



**Délibération n° 2021-146 du 31 août 2021  
relative au projet de reconversion professionnelle de Monsieur Didier Guillaume**

LA HAUTE AUTORITE POUR LA TRANSPARENCE DE LA VIE PUBLIQUE,

Vu :

- la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, notamment son article 23 ;
- le code pénal, notamment son article 432-13 ;
- le décret n° 2017-1081 du 24 mai 2017 relatif aux attributions du ministre de l'agriculture et de l'alimentation ;
- le décret du 16 octobre 2018 relatif à la composition du Gouvernement ;
- la saisine de la Haute Autorité en date du 23 juillet 2021 ;
- le rapport présenté ;

Rend l'avis suivant :

1. Monsieur Didier Guillaume, ministre de l'agriculture et de l'alimentation du 16 octobre 2018 au 6 juillet 2020, a saisi la Haute Autorité, le 23 juillet 2021, d'une demande d'avis relative à la compatibilité de l'exercice d'une activité de conseil avec ses anciennes fonctions publiques. Il a créé, le 20 novembre 2020, la société par actions simplifiée unipersonnelle (SASU) *Vanige Consultants*, laquelle a notamment pour objet le « *conseil en relations publiques et institutionnelles* » et « *l'organisation d'événements publics* ». Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2021, il réalise, par l'intermédiaire de sa société de conseil, des prestations pour le compte de différents clients.

**1. Le cadre juridique applicable**

2. Il résulte du I de l'article 23 de la loi du 11 octobre 2013 que la Haute Autorité est compétente pour se prononcer sur la compatibilité de l'exercice d'une activité rémunérée au sein d'une entreprise avec les fonctions de membre du Gouvernement exercées au cours des trois années précédant le début de cette activité. Elle doit être saisie, par la personne concernée, préalablement au début de l'exercice de l'activité envisagée.

3. La Haute Autorité constate que Monsieur Guillaume n'a pas respecté son obligation de la saisir préalablement à la création de sa société de conseil en novembre 2020, en méconnaissance des dispositions de l'article 23 de la loi du 11 octobre 2013. Ce manquement est d'autant plus regrettable, compte tenu de l'importance des fonctions publiques antérieurement exercées par l'intéressé, que la décision préalable de la Haute Autorité a notamment pour objectif de protéger le responsable public d'une mise en cause au regard du délit de prise illégale d'intérêts sanctionné par l'article 432-13 du code pénal.

4. L'article 23 précise qu'il appartient à la Haute Autorité de fonder son appréciation « *au regard des exigences prévues à l'article 1<sup>er</sup>* » de la loi, aux termes duquel « *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* ». Constitue un conflit d'intérêts, en vertu de l'article 2 de la même loi, « *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* ».

5. Le contrôle réalisé par la Haute Autorité implique de rechercher, en premier lieu, si la nouvelle activité privée doit être regardée, sous réserve de l'appréciation souveraine du juge pénal, comme faisant courir le risque que soit caractérisé le délit, prévu par l'article 432-13 du code pénal, de prise illégale d'intérêts commis après la cessation des fonctions publiques. Le contrôle implique, en second lieu, de s'assurer que l'activité rétribuée au sein de l'entreprise ne soulève pas de difficulté d'ordre déontologique. À ce titre, il appartient notamment à la Haute Autorité de vérifier que l'activité ne porte pas atteinte à la dignité des fonctions publiques antérieurement exercées et ne met pas en cause le fonctionnement indépendant et impartial de la personne publique au sein de laquelle elles étaient exercées.

6. En vertu du décret du 24 mai 2017, Monsieur Guillaume avait la charge de préparer et mettre en œuvre la politique du Gouvernement dans le domaine de l'agriculture, des industries agroalimentaires, de la forêt et du bois, des pêches maritimes et de l'aquaculture. En lien avec le ministre de l'économie et des finances et le ministre des solidarités et de la santé, il préparait et mettait en œuvre la politique du Gouvernement en matière d'alimentation. Il participait en outre à la mise en œuvre de la politique du Gouvernement en matière de commerce international.

7. Il ressort des informations transmises à la Haute Autorité que Monsieur Guillaume réalise déjà, par l'intermédiaire de sa société de conseil, des prestations pour le compte de deux sociétés privées. Il a ainsi accompagné la société anonyme [REDACTED] afin de définir et mettre en œuvre une stratégie d'affaires publiques. Il délivre également à la [REDACTED] des prestations de conseil relatives à [REDACTED].

## **2. La compatibilité des activités envisagées avec les fonctions publiques exercées au cours des trois dernières années**

8. En premier lieu, le premier alinéa de l'article 432-13 du code pénal punit 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, pour un membre du Gouvernement ayant été chargé, dans le cadre des fonctions qu'il 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. Le deuxième alinéa de cet article punit des mêmes peines toute prise de participation « *dans une entreprise privée qui possède au moins 30 % de capital commun ou a conclu un contrat comportant une exclusivité de droit ou de fait avec l'une des entreprises mentionnées au premier alinéa* ».

9. La société *Vanige Consultants* ayant été créée postérieurement à la cessation des fonctions de Monsieur Guillaume, celui-ci n'a pas pu accomplir à son égard l'un des actes mentionnés à l'article 432-13 du code pénal, dans le cadre de ses anciennes fonctions gouvernementales. Par ailleurs, Monsieur Guillaume atteste n'avoir accompli, dans le cadre de ses anciennes fonctions publiques, aucun des actes mentionnés à l'article 432-13 du code pénal à l'égard de la [REDACTED] et de la [REDACTED] ou de toute entreprise qui aurait avec elles l'un des liens mentionnés au deuxième alinéa du même article. Le risque de prise illégale d'intérêts peut donc être écarté à l'égard de ces entreprises, sous réserve de l'appréciation souveraine du juge pénal.

