



Confluence des droits_La revue

Revue de l'UMR DICE 7318 Droits International, Comparé et Européen
11 | 2024



Réflexions sur la HATVP et la transparence publique

Entretien avec Patrick Matet, par Sophie Lamouroux et Jean-François Kerléo

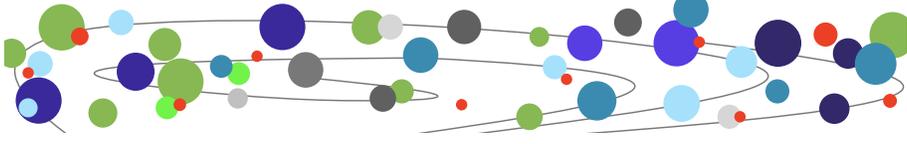
Référence électronique

Patrick Matet (propos recueillis par Sophie Lamouroux et Jean-François Kerléo le 13 novembre 2024), « Réflexions sur la HATVP et la transparence publique », *Confluence des droits_La revue* [En ligne], 11 | 2024, mis en ligne le 27 novembre 2024. URL : <https://confluencedesdroits-larevue.com/?p=3648>.

Éditeur

Confluence des droits_La revue
DICE Éditions
UMR Droits International, Comparé et Européen (DICE)
3, avenue Robert Schuman
13628 Aix-en-Provence
France

contact@confluencedesdroits-larevue.com



Réflexions sur la HATVP et la transparence publique

Entretien avec Patrick Matet

Président par intérim de la HATVP, Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, déontologie et transparence publique

Patrick Matet a été nommé membre du collège de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique en décembre 2019. Conseiller honoraire à la Cour de cassation, il a exercé jusqu'à fin 2017 les fonctions de doyen de section de la première chambre civile de la Cour, qui traite des contentieux de l'arbitrage, du droit international privé, de l'état des personnes et du droit patrimonial de la famille. Depuis cette date, il exerce des missions de magistrat honoraire exerçant des fonctions non juridictionnelles à la Cour de cassation, notamment dans le cadre des relations internationales. Il préside également la commission de déontologie de Sciences Po Paris. Il a été nommé par décret du 23 septembre 2024 président par intérim de la HATVP.

1 | Pour faire écho au titre de la revue et au regard de votre parcours et de votre expérience, qu'évoque pour vous la « confluence des droits » ?

Au cours de ma carrière de juge de l'ordre judiciaire, je n'ai pas eu l'occasion de traiter de sujet en lien avec les activités de la Haute Autorité mais j'ai été vivement intéressé par ses missions en ce qu'elles illustrent de nouvelles formes de régulation et d'expression démocratique.

C'est la raison pour laquelle, lorsque la Cour de cassation a dû nommer deux nouveaux membres pour composer le collège de la Haute Autorité, je me suis porté candidat. Après la nomination de M. Didier Migaud, qui était président de la Haute Autorité, en tant que garde des Sceaux, ministre de la Justice, j'ai été nommé pour en assurer la présidence par intérim.

* Propos recueillis le 13 novembre 2024 par Sophie Lamouroux (Maître de conférences HDR, Aix Marseille Univ, CNRS, DICE, ILF, Aix-en-Provence, France) et Jean-François Kerléo (Professeur, Aix Marseille Univ, CNRS, DICE, ILF, Aix-en-Provence, France).

À la Haute Autorité, la confluence se situe au sein des délibérations du collège, dans la mesure où il est composé du président et de douze membres venus de divers horizons, de la Cour de cassation, comme je l'ai dit, du Conseil d'État et de la Cour des comptes, mais aussi des secteurs public et privé, à savoir deux professeurs agrégés de droit, une dirigeante d'une entreprise de conseil en stratégie ESG/RSE, un ancien dirigeant d'une filiale de la BNP, devenu ensuite administrateur-directeur général de CNP Assurance et une ancienne administratrice dans les services de l'Assemblée nationale.

À l'image de votre revue *Confluence des droits*, et de ses contributeurs, le collège de la Haute Autorité se distingue dès lors par la diversité des profils et cultures de ses membres, ce qui garantit une grande richesse dans le cadre de la confrontation des points de vue lors de ses délibérations collégiales et lui impose de rester aux prises avec la réalité des situations et les profondes mutations de la société.

2 | Sur la place de la déontologie dans nos sociétés, et considérant qu'il est difficile de prévoir l'avenir, comment envisagez-vous son évolution ?

En dix ans, des progrès considérables ont été réalisés en matière de déontologie et d'intégrité. Dans le cadre de ses activités de contrôle et d'accompagnement des responsables publics, la Haute Autorité constate au fil des ans que les obligations déclaratives et déontologiques qui leur incombent sont de mieux en mieux comprises et respectées. La grande majorité des responsables et agents publics entrant dans le champ de compétence de la Haute Autorité a d'ailleurs conscience que ces prérogatives visent à renforcer la confiance des citoyens.

Depuis la création de la Haute Autorité, son champ d'intervention n'a cessé de croître, preuve de la légitimité de l'institution. Encore récemment, les parlementaires lui ont confié la gestion d'un nouveau registre dédié à l'influence étrangère qui doit entrer en vigueur en juillet prochain.

Malgré ce bilan positif, la Haute Autorité identifie des insuffisances qui subsistent à différents niveaux et formule des propositions destinées à faire évoluer le dispositif français d'intégrité. Il conviendrait notamment de renforcer les prérogatives de contrôle de la Haute Autorité et de la doter d'un pouvoir de sanction administrative pour qu'elle puisse infliger une amende à un responsable public ou un représentant d'intérêts qui ne respecte pas ses obligations déclaratives dans le délai légal. Un tel pouvoir conférerait aux contrôles que mène la Haute Autorité une dimension plus dissuasive et coercitive et ce faisant renforcerait l'efficacité de son action.

3 | Quel(s) conseil(s) donneriez-vous aux responsables publics et aux représentants d'intérêts concernés par les différentes déclarations auprès de la HATVP ?

La Haute Autorité accompagne quotidiennement les responsables publics et les représentants d'intérêts dans le respect de leurs obligations – qu'elles soient déclaratives ou déontologiques – qui revêtent des enjeux d'exemplarité, de transparence et d'information aux citoyens. Cet accompagnement entend par ailleurs bien faire prendre conscience aux déclarants que le respect de ces obligations les protège et les sécurise. Elles protègent par exemple les responsables publics du risque de se placer en situation de conflit d'intérêts ou de commettre le délit de prise illégale d'intérêts et de s'exposer ainsi à des sanctions pénales. Les responsables publics comme les représentants d'intérêts ont donc tout intérêt à être vigilants, et la grande majorité d'entre eux l'a bien compris.

4 | Quel(s) conseil(s) donneriez-vous à des étudiants en droit intéressés par les questions relatives à la déontologie et plus largement à la transparence publique ?

Je leur dirais que leur engagement sur ces questions est nécessaire et qu'il faut continuer à porter haut ces valeurs essentielles à une démocratie. Au cours des dernières années, des progrès considérables ont été accomplis sur ces sujets mais cela ne signifie pas pour autant que le travail est achevé : il faut continuer à mener une réflexion sur les possibilités d'évolution du dispositif actuel. Les étudiants, *a fortiori* en droit, sont parfaitement légitimes pour contribuer à cette réflexion. Je leur conseillerais donc de s'engager activement au service de la déontologie et de la transparence publique.

Je leur dirais également qu'en tant qu'étudiants, mais plus largement en tant que jeunes citoyens, ils sont des relais précieux de communication et de sensibilisation. Je sais leur génération particulièrement sensible, à raison, aux enjeux d'exemplarité et de lutte contre la corruption et les atteintes à la probité. Dans un contexte de crise de confiance des citoyens à l'égard de leurs représentants, il est très important de partager le bilan positif de l'institution et de le faire connaître : contrairement à certaines idées reçues, dans la très grande majorité des cas, les responsables publics respectent leurs obligations.

Sur la HATVP en tant qu'autorité administrative indépendante et actrice de la transparence de la vie publique :

5 | Après 10 ans d'activités, considérez-vous que la HATVP ait réussi à imposer sa légitimité auprès des élus et des gouvernants ? La HATVP a-t-elle modifié le comportement des élus et gouvernants ?

En dix ans d'existence, la Haute Autorité est devenue l'institution de référence en matière de prévention des conflits d'intérêts dans la sphère publique et le partenaire privilégié des agents publics, des élus et des administrations sur les questions de

déontologie. Aujourd'hui, 18 000 responsables publics sont soumis au contrôle de leur patrimoine et de leurs intérêts et 15 000 entrent dans le champ de contrôle de la Haute Autorité dans le cadre de leurs mobilités professionnelles entre les secteurs public et privé. Un travail continu d'accompagnement, de formation, de conseil et de sensibilisation est mené auprès de ces publics. La Haute Autorité gère par ailleurs un répertoire sur lequel sont inscrits aujourd'hui plus de 3 200 représentants d'intérêts.

La Haute Autorité l'observe quotidiennement en étant saisie ou questionnée spontanément par les responsables publics ou les administrations: les acteurs de la vie publique acquièrent progressivement des réflexes déontologiques dans l'exercice de leurs missions, ce qui démontre que, petit à petit, une culture de l'intégrité se diffuse.

6 | Au regard de ses nombreuses compétences et de ses moyens, la HATVP se concentre-t-elle sur certaines activités plus que d'autres? Établit-elle des priorités générales ou est-elle dépendante du contexte politique ou administratif (élections, nouveau gouvernement...)?

La Haute Autorité est investie sur l'ensemble de ses missions et n'en privilégie aucune. Néanmoins, compte tenu des moyens limités dont elle dispose, elle doit nécessairement définir des plans de contrôle, en ciblant des catégories de déclarants prioritaires. Cela vaut aussi bien pour le contrôle des déclarations des responsables publics ou des représentants d'intérêts que pour le suivi des réserves que la Haute Autorité peut formuler dans ses décisions relatives aux mobilités professionnelles entre les secteurs public et privé.

7 | La HATVP pourrait-elle intégrer de nouvelles compétences, notamment celles concernant le contrôle sur les ingérences étrangères ou encore sur les cabinets de conseil privés? N'y aurait-il pas un risque de surchauffe ou de dispersion?

Au regard des missions qu'elle assure déjà, la Haute Autorité possède une pleine légitimité à exercer ce contrôle puisqu'il est question de prévention des conflits d'intérêts et de transparence de la prise de décision publique. Toute nouvelle prérogative en la matière ne représente donc pas une dispersion mais plutôt une extension bienvenue de son champ.

La loi du 25 juillet 2024 visant à prévenir les ingérences étrangères en France confie à la Haute Autorité une nouvelle mission qui, pour éviter le risque de « surchauffe » que vous évoquez, suppose un renforcement des effectifs de la Haute Autorité indispensable à la mise en place d'un nouveau téléservice et aux contrôles afférents. Le développement de ce nouvel outil nécessite également des crédits supplémentaires.

Sur les décisions de la HATVP et leur impact sur la transparence de la vie publique :

8 | Au sujet des reconversions professionnelles, sur quels critères la HATVP apprécie-t-elle les risques de conflit d'intérêts pour l'administration? Quelle interprétation donne-t-elle précisément des termes d'« indépendance » et de « neutralité » de l'administration qu'elle doit assurer d'après la loi? Avez-vous constaté une augmentation des départs vers le secteur privé et quelles sont les entités désormais privilégiées pour une reconversion? Existe-t-il des contrôles *a posteriori* du respect des conditions posées dans vos avis de compatibilité avec réserves par les fonctionnaires et agents en reconversion ?

Les projets de mobilité professionnelle sur lesquels se prononce la Haute Autorité sont examinés *in concreto*. Ce choix de méthode s'explique par la recherche d'un équilibre entre les intérêts de la personne, qui a droit à sa reconversion professionnelle du secteur public vers le secteur privé ou inversement, et l'intérêt général, en protégeant le fonctionnement indépendant de l'administration. Ce contrôle porte sur les activités exercées dans les trois années antérieures à une prise de fonctions dans l'administration, afin d'écartier toute interférence avec l'exercice impartial et indépendant des futures missions. Parallèlement, le contrôle peut porter sur les missions exercées dans les trois années précédant un départ vers le secteur privé, afin d'assurer que l'agent ne sera pas conduit à solliciter des avantages issus de ses fonctions précédentes, perturbant ainsi le bon fonctionnement de son administration. Cette recherche d'équilibre s'illustre par l'augmentation du nombre d'avis de compatibilité assortis de réserves d'ordre pénal et/ou déontologique : leur part était de 51 % en 2020 ; elle s'élevait à 77 % en 2023. Ces réserves, pour être pleinement efficaces, font l'objet d'un suivi par la Haute Autorité, qui mène une veille active et peut procéder à des échanges avec les personnes concernées. Je regrette toutefois que nos moyens ne suffisent toutefois pas à le mener de façon pleinement satisfaisante.

Le contrôle réalisé préalablement à une nomination mobilise la prévention de futures situations de conflits d'intérêts, lequel est défini comme une interférence entre « 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 ». La définition de l'intérêt de l'agent pouvant entrer en contradiction avec l'intérêt général est large : il peut s'agir d'un intérêt direct ou indirect, privé ou public, matériel ou moral. L'interférence peut être matérielle, géographique ou temporelle. Par ailleurs, l'influence d'une situation d'interférence sur l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction n'a pas à être avérée : son seul risque d'occurrence est suffisant pour porter atteinte à l'indépendance et à la neutralité de l'administration.

Le contrôle préalable à une mobilité vers le secteur privé mobilise d'autres outils. La Haute Autorité examine notamment si ce projet de mobilité ne comporte pas de risque sur le plan déontologique. En particulier, elle vérifie que ce projet ne s'accompagne pas d'un manquement au principe d'impartialité ou à l'obligation de prévention d'un conflit d'intérêts. Par exemple, un agent qui aurait préparé sa reconversion professionnelle et pris des décisions favorables à l'entreprise qu'il s'apprête à rejoindre aurait ainsi manqué à ses obligations. Mais la Haute Autorité s'assure également que cette mobilité, pour l'avenir, ne portera pas préjudice au fonctionnement normal, à l'indépendance et à la neutralité de l'administration. Tel serait notamment le cas d'un ancien directeur de cabinet ministériel qui, dans le cadre d'une activité postérieure de représentant d'intérêts, contacterait ses anciens collègues – sur lesquels il exerçait une autorité hiérarchique – pour faire valoir la position d'un de ses clients sur un projet de loi en débat. On comprend bien, à partir de cet exemple, dans quelle mesure le fonctionnement normal, indépendant et neutre du cabinet pourrait être compromis.

Il est difficile de tirer des conclusions de l'évolution des départs vers le secteur privé, sans courir le risque d'une surinterprétation des données chiffrées. À titre informatif, en 2022, la Haute Autorité a rendu 330 avis concernant la reconversion professionnelle d'agents publics vers le secteur privé. En 2023, ce chiffre était plus faible et s'élevait à 264. Cet écart ne signifie pas pour autant que le nombre de ces situations a diminué : il faut garder à l'esprit le caractère subsidiaire de la saisine de la Haute Autorité, qui n'a connaissance que des situations pour lesquelles elle doit être saisie par l'autorité hiérarchique de l'intéressé, c'est-à-dire pour les 15 000 fonctions les plus sensibles. Ces variations peuvent également être liées à l'actualité politique : un changement de gouvernement, par exemple, peut donner lieu à de nombreux mouvements du secteur public vers le secteur privé des membres des cabinets ministériels. Les structures concernées par de tels mouvements sont variées et peuvent être des cabinets de conseil, des grands groupes français, mais aussi des associations, des PME, ou encore des cabinets d'avocats.

9 | A-t-elle à connaître d'un nombre important de situations de rétro-pantouflage et pour quelles fonctions le plus souvent ?

Les situations de rétro-pantouflage, c'est-à-dire de nouvel exercice de fonctions publiques par un responsable ou agent public qui était parti dans le secteur privé, sont plus susceptibles d'être détectées lors des contrôles préalables qu'exerce la Haute Autorité sur les nominations de certains agents publics qui ont précisément exercé une activité privée lucrative au cours des trois années écoulées. En pratique, c'est parmi les conseillers ministériels, plus que parmi les directeurs d'administration centrale ou directeurs généraux des services de collectivités, également concernés par ce contrôle, que les hypothèses de rétro-pantouflage se retrouvent le plus.

Cependant, la tendance est au rajeunissement des conseillers ministériels, ce qui laisse peu de place aux situations de rétro-pantouflage qui ne surviennent qu'après un certain temps d'exercice professionnel.

10 | Combien de saisines du Procureur de la République sur le fondement de l'article 40 du CPP à propos d'une déclaration de situation patrimoniale ou d'une déclaration d'intérêts la HATVP a-t-elle effectuées? Les chiffres ont-ils évolué en 10 ans (augmentation ou diminution)? Combien de saisines ont abouti à ce jour à une condamnation pénale?

Depuis sa création, la Haute Autorité a transmis au parquet environ 250 dossiers de responsables publics. D'après les données transmises par les parquets, environ 70 décisions ont déjà été rendues dont une quarantaine de condamnations pénales.

Au cours des dernières années, les transmissions à la justice de dossiers de responsables publics pour des infractions à la probité ont sensiblement diminué.

11 | Diriez-vous que les dispositifs actuels de prévention des conflits d'intérêts sont efficaces et proportionnés? Pensez-vous qu'ils parviennent à renouer la confiance en démontrant la probité de la très grande majorité des élus et gouvernants et ne craignez-vous pas qu'ils nourrissent la défiance de l'opinion publique en focalisant l'attention sur les « brebis galeuses » ou par l'usage populiste des déclarations par certaines personnes?

Les dispositifs existants de prévention des conflits d'intérêts sont aboutis et continuent d'être régulièrement renforcés au gré des évolutions des pratiques et des enjeux sociétaux, avec des exemples récents portant sur l'influence étrangère ou encore l'influence des cabinets de conseil sur les politiques publiques (la proposition de loi visant à encadrer l'influence des cabinets de conseil sur les politiques publiques, dont le sort est suspendu à son éventuelle inscription à l'ordre du jour de la nouvelle Assemblée nationale).

Il existe pourtant un paradoxe majeur: alors que ces dispositifs de prévention se sont très sensiblement renforcés, la confiance des citoyens envers les décideurs publics demeure faible. Il est crucial d'expliquer que des mécanismes de contrôle existent et que les faits répréhensibles ne restent pas impunis. L'immense majorité des responsables publics soumis au contrôle de la Haute Autorité « joue le jeu », ce sont les rares cas d'atteinte à la probité – les plus visibles dans le débat public – qui donnent le sentiment inverse.

S'agissant de l'usage des déclarations rendues publiques, la Haute Autorité observe parfois que leur contenu et leur degré de détail suscitent des réactions hostiles, certains y voyant une forme d'indiscrétion, voire de voyeurisme pouvant faire perdre de vue la finalité même de ces déclarations et de leur contrôle. Il semble peu opportun de revenir en arrière mais une réflexion pourrait utilement faire évoluer

le dispositif actuel, en commençant par les rubriques des déclarations, de manière à traduire, certes le plus fidèlement mais aussi le plus simplement possible, la situation patrimoniale et les intérêts des responsables publics, sans détails excessifs. Cela pourrait participer d'une transparence mieux comprise, mieux acceptée dans tous les cas, que ce soit des citoyens ou des responsables publics eux-mêmes d'ailleurs, tout en préservant la vie privée.

12 | Comment appréciez-vous le rapport entre, d'un côté, la quantité de travail que fournit la HATVP, les moyens utilisés et le coût engendrés et, d'un autre côté, le nombre assez faible de saisines du Procureur et de condamnations pénales ?

Ces résultats témoignent d'un meilleur ancrage dans la culture politique et administrative des obligations déclaratives et déontologiques qui pèsent sur les responsables publics, des efforts de conformité manifestés par la plupart d'entre eux, ainsi que de l'intérêt des démarches d'accompagnement et de conseil entreprises par la Haute Autorité au cours des dernières années. Plus un travail préventif efficace est mené, plus la répression baisse. Comme évoqué précédemment, dans un contexte de crise de confiance des citoyens à l'égard de leurs représentants, la Haute Autorité entend partager ce constat et le faire connaître.

Sur la diffusion d'une culture de transparence de la vie publique et le rayonnement de la HATVP :

13 | Quelle est la politique de communication de la HATVP auprès du grand public ?

Dans le cas de la Haute Autorité, les enjeux de communication sont très importants. En effet, des études révèlent que, lorsque les citoyens sont davantage informés des contrôles existants, leur défiance recule. La transparence est un facteur de confiance qui appelle des actions continues de communication et de sensibilisation.

Les différents canaux que la Haute Autorité utilise – que ce soit le site internet, la présence de l'institution sur les réseaux sociaux, la visibilité dans les médias ou des déplacements sur le terrain – ont pour objectif de mieux faire connaître ses différentes missions et le sens de son action. En tant qu'institution récente, dont les missions n'ont cessé d'évoluer en dix ans, la Haute Autorité souffre encore d'un déficit de notoriété. Elle est malgré tout de mieux en mieux identifiée par les citoyens, qui contribuent directement à ses missions en adressant des signalements par exemple ou tout simplement en se saisissant des données que la Haute Autorité rend publiques.

Pour favoriser la consultation et dynamiser l'utilisation et l'exploitation des données rendues publiques par la Haute Autorité, les citoyens doivent y trouver un intérêt, tandis que les médias et les lanceurs d'alerte doivent aussi pouvoir s'en saisir aisément. À ce titre, la Haute Autorité s'emploie à montrer l'exemple en publiant ses propres analyses des données contenues dans le répertoire des représentants d'intérêts ou dans les déclarations de responsables publics.

14 | Comment et avec quels objectifs la HATVP s'investit-elle dans la diffusion des enjeux de la déontologie auprès du grand public et/ou des institutions publiques nationales ou locales ?

La Haute Autorité, par différentes initiatives, s'emploie à aller à la rencontre de ces publics et au contact de leur variété.

S'agissant du grand public, de plus en plus de déplacements « hors les murs » ont été organisés ces dernières années en partenariat avec les préfetures et au sein des universités et même des lycées, afin d'informer sur l'existence et les missions de la Haute Autorité et sur le niveau réel d'intégrité et de probité en France. Ces rencontres permettent également de comprendre les perceptions et les attentes relatives à son activité, enseignements précieux pour une institution au service des citoyens. Comme évoqué précédemment, la Haute Autorité, dans la démarche de transparence qui est la sienne, s'est également engagée dans une politique de publication des données dont elle dispose afin de renforcer l'information de ces derniers.

La Haute Autorité bénéficie également de l'appui du réseau des référents déontologues, relais précieux de la culture de la probité et de l'intégrité au sein des collectivités territoriales.