

Colloque Éthique & transparence : quels outils au service de la confiance des citoyens ?

Jeudi 9 juin 2022 – Hôtel de Poulpry

Discours d'ouverture de M. Didier Migaud, président de la Haute Autorité

Madame la Vice-Présidente de la Commission européenne,

Madame la Médiatrice européenne,

Mesdames et Messieurs les Présidents d'autorité et Directeurs de services,

Mesdames et Messieurs,

Je suis très heureux de vous accueillir aujourd'hui pour ce colloque organisé par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, dans le cadre de la présidence française du Conseil de l'Union européenne. Je tiens à remercier tout particulièrement le ministre délégué auprès de la ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargé de l'Europe, Monsieur Clément Beaune, qui a apporté son soutien à ce colloque et qui a labellisé cet événement au titre de la Présidence française du Conseil de l'Union européenne. Ce label obtenu par la Haute Autorité montre la sensibilité particulière de cette question de l'éthique et de la transparence des décideurs publics.

C'est aussi un grand plaisir de nous retrouver en personne après avoir dû reporter cette journée, initialement prévue en mars dernier, en raison de la situation sanitaire.

*

Les défis posés par l'éthique et la transparence sont considérables. Ces impératifs de l'action publique seront les thèmes conducteurs de notre journée et il s'agit là d'exigences partagées tant au niveau national qu'au niveau européen. En témoignent les nombreux dispositifs qui

existent au sein des États membres et des institutions de l'Union pour garantir la probité des responsables et des agents publics. Ces règles, ces organismes, ces pouvoirs de contrôle particuliers sont indispensables au bon fonctionnement de nos démocraties. Ils ont ceci de commun qu'ils ont pour objet de renforcer la confiance des citoyens dans leurs gouvernements et leurs administrations. La confiance, fondée sur la probité des dirigeants, c'est la clé de voûte des démocraties. Mais nous voyons qu'elle est mise à mal dans de nombreux pays et qu'il reste des marges assez substantielles de progrès pour la renforcer.

Pour la Haute Autorité que je préside, la présidence française du Conseil de l'Union européenne est un moment privilégié pour échanger entre les autorités des États membres actives sur les questions d'intégrité publique. Notre coopération est essentielle car à partir d'un socle commun de valeurs – l'exemplarité, la transparence, la liberté des échanges, du travail etc. –, nous pouvons avoir des pratiques différentes qui, j'en suis convaincu, peuvent enrichir nos modèles respectifs.

*

Un constat tout d'abord : la déontologie et l'éthique publique ne sont pas totalement innées. Elles nécessitent un effort constant de vigilance, de discernement et de pédagogie. Elles s'appuient sur des outils pratiques, des instruments dédiés (comme les déclarations d'intérêts, de patrimoine, des chartes, des codes de conduite, des cartographies diverses...) destinés à diffuser, de façon très concrète, les valeurs d'intégrité et de probité.

L'autorité indépendante que je préside contrôle ainsi les déclarations d'intérêts et de patrimoine de plus de 17 000 responsables publics français. Y compris celles des membres français du Parlement européen. Il s'agit ici de prévenir ou de faire cesser les conflits d'intérêts et de

s'assurer, notamment, que les responsables publics n'utilisent pas leurs fonctions pour s'enrichir indûment pendant leur mandat.

La Haute Autorité contrôle également les mobilités entre les secteurs public et privé de 20 000 agents publics français environ. L'objectif est triple : garantir que ces agents exercent leurs fonctions dans le respect des principes déontologiques en vigueur ; protéger l'administration de toute mise en cause de son indépendance et de sa neutralité ; protéger l'agent lui-même contre certains risques, notamment de conflits d'intérêts ou d'infractions pénales telles que la prise illégale d'intérêts ou le trafic d'influence.

La Haute Autorité s'assure enfin de la transparence du lobbying. Elle contrôle l'activité des représentants d'intérêts en France, à travers leur inscription à un répertoire numérique comportant les actions qu'ils ont menées et les moyens qu'ils ont utilisés pour influencer la prise de décision publique.

*

Un mot sur la transparence : il ne s'agit pas de tout mettre sur la place publique sans discernement.

Il est bien sûr essentiel que les délibérations des institutions politiques soient publiques, car elles permettent le contrôle externe, notamment des citoyens. En France, l'article 15 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen prévoit ainsi que « *la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration* ».

La transparence est également un progrès de l'État de droit lorsqu'elle vise à garantir, autant que possible, la probité des gouvernants. Dans son rapport public pour l'année 1995, *La transparence et le secret*, le Conseil d'État relevait ainsi que « *la transparence recouvre des préoccupations extrêmement diverses (...) : éviter que l'opacité des circuits de décision ne nourrissent différentes catégories de soupçons : soupçon de favoritisme, de corruption, d'arbitraire* ».

Mais elle ne doit pas conduire à entraver le fonctionnement des pouvoirs publics ou à porter atteinte de façon disproportionnée à la vie privée. Un équilibre toujours difficile à trouver, il faut le reconnaître, mais indispensable pour échapper à une « société de surveillance », décrite par Michel Foucault dans *Surveiller et punir*, et à la normalisation et l'affadissement de tous les comportements. Au-delà des devoirs du fonctionnaire qui doit « *faire preuve de discrétion professionnelle* », le secret reste indispensable dans certaines circonstances : un juge doit « *garder le secret des délibérations* » ; les informations de la Défense nationale sont classées « *secret* » ou « *très secret* » défense.

*

Je suis très heureux de pouvoir compter parmi nos invités la Vice-Présidente de la Commission européenne, Madame Věra Jourová, en charge des valeurs et de la transparence. Vous avez œuvré en particulier pour la révision du registre de transparence de l'Union européenne et avez la charge de conduire les discussions sur un organe éthique interinstitutionnel, dont la résolution a été adoptée par le Parlement européen en septembre dernier. Vous publiez aussi depuis 2020 un rapport annuel sur l'État de droit dans l'Union.

Très récemment (le 29 mai 2022), la Commission européenne a adopté son 4^{ème} rapport annuel relatif à la mise en œuvre du code de conduite pour les membres de la Commission européenne couvrant l'année 2021, incluant notamment les activités post-mandat des anciens commissaires. Nous pourrions en reparler dans le prochain panel.

Le contexte actuel montre que l'État de droit n'est jamais acquis, ce serait même un « *miracle sans cesse renouvelé* », pour reprendre la formule d'un éminent professeur de droit public, Prosper Weil. Il doit être défendu au cœur même de l'Europe. Cette valeur fondatrice de l'Europe, inscrite dans les Traités au même titre que le respect des droits fondamentaux et la

démocratie, suppose l'existence de vigies. La Justice bien sûr, mais aussi des organismes et institutions, telles que des institutions ou autorités administratives indépendantes ou encore des agences.

*

Je suis également très heureux de la présence de la Médiatrice européenne, Madame Emily O'Reilly, qui conduit une action résolue en faveur de la « bonne administration », selon les termes de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Votre engagement, qui porte notamment sur la prévention des conflits d'intérêts, présente des liens évidents avec les missions de la Haute Autorité et d'autres institutions des États membres. Vous venez de présenter un rapport sur le pantouflage. Je me réjouis d'ailleurs que nos autorités se rencontrent régulièrement, à Bruxelles ou il y a quelques mois à Paris dans nos locaux et échangent depuis plusieurs années maintenant.

*

Au côté de l'autorité judiciaire, des institutions reconnues pour leur indépendance, des mécanismes juridiques spécifiques de vigilance sur les atteintes à l'intégrité doivent être mis en place et conçus comme des garanties de la démocratie. Ils ne doivent pas être des façades plaquées sur un édifice public. Ces différentes institutions doivent ainsi être dotées des moyens humains, techniques, juridiques et financiers leur permettant d'assurer leurs missions avec efficacité. L'indépendance de ces autorités de vigilance doit être pleine et entière et soutenue sans réserve par le pouvoir politique, exécutif comme législatif. Les différents mécanismes sur l'État de droit adoptés par l'Union européenne vont en ce sens.

À leur échelle, les dispositifs d'intégrité publique nationaux participent de la vitalité de l'État de droit et se renforcent mutuellement par un dialogue ; ce dialogue entre des institutions très diverses, en raison des spécificités culturelles des États membres, peut être nourri encore

davantage. Une atteinte à l'intégrité dans un État membre affecte évidemment d'abord la confiance des citoyens de cet État. Mais cette atteinte peut aussi affaiblir collectivement l'action publique au niveau de l'Union. Il en va bien sûr de même en cas de mauvaise administration au sein des institutions de l'Union. Ce risque est d'autant plus sérieux que les institutions européennes sont parfois vécues par les citoyens comme un peu « lointaines », voire déconnectées. C'est une situation normale au regard du principe de subsidiarité mais c'est un risque sérieux de désaffection des citoyens pour les institutions européennes. Ce phénomène n'est pas réservé aux organes de l'Union, loin de là : les États membres connaissent également une forme de désengagement des citoyens de la vie politique, pour plusieurs raisons. Et parmi ces raisons, figurent notamment les manquements à la probité des dirigeants publics, qui peuvent être réels mais souvent aussi exagérés.

L'existence de dispositifs solides sur l'État de droit, l'intégrité publique et la lutte contre la corruption est aussi importante pour des pays souhaitant adhérer à l'Union européenne et la Haute Autorité continue d'ailleurs de travailler avec des pays tels que la Moldavie ou la Géorgie pour promouvoir les meilleures pratiques en la matière.

*

Notre journée sera organisée comme suit : après nos interventions, un premier débat entre Madame Jourova, Madame O'Reilly et moi-même, sera modéré par le professeur Antoine Gaudemet, professeur de droit privé à l'Université Paris-Panthéon-Assas, également vice-président de l'École de droit et de management de Paris. Il siège au comité d'éthique de Radio France et est membre du comité scientifique de la Revue européenne du droit.

Notre premier panel portera sur la prévention des conflits d'intérêts, autrement dit une façon très concrète d'aborder les questions d'intégrité publique. Monsieur Jean-Marc Sauvé, Vice-

président honoraire du Conseil d'État, président du comité d'éthique de Paris 2024 et du comité d'éthique de la SOLIDEO, nous fait l'honneur d'en être le grand témoin.

Ce panel se poursuivra par un débat entre Madame Françoise Tulkens, co-présidente de la Commission fédérale de déontologie de Belgique, Madame Luminata Nicolaie, directrice de l'office d'investigation et de discipline de la direction générale des ressources humaines et de la sécurité de la Commission européenne et Monsieur Emmanuel Aubin, professeur de droit public et référent déontologue. Jean-Marc Sauvé y prendra part également.

Les échanges seront modérés par Monsieur Mustapha Mekki, professeur de droit à l'Université Paris 1-Panthéon Sorbonne. Monsieur Mekki est par ailleurs membre élu du Conseil national des universités et expert auprès de l'agence européenne des droits fondamentaux.

Nous poursuivrons – après un déjeuner dans ce superbe hôtel particulier du XVIII^e siècle, l'Hôtel de Poulpry – avec le second panel de la journée sur l'encadrement du lobbying. Nous observerons les mutations de cette pratique et les adaptations des dispositifs de contrôle. Ce sujet est particulièrement d'actualité. En effet, le Groupe d'États contre la corruption du Conseil de l'Europe, qui vient de publier son rapport annuel, pousse les gouvernements européens à accroître la transparence et la responsabilité en matière de lobbying.

Le président de la commission environnement du Parlement européen a évoqué la semaine dernière l'intense lobbying de la part de plusieurs industriels dont fait l'objet le Parlement européen dans le cadre des discussions sur le « paquet climat ». Ces pratiques peuvent nous interroger. De même que les limites poreuses entre représentation d'intérêts et influence étrangère qui sont de plus en plus connues de nos autorités et donnent matière à réflexion.

Ce panel sera introduit par Monsieur Bernard Cazeneuve, ancien Premier ministre et aujourd'hui avocat au sein du cabinet d'avocats August Debouzy, qui nous fait l'honneur d'être le grand témoin.

Il se poursuivra par un débat entre Monsieur Patrick Lefas, président de Transparency International France, Madame Maria Olivan Aviles, coordinatrice du registre de transparence de l'Union européenne, et Madame Gemma Calvet i Barot, directrice de l'autorité de transparence de Barcelone.

Les échanges seront modérés par Monsieur Julio Bacio Terracino, chef de division, intégrité du secteur public de l'OCDE. Monsieur Bacio Terracino a été auparavant consultant indépendant en matière de lutte contre la corruption, chargé des droits de l'homme et de la gouvernance au Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme et conseiller juridique dans le secteur privé.

J'attends avec intérêt les échanges de cette journée qui permettront de confronter les points de vue de régulateurs, de responsables publics et d'agents publics, d'universitaires et d'acteurs de la société civile, sur ces sujets essentiels à la gouvernance publique.

Je vous remercie, je vous souhaite une très belle journée d'échanges, et je passe maintenant la parole à Madame la Vice-Présidente de la Commission européenne.