

L'État exemplaire



Par **Didier Migaud**

Président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique

L'exemplarité, rattachée à la probité, à l'intégrité ou à l'impartialité, mêle éthique personnelle et déontologie professionnelle. A la lumière de l'expérience, les gouvernants, les parlementaires et la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, créée en 2013, ont établi un cadre juridique et une jurisprudence. Pour obtenir l'exemplarité des acteurs de l'État, les principaux leviers d'action sont la transparence, la pédagogie déontologique, la vigilance sur l'usage de l'argent public et l'éventuelle mise en responsabilité des personnes.

« I ne faut pas beaucoup de probité pour qu'un gouvernement monarchique ou un gouvernement despotique se maintiennent ou se soutiennent. La force des lois dans l'un, le bras du prince toujours levé dans l'autre, règlent ou contiennent tout. Mais, dans un État populaire, il faut un ressort de plus, qui est la VERTU¹ ». Le terme utilisé par Montesquieu peut aujourd'hui faire sourire car la vertu peut avoir un côté suranné et être perçue comme une forme de fidélité morale à des principes anciens. Associée à la morale, la vertu devient « le supplément des lois », pour reprendre les mots de d'Alembert. Elle induit donc par essence le souci constant de faire passer le bien public et l'intérêt général au-dessus des intérêts individuels, mais aussi de respecter les règles et les institutions. Cette exigence légitime irrigue encore aujourd'hui la vie publique française au travers d'une notion s'imposant aussi bien à l'État qu'à ses représentants : l'exemplarité. Traditionnellement rattachée à la probité, à l'intégrité ou à l'impartialité, l'exemplarité a la particularité de

mêler éthique personnelle et déontologie professionnelle. Le rapport « Renouer avec la confiance publique », élaboré en 2015 par mon prédécesseur Jean-Louis Nadal, définit cette dernière comme « l'ensemble des règles déontologiques et dispositifs de prévention qui visent à garantir le plus haut degré d'exigence professionnelle, donnant ainsi toute leur portée [aux] principes républicains ».

Des scandales politico-financiers ont participé, depuis les années 1980, à une défiance grandissante des citoyens envers leurs institutions et leurs responsables publics. L'exemplarité s'est imposée comme un rempart à cette rupture et comme l'un des vecteurs de la confiance politique sur laquelle repose la démocratie représentative. Cette prise de conscience s'est traduite par une invocation de plus en plus régulière de l'exemplarité comme source de légitimité des responsables publics. Si la notion d'État exemplaire n'est pas nouvelle, notamment dans le cadre de la gestion des deniers publics (non traitée ici), l'exemplarité des responsables publics est moins

mentionnée dans les textes jusqu'en 2012. On en retrouve ainsi mention dans la Charte de déontologie des membres du Gouvernement adoptée le 17 mai 2012, mais aussi dans le Code de déontologie des députés mis en place en 2011. Elle trouve sa consécration juridique avec les lois pour la transparence de la vie publique du 11 octobre 2013, puis avec la loi relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires du 20 avril 2016. L'exemplarité est désormais fréquemment invoquée, figurant par exemple dans deux circulaires de 2017 et 2019² pour le Gouvernement.

L'exemplarité par le contrôle accru des responsables publics

Comme souvent en France, c'est à la suite d'une série d'affaires politico-financières dans les années 1980 que l'opinion et les décideurs politiques s'intéressent à l'encadrement de certaines pratiques politiques, afin de renforcer la probité et l'exemplarité. Dès 1988, le législateur s'est saisi de la question du financement de la vie politique, qu'il a organisé autour d'un triptyque : le financement des campagnes électorales ; le financement des partis politiques et le contrôle du patrimoine des élus par la création d'un nouvel organe, la Commission pour la transparence financière de la vie politique, destinée à prévenir tout enrichissement illicite.

Toutefois, ces dispositifs se sont révélés très insuffisants et n'ont pas empêché d'autres « affaires », conduisant les responsables politiques à prendre de nouvelles initiatives. D'abord en commandant plusieurs rapports afin d'améliorer le cadre juridique en matière d'intégrité publique. Je pense au rapport de la Commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique présidée par Jean-Marc Sauvé, *Pour une nouvelle déontologie de la vie publique*, en 2011, et à laquelle j'ai eu l'honneur de participer, et au rapport de la Commission de rénovation et de la déontologie de la vie publique, présidée par Lionel Jospin, *Pour un renouveau démocratique*, de 2012, qui ont permis de faire avancer le débat.

L'encadrement de certaines pratiques politiques a été décidé pour renforcer la probité et l'exemplarité

La création de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique par la loi du 11 octobre 2013 s'inscrit dans un mouvement global de renforcement de la législation relative à la prévention et à la répression des atteintes à la probité publique. Ce sont aujourd'hui plus de 15 000 élus et hauts fonctionnaires qui rentrent dans son champ de contrôle et qui sont soumis à des obligations déclaratives de leur situation patrimoniale et de leurs intérêts, permettant de détecter de potentiels manquements à la probité. Dans ce cadre, la Haute Autorité s'attache également à vérifier si les membres du Gouvernement se sont acquittés de leurs obligations fiscales et en informe, le cas échéant, le Président de la République.

La Haute Autorité s'est également vue confier un rôle de prévention des conflits d'intérêts et de contrôle des mobilités entre secteurs public et privé, sources d'importants risques déontologiques. Je veux réitérer le bien-fondé de ces contrôles : la décision publique ne peut être biaisée par des intérêts personnels, la simple apparence de conflits d'intérêts se révélant désastreuse pour la crédibilité des institutions publiques. C'est pourquoi la Haute Autorité recommande la mise en place de mesure de prévention, telles que le déport, lorsqu'elle constate chez un responsable public une interférence entre un intérêt privé et ses fonctions publiques suffisamment forte pour faire naître un doute sur sa capacité à prendre des décisions impartiales, objectives et indépendantes.

En outre, si la logique d'exemplarité fait peser des contraintes accrues et des contrôles renforcés sur les responsables publics, ce devoir est logiquement justifié par les fonctions importantes occupées par ces derniers, au service de l'intérêt général.

L'exemplarité par la transparence

Cet ensemble de règles et de contrôles caractérise la transparence démocratique. Il faut se garder du « *secret maladif* » comme de la « *transparence névrotique* », pour reprendre les expressions imagées du regretté

Guy Carcassonne. Mais une transparence raisonnée et assumée est un moyen puissant pour renforcer l'éthique et l'exemplarité de la vie publique. Elle permet à la fois de créer les conditions d'une « *vigilance civique* », chère à Pierre Bourdieu, en plaçant les responsables publics sous le regard attentif des citoyens afin de dissiper tout soupçon, tout en en créant un cercle vertueux accentuant la redevabilité de ces derniers. À cet effet, la transparence doit être portée par une institution neutre politiquement et donc indépendante.

La Haute Autorité a pour mission, au titre de la promotion de la transparence, de rendre publiques certaines déclarations de patrimoine et d'intérêts de responsables publics, soit en préfecture (pour les déclarations de patrimoine des parlementaires) ou sur son site internet.

Cette publicité est importante mais l'atteinte à la vie privée que constitue la mise en ligne de données personnelles doit demeurer strictement proportionnée aux objectifs d'intérêt général que sont le renforcement de la probité et la prévention des conflits d'intérêts. C'est la raison pour laquelle le Conseil constitutionnel a censuré la disposition prévoyant la publication des déclarations de responsables publics n'exerçant pas de fonctions électives ou ministérielles.

Depuis 2016 et la loi dite « Sapin II », la Haute Autorité a également pour mission d'apporter la transparence sur un autre champ de la sphère publique : les interactions

entre les responsables publics et les représentants d'intérêts, ou lobbyistes, qui doivent se déclarer, ainsi que leurs activités, sur un répertoire numérique. Son objectif est de restituer l'empreinte normative, c'est-à-dire de rendre lisible le processus législatif, en permettant au citoyen de savoir comment une norme a été adoptée et quels acteurs ont participé à son élaboration. En effet, jusqu'à la création du registre, ces relations restaient marquées par le sceau du secret, susceptible d'alimenter l'inquiétude des citoyens quant à la probité de leurs dirigeants face aux risques de collusion.

La transparence n'est toutefois pas une fin en soi, elle n'est qu'un moyen au service d'un but plus global : restaurer la confiance des citoyens dans leurs représentants et favoriser l'intériorisation de règles déontologiques.

L'exemplarité par la diffusion d'une culture déontologique

L'exemplarité des responsables publics passe par l'acquisition de réflexes déontologiques. Loin d'être innée, la déontologie s'incarne dans des « *sagesses pratiques* », pour reprendre l'expression de Paul Ricœur, c'est-à-dire dans des comportements qui visent au bien commun même quand aucune règle ou aucune loi ne l'impose. Il faut pour l'imposer durablement faire preuve de pédagogie et de sensibilisation, le tout dans un même objectif : susciter des questionnements et enraciner un nouvel état d'esprit déontologique.

C'est dans ce mouvement que s'inscrit la Haute Autorité qui a développé, dans le cadre des prérogatives qui lui sont confiées par la loi, une expertise reconnue en matière déontologique, entièrement mise au service de l'accompagnement des responsables publics. Ces derniers ont ainsi la possibilité de disposer de conseils déontologiques concrets, opérationnels et rassurants face aux difficultés ou aux questionnements qu'ils rencontrent dans l'exercice de leurs missions.

La culture de l'exemplarité impose un effort supplémentaire de vigilance et de discernement, appelant au développement d'outils pratiques destinés à prévenir tout manquement déontologique. C'est la



raison pour laquelle la Haute Autorité recommande aux structures publiques de mettre en place certains dispositifs : déclarations d'intérêts complémentaires, encadrement des moyens octroyés aux élus et aux agents afin de s'assurer d'un usage conforme des ressources et d'une bonne gestion des deniers publics, déclarations de cadeaux et d'invitations.

Il est important de souligner que ces principes et obligations sont de mieux en mieux appropriés par les responsables publics, signe d'une véritable prise de conscience déontologique.

Depuis 2014, moins d'1% des dossiers ont été transmis par la Haute Autorité au parquet et nous observons une amélioration progressive de la qualité des déclarations d'intérêts et de patrimoine, tant en termes d'exhaustivité que de précision des informations renseignées. De plus en plus d'administrations et de collectivités territoriales se dotent de chartes de déontologie, sur lesquelles la Haute Autorité est régulièrement amenée à donner un avis.

La Haute Autorité
s'attache également
à diffuser des bonnes
pratiques en matière de
cadeaux et d'invitations

L'exemplarité dans l'utilisation des moyens publics

En outre, les comportements dispendieux et ostentatoires participent de la défiance des citoyens et altèrent la crédibilité et l'image de l'État. Sous la pression de l'opinion publique, ces affaires suscitent à chaque fois un débat pour mieux encadrer les moyens octroyés aux élus et agents dans le cadre de leurs fonctions, tels que les frais de représentation. Ainsi dès 2010, une circulaire rappelle « *le devoir d'exemplarité qui incombe aux membres du Gouvernement dans l'utilisation de l'argent public*³ », notamment dans le cadre des déplacements et cérémonies. La dotation de leurs frais de représentation est également plafonnée et il est désormais bien précisé que les dépenses à caractère personnel ou familial ne doivent pas être prises en charge par l'État⁴.

La Haute Autorité s'attache également à diffuser des bonnes pratiques en matière de cadeaux et d'invitations. Souvent utilisés comme des outils permettant d'entretenir de bonnes relations avec des partenaires récurrents, ils peuvent néanmoins être employés dans l'idée d'obtenir en retour des contreparties des responsables publics et leur usage doit donc être encadré. La Haute Autorité préconise ainsi de définir en interne une obligation de refuser ces libéralités dépassant un certain plafond monétaire. La Haute Autorité est également en charge de contrôler les obligations déontologiques des représentants d'intérêts, dans le cadre du dispositif mis en place par la loi dite « Sapin II » du 9 décembre 2016. Ces derniers ont l'interdiction de proposer ou de remettre aux responsables publics des présents, dons, et avantages quelconques d'une valeur significative.

L'adoption successive depuis 2013 de plusieurs lois montre une préoccupation croissante d'insuffler une véritable exemplarité pour l'ensemble des responsables publics : mise en place de référents déontologiques⁵, interdiction des emplois familiaux⁶, etc. Nous ne devons en effet pas nous résigner à l'effritement de la confiance de nos concitoyens dans leurs institutions et leurs responsables publics. Ces derniers, par leur exemplarité, mais aussi par la transparence et par la diffusion d'une nouvelle culture de l'intégrité, peuvent contribuer à renouer le lien citoyen et, je n'en doute pas, vont réussir à redonner l'envie de la démocratie.

¹ MONTESQUIEU, De l'Esprit des lois, Livre III, chapitre III, 1748

² Circulaire du Premier ministre du 24 mai 2017 relative à une méthode de travail gouvernemental exemplaire, collégiale et efficace ; circulaire du Premier ministre du 23 juillet 2019 relative à l'exemplarité des membres du Gouvernement.

³ Circulaire du 2 juillet 2010 relative aux dépenses des membres du Gouvernement.

⁴ Assemblée nationale, question écrite n° 16056 du 22 janvier 2019

⁵ Loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires

⁶ Loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique