



HAUTE AUTORITÉ
POUR LA TRANSPARENCE
DE LA VIE PUBLIQUE

**Délibération n° 2018-109 du 13 juin 2018
relative à la situation de Mme Marisol Touraine**

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 Marisol Touraine, ancienne Ministre des affaires sociales et de la santé, dans la perspective de la création d'une microentreprise de conseil en politiques de protection sociale et de santé.

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

Vu la loi n° 83-634 portant droits et obligations des fonctionnaires, notamment son article 25 septies,

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° 2012-769 du 24 mai 2012 relatif aux attributions du ministre des affaires sociales et de la santé,

Vu le règlement intérieur adopté le 16 mai 2018,

Vu le courrier adressé par Mme Marisol Touraine au président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, reçu le 28 mai 2018,

Ayant entendu, lors de la séance du 13 juin 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 Marisol Touraine 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. La Haute Autorité ne doit en revanche pas se prononcer sur la compatibilité de l'activité envisagée par Mme Touraine avec les fonctions qu'elle occupe au Conseil d'État, sur le fondement des dispositions de l'article 25 octies de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires aux termes desquelles, « *le fonctionnaire cessant définitivement ou temporairement ses fonctions (...) saisit à titre préalable la commission afin d'apprécier la compatibilité de toute activité lucrative, salariée ou non, dans une entreprise privée ou un organisme de droit privé, ou de toute activité libérale, avec les fonctions exercées au cours des trois années précédant le début de cette activité.* » En l'espèce, l'intéressée ne souhaite en effet pas cesser définitivement ou temporairement ses fonctions au Conseil d'État et envisage d'exercer l'activité projetée de manière accessoire, sur le fondement des dispositions du IV de l'article 25 septies de la loi du 13 juillet 1983 précitée.

3. En application des dispositions de la loi du 11 octobre 2013 précitée et par un courrier reçu le 28 mai 2018, Mme Touraine, ministre des affaires sociales et de la santé du 16 mai 2012 au 10 mai 2017 a saisi la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique d'une demande relative à la création d'une microentreprise ayant pour activité principale « *d'évaluer et appuyer les politiques de protection sociale qui peuvent être mises en place dans les pays étrangers, directement ou par l'intermédiaire des organisations internationales qui les appuient, et de favoriser l'expertise française en ce domaine* ».

4. 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 desquelles la Haute Autorité doit donc se prononcer.

I. Sur le risque de prise illégale d'intérêts

5. 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 Touraine ne peut, jusqu'au 10 mai 2020, exercer une activité rémunérée pour une entreprise dont elle a assuré le contrôle ou la surveillance en tant que ministre des affaires sociales et de la santé 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.

6. Dans la mesure où la microentreprise visée n'existait pas lorsque Mme Touraine 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 entreprise.

7. De plus, compte tenu de l'objet limité de l'activité envisagée, à savoir la fourniture de prestations de conseil auprès de pays étrangers ou d'organismes internationaux, Mme Touraine ne paraît pas, sous réserve de l'appréciation souveraine du juge pénal, s'exposer à un risque de prise illégale d'intérêts à l'égard des organismes qui verseront des rémunérations à cette microentreprise. Elle devra simplement se montrer vigilante dans l'hypothèse où elle serait sollicitée par des entreprises, notamment des cabinets de conseil, pour réaliser pour leur compte des missions d'expertise qui leur aurait été confiées par des organisations internationales. Elle ne pourra en effet réaliser jusqu'au 10 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'agrèments 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 qu'elle 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 microentreprise de « *conseil en politiques de protection sociale et de santé* » 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 Mme Touraine 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 l'exercice de cette activité, qu'elle n'exercera au demeurant qu'à titre accessoire et de manière ponctuelle par rapport à son activité principale de membre du Conseil d'État. D'autre part, l'activité envisagée ne pourrait interférer avec ses anciennes fonctions gouvernementales que dans l'hypothèse où une entreprise à laquelle Mme Touraine 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. 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, Mme Touraine devra respecter la réserve suivante.

12. Dans l'hypothèse où elle serait conduite à fournir des prestations de conseil à d'autres structures que des organismes internationaux, en particulier pour des cabinets de conseil, l'intéressée devra s'abstenir, jusqu'au 10 mai 2020, d'exercer cette activité auprès d'entreprises ayant bénéficié de décisions individuelles ou ayant signé des contrats avec les organismes ou services placés sous l'autorité du ministre des affaires sociales et de la santé, telles que la direction générale de la cohésion sociale, la direction générale de la santé ou la direction de la sécurité sociale, entre le 16 mai 2012 et le 10 mai 2017. 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.

13. Enfin, l'activité envisagée par Mme Touraine 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 10 mai 2020.

14. En premier lieu, il conviendra que Mme Touraine 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.

15. En deuxième lieu, Mme Touraine devra s'abstenir de solliciter ou d'accepter des missions d'expertise de la part du ministère des solidarités et de la santé.

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 les activités que Mme Touraine envisage d'exercer sont compatibles avec les fonctions ministérielles qu'elle a exercées en tant que ministre des affaires sociales et de la santé.

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