

A S S E M B L É E      N A T I O N A L E

X V <sup>e</sup>      L É G I S L A T U R E

# Compte rendu

## **Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République**

- Audition de M. Didier Migaud, président de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique, sur le contrôle de la mobilité public-privé de la haute fonction publique..... 2

Mercredi  
3 février 2021  
Séance de 9 heures 30

Compte rendu n° 51

SESSION ORDINAIRE DE 2020-2021

**Présidence de  
Mme Yaël Braun-Pivet,  
*présidente***



*La réunion débute à 9 heures 35.*

*Présidence de Mme Yaël Braun-Pivet, présidente*

*La Commission auditionne M. Didier Migaud, président de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique, sur le contrôle de la mobilité public-privé de la haute fonction publique.*

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** Nous avons le plaisir d'accueillir monsieur Didier Migaud, président de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique, dont l'audition vise à faire le point sur le contrôle de la mobilité public-privé de la haute fonction publique.

Pour rappel, la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique a opéré la fusion de la commission de déontologie de la fonction publique et de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP). Nous sommes d'autant plus attentifs à la mise en œuvre de cette réforme que la fusion résulte de deux amendements adoptés par la commission des Lois.

La loi du 6 août 2019 a également modifié les obligations déontologiques applicables aux agents publics. S'agissant de la mobilité sortante, le contrôle de la HATVP est désormais recentré sur les situations les plus exposées. Pour ce qui concerne la mobilité entrante, la loi crée un contrôle préalable à la nomination aux emplois les plus exposés, lorsque la personne concernée a exercé dans le secteur privé au cours des trois dernières années.

Un an après l'entrée en vigueur de la loi, effective le 1<sup>er</sup> février 2020, il nous semblait utile de vous entendre, monsieur le président, sur le bilan de cette première année d'application de la nouvelle mission de la HATVP.

Par ailleurs, nous avons évoqué à plusieurs occasions au sein de la commission des Lois le décret d'application des dispositions relatives aux représentants d'intérêt de la loi Sapin 2. A cet égard, j'ai adressé un courrier au ministre des Relations avec le parlement. J'ai transmis mon courrier au ministre des Finances en décembre dernier. J'attends encore à ce jour la réponse de ce dernier. Quoiqu'il en soit, je communiquerai cette réponse aux membres de la commission lorsqu'elle me parviendra. Si nécessaire, nous organiserons une audition du ministre des Finances.

**M. Didier Migaud, président de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique.** Sur le fondement de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, la HATVP est compétente pour exercer ce contrôle en collaboration avec les administrations.

Selon la direction générale de l'administration et de la fonction publique, près de 2 500 des 110 000 hauts fonctionnaires de notre pays se trouvent en situation de disponibilité afin d'exercer une activité dans le secteur privé. Nous intervenons au moment de leur départ de l'administration et de leur retour dans celle-ci afin de neutraliser tout conflit d'intérêts pouvant entraîner une sanction pénale, porter atteinte à l'intégrité des fonctions publiques ou remettre en cause le fonctionnement régulier des services publics.

À ce titre, nous exerçons un contrôle de prénomination, lequel constitue une véritable innovation de la réforme de 2019. Ce premier contrôle consiste à déceler les risques les plus

manifestes et demeure restreint aux intérêts détenus par l'exercice des activités privées au cours des trois dernières années. Un second contrôle, plus approfondi, s'effectue à l'occasion de l'examen de la déclaration d'intérêts que le haut fonctionnaire doit déposer dans un délai de deux mois à compter de sa nomination.

Nous effectuons également des contrôles de reconversion professionnelle et de cumul d'activités pour création ou reprise d'entreprise. Ces contrôles s'adressent à une population plus large de hauts fonctionnaires et dont les emplois sont mentionnés à l'article 2 du décret du 20 janvier 2020 relatif au contrôle déontologique de la fonction publique. Cette population s'évalue à près de 20 000 hauts fonctionnaires.

Le contrôle de la mobilité public-privé de la haute fonction publique a été renforcé par la réforme de 2019. Le travail d'investigation de la HATVP s'appuie sur la collaboration des administrations, lesquelles n'hésitent pas à lui apporter des éléments d'information concernant les mobilités envisagées. Il permet à la Haute autorité de formuler ses avis en développant une argumentation juridique fondée sur une analyse concrète des situations.

Entre le 1<sup>er</sup> février 2020, date d'entrée en vigueur de la loi de 2019, et le 31 décembre 2020, nous avons été saisis à 511 reprises. Plus de 80 % de saisines ont concerné une prénomination ou une reconversion professionnelle d'un haut fonctionnaire. Nous nous sommes efforcés d'y apporter nos réponses dans les plus brefs délais, afin de ne pas entraver les projets des agents publics. A cet égard, nos délais de traitement varient en fonction du type de contrôle réalisé. Ils s'établissent à dix jours dans le cadre du contrôle de prénomination, le délai légal étant de deux semaines. Ils s'élèvent par ailleurs à 36 jours pour le contrôle de reconversion professionnelle et à 40 jours pour le contrôle de cumul d'activités, les textes prévoyant pour leur part un délai de 60 jours s'agissant de ces deux types de contrôles.

Les équipes de la HATVP se sont fortement mobilisées afin de respecter ces délais. Ces derniers n'ont pu être tenus qu'au détriment d'autres missions. Les chiffres précités traduisent une activité soutenue de la Haute autorité en matière de contrôle des mobilités public-privé, alors que celle-ci n'a pas été dotée initialement de l'ensemble des emplois attribués à la commission de déontologie. Nous avons certes obtenu quatre des six emplois que celle-ci comptait, ainsi que les crédits correspondants. Néanmoins, il est nécessaire que la HATVP obtienne désormais les deux emplois supplémentaires pour qu'elle remplisse pleinement ses nouvelles missions.

En pratique, nous travaillons encore à ce jour à flux tendu afin de répondre aux saisines dans des délais réduits, d'assurer le suivi effectif des réserves, qui débutera dans les prochaines semaines ou les prochains mois, et de réaliser notre travail de veille et éviter ainsi que des mobilités échappent à notre contrôle. En effet, il advient parfois que de hauts fonctionnaires omettent de nous saisir malgré l'obligation qui leur incombe. Au regard de ces éléments, j'ai pu rencontrer la ministre de la Transformation et de la fonction publiques et le ministre délégué aux comptes publics. J'ai bénéficié de leur écoute attentive. Il convient à présent que cette écoute se transforme dans la dotation de deux emplois supplémentaires.

Par ailleurs, nos avis d'incompatibilité ou de comptabilité avec réserve doivent être observés scrupuleusement, sous peine d'encourir l'une des sanctions prévues à l'article 25 *octies* du statut général de la fonction publique, à savoir l'interdiction de recruter l'agent, le risque de rupture du contrat sans préavis ni indemnité, la poursuite disciplinaire et la retenue sur pension dans le cas des fonctionnaires retraités. Afin d'éviter que des fonctionnaires de bonne foi qui méconnaissent le nouveau cadre juridique applicable soient

sanctionnés, la HATVP s'efforce de diffuser une doctrine lisible de l'intégrité des mobilités public-privé. À cet égard, le récent dispositif doit faire l'objet d'une pédagogie renforcée auprès des administrations et des agents publics, sachant qu'un tiers des saisines sont rejetées pour un motif d'irrecevabilité ou d'incompétence.

Nous nous efforçons de remplir notre rôle de pédagogie de plusieurs manières, et ce, malgré la crise sanitaire en vigueur. Ainsi, nous organisons régulièrement des échanges avec les référents déontologues de la sphère publique afin d'aborder des questions théoriques et pratiques sur les conflits d'intérêts, dont ceux qui se présentent à l'occasion des parcours professionnels des agents publics.

Nous nous attachons également à promouvoir notre action par la publication en ligne de plusieurs travaux, les plus récents portant sur le second tome de notre guide déontologique. Celui-ci présente l'état de notre doctrine en matière de conflits d'intérêts, décrit nos méthodes de détection et prévention des risques et explicite l'articulation de nos compétences et celles des autorités hiérarchiques. L'objectif de cette démarche est d'améliorer le contrôle des mobilités public-privé à tous les niveaux de l'administration. En outre, nous projetons de promouvoir une culture de la prévention des conflits d'intérêts auprès des acteurs privés conduits à recruter d'anciens hauts fonctionnaires.

Enfin, soucieux de répondre aux souhaits du législateur, nous avons décidé la publication de quelques avis déontologiques importants afin d'informer toutes les personnes intéressées par l'état de notre doctrine en matière de conflit d'intérêts. Ce choix s'inscrit dans un effort accru de transparence de la HATVP.

Ce premier bilan me paraît encourageant. En peu de temps, et dans un contexte particulier, la HATVP s'est dotée de méthodes afin d'exercer pleinement ses missions de contrôle. Elle s'efforce également de stabiliser une doctrine, qu'elle promet auprès de l'ensemble des acteurs chargés de veiller au respect de la déontologie publique. Vous avez d'ailleurs élargi le collège de la Haute autorité pour que cette mission soit assurée. Nous avons également doublé le nombre de réunions de ce collège, lequel se réunit désormais tous les quinze jours pendant une journée complète. Dans certains cas, nous sommes conduits à organiser des réunions supplémentaires afin de respecter les délais des saisines.

Quelques ajustements permettraient de rendre notre dispositif plus efficace. Comme vous le savez, la HATVP ne dispose pas d'un pouvoir de sanction administrative. À ce titre, l'ancien Premier Ministre avait précédemment confié une mission au Conseil d'État afin de faire le point sur les pouvoirs d'enquête et de sanction de l'ensemble des autorités administratives. Le rapport devrait paraître d'ici au mois d'avril. Peut-être le Conseil d'État formulera-t-il des propositions en ce sens.

Le dispositif pourrait également renforcer sa cohérence en intégrant dans son champ de compétences le contrôle de mobilité public-privé des magistrats de l'ordre judiciaire et des militaires, lesquels se trouvent actuellement dans une situation dérogatoire. Or tous les agents de l'État devraient être soumis aux mêmes règles de contrôle, selon moi.

Ce bilan est complété par quelques données chiffrées relatives aux autres missions de la HATVP qui concourent à l'amélioration de l'intégrité et de la probité publiques, dont le contrôle du lobbying et des représentants d'intérêts. Grâce au travail de relance de nos services, plus de 90 % des 1 734 représentants d'intérêts inscrits à notre répertoire et dont l'exercice comptable se clôturait au 31 décembre 2020 ont déclaré leurs activités. Ce taux est

en progression par rapport à 2019. Il s'accompagne d'une nette amélioration de la qualité des informations transmises. Cependant, ce taux nécessite un effort conséquent de relance, lequel concerne également les élus locaux. En effet, la déclaration spontanée n'est pas encore intégrée dans les pratiques.

À cet égard, l'année 2020 a été marquée par les élections municipales et communautaires, lesquelles ont entraîné le dépôt des déclarations de 2 000 maires et élus adjoints aux maires et de 2 800 présidents et vice-présidents d'EPCI au titre de la fin, du début ou de la poursuite de leurs mandats. À compter de la semaine prochaine, les citoyens pourront savoir si leurs élus se sont acquittés de leurs obligations déclaratives publiques grâce à l'inscription d'une mention spécifique. Enfin, en matière de contrôle, plus de 1 700 situations de responsables publics ont été examinées par notre collège.

**Emilie Chalas.** Monsieur Migaud, votre intervention de ce matin représente un triple honneur. En effet, en ma qualité de rapporteure du projet de loi de transformation de la fonction publique, le constat de l'application d'une loi votée dans le monde réel est toujours un honneur. Il advient parfois qu'une loi n'aboutisse pas à ce constat. Vous incarnez la transformation que l'Assemblée nationale a souhaité engager. En outre, la fusion de la HATVP et de la commission de déontologie a été obtenue après une lutte féroce entre les différentes sensibilités politiques de la commission des Lois et de l'Assemblée nationale. Cette fusion constitue une deuxième source d'honneur. Enfin, vous êtes isérois et je suis grenobloise. La bonne représentation de notre territoire est également une fierté.

J'espère que nous aurons l'occasion de débattre ultérieurement du nouveau fonctionnement de la HATVP. Lors des débats dans l'hémicycle et de l'élaboration du projet de fusion, j'ai relevé certaines réticences du gouvernement et des hauts fonctionnaires. Ces derniers craignaient effectivement un excès de contrôle et l'immobilisme qui aurait pu en résulter. À cet égard, avez-vous observé un ralentissement soudain des mobilités public-privé ces derniers mois ou les hauts fonctionnaires poursuivent-ils leur carrière sans difficulté particulière ?

Par ailleurs, que pensez-vous du nouveau dispositif de la HATVP ? Vous mentionnez deux postes manquants au regard de votre charge de travail. Nous avons déjà identifié cette difficulté auparavant, car la commission de déontologie préexistante souffrait déjà d'un manque d'effectif et de capacité de travail. Cependant, avez-vous identifié des dysfonctionnements à ce stade ? Avant la fin de notre mandat et après un an d'exécution de la nouvelle loi, un retour d'expérience et d'évaluation nous serait utile, de ce point de vue. Je vous remercie enfin de votre engagement.

**M. Olivier Marleix.** Quels sont les moyens d'enquête dont vous disposez pour vous assurer de la réalité de la déclaration réalisée lors du départ d'un fonctionnaire ou de son retour ? Disposez-vous de moyens de vérification auprès de l'administration et pouvez-vous, le cas échéant, exiger la communication de documents afin de contrôler les déclarations ? Par ailleurs, serait-il utile pour la HATVP d'avoir la capacité de sanctionner les manquements identifiés ?

En outre, le délit de prise illégale d'intérêt, plus communément connu comme le délit de « pantouflage » et dont vous êtes le préventeur, a vu sa définition être révisée par le législateur voici quelques années afin d'en préciser les caractéristiques. Désormais, les fonctions concernées doivent être effectivement exercées par le haut fonctionnaire pour que le délit soit caractérisé. Or un fonctionnaire peut rendre service à une entreprise sous la forme

d'une abstention. Avez-vous identifié cet obstacle ? Estimez-vous nécessaire que le législateur revienne à la définition antérieure du délit de prise illégale d'intérêt ?

**M. Jean-Luc Warsmann.** Monsieur le président, nous avons le plaisir de vous accueillir une nouvelle fois à l'Assemblée nationale, que vous avez marquée dans le passé par votre présence et vos responsabilités. Avez-vous une idée du nombre de mobilités qui échappent à votre contrôle ? Quelles sont les suggestions de modifications législatives que vous souhaitez nous soumettre au regard de votre premier bilan ?

Vous évoquez à cet égard le sujet des sanctions et l'élargissement du contrôle aux magistrats et aux militaires. Cependant, je suis régulièrement interpellé par des concitoyens choqués de constater que des hauts fonctionnaires ayant exercé des responsabilités importantes dans le domaine des finances publiques deviennent conseillers fiscaux de certaines sociétés. Leur travail dans le secteur privé consiste notamment à mobiliser leur expérience du droit fiscal et du contrôle des affaires fiscales pour aider des entreprises privées à se soustraire à leurs obligations fiscales ou à optimiser leur situation. Des améliorations législatives doivent-elles être apportées au regard de ces pratiques ?

**Mme Cécile Untermaier.** Pour la diffusion de la culture déontologique, il est important que nous rencontrions régulièrement les autorités administratives indépendantes, dont la HATVP. En constante évolution, la déontologie est souvent vécue comme une culture de l'interdit, alors même qu'il s'agit d'une culture devant libérer les acteurs de manière intelligente. Nous notons d'ailleurs que les problèmes identifiés en 2016 se posent de nouveau en 2019 et 2020. En tout état de cause, je salue mes collègues de La République en marche pour le travail transpartisan qu'ils ont mené sur ce sujet.

S'agissant de l'effectivité de la lutte contre les conflits d'intérêts, il me semble nécessaire d'examiner rapidement le sujet de la sanction. Quelle est l'efficacité de la réponse judiciaire lorsque vous transmettez des dossiers ? Dans quels délais recueillez-vous les éventuelles réponses ? En outre, quelques fonctionnaires sont conduits à démissionner de la fonction publique quand ils sont employés dans le secteur privé, réalisant qu'il s'avère parfois complexe d'être en situation de détachement ou de disponibilité. Comment la démission d'un haut fonctionnaire est-elle traitée au regard de la question du conflit d'intérêts ?

Par ailleurs, j'ai précédemment saisi madame la présidente de la commission des Lois afin que soit examinée la question du contrôle de la mobilité des magistrats. J'ai interrogé le ministre de la Justice sur ce sujet. Ce dernier considère que l'administration rend son office dès lors que le garde des Sceaux émet un avis relatif à un départ souhaité par un magistrat. Pour ma part, je considère que ce sujet soulève un problème général. Au sein du ressort dans lequel ils exercent, le contrôle de la mobilité des magistrats vers le privé existe pendant les cinq années suivant la fin de leurs fonctions. Toutefois, il subsiste un vide juridique concernant les magistrats exerçant au sein des juridictions qui ont une compétence nationale, comme ceux du parquet national financier, ce qui entrave fortement leur capacité de mobilité vers le privé.

Enfin, j'observe que la rédaction d'un nombre croissant d'exposés des motifs et d'études d'impact des textes de loi est confié à des bureaux de conseil. Pourtant, la loi est l'expression de la souveraineté nationale. La HATVP ne doit-elle pas agir dans ce domaine afin d'éviter que les exposés des motifs et des études d'impact des lois passent aux mains de lobbys ? Quelle garantie devons-nous apporter en la matière ? Le conflit d'intérêts ne doit-il pas être purgé lorsqu'une mission est confiée à un conseil extérieur à la haute administration ?

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** Je vous remercie de cette première série de questions.

**M. Didier Migaud.** Dans notre premier bilan, nous n'avons pas observé de ralentissement des mobilités. Nous avons enregistré 511 saisines, soit un chiffre non négligeable. J'entends que certains propos font parfois apparaître la HATVP comme une autorité qui se caractérise par une rigidité excessive empêchant les mobilités entre le secteur privé et le secteur public. Tel n'est aucunement le cas. Notre rôle n'est d'ailleurs pas d'interdire ces mobilités que la loi autorise. Nous devons simplement nous assurer que ces mobilités respectent les règles, dont les règles de déontologie.

Parmi les différentes saisines de 2020, 46 % concernaient une prénomination, 39 % un projet de reconversion professionnelle et 15 % un projet de cumul d'activités. Sur cette base, nous avons rendu 92 % d'avis de compatibilité et seulement 8 % d'avis d'incompatibilité. Ce dernier cas correspond aux situations vis-à-vis desquelles aucune réserve ne suffit à traiter les questions de risque pénal et de risque déontologique.

À titre d'exemple, nous prononçons un avis d'incompatibilité lorsqu'un agent de l'Agence des participations de l'État souhaite rejoindre une entreprise concurrente des sociétés dont le suivi était à sa charge dans le cadre de ses missions. Nous procédons également de la sorte lorsqu'un directeur d'hôpital propose de créer sa propre clinique privée toute en conservant ses fonctions publiques.

Parmi les 92 % d'avis de compatibilité, la moitié s'accompagne de réserves destinées à prévenir les risques. Nous avons par ailleurs mis en place un service de veille visant à identifier les quelques cas pour lesquels la Haute autorité aurait dû être saisie. Depuis le démarrage du dispositif, nous avons ainsi identifié 25 situations de ce type. Dans un tel cas, nous procédons à une auto-saisine et en informons la personne concernée. Plus généralement, nous analysons les situations *in concreto* avant de rendre nos avis.

En outre, je distingue les moyens en effectif de la HATVP de ses moyens de travail, c'est-à-dire les moyens d'investigation et de sanction avant la transmission des dossiers au pénal. En la matière, une amende pourrait s'avérer utile en cas de non-respect des délais légaux. En tout état de cause, je confirme que des marges de progression existent en matière de moyens. Nous formulerons des propositions en la matière.

Notre objectif est d'obtenir les deux postes supplémentaires que j'ai précédemment mentionnés. Pour sa part, la commission de déontologie disposait de six postes. La HATVP n'intervient pas dans le même périmètre. Cependant, sa mission est plus intense et nécessite une plus forte mobilisation. Il paraît donc légitime que nous obtenions deux postes supplémentaires.

La demande des moyens supplémentaires me semble toujours regrettable dans un contexte de contraintes budgétaires. Je formule néanmoins cette demande, car j'observe encore à ce jour des doublons dans certains services à l'égard de notre mission. Les moyens de ces services paraissent parfois utilisés de manière non optimale. En d'autres termes, quelques transferts de moyens nous permettraient d'être plus efficaces dans l'exercice de nos missions. J'entends vous soumettre des propositions raisonnables à ce sujet.

Par ailleurs, certains moyens d'investigation nous sont confiés par la loi, dont les déclarations de patrimoine. Nous souhaiterions une extension de ce droit de communication, y

compris pour ce qui concerne les déclarations d'intérêts. En effet, nous sommes fréquemment amenés à solliciter les administrations. Nous souhaiterions également pouvoir nous adresser directement à des établissements bