



Haute Autorité
pour la transparence
de la vie publique



COLLOQUE DU 9 JUIN 2022

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

SYNTHÈSE

Ouverture

La Haute Autorité pour la transparence de la vie publique a organisé un colloque le 9 juin 2022 sur l'intégrité publique, la prévention des conflits d'intérêts et la régulation du lobbying. Réunissant 130 personnes, les riches échanges de cette journée ont permis de confronter les points de vue de régulateurs venus de toute l'Europe, de responsables publics et d'acteurs de la vie publique française, de représentants d'intérêts de haut niveau, mais aussi d'universitaires et d'acteurs de la société civile, sur des sujets essentiels à la gouvernance publique.

En ouverture du colloque, Didier Migaud, président de la Haute Autorité, a souligné l'importance des échanges entre les autorités des États membres sur les questions d'intégrité publique, ainsi que l'effort constant de vigilance et de pédagogie que nécessitent la déontologie et l'éthique publiques. Il a exposé le dispositif français en matière de contrôle des déclarations d'intérêts et de patrimoine de plus de 17 000 responsables publics, de contrôle des mobilités entre secteurs public et privé d'environ 20 000 agents publics et de régulation de l'activité des représentants d'intérêts en France.

***« L'État de droit n'est jamais acquis [...],
il suppose l'existence de vigies »***
Didier MIGAUD

Věra Jourová, Vice-présidente de la Commission européenne, en charge des valeurs et de la transparence, a ensuite expliqué son travail pour maintenir la confiance des citoyens européens envers les responsables publics, à travers la lutte contre la désinformation, le registre de transparence de l'Union ou encore la conférence sur l'avenir de l'Europe. La Vice-présidente a évoqué les règles de déclaration d'intérêts et de patrimoine qui concernent les agents des institutions européennes et les membres de la Commission, ainsi que leurs obligations en matière de reconversion professionnelle. Elle a également évoqué les discussions autour de la création d'un organisme d'éthique interinstitutionnel indépendant.

***« La transparence et la bonne gouvernance tiennent
au développement des canaux qui favorisent
l'expression des citoyens et de leurs points de vue »***
Věra JOUROVÁ



Emily O'Reilly, a par la suite évoqué son expérience en tant que Médiatrice européenne, rôle situé entre l'administration publique et le citoyen. Elle a souligné les attentes fortes des citoyens en matière d'accès aux documents, notamment durant la pandémie. Emily O'Reilly a évoqué les conclusions de ses enquêtes sur le pantouflage à la Commission européenne et celles en cours à la Banque centrale européenne et à la Banque européenne d'investissement. La Médiatrice a apporté son soutien à toute initiative pour améliorer la responsabilité des institutions en matière de reconversion professionnelle des agents de l'Union européenne, en référence au projet d'organisme éthique interinstitutionnel.

« La transparence crée les conditions de la confiance » Emily O'REILLY

Věra Jourová, Emily O'Reilly et Didier Migaud ont ensuite débattu sur le thème de « La transparence : condition nécessaire pour renforcer la confiance des citoyens dans les institutions ? ». Ils ont évoqué les moyens susceptibles de renforcer cette confiance comme un plus grand recours aux représentations permanentes de la Commission dans les Etats membres pour communiquer avec les citoyens, une plus grande collaboration avec les ministres nationaux pour expliquer les politiques européennes dont ils sont co-créateurs, ou encore un traitement à leur juste mesure des reconversions d'anciens membres de la Commission qui peuvent porter atteinte à la réputation de l'institution.

Didier Migaud a souligné l'importance d'autorités indépendantes comme la Haute Autorité et l'évolution des attentes des citoyens. La Vice-présidente a précisé la méthodologie du rapport annuel sur l'Etat de droit de la Commission européenne, assorti pour la première fois de recommandations à l'attention des Etats membres en 2022. Concernant le projet d'organisme éthique interinstitutionnel, elle a souligné la nécessité de respecter les spécificités de chaque institution européenne. La Médiatrice a insisté sur l'importance que cet organisme dispose de réelles capacités pour mener ses évaluations s'il devait voir le jour. ■

PREMIER PANEL

Comment prévenir les conflits d'intérêts dans la sphère publique ?

Le premier panel, introduit par Jean-Marc Sauvé, vice-président honoraire du Conseil d'Etat, a porté sur la prévention des conflits d'intérêts. Un débat a ensuite été modéré par Mustapha Mekki, professeur de droit à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne. Ce débat a associé Françoise Tulkens, ancienne vice-présidente de la Cour européenne des droits de l'homme et co-présidente de la Commission fédérale de déontologie de Belgique, et Georgeta 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.

« Qu'on s'en réjouisse ou qu'on le d ploire, l'exercice contemporain de la puissance publique multiplie les risques d'interférences indues entre le bien public et les intérêts privés »

Jean-Marc SAUVÉ

Jean-Marc Sauvé a d'abord évoqué les tentatives d'encadrer les atteintes à l'intégrité, les avancées successives obtenues en matière d'éthique publique, notamment en réponse à l'affaire Cahuzac de 2013. Il a dressé un historique de la notion de déontologie publique tout en préconisant pour l'avenir l'extension d'une culture et d'une vigilance  thique.



Françoise Tulkens s'est attachée à expliciter les missions de la Commission fédérale de déontologie de Belgique, les résistances rencontrées à ses premiers avis et le besoin de médiatisation des travaux de la Commission.

***« La confiance n'est nullement une donnée,
mais un acquis. Ceci signifie qu'il nous faut la construire
et la gagner »***

Françoise TULKENS

Georgeta Luminata Nicolaie a détaillé le fonctionnement de l'Office de discipline de la Commission européenne en soulignant la recherche d'un juste équilibre entre la définition de règles préventives et le respect de la liberté d'entreprendre dans les projets de reconversions professionnelles des agents de la Commission européenne.

***« L'éthique consiste à faire ce qu'il faut
même quand personne ne nous observe »***

Georgeta LUMINITA NICOLAIE

Les panélistes ont également évoqué les périodes transitoires assorties de restrictions à l'exercice de nouvelles fonctions qui suivent la cessation de responsabilités publiques. Ils ont débattu de l'émergence d'un droit de la prévention qui sanctionne les manquements aux obligations préventives et de l'opportunité pour des autorités d'éthique de disposer de pouvoir de sanction administrative. ■

SECOND PANEL

L'encadrement du lobbying dans l'UE et ses États membres : quelles perspectives d'évolution ?

Le second panel de la journée, qui portait sur l'encadrement du lobbying, a été introduit par l'ancien Premier ministre Bernard Cazeneuve. Un débat s'est ensuite déroulé entre Patrick Lefas, président de Transparency International France, Maria Olivan Aviles, coordinatrice du registre de transparence de l'Union européenne, et Gemma Calvet i Barot, directrice de l'Autorité de transparence de Barcelone, modéré par Julio Bacio Terracino, chef de division intégrité du secteur public à l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

« C'est par la lumière qu'elle porte sur eux que la transparence permet de s'assurer que l'éthique préside bien aux comportements publics »

Bernard CAZENEUVE

Bernard Cazeneuve a présenté l'action que mènent la France et l'Union européenne en matière d'encadrement des activités des représentants d'intérêts. Rappelant le contexte de crise de confiance dans lequel ces dispositifs d'intégrité ont été instaurés en France et à l'étranger, il a évoqué l'opportunité de mettre en place au niveau de l'Union européenne dans sa globalité un mécanisme d'encadrement des activités de représentants d'intérêts. Un tel mécanisme permettrait un traitement équitable de toutes les entreprises du marché intérieur. Il a enfin évoqué la nécessaire tempérance dans le degré de transparence, afin de préserver la liberté des responsables publics, tout en soulignant l'importance de doter les autorités comme la Haute Autorité des pleins moyens d'exercer leurs pouvoirs.

« Notre finalité demeure avant tout la lutte contre la corruption »

Patrick LEFAS

Patrick Lefas a souligné les nouvelles formes de la représentation d'intérêts, notamment à travers les outils numériques et les campagnes d'influence indirectes. Il a évoqué la nécessaire transparence sur les fonds alloués dans le cadre du plan de relance et le besoin de définir des règles du jeu harmonisées au niveau de l'Europe. Il est aussi revenu sur l'utilité pour la société civile de réutiliser les données publiques disponibles sur le répertoire de la Haute Autorité et les agendas ouverts au niveau

européen. Il a enfin interrogé la pertinence de certains choix faits en France ; notamment la fréquence des déclarations, et les moyens de contrôle des inscrits et de sanctions.

**« Nous privilégions une approche souple »
Maria OLIVAN AVILES**

Maria Olivan Aviles a insisté sur la légitimité de la représentation d'intérêts pour prendre une décision publique sur des bases factuelles, en écoutant les parties prenantes. Son intervention a mis en avant les avancées issues de la révision du registre de transparence de l'Union européenne. Elle a ainsi évoqué la définition désormais plus souple du lobbying, l'inclusion du Conseil européen, l'influence de pays tiers de l'Union européenne et l'information accrue sur les ressources financières des entités inscrites au registre.



Gemma Calvet i Barot a quant à elle rappelé l'importance d'appliquer les règles en vigueur en matière de transparence, et de développer une science objective de la transparence et de l'intégrité. Elle a présenté les discussions en cours au sujet d'une loi sur le lobbying en Espagne et sur les exigences de traçabilité dans l'attribution des plans de relance européens.

**« Il nous faut développer une science
de la transparence et de l'intégrité »
Gemma CALVET I BAROT**

Le président de la Haute Autorité, Didier Migaud, a clos les échanges de la journée qui ont permis de dresser un panorama européen des outils d'intégrité publique au service de la confiance. Rappelant le besoin de légiférer à l'issue d'une réflexion sur les sujets d'intégrité et d'anticorruption et non pas toujours en réaction à des scandales, Didier Migaud a annoncé la création d'un réseau européen d'éthique publique, associant des autorités nationales des États membres de l'Union européenne. ■

Le réseau européen d'éthique publique

Le 10 juin 2022, 11 autorités ont adopté une déclaration commune et créé le Réseau européen d'éthique publique.

Destiné à promouvoir l'éthique publique et la transparence, ce réseau permettra d'établir un échange régulier entre ses membres et de donner davantage de visibilité à ces sujets au sein de l'Union européenne. Il a pour objectif de réunir les autorités des États membres de l'UE compétentes sur ces questions et de devenir l'interlocuteur privilégié des instances européennes en matière d'intégrité publique.

Outre la Haute Autorité française, sont membres du réseau les autorités d'éthique publique des pays suivants de l'**Autriche** (Bureau fédéral de lutte contre la corruption), la **Belgique** (Commission fédérale de déontologie), la **Croatie** (Commission de décision sur les conflits d'intérêts), l'**Espagne** (Bureau des conflits d'intérêts du ministère des finances et de la fonction publique), l'**Italie** (Autorité nationale anticorruption), la **Lituanie** (Commission supérieure d'éthique institutionnelle), **Malte** (Commissaire aux normes de la vie publique), la **République tchèque** (Département des conflits d'intérêts et de l'anticorruption du ministère de la justice), la **Roumanie** (Agence nationale d'intégrité) et la **Slovénie** (Commission pour la prévention de la corruption).

