



HAUTE AUTORITÉ
POUR LA TRANSPARENCE
DE LA VIE PUBLIQUE

Délibération n° 2018-28
relative à la situation de Mme Najat Vallaud-Belkacem

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 Mme Najat Vallaud-Belkacem, ancienne Ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, dans la perspective de la création d'une société de conseil, dont elle serait l'associée unique [...].

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° 2014-402 du 16 avril 2014 relatif aux attributions du ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche,

Vu le règlement intérieur adopté le 8 octobre 2017,

Vu le courrier adressé par Mme Najat Vallaud-Belkacem à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, reçu le 9 février 2018,

Vu les autres pièces du dossier,

Ayant entendu, lors de la séance du 21 février 2018, M. David Ginocchi 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 Mme Vallaud-Belkacem au cours des trois dernières années sont compatibles avec les activités professionnelles qu'elle souhaite exercer. Ce contrôle implique de s'assurer, sous réserve de l'appréciation souveraine du juge pénal, que ces projets ne sont pas constitutifs d'une prise illégale d'intérêts et qu'ils ne posent pas de difficulté de nature déontologique.

2. En application de ces dispositions et par un courrier reçu le 9 février 2018, Mme Najat-Vallaud-Belkacem, ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche du 26 août 2014 au 17 mai 2017, a saisi la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique d'une demande relative à la création d'une société par actions simplifiée unipersonnelle, ayant pour activité principale de « *réaliser tous projets et donner tous conseils, notamment, sans limitation, dans les domaines de l'éducation, du digital et de l'édition* » et dont elle serait l'associée unique [...].

3. Telle qu'envisagée, [*cette activité constitue*] bien une « *une activité rémunérée au sein d'une entreprise* » 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 Mme Vallaud-Belkacem ne peut, jusqu'au 17 mai 2020, exercer une activité rémunérée pour une société dont elle a assuré le contrôle ou la surveillance en tant que ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche ou avec laquelle elle a conclu des contrats ou formulé un avis sur de tels contrats ou à l'égard de laquelle elle a proposé à l'autorité compétente de prendre des décisions ou formulé un avis sur de telles décisions.

5. Dans la mesure où la société visée n'existait pas lorsque Mme Vallaud-Belkacem était membre du Gouvernement, sa création n'est pas, en tant que telle, susceptible de constituer une prise illégale d'intérêts, l'intéressée n'ayant pu exercer la surveillance ou le contrôle de cette société.

6. [...].

7. En revanche, Mme Vallaud-Belkacem devra se montrer vigilante dans le choix des entreprises auxquelles elle fournira des prestations de conseil, [...] au travers de sa société [...]. En effet, sous réserve de l'appréciation souveraine du juge pénal, elle ne pourra réaliser jusqu'au 17 mai 2020 aucune prestation pour une entreprise titulaire de contrats publics dans l'élaboration, la conclusion ou le suivi desquels elle a joué un rôle pendant ses fonctions

ministérielles, ou ayant bénéficié d'autorisations, d'agrément ou d'aides, décidés par elle ou sur lesquels elle a été amenée à rendre un avis.

II. Sur le respect des obligations déontologiques

8. 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 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'intéressée à avoir méconnu l'exigence de prévention des conflits d'intérêts qui s'imposait à elle pendant l'exercice de ses fonctions. Pour caractériser une telle atteinte, il convient de rechercher à la fois si l'intéressée 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 elle les a exercées. Enfin, l'activité envisagée ne doit pas remettre en cause le fonctionnement indépendant, impartial et objectif de l'institution dans laquelle l'intéressée a exercé ses fonctions. Le respect de cette dernière condition implique que l'intéressée n'utilisera pas les liens qu'elle entretient avec ses anciens services au bénéfice de son activité privée.

9. En l'espèce, la création d'une société de conseil dans les domaines « *de l'éducation, du digital et de l'édition* » [...] n'apparaît [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.

10. En outre, il ne ressort pas des éléments portés à la connaissance de la Haute Autorité que l'activité envisagée conduirait à ce que Mme Vallaud-Belkacem ait méconnu l'exigence de prévention des conflits d'intérêts qui s'imposait à elle lorsqu'elle était membre du Gouvernement. D'une part, rien n'indique que cette dernière aurait exercé ses fonctions gouvernementales dans la perspective de la création d'une société [...]. D'autre part, l'activité envisagée ne pourrait interférer avec ses anciennes fonctions gouvernementales que dans l'hypothèse où [...] une entreprise à laquelle Mme Vallaud-Belkacem fournirait des prestations de conseil, [...], aurait, lorsqu'elle était membre du Gouvernement, bénéficié de décisions individuelles ou signé des contrats avec les services placés sous son autorité ou mis à sa disposition, nonobstant l'absence de prise illégale d'intérêts.

11. [...].

12. S'agissant des sociétés auxquelles Mme Vallaud-Belkacem pourra fournir des prestations de conseil, elle devra, pour éviter que cette interférence ne fasse naître un doute sur l'indépendance, l'objectivité et l'impartialité avec lesquelles elle a exercé ses fonctions ministérielles, respecter la réserve suivante.

13. Mme Vallaud-Belkacem devra s'abstenir, jusqu'au 17 mai 2020, de fournir des prestations de conseil à des entreprises ayant bénéficié de décisions individuelles ou ayant signé des contrats avec les organismes ou services placés sous l'autorité du ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, tels que son secrétariat général, la direction générale de l'enseignement scolaire, la direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle, la direction générale de la recherche et de l'innovation ou le Commissariat général à l'investissement, pour les programmes relevant de la mission interministérielle « Recherche et Enseignement supérieur ». Mme Vallaud-Belkacem devra donc par exemple s'abstenir de prendre, en tant que clientes, des organisations ayant bénéficié d'aides au titre du programme investissements d'avenir (PIA) dans le domaine de la recherche et de l'enseignement supérieur. Sont en revanche exclues de cette réserve les entreprises ayant bénéficié de décisions pour lesquelles les administrations susmentionnées ne disposent d'aucune marge d'appréciation quant à leur délivrance, comme par exemple les entreprises ayant bénéficié d'un crédit d'impôt recherche.

14. Enfin, l'activité envisagée par Mme Vallaud-Belkacem n'est pas susceptible de remettre en cause le fonctionnement indépendant, impartial et objectif des administrations qui étaient placées sous son autorité ou mises à sa disposition lorsqu'elle était membre du Gouvernement, sous réserve du respect d'un certain nombre de précautions. Ces réserves sont valables dans les trois années qui suivent la cessation de ses fonctions gouvernementales, soit jusqu'au 17 mai 2020.

15. En premier lieu, Mme Vallaud-Belkacem devra s'abstenir de toute démarche, pour le compte de ses clients [...], auprès des autres ministres avec lesquels elle a siégé au Gouvernement et des anciens membres de son cabinet, dès lors que ceux-ci exerceraient toujours des fonctions publiques, et des administrations ou des organismes sur lesquels elle avait autorité. À titre d'exemple, elle 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.

16. En deuxième lieu, Mme Vallaud-Belkacem ne pourra fournir aucune prestation, de quelque nature que ce soit, pour les mêmes administrations et organismes publics.

17. En troisième lieu, il conviendra que Mme Vallaud-Belkacem s'abstienne d'utiliser, dans le cadre de ses activités, des documents ou informations confidentiels auxquels elle aurait eu accès lors de l'exercice de ses fonctions ministérielles.

18. En dernier lieu, Mme Vallaud-Belkacem ne devra pas se prévaloir, dans le cadre de son activité, de son ancienne qualité de ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche. Cette réserve implique notamment qu'elle veille à ce que ces qualités ne soient pas mentionnées dans les supports de communication de sa société [...].

19. 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 les activités que Mme Vallaud-Belkacem envisage d'exercer sont compatibles avec les fonctions ministérielles qu'elle a exercées en tant que ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche.

20. Cet avis est rendu au vu des informations fournies par Mme Vallaud-Belkacem. 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 Mme Vallaud-Belkacem, la Haute Autorité envisage de rendre public cet avis.