée par M. Braillard 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. Braillard ne peut, jusqu'au 15 mai 2020, exercer une activité rémunérée dans une société dont il a assuré le contrôle ou la surveillance en tant que secrétaire d'État chargé des sports 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 qu'il aurait exercé l'une des compétences visées à l'article 432-13 du code pénal à l'égard du cabinet dans lequel il entend exercer, en tant que secrétaire d'État chargé des sports. En effet, aucun contrat ne semble avoir été conclu entre ce cabinet et l'administration centrale du ministère des sports, sur laquelle M. Braillard avait autorité, les services dont il disposait ou les organismes dont il exerçait la tutelle. Dans ces conditions, le projet de M. Braillard 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. Braillard 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, jusqu'au 15 mai 2020, fournir des prestations à des organismes 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'agrément 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 que l'intéressé 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. Braillard 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. Braillard aurait exercé ses fonctions gouvernementales dans la perspective de la reprise de cette activité libérale au sein de ce cabinet, dans lequel il a au demeurant déjà exercé pendant une vingtaine d'années avant son omission du barreau de Lyon le 10 avril 2014 et dont il détient la quasi-totalité des parts depuis la cessation des fonctions de son associé. D'autre part, l'activité envisagée ne pourrait interférer avec ses anciennes fonctions gouvernementales que dans l'hypothèse où le cabinet fournirait des prestations à des entreprises avec lesquelles les services de son ministère auraient pu, nonobstant l'absence de prise illégale d'intérêts, entretenir des relations lorsqu'il était membre du Gouvernement. Pour éviter que cette interférence ne fasse naître un doute sur l'indépendance, l'objectivité et l'impartialité avec lesquelles M. Braillard a exercé ses fonctions ministérielles il conviendra qu'il s'abstienne,

jusqu'au 15 mai 2020, de fournir des prestations à des entreprises ayant bénéficié de décisions individuelles ou ayant signé des contrats avec la direction des sports, le Centre national pour le développement du sport ou l'Institut national du sport, de l'expertise et de la performance pendant qu'il était membre du Gouvernement, à l'exception de celles qui étaient déjà clientes de son cabinet d'avocat avant qu'il ne soit ministre. Pour ces dernières, en effet, la relation qu'elles entretiennent avec le cabinet de M. Braillard ne trouve à l'évidence pas son origine dans l'exercice, par ce dernier, de ses fonctions ministérielles. M. Braillard devra donc par exemple s'abstenir de prendre, en tant que nouvelles clientes, des entreprises signataires, avant son départ du Gouvernement, de la convention-cadre avec l'État dans le cadre du « *Pacte de performance* » lancé le 20 décembre 2014 par le ministère des sports, dans la mesure où ces entreprises ont pu bénéficier d'un soutien financier de l'État en contrepartie de l'embauche de sportifs de haut niveau.

10. Enfin, l'activité envisagée par M. Braillard ne paraît pas susceptible de remettre en cause le fonctionnement indépendant, impartial et objectif des administrations et organismes qui étaient placées sous son autorité ou dont il disposait lorsqu'il était membre du Gouvernement, sous réserve du respect d'un certain nombre de précautions. Ces réserves sont également valables dans les trois années qui suivent la cessation de ses fonctions gouvernementales, soit jusqu'au 15 mai 2020.

11. En premier lieu, M. Braillard ne pourra pas réaliser des prestations, de quelque nature que ce soit, pour l'une des administrations ou l'un des organismes sur lesquels il avait autorité, mentionnés au paragraphe 9. Il en va également ainsi des services déconcentrés du ministère chargé des sports.

12. En second lieu, M. Braillard devra s'abstenir de toute démarche, pour le compte des clients de son cabinet, 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 mentionnées au paragraphe 9. À titre d'exemple, M. Braillard 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. Braillard s'abstienne d'utiliser, dans l'exercice de son activité d'avocat, des documents ou des informations confidentielles auxquels il aurait eu accès lors de l'exercice de ses fonctions ministérielles.

14. Enfin, M. Braillard ne devra pas non plus se prévaloir, dans le cadre de son activité, de sa qualité d'ancien secrétaire d'État chargé des sports. Cette réserve implique notamment qu'il ne mentionne pas cette qualité 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. Braillard une obligation personnelle dont la portée ne s'étendrait pas à d'éventuels autres associés qui rejoindraient son cabinet. Dans une telle hypothèse, il conviendrait néanmoins, pour s'assurer de leur respect, que M. Braillard porte ces

réerves à leur connaissance et précise qu'il ne pourrait 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. Braillard envisage d'exercer est compatible avec les fonctions ministérielles qu'il a exercées en tant que secrétaire d'État chargé des sports.

17. Cet avis est rendu au vu des informations fournies par M. Braillard. 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. Braillard, la Haute Autorité envisage de rendre public cet avis.