10. En revanche, ce risque ne saurait être écarté s'agissant des entreprises que Monsieur Guillaume prendra pour clientes à l'avenir, dans le cadre de son activité de conseil. L'infraction de prise illégale d'intérêts pourrait en effet être constituée dans l'hypothèse où l'intéressé réaliserait des prestations pour le compte d'une entreprise privée à l'égard de laquelle il aurait accompli, au cours des trois années précédentes, en tant que ministre de l'agriculture et de l'alimentation, l'un des actes mentionnés à l'article 432-13 du code pénal. Une prudence toute particulière doit ainsi être observée par Monsieur Guillaume dans le choix de ses clients, notamment si ces derniers appartiennent au secteur agroalimentaire.

11. S'agissant des sociétés intervenant dans les secteurs relevant de la compétence du ministre de l'agriculture et de l'alimentation, la Haute Autorité rappelle à Monsieur Guillaume que les actes pris en considération au titre de la prise illégale d'intérêts concernent également l'ensemble des sociétés ayant un lien capitalistique d'au moins 30% avec toute société qu'il prendrait pour cliente. De plus, les prestations délivrées le cas échéant par Monsieur Guillaume à de telles entreprises ou à tout autre organisme du même secteur ne doivent pas être de nature

à mettre en cause les conditions dans lesquelles il exerçait antérieurement ses fonctions de membre du Gouvernement, en particulier son indépendance et son impartialité dans le traitement des entreprises du secteur. Monsieur Guillaume est ainsi invité à saisir la Haute Autorité avant de prendre pour client tout organisme appartenant aux secteurs entrant dans le champ de compétence du ministre de l'agriculture et de l'alimentation.

12. En second lieu, compte tenu de l'objet social de la société *Vanige Consultants*, lequel couvre notamment le « conseil en relations publiques et institutionnelles » et « l'organisation d'événements publics », il ne saurait être exclu que, dans le cadre de son activité de conseil, Monsieur Guillaume soit amené à entreprendre des démarches, pour le compte de sa société ou de ses clients, auprès de responsables et agents publics avec lesquels il a collaboré lorsqu'il était ministre de l'agriculture et de l'alimentation, en particulier les autres membres du Gouvernement, les anciens membres de son cabinet et les services qui étaient placés sous son autorité. En outre, un risque déontologique serait caractérisé si elle concluait un contrat ou tout autre partenariat, directement ou indirectement, avec le ministère chargé de l'agriculture. Dès lors, il convient d'encadrer les futures relations professionnelles de l'intéressé afin d'éviter toute remise en cause du fonctionnement normal, de l'indépendance et de la neutralité de l'administration.

13. Afin de prévenir les risques d'ordre pénal et déontologique identifiés ci-dessus, Monsieur Guillaume devra respecter les réserves suivantes dans le cadre de son activité privée :

- l'intéressé devra s'abstenir de délivrer, directement ou indirectement, des prestations à des entreprises à l'égard desquelles il aurait accompli, au cours des trois années précédant les prestations envisagées, dans le cadre de ses fonctions de ministre de l'agriculture et de l'alimentation, l'un des actes mentionnés à l'article 432-13 du code pénal, ou qui auraient avec ces entreprises l'un des liens mentionnés au deuxième alinéa du même article ;
- il devra s'abstenir, jusqu'au 6 juillet 2023, de réaliser des prestations, de quelque nature que ce soit, directement ou indirectement, pour le compte du ministère chargé de l'agriculture et des établissements publics en relevant ;
- il devra s'abstenir, jusqu'au 6 juillet 2023, de toute démarche, y compris de représentation d'intérêts, pour le compte de la SAS *Vanige Consultants* ou celui de ses clients, auprès, d'une part, des membres du Gouvernement en exercice et qui l'étaient également lorsqu'il était ministre, d'autre part, des membres de son ancien cabinet qui occuperaient toujours des fonctions publiques et, enfin, des services et établissements publics qui étaient placés sous son autorité lorsqu'il occupait ses fonctions gouvernementales.

14. Monsieur Guillaume devra enfin saisir la Haute Autorité avant de prendre pour client un organisme de l'un des secteurs relevant du ministère de l'agriculture et de l'alimentation.

15. Ces réserves feront l'objet d'un suivi régulier par la Haute Autorité.

16. La Haute Autorité rappelle enfin qu'il appartient à Monsieur Guillaume, comme à tout responsable public, sans limite de durée, de s'abstenir de faire usage ou de divulguer des documents ou renseignements non publics dont il aurait eu connaissance du fait de ses fonctions.

17. Cet avis de compatibilité avec réserves est rendu au vu des informations fournies par Monsieur Guillaume et ne vaut que pour l'activité telle que décrite dans la saisine. L'exercice de toute nouvelle activité professionnelle, au sens de l'article 23 de la loi du 11 octobre 2013, dans les trois ans suivant la cessation de ses fonctions gouvernementales devra faire l'objet d'une nouvelle saisine de la Haute Autorité.

18. Le présent avis sera notifié à Monsieur Guillaume.

Le Président

Didier MIGAUD