



Commission des Lois constitutionnelles,  
de la législation et de l'administration générale  
de la République



Paris, le 27 janvier 2020

**Audition de M. Didier Migaud en vue de sa nomination aux fonctions de président  
de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique**

*Questionnaire de M. Olivier Marleix, rapporteur*

**1. Quel regard portez-vous sur le rôle exercé par la Haute Autorité après ses six premières années de fonctionnement ? Quelles devraient être les priorités de cette institution selon vous ?**

Les lois du 11 octobre 2013 relatives à la transparence de la vie publique ont procédé à une rénovation profonde du dispositif de promotion de l'intégrité publique, autour d'une nouvelle Autorité indépendante, dotée de pouvoirs de contrôle étendus. A l'époque, sa mise en place ne s'est pas faite sans débats, ni sans quelques inquiétudes.

Six ans plus tard, la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique est désormais installée et reconnue dans le paysage institutionnel. Elle est devenue un maillon important dans la chaîne de prévention des atteintes à la probité et dans la diffusion d'une culture de l'intégrité. Preuve a été faite qu'il était possible de mettre en place un contrôle efficace des déclarations de patrimoine et d'intérêts des plus hauts responsables publics du pays, en utilisant pleinement les pouvoirs d'enquête et d'injonction qui manquaient à la commission pour la transparence financière de la vie politique.

A travers plusieurs lois successives, ce dispositif a été élargi.

Il est toujours délicat de proposer des priorités avant même d'avoir pu observer le fonctionnement et les contraintes d'une institution, mais si je devais les définir, elles seraient de plusieurs ordres.

Il me paraît essentiel de conforter la Haute autorité dans sa double mission de contrôle et de conseil des responsables publics. Les élections municipales prochaines, dont chacun s'accorde à prévoir un fort taux de renouvellement, seront décisives. La Haute Autorité devra conseiller et vérifier l'absence de conflits d'intérêts de nombreux élus afin de leur permettre d'exercer leurs fonctions dans un climat de confiance.

Mars 2020 correspondra également à la date limite de clôture de l'exercice déclaratif des représentants d'intérêts pour l'année 2019. Il paraît désormais souhaitable d'approfondir les contrôles et de proposer à la fin de cette année un bilan objectif de ce dispositif.

Enfin, et ce sera probablement l'une de mes premières actions, le transfert de compétences de la commission de déontologie à la Haute Autorité dès le 1<sup>er</sup> février 2020 doit se faire avec les caractéristiques de cette institution : accompagner, conseiller et contrôler. Si la légitimité de l'institution pour prendre en charge la déontologie de la haute fonction publique ne se pose pas, elle devra très vite rendre lisibles et compréhensibles ses décisions.

Ces priorités sont d'ordre immédiat mais la mise en œuvre devra respecter un engagement qui me tient à cœur. La Haute Autorité doit pleinement participer à cet effort de pédagogie quant au fonctionnement de l'Etat attendu par nos concitoyens. Certains manifestent une défiance envers la chose publique. La Haute Autorité doit mieux expliquer son rôle et ses méthodes afin de faire comprendre que la très grande majorité des responsables publics exercent leurs missions dans le respect de règles exigeantes et contrôlées.

**2. Les contrôles opérés par la Haute Autorité ont-ils contribué, selon vous, à préciser la définition du conflit d'intérêts ?**

La définition du conflit d'intérêts retenue par la loi est une définition conceptuelle, qui permet d'embrasser une grande diversité de situations mais qui nécessite, de ce fait, d'être progressivement précisée et explicitée.

La prévention du conflit d'intérêts implique en outre une approche concrète, au cas par cas, afin de garantir tout à la fois l'intégrité de la décision publique et la possibilité, pour les forces vives de la nation, d'exercer les fonctions les plus stratégiques.

La Haute Autorité a élaboré depuis six ans une doctrine, de plus en plus précise, sur la notion de conflit d'intérêts. Cette doctrine a porté sur l'identification des situations susceptibles de présenter des risques, sur l'intensité des interférences et sur les mesures de précaution à mettre en œuvre.

Il me semble que l'objectif devrait être désormais de diffuser plus largement la doctrine de la Haute Autorité. A l'occasion de son bilan, Jean-Louis Nadal a évoqué la publication d'un document présentant la doctrine de la Haute Autorité en matière de conflits d'intérêts, en précisant cette notion de conflit d'intérêts entre deux intérêts publics. C'est une démarche de pédagogie à laquelle j'adhère pleinement et je veillerai à rendre ces éléments publics dès que possible.

**3. Le contrôle des membres du Gouvernement entrants et sortants vous semble-t-il suffisamment approfondi pour assurer la fiabilité des déclarations patrimoniales et fiscale des personnes concernées, ainsi que prévenir d'éventuels conflits d'intérêts ? Au-delà des seuls membres du Gouvernement, le champ des personnes concernées par ces obligations vous semble-t-il adapté ?**

Les lois successives qui ont façonné les missions de la Haute Autorité ont toujours mis l'accent sur la situation des membres du Gouvernement. Dès 2013, la Haute Autorité a été dotée d'outils de contrôle très performants. Sur le plan patrimonial, la Haute Autorité est chargée de superviser la procédure de vérification fiscale qui s'applique dès leur nomination aux membres du Gouvernement. Conduite par l'administration fiscale mais sous l'autorité du président de la Haute Autorité, cette procédure de contrôle très approfondie permet de vérifier avec exactitude le contenu des déclarations.

Sur le plan de la prévention des conflits d'intérêts, la formalisation dans la loi pour la confiance dans la vie politique de 2017, de la possibilité pour le Président de la République de saisir le président de la Haute Autorité en amont des nominations me paraît constituer une avancée majeure. Elle permet, par exemple, de mesurer dès avant la nomination l'étendue d'un déport.

Mais ce n'est qu'une fois nommé, la déclaration d'intérêts dûment remplie et vérifiée par les services, que les intérêts du membre du Gouvernement sont connus. Sans garantie d'exhaustivité toutefois, mais je pense que l'essentiel des intérêts peuvent être identifiés.

Cette notion de conflit d'intérêts est toujours difficile à appréhender, mais j'ai le sentiment que la Haute Autorité a toujours pu obtenir d'un membre du Gouvernement qu'il se conforme à ses recommandations. La capacité de prendre une injonction à son encontre et de la rendre publique, sans omettre que le non-respect de cette injonction est constitutif d'une infraction pénale, me paraissent des outils efficaces.

A la question de savoir si le champ paraît adapté, j'observe une grande diversité parmi les 15 800 responsables publics visés. Sont ainsi notamment concernés des élus, locaux et nationaux, des hauts fonctionnaires exerçant en France comme à l'étranger pour les ambassadeurs, les conseillers ministériels. Cette population s'est régulièrement développée, elle représentait 10 000 personnes en 2013. Le réflexe, tant du Gouvernement que du législateur, est de faire entrer de nouvelles fonctions au gré de l'adoption de nouveaux textes renforçant les exigences déontologiques. Les membres du Conseil supérieur de la magistrature sont ainsi contrôlés désormais, tout comme les directeurs du comité d'organisation des jeux olympiques.

Cet élargissement relève du sens de l'Histoire. Il peut encore faire l'objet d'ajustements mais il doit rester maîtrisé. La qualité du contrôle et de

l'accompagnement est essentielle. Il me paraît légitime de ne réserver ces obligations déclaratives, exigeantes pour les personnes concernées, qu'à certaines fonctions ou mandats considérés comme stratégiques et à fortes responsabilités. Le risque de dilution du contrôle et des principes déontologiques serait trop grand dans le cas contraire.

**4. Comment envisagez-vous la mise en œuvre des nouvelles missions confiées à la Haute Autorité par la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique en matière de contrôle déontologique dans la fonction publique ? La Commission de déontologie a été jugée parfois trop complaisante dans l'élaboration de ses avis de compatibilité, se satisfaisant, par exemple dans le cas de la mobilité privée d'un fonctionnaire, d'une attestation signée par un ministre portant sur une période où il n'était pas en fonction. Êtes-vous prêt à vous engager dans un véritable travail de vérification des déclarations des agents publics dans le cadre de leurs mobilités, tant lors de leur départ dans le secteur privé qu'à l'occasion de leur réintégration dans la fonction publique ?**

Oui, bien sûr à la question.

Je constate que la loi ne se contente pas de toiler le dispositif existant, ni même d'organiser purement et simplement la « fusion » entre la commission de déontologie et la Haute Autorité.

Le Parlement a procédé à une profonde modernisation du contrôle des agents publics, selon trois grands principes :

1) Une internalisation du contrôle déontologique pour la très grande majorité des agents publics. Concrètement, c'est à l'administration qu'il revient de s'assurer que la mobilité des agents publics (cumul d'activités, reconversion professionnelle, nomination dans certains emplois de personnes venant du secteur privé) est conforme aux principes déontologiques.

Il faut préciser que la Haute Autorité ne contrôle pas en principe les déclarations d'intérêts des agents publics soumis à cette obligation. C'est l'administration qui procède à ce contrôle, sauf si elle ne s'estime pas en mesure d'apprécier si le fonctionnaire se trouve en situation de conflit d'intérêts.

2) Deuxième principe, pour ces mêmes agents publics, celui de la subsidiarité. La loi prévoit la possibilité, pour l'autorité hiérarchique, de saisir la Haute Autorité en cas de doute sérieux sur la faisabilité du projet poursuivi par l'agent public ou sur sa nomination dans certaines fonctions. Ce principe de subsidiarité fait intervenir la pierre angulaire du dispositif : le référent déontologue, qui doit émettre un avis sur la situation destiné à éclairer l'administration. Si le doute persiste, la Haute Autorité peut être saisie.

3) Troisième principe : la saisine obligatoire de la Haute Autorité pour les cas stratégiques.

Ces nouvelles missions seront mises en œuvre avec conviction et sans complaisance, toujours dans ce souci d'équilibre consistant à protéger les institutions publiques et à permettre aux agents publics d'exercer alternativement des fonctions entre les secteurs public et privé.

En un mot : les agents publics doivent être traités par la Haute Autorité avec la même exigence que celle qui prévaut pour les décisions prises à l'égard des responsables publics visés par la loi du 11 octobre 2013.

Mais j'insiste sur le fait que le président de la Haute Autorité, en ce qui le concerne, doit faire respecter et appliquer toute la loi : chacun doit prendre sa part de responsabilité dans ce cadre profondément renouvelé, dessiné par le Parlement. Il ne serait pas concevable que les administrations, locales, étatiques ou hospitalières, saisissent systématiquement le référent déontologue ou que ce dernier ne remette pas d'avis circonstancié et serve uniquement de courroie de transmission vers la Haute Autorité.

Ce n'est pas la volonté du législateur, et ce serait insoutenable en pratique. C'est aussi pour tenir compte de l'engorgement de la commission de déontologie, au regard de ses moyens, que le système nécessitait d'être remis à plat.

**5. Comment la Haute Autorité animera-t-elle le réseau des référents déontologues introduit par cette même loi du 6 août 2019 ? Quel peut être le rôle de ce réseau pour assurer l'effectivité de l'obligation de mise en place des registres des lanceurs d'alerte, rendus obligatoires dans les entreprises de plus de 50 salariés, les communes de plus de 10 000 habitants et les autres strates de collectivités territoriales par la loi du 9 décembre 2016, dite loi « Sapin II » ?**

La création d'un réseau des référents déontologues est en effet essentielle. Peut-être même faudrait-il constituer plusieurs réseaux, car un déontologue d'une collectivité territoriale ne rencontre pas forcément les mêmes questions qu'un déontologue d'une administration centrale, par exemple. L'organisation de ces structures est par ailleurs très différente.

Au-delà de la constitution même de ces réseaux, la Haute Autorité prend déjà en charge une mission de conseil à l'égard des référents déontologues. Le guide déontologique qui a été réalisé leur est très directement destiné. Des journées de formations ont été réalisées, avec un grand succès (la dernière en septembre 2019, qui faisait également intervenir le CNFPT, autour d'une table-ronde et d'ateliers pratiques). Les référents posent régulièrement des questions à la Haute Autorité sur des situations qui leurs sont soumises.

Mais la loi ne confie pas à la Haute Autorité une mission claire d'animation d'un réseau des référents déontologues. Cette question a été évoquée lors des débats parlementaires, des amendements avaient été déposés en ce sens puis retirés, dans

la mesure où il était peut-être difficile à ce stade de définir ce qui relevait de l'animation d'un réseau ou d'une politique de ressources humaines.

L'absence d'une telle mission confiée à la Haute Autorité ne doit naturellement pas l'empêcher de continuer à se rendre disponible, à former, à échanger avec les référents déontologues.

En ce qui concerne le référent alerte, et le registre qui doit être mis en place notamment dans les communes de plus de 10 000 habitants, celui-ci sort du champ de compétence de la Haute Autorité, au moins en partie. C'est davantage le Défenseur des droits qui est compétent en matière de lanceurs d'alerte.

J'ai vu cependant que la Haute Autorité insistait sur l'importance de l'articulation entre les missions déontologiques et les alertes, consistant à informer l'administration d'une difficulté. Le référent déontologue peut être le référent alerte, ainsi que le prévoit la loi Sapin II, et certaines de ces alertes peuvent révéler des conflits d'intérêts ou des prises illégales d'intérêts, et plus largement des manquements aux obligations déontologiques.

Sur ce point, il s'agit de travailler en bonne intelligence avec le Défenseur des droits. Cette coopération est essentielle pour la réussite du dispositif.

**6. La Haute Autorité dispose-t-elle des moyens de mener à bien l'ensemble des missions qui lui sont confiées, et notamment de contrôler le respect de leurs obligations par les personnes qui sont soumises à des obligations déclaratives ?**

Il m'est difficile de répondre à cette question n'étant pas en fonctions, mais je constate que, depuis sa création, les moyens de la HATVP ont été régulièrement abondés afin d'accompagner la montée en puissance de l'activité de la structure et répondre à l'attribution successive de nouvelles compétences. En 2014, la HATVP disposait d'une faculté de recrutement de 20 emplois pour une dotation de moins de 3 M€ 5 ans après, ses moyens d'action ont plus que doublé : en 2019, 51 agents travaillaient au service de la transparence de la vie publique, avec un budget annuel de 6,5M€ Cette dynamique se confirme en loi de finances 2020 puisque 5 agents supplémentaires sont octroyés pour renforcer en particulier le contrôle des représentants d'intérêts.

Sur ce point, il faut souligner la question des moyens financiers et humains qui doivent encore être attribués à la Haute Autorité pour assumer sa nouvelle mission de contrôle de la déontologie des agents publics exerçant les plus hautes responsabilités. La loi de finances 2020 ne comporte finalement aucune mention sur ce point. A quelques jours du transfert de compétences de la commission de déontologie vers la Haute Autorité, il devient donc urgent de procéder au transfert des moyens qui étaient alloués à cette commission.

Mais votre question en appelle une autre ; au regard de ses moyens, la Haute Autorité peut-elle contrôler l'ensemble des 15800 responsables publics ? Pouvons-nous viser à une exhaustivité du champ de contrôle en permanence ? Là encore, je ne peux me prononcer sans connaître précisément le fonctionnement des services, mais si des choix doivent être faits au regard de la capacité de contrôle de la Haute Autorité, ils doivent se faire sur le fondement d'une analyse de risques susceptible de prioriser certains contrôles.

Au-delà des moyens, la Haute Autorité doit disposer de l'information nécessaire sur ces nominations. Ainsi sans nomination au journal officiel, ne peut-elle pas contrôler les nominations en cabinets ministériels, sans arrêté de nomination, elle ne peut pas vérifier le champ des cabinets des collectivités locales. De même, la demande ancienne de la Haute Autorité de disposer d'un droit de communication autonome, et non plus exercé comme aujourd'hui par l'administration fiscale, pourrait faciliter cet accès à l'information.

**7. Quel regard portez-vous sur les relations entre la Haute autorité et les autres organes chargés de questions déontologiques, notamment au sein des assemblées parlementaires ?**

L'exigence déontologique à l'égard de ceux qui incarnent l'Etat a pris une ampleur sans commune mesure depuis quelques années. Le gouvernement et le législateur, répondant à de fortes attentes des citoyens, ont développé de nouveaux outils mais également des organes de conseil et de contrôle tels que les référents déontologiques. Les assemblées parlementaires elles-mêmes ont renforcé de manière incontestable leurs attentes et les moyens de contrôle.

Sans connaître le détail de ces relations, il me semble que la Haute Autorité s'est attachée à nouer des relations de qualité, dans le respect des prérogatives de chacun.

L'autonomie des assemblées renforce le rôle de leurs organes déontologiques puisque eux seuls peuvent apprécier le risque de conflit d'intérêts. Dans ce contexte spécifique, il apparaît que les échanges sont réguliers entre la Haute Autorité et ces organes au sein des Assemblées sur des questions communes. J'ai noté avec satisfaction l'adhésion de la Haute Autorité au réseau francophone de déontologie parlementaire, aux côtés de la déontologue de l'Assemblée nationale, qui en assure la vice-présidence, et du président du comité de déontologie parlementaire du Sénat.

Ces échanges me semblent essentiels au regard du besoin des parlementaires et des autres responsables publics en matière d'accompagnement et de clarification de cette notion de conflit d'intérêts.

**8. Depuis sa création, la HATVP a saisi 73 fois la justice, obtenu 12 condamnations et une cinquantaine d'enquêtes sont en cours. Ces signalements sont décidés par le collège de la HATVP. Quelle application comptez-vous faire de l'article 40 du code de procédure pénale ?**

L'article 40 du code de procédure pénale s'applique à « toutes les autorités constituées », ce qui implique de nombreuses entités ; la Haute Autorité comme la Cour des comptes par exemple.

C'est à l'occasion de l'examen approfondi d'un dossier, avec l'éclairage d'un rapporteur extérieur, que le collège se prononce sur le bienfondé d'un tel signalement.

Chaque approximation, notamment dans les déclarations, ne peut donner lieu à de telles décisions au risque de refuser au responsable public tout « droit à l'erreur » et banaliser ces signalements. Mais lorsque la gravité des manquements, leur caractère intentionnel semblent pouvoir être caractérisés, alors il est de la responsabilité du président de soutenir une telle décision.

**9. Quelles améliorations pourraient être apportées à la régulation des représentants d'intérêts et des activités de lobbying par la Haute autorité ?**

Le répertoire des représentants d'intérêts, tel qu'il a été créé par la loi Sapin II, constitue déjà un bel outil au service de la transparence, puisqu'en trois ans d'existence il compte déjà près de 2000 inscrits et 15 700 actions de lobbying déclarées. C'est un dispositif récent, les premières déclarations ont été faites en 2018. La Haute Autorité a d'ailleurs souligné l'amélioration de la qualité des déclarations déposées un an plus tard, en mars 2019.

Il n'est pas facile de proposer des évolutions d'un dispositif sans avoir bien analysé son fonctionnement. Les constats de la Haute Autorité ouvrent cependant la voie à plusieurs améliorations qu'il me semble nécessaire d'explorer.

Tout d'abord, face à des critères d'inscription qui sont complexes, l'approche pédagogique me semble essentielle. Il ne faut pas oublier que le champ du Répertoire est vaste, et qu'il concerne non seulement des entreprises, mais aussi des organisations professionnelles, des syndicats et des associations de taille très variable. La loi prévoit des sanctions pénales pour les lobbyistes qui ne rempliraient pas leurs obligations d'inscription et de déclaration. Il faut donc que les règles qui conditionnent l'inscription sur le Répertoire soient claires et incontestables. Dans ce contexte, la définition du représentant d'intérêts pourrait sans doute être clarifiée et simplifiée.

Ensuite, l'encadrement déontologique de l'action des représentants d'intérêts auprès des pouvoirs publics me paraît essentiel. Le « lobbying » a toute sa place dans la vie démocratique, mais les citoyens doivent être assurés que les échanges avec les représentants d'intérêts se déroulent dans un cadre éthique, propre à

garantir l'objectivité de la décision publique. La loi a fixé dix règles de bonne conduite qui sont d'application immédiate et a confié à la Haute Autorité le contrôle du respect de ces règles. Il serait sans doute souhaitable que ces règles puissent être précisées, par exemple dans le cadre d'un décret, qui est une possibilité ouverte par la loi.

Enfin, l'extension du champ du Répertoire aux relations avec les collectivités locales, prévue pour juillet 2021, nécessitera sans doute une réflexion approfondie avec les parlementaires, au regard des multiples interactions qui se nouent chaque jours entre les acteurs locaux et leurs élus.

**10. La HATVP a communiqué qu'au 1<sup>er</sup> avril 2019, 49 % des représentants d'intérêts n'avaient pas rempli leur obligation légale de déclaration de leurs activités en 2018, ainsi que des moyens alloués à ces activités. Après rappel, plus de 10 % n'étaient toujours pas à jour (soit 184 représentants). La loi a doté la HATVP de pouvoirs de contrôle sur pièces et sur place. Dans quels cas ces pouvoirs vous semblent-ils devoir être utilisés ? Le régime de sanction en cas de manquement à leurs obligations par les représentants d'intérêts vous semble-t-il adapté ? Des sanctions ont-elles été prononcées à ce jour ?**

Le nombre de non déposants figurant dans la liste publiée en ligne par la Haute Autorité est en effet important. Celle-ci a choisi de publier cette liste dans un souci de transparence. Cela peut constituer une sanction d'image pour les représentants d'intérêts qui ne rempliraient pas leurs obligations.

Je constate que le fait pour un représentant d'intérêts inscrit sur le Répertoire de ne pas déposer sa déclaration annuelle est en soi une infraction, qui peut faire l'objet d'une mise en demeure publique. Cette mise en demeure est en quelque sorte le reflet des injonctions que la Haute Autorité peut adresser aux responsables publics qui ne déposent pas leurs déclarations de patrimoine ou d'intérêts. Le non-respect de cette mise en demeure expose les représentants d'intérêts à la transmission de leur dossier au procureur de la République.

Les contrôles sur pièces et sur place pourraient à mon sens être réservés au contenu même des déclarations d'activités. Des contrôles rigoureux de leur exactitude et de leur exhaustivité sont en effet indispensables pour garantir la crédibilité des informations publiées sur le répertoire.

En ce qui concerne les différentes sanctions qui auraient pu être envisagées, la sanction pénale a un caractère particulièrement dissuasif, mais ne peut être réservée qu'aux cas les plus graves de dissimulation, impliquant une mauvaise foi manifeste. Le registre irlandais utilise par exemple le système des amendes pour le simple retard de dépôt. C'est une piste qui pourrait être explorée, mais peut-être convient-il de faire d'ores et déjà usage de l'ensemble des leviers existants.

**11. Sur la définition des représentants d'intérêts, un rapport d'information de la commission des Lois de l'Assemblée nationale de MM. Fabien MATRAS et Olivier MARLEIX <sup>(1)</sup> a rappelé les importantes difficultés posées par le décret n° 2017-867 du 9 mai 2017, qui a entendu préciser les critères définissant les représentants d'intérêts. Alors que l'article 18-2 de la loi du 11 octobre 2013 définit ces derniers comme les personnes ayant pour « *activité principale ou régulière d'influer sur la décision publique, notamment le contenu d'une loi ou d'un acte réglementaire* », le décret précité a circonscrit le champ des personnes concernées en définissant l'activité principale comme l'activité exercée « *plus de la moitié [de leur] temps* » et l'activité régulière comme « *une entrée en communication, à [leur] initiative, au moins dix fois au cours des douze derniers mois* ». Ces critères restrictifs ont pu être critiqués, le législateur n'ayant entendu n'exclure du champ d'application de la loi que les cinq catégories de personnes désignées à l'article 18-2 (soit les élus, les partis et groupements politiques, les organisations syndicales, les associations culturelles et les associations d'élus). Comment appréciez-vous ces précisions apportées par décret et quelle norme ferez-vous prévaloir ?**

A l'époque où le décret d'application a été adopté, ce seuil minimal de dix actions a été défini semble-t-il afin de ne pas faire peser une charge excessive sur les entreprises ou les associations qui n'auraient fait que des démarches ponctuelles auprès des pouvoirs publics.

Dans le dispositif actuel, une personne qui a effectué 11 actions de « lobbying » apparaîtra sur le répertoire en tant que personne chargée de la représentation d'intérêts et une autre, qui n'en aura effectué que neuf, n'apparaîtra pas. Les représentants d'intérêts doivent néanmoins recenser précisément l'ensemble de ces actions pour déterminer qui doit apparaître sur le répertoire, et le justifier si besoin auprès de la Haute Autorité. Le travail de recensement est fait, les informations existent, mais elles sont d'une certaine façon perdues pour les citoyens.

Le critère de l'initiative requiert quant à lui de s'interroger systématiquement, dès lors qu'un contact est établi avec un responsable public, pour déterminer s'il constitue ou non une action de représentation d'intérêts. Si les échanges se poursuivent pendant un certain temps, par exemple dans le cadre de l'élaboration d'un projet de loi, je pense qu'il peut devenir difficile de dire avec précision qui a été à l'initiative de telle ou telle rencontre.

La Haute Autorité doit effectuer ses contrôles dans le respect de tous les textes. Dans son avis rendu le 5 avril 2017, le collège a pris une position forte, soulignant que le décret affaiblissait les intentions du législateur sur plusieurs

---

<sup>(1)</sup> Rapport d'information n° 611 du 31 janvier 2018 relatif à la déontologie des fonctionnaires et à l'encadrement des conflits d'intérêts.

points. Une évolution du décret d'application pourrait en effet proposer une définition moins restrictive. Le critère de l'initiative est le premier élément dont la suppression pourrait être examinée.

- 12. Dans un rapport du 6 décembre 2019, le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) du Conseil de l'Europe a fait des préconisations pour améliorer les mesures de prévention de la corruption en France, notamment s'agissant des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif au niveau national (PHFE). S'agissant des contacts avec les représentants d'intérêts, le rapport souligne qu'« une plus grande transparence s'impose, et ce notamment en demandant des PHFE qu'ils fassent rapport publiquement et à intervalles réguliers des lobbyistes qui ont été rencontrés et des questions abordées »<sup>(2)</sup>. Le GRECO préconise également que « l'actuel registre des groupes d'intérêts devrait couvrir tous lobbyistes ayant été en contact avec une PHFE ; actuellement seuls ceux qui démarchent d'eux-mêmes les PHFE ont pour obligation de s'inscrire, donnant donc une vision partielle de la situation réelle ». Partagez-vous ces préconisations ?**

Le critère de l'initiative aboutit en effet à exclure de nombreuses actions de lobbying du champ de la transparence, ce qui éloigne le Répertoire de l'objectif initial que vous lui aviez fixé, qui était de permettre de retracer l'empreinte normative. Il est également complexe à mettre en œuvre et à contrôler, ainsi que l'a souligné la Haute Autorité, et il serait utile de le réexaminer.

La seconde préconisation du GRECO rejoint la question de la publicité des agendas des élus et des hauts fonctionnaires. C'est un sujet sensible. Il me semble qu'il faut encourager les responsables publics à être plus transparents sur leurs rencontres avec des représentants d'intérêts. Cela permettrait aux citoyens de connaître l'identité des personnes qui participent à l'empreinte normative.

- 13. Lors d'un entretien avec l'AFP le 1<sup>er</sup> décembre 2019, le précédent Président de la HATVP, M. Jean-Louis Nadal, a souhaité que « les déclarations des lobbyistes [soient] plus précises, plus complètes, leur fréquence au moins semestrielle ». Le contenu et le rythme de présentation de ces obligations déclaratives sont actuellement précisés par décret en Conseil d'État. Partagez-vous ce souhait ?**

Oui je le partage. Il faut trouver un juste équilibre entre l'impératif de transparence et le souci légitime de ne pas alourdir les contraintes administratives qui pèsent sur les entreprises, les associations ou les organisations professionnelles. Mais pour remplir leur déclaration annuelle, les représentants d'intérêts doivent déjà se livrer à un travail précis de recensement de l'ensemble des rencontres qui ont eu lieu avec des responsables publics. Ce travail est également nécessaire pour qu'ils puissent justifier, le cas échéant, de leur déclaration auprès de la Haute Autorité.

---

<sup>(2)</sup> Rapport relatif au cinquième cycle d'évaluation de la France, 6 décembre 2019.

De ce travail très précis ne ressort finalement qu'une information globalisée sur le Répertoire, ce qui peut être frustrant. Des informations plus détaillées, notamment sur la décision publique visée, pourraient s'avérer très utiles pour le citoyen.

Le calendrier de publication doit aussi être pensé en fonction de l'utilité pour le citoyen, une publicité trop tardive faisant perdre de son intérêt à l'information dévoilée. Le choix de l'annualité était sans doute le bon dans les premières années de mise en place du Répertoire, puisque les représentants d'intérêts ont dû mettre en place de nouveaux outils de reporting interne. Maintenant que l'exercice est entré dans les mœurs, le passage à une publication semestrielle me paraît envisageable.

**14. La loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique ne précise pas les conditions dans lesquelles doivent se dérouler les procédures de contrôle engagées par la HATVP. Le respect du principe du contradictoire, la possibilité pour les personnes contrôlées de se faire accompagner, la communication écrite des motifs de convocation, etc. sont renvoyés au règlement intérieur de cette autorité et à sa jurisprudence. Compte tenu de votre expérience au sein d'autres organismes, ce niveau d'encadrement des procédures vous semble-t-il suffisant ?**

La loi n'est pas totalement muette sur l'organisation du contrôle exercé par la Haute Autorité. Elle encadre dans certains cas les délais dans lesquels la Haute Autorité doit rendre sa décision (notamment sur la reconversion professionnelle des personnes visées à l'article 23 ou sur la publication des déclarations), elle précise les modalités des échanges avec les déclarants et les administrations, notamment l'administration fiscale, elle prévoit également le droit pour les personnes concernées de faire valoir leurs observations (avant une appréciation sur leurs déclarations, avant la publication d'un rapport spécial et la transmission au parquet, avant une mise en demeure adressée à un représentant d'intérêts).

La Haute Autorité reste une administration : les administrations écrivent, conservent les documents, s'assurent que les personnes sont bien informées, relancent en cas de manquement, et seulement ensuite procèdent à des mesures plus « coercitives ».

Surtout, la Haute Autorité a, dès ses débuts, pris le parti d'engager un dialogue constant avec les responsables publics. Concrètement, il ne s'agit pas seulement de contrôler et de rectifier, elle accompagne quotidiennement les responsables publics dans le respect de leurs obligations déontologiques : une ligne téléphonique leur est dédiée, par laquelle ils peuvent joindre les agents de la Haute Autorité ; les services échangent avec les déclarants afin de soumettre au collège les dossiers qui présentent de véritables enjeux ; les rapporteurs entendent les déclarants si besoin.

L'encadrement des procédures par le règlement intérieur permet d'adapter le nécessaire formalisme au plus près des besoins des personnes concernées. Il permet aussi une grande réactivité de la Haute Autorité.

Si un autre encadrement des procédures peut être prévu, il ne doit pas faire perdre cette nécessaire souplesse et réactivité de la Haute Autorité pour contrôler les déclarations et répondre aux demandes des responsables publics.

**15. Quelles relations entendez-vous entretenir avec les associations agréées par le ministère de la Justice ou par la HATVP elle-même en matière de lutte contre la corruption ?**

Les associations anti-corruption contribuent à faire progresser la probité publique. Les lois du 11 octobre 2013 ont prévu une procédure d'agrément par la Haute Autorité à l'égard d'associations respectant des critères organiques liés à leur objet et leur fonctionnement (objet d'intérêt général, fonctionnement démocratique et transparence financière), mais aussi fonctionnels quant à leur réelle activité (critères prévus par le règlement intérieur).

Elles peuvent saisir la Haute Autorité lorsqu'elles ont connaissance d'une situation ou de faits susceptibles de constituer un manquement aux différentes obligations prévues par la loi. Il peut s'agir de cas d'atteinte à la probité, de situation de conflit d'intérêts, de non-respect des obligations de déclarations ou des règles de « pantouflage ».

Trois associations sont actuellement agréées : Transparency international, Anticor et Association pour une démocratie directe.

Cet agrément doit servir de cadre à un partenariat de qualité permettant des échanges d'information dans la limite de la confidentialité des travaux de l'institution, mais aussi afin de permettre à la Haute Autorité de mesurer les attentes de la société civile. Cet échange doit se nourrir de rencontres régulières.

**16. M. Jean-Louis Nadal a exprimé, dans l'entretien précité à l'AFP, son souhait de voir la HATVP devenir une autorité constitutionnelle. Cette évolution vous semble-telle souhaitable ? Son statut actuel d'autorité administrative indépendante ne lui confère-t-il pas une indépendance suffisante par rapport à l'exécutif ?**

Dans un contexte de fortes attentes mais aussi d'incompréhensions entre les citoyens et ceux qui les représentent, la probité des responsables publics doit apparaître comme une exigence fondamentale.

La mention de la Haute Autorité dans la Constitution relève, je pense, de ce souhait formulé par M. Jean-Louis Nadal. Elle deviendrait ainsi une autorité constitutionnelle, non pour la préserver, mais plutôt pour l'identifier comme l'organe central de la déontologie.

J'ai la conviction, et le bilan de cette première présidence l'atteste, que la Haute Autorité a su mener ses missions avec indépendance. Le fonctionnement collégial de cette institution, tout comme son attachement au respect du contradictoire la préservent de toute tentative d'influence de quelque pouvoir que ce soit.

A titre personnel, je serai très vigilant à maintenir cette même indépendance.

Si cette évolution vers un statut d'autorité constitutionnelle est effectivement souhaitable, à mon sens, elle relève du pouvoir du constituant et ne doit pas être un prérequis pour toute évolution qui pourrait apparaître nécessaire. Il appartiendra en tout état de cause à la Haute Autorité de rappeler avec pédagogie et conviction son rôle afin que les citoyens et les responsables publics puissent renouer une relation de confiance.