

Délibération n° 2018-26 du 21 février 2018 relative à la situation de Mme Axelle Lemaire

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 Axelle Lemaire, ancienne secrétaire d'Etat chargée du numérique et de l'innovation, dans la perspective de l'exercice d'une activité salariée au sein du cabinet de conseils « Roland Berger », en tant que « Partner ».

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 les décrets n° 2014-435 du 29 avril 2014 et n° 2016-1252 du 27 septembre 2016 relatifs aux attributions déléguées à la secrétaire d'État chargée du numérique et de l'innovation ;

Vu le règlement intérieur adopté le 8 octobre 2017,

Vu le courrier adressé par Mme Lemaire à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, reçu le 30 janvier 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 Lemaire au cours des trois dernières années sont compatibles avec l'activité professionnelle qu'elle 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 le 30 janvier 2018, Mme Axelle Lemaire, secrétaire d'État chargée du numérique du 2 avril 2014 au 27 septembre 2016 puis chargée du numérique et de l'innovation jusqu'au 27 février 2017, a saisi la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique d'une demande relative à son intention de d'exercer une activité salariée au sein du cabinet de conseil « *Roland Berger* », en tant que « *Partner* ». Dans ce cadre, Mme Lemaire aura notamment pour mission le développement commercial de la société « *Roland Berger* » en France et au Canada, ainsi que l'animation et le développement du réseau « *Terra Numerata* », qui, comme l'indique son site internet, est *un « réseau unique, international et ouvert comprenant plus de 100 partenaires (startups, accélérateurs, incubateurs, investisseurs, data scientists, agences de design thinking, prototypeurs, développeurs, experts IoT...) qui permet d'offrir le meilleur du numérique et de l'innovation aux clients de Roland Berger ».*

3. L'activité envisagée par Mme Lemaire constitue bien « *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 Lemaire ne peut, jusqu'au 27 février 2020, exercer une activité rémunérée pour une société dont elle a assuré le contrôle ou la surveillance en tant que secrétaire d'État chargée du numérique et de l'innovation 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. En l'espèce, il ne ressort pas des éléments à la disposition de la Haute Autorité qu'elle aurait exercé, pendant qu'elle était membre du Gouvernement, l'une des compétences visées à l'article 432-13 du code pénal à l'égard de la société « *Roland Berger* ». Dans ces conditions, le projet de Mme Lemaire 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. En revanche, Mme Lemaire, devra se montrer vigilante lorsqu'elle prospectera de nouveaux clients pour la société « *Roland Berger* » ou fournira des prestations à des clients actuels. En effet, elle ne pourra pas, jusqu'au 27 février 2020, prospecter ou fournir des

prestations à des entreprises titulaires de contrats publics dans l'élaboration, la conclusion ou le suivi desquels elle a joué un rôle en tant que membre du Gouvernement ou ayant bénéficié d'autorisations ou d'agrément décidés par elle ou sur lesquels elle a été amenée 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'intéressée à avoir méconnu l'exigence de prévention des conflits d'intérêts qui s'imposait à elle pendant l'exercice de ces 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 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'intéressée n'utilisera pas les liens qu'elle entretient avec ses anciens services au bénéfice de son activité privée.

8. En l'espèce, une activité salariée au sein d'un cabinet de conseil 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 Mme Lemaire 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 rejoindre la société « *Roland Berger* », avec laquelle elle n'a entretenu aucun lien lorsqu'elle était membre du Gouvernement, et se serait ainsi servie de ses fonctions publiques pour préparer sa reconversion professionnelle. D'autre part, l'activité envisagée ne pourrait interférer avec ses anciennes fonctions gouvernementales que dans l'hypothèse où elle serait amenée à prospecter comme nouveaux clients, fournir des prestations ou développer des partenariats avec des entreprises avec lesquelles les services placés mis à sa disposition

lorsqu'elle était membre du Gouvernement auraient pu, nonobstant l'absence de prise illégale d'intérêts, entretenir des relations. Pour éviter que cette interférence ne fasse naître un doute sur l'indépendance, l'objectivité et l'impartialité avec lesquelles Mme Lemaire a exercé ses fonctions ministérielles il conviendra qu'elle respecte la réserve suivante.

10. Mme Lemaire devra ainsi s'abstenir, jusqu'au 27 février 2020, de prospecter comme nouveaux clients, de fournir des prestations, ou de développer des partenariats, notamment dans le cadre du projet « *Terra Numerata* », avec des entreprises ayant bénéficié, sur les questions liées au numérique, de décisions individuelles ou ayant signé des contrats avec les organismes ou services mis à sa disposition lorsqu'elle était secrétaire d'Etat chargée du numérique et de l'innovation, tels que la direction générale des entreprises ou l'Agence du numérique. Mme Lemaire devra donc par exemple s'abstenir de toute relation contractuelle ou commerciale avec des entreprises ayant bénéficié, entre le 2 avril 2014 et le 27 février 2017, d'aides ou d'accompagnement au titre du programme d'investissements d'avenir (PIA) dans le domaine du numérique, et en particulier dans le cadre des initiatives « *French Tech* » (« *Pass French Tech* », « *Fonds French Tech Accélération* », « *French Tech Ticket* »). 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.

11. Enfin, l'activité envisagée par Mme Lemaire n'est pas susceptible de remettre en cause le fonctionnement indépendant, impartial et objectif des administrations qui étaient 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 27 février 2020.

12. Tout d'abord, Mme Lemaire devra s'abstenir de toute démarche pour le compte de la société « *Roland Berger* » ou 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 auprès des administrations qui étaient mises à sa disposition en tant que membre du Gouvernement. À ce titre, Mme Lemaire 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, pour le compte de la société « *Roland Berger* » ou de ses clients.

13. En outre, Mme Lemaire ne devra pas se prévaloir, dans le cadre de son activité, de sa qualité d'ancienne secrétaire d'État chargée du numérique et de l'innovation. Cette réserve implique notamment qu'elle ne mentionne pas cette qualité dans les supports de communication de la société ou lorsqu'elle la représente dans des événements publics.

14. Les réserves du présent avis constituent pour Mme Lemaire une obligation personnelle dont la portée ne s'étend pas aux autres dirigeants et employés de la société « *Roland Berger* ». Il conviendra néanmoins, pour s'assurer de leur respect, que Mme Lemaire porte ces réserves à leur connaissance et précise qu'elle ne pourra ni jouer le rôle d'apporteuse d'affaires sur des dossiers qui la conduiraient à en méconnaître la portée ni être sollicitée, de

quelque manière que ce soit, par les autres dirigeants et employés de la société sur de tels dossiers.

15. 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 Mme Lemaire envisage d'exercer est compatible avec les fonctions ministérielles qu'elle a exercées en tant que secrétaire d'État chargée du numérique et de l'innovation.

16. Cet avis est rendu au vu des informations fournies par Mme Lemaire. 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 Lemaire, la Haute Autorité envisage de rendre public cet avis.