



**Délibération n° 2019-87 du 10 septembre 2019
relative à la situation de Monsieur Michel Sapin**

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 Monsieur Michel Sapin, ancien ministre de l'économie et des finances, collaborateur de l'ancien président de la République et premier conseiller des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel, dans la perspective de l'exercice de la profession d'avocat au sein du cabinet d'avocats « Franklin »,

Vu :

- le code pénal, notamment son article 432-13,
- la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, notamment son article 23,
- le décret n° 2016-1204 du 8 septembre 2016 relatif aux attributions du ministre de l'économie et des finances,
- le décret n° 2016-1302 du 4 octobre 2016 relatif au soutien matériel et en personnel apporté aux anciens Présidents de la République,
- le courriel adressé par Monsieur Michel Sapin au Président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, reçu le 19 août 2019,
- les autres pièces du dossier.

Ayant entendu, lors de la séance du 10 septembre 2019, Madame Juliette Roux en son rapport,

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

I. La saisine

1. Il résulte des dispositions de l'article 23 de la loi du 11 octobre 2013 que la Haute Autorité est compétente pour vérifier si les activités professionnelles qu'un ancien membre du Gouvernement envisage d'exercer sont compatibles avec les fonctions publiques qu'il a occupées au cours des trois dernières années. Ce contrôle implique de s'assurer, d'une part, que cette activité ne risque pas de conduire à une prise illégale d'intérêts, sous réserve de l'appréciation souveraine du juge pénal, et, d'autre part, qu'elle ne présente pas de difficulté de nature déontologique.

2. Monsieur Michel Sapin a successivement occupé les fonctions de ministre de l'économie et des finances du 8 septembre 2016 au 18 mai 2017, de premier conseiller des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel affecté, en qualité de chargé de mission, à la section du rapport et des études du Conseil d'État, du 18 août 2017 au 30 septembre 2017, et de collaborateur de l'ancien président de la République Monsieur François Hollande en application de l'article 1^{er} du décret n° [2016-1302](#) du 4 octobre 2016 relatif au soutien matériel et en personnel apporté aux anciens Présidents de la République, du 1^{er} octobre 2017 au 8 janvier 2018, date à laquelle l'intéressé a pris sa retraite de la fonction publique.

3. Par un courriel reçu le 19 août 2019, Monsieur Sapin a saisi la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique d'une demande d'avis relative à l'exercice d'une activité d'avocat en qualité de « *senior adviser* » au sein du cabinet d'avocats d'affaires « *Franklin* », sis 26 avenue Kléber à Paris, 75116.

4. Telle qu'envisagée, cette activité correspond bien à « *l'exercice d'une activité libérale* » au sens de l'article 23 de la loi du 11 octobre 2013, sur laquelle la Haute Autorité doit donc se prononcer.

5. Ce même article prévoit que, lorsque les fonctions concernées « *sont exercées par un agent public, la Haute Autorité est seule compétente pour assurer ce contrôle* ». La Haute Autorité se substitue alors à la Commission de déontologie de la fonction publique et doit s'assurer du respect des dispositions de l'article 25 *octies* de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

6. Il résulte de ces dispositions que la Haute Autorité est compétente pour se prononcer sur la compatibilité de l'activité envisagée avec les fonctions antérieures de Monsieur Sapin en tant que collaborateur de l'ancien président de la République.

7. Ces dispositions sont également applicables aux membres des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel, par l'effet l'article L. 231-1 du code de justice administrative selon lequel le statut des magistrats est régi par ce code « *et, pour autant qu'elles n'y sont pas contraires, par les dispositions statutaires de la fonction publique de l'État.* »

II. La compatibilité de l'activité envisagée avec les fonctions de premier conseiller des tribunaux et des cours administratives d'appel et de collaborateur d'un ancien Président de la République

8. Compte tenu de la nature et de la durée, inférieure à deux mois, de l'affectation de Monsieur Sapin à la section du rapport et des études du Conseil d'État, en sa qualité de premier conseiller des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel, la Haute Autorité estime que l'activité envisagée est compatible avec ces anciennes fonctions, sans qu'il soit besoin de prévoir des mesures de précaution particulières.

9. Il en va de même en ce qui concerne les fonctions de collaborateur d'un ancien Président de la République, au regard du rôle de ce dernier et des attributions confiées à ses collaborateurs.

III. La compatibilité de l'activité envisagée avec les fonctions de ministre de l'économie et des finances

1. Le risque de prise illégale d'intérêts

10. L'article 432-13 du code pénal punit de trois ans d'emprisonnement et d'une amende de 200 000 euros le fait, par un membre du Gouvernement ou un fonctionnaire, de prendre ou de recevoir une participation par travail, conseil ou capitaux, dans une entreprise privée dont il a assuré la surveillance ou le contrôle, ou avec laquelle il a conclu un contrat ou donné un avis sur un contrat dans le cadre de ses fonctions, ou encore à l'égard de laquelle il a proposé à l'autorité compétente de prendre des décisions relatives à des opérations de cette entreprise. Cette interdiction s'étend à toute entreprise privée qui possède au moins 30 % de capital commun ou a conclu un contrat comportant une exclusivité de droit ou de fait avec une telle entreprise. Enfin, ces dispositions s'appliquent durant une période de trois ans suivant la cessation des fonctions publiques.

11. En l'espèce, il ne ressort pas des éléments réunis par la Haute Autorité que le cabinet « *Franklin* » aurait directement fait l'objet d'un des actes énumérés à l'article 432-13 du code pénal de la part de Monsieur Sapin ou des services placés sous son autorité ou mis à sa disposition dans le cadre de ses fonctions.

12. Toutefois, le risque de prise illégale d'intérêts ne peut pas être écarté s'agissant des clients du cabinet. Monsieur Sapin devra ainsi faire preuve de prudence dans le choix des clients qu'il pourra personnellement conseiller. Il devra s'abstenir de délivrer des prestations à des entreprises avec lesquelles il a entretenu des relations au cours des trois dernières années au titre de ses fonctions de ministre de l'économie et des finances. Cela concerne, en particulier, les 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'agrément décidés par lui ou sur lesquels il a été amené à rendre un avis.

2. Le respect des obligations déontologiques

13. Aux termes de l'article 1^{er} de la loi du 11 octobre 2013, « *les membres du Gouvernement (...) 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* ».

14. Les dispositions de l'article 25 *bis* de la loi du 13 juillet 1983 imposent aux fonctionnaires de faire cesser ou de prévenir les situations de conflit d'intérêts dans lesquelles ils pourraient se trouver. En outre, sur le fondement des articles 25 et 25 *octies* de la même loi, il revient à la Haute Autorité d'apprécier si l'activité envisagée risque de méconnaître les principes de dignité, d'impartialité, d'intégrité et de probité ou de compromettre le fonctionnement normal, l'indépendance ou la neutralité du service.

15. En l'espèce, il ne ressort pas des éléments portés à la connaissance de la Haute Autorité que l'exercice de la profession d'avocat au sein du cabinet « *Franklin* » ferait naître un doute sur le respect, par Monsieur Sapin, de l'obligation de prévention des conflits d'intérêts qui s'imposait à lui dans le cadre de ses fonctions publiques.

16. L'activité envisagée ne paraît pas interférer avec ses anciennes fonctions dans la mesure où ce cabinet ne semble pas avoir entretenu de relations avec les administrations sous l'autorité ou mises à disposition de l'intéressé. Ainsi, rien n'indique que Monsieur Sapin aurait pris des actes en faveur du cabinet « *Franklin* » ou qu'il aurait favorisé l'un ou l'autre de ses clients en vue de pouvoir, par la suite, rejoindre cette structure.

17. Si l'activité envisagée par Monsieur Sapin n'est pas, en tant que telle, de nature à porter atteinte à la dignité, la probité ou l'intégrité de ses anciennes fonctions publiques, elle serait susceptible, dans certaines hypothèses, de remettre en cause le fonctionnement indépendant, impartial et objectif de ses anciens services. En effet, compte tenu de la nature des activités d'un cabinet d'avocats d'affaires, l'intéressé serait susceptible de se servir de ses anciens contacts, noués à l'occasion de ses fonctions de ministre, dans le but de démarcher de nouveaux clients, de favoriser son cabinet et d'influencer certains responsables publics à des fins privées. Monsieur Sapin a d'ailleurs lui-même indiqué que son rôle consisterait notamment à apporter de nouvelles affaires à son cabinet. Afin de prévenir ce risque, quatre réserves doivent être respectées par l'intéressé.

18. En premier lieu, Monsieur Sapin devra s'abstenir de réaliser des prestations, de quelque nature que ce soit, pour les services du ministère de l'économie et des finances ou tout autre organisme sur lesquels il avait autorité ou dont il disposait dans le cadre de ses fonctions ministérielles.

19. En deuxième lieu, il ne pourra pas davantage intervenir auprès de ces derniers pour le compte du cabinet ou de ses clients, par exemple en appui à une demande de subvention, d'agrément ou d'autorisation.

20. En troisième lieu, il ne devra pas réaliser d'action de représentation d'intérêts, au sens de l'article 18-2 de la loi du 11 octobre 2013, auprès de responsables publics avec lesquels il était en contact régulier dans le cadre de ses fonctions publiques. Il devra se montrer particulièrement vigilant dans le cadre de son rôle d'apporteur d'affaires à son cabinet.

21. En dernier lieu, il ne devra pas faire usage de documents ou d'informations non publics dont il aurait eu connaissance du fait de ses anciennes fonctions.

22. Ces réserves sont applicables dans les trois ans qui suivent la fin de ses fonctions de ministre de l'économie et des finances, soit jusqu'au 18 mai 2020. Leur respect fera l'objet d'un suivi régulier de la part de la Haute Autorité.

23. 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 d'avocat en qualité de « *senior adviser* » au sein du cabinet d'avocats « *Franklin* » qu'envisage d'exercer Monsieur Sapin est compatible avec ses fonctions antérieures de ministre de l'économie et des finances.

24. Cet avis est rendu au vu des informations fournies par Monsieur Sapin. L'article 23 de la loi du 11 octobre 2013 autorise la Haute Autorité à rendre public un avis de compatibilité assorti de réserves, après avoir recueilli les observations de l'intéressé. Au regard des fonctions occupées par Monsieur Sapin et de l'activité envisagée, la Haute Autorité décide de rendre publique la présente délibération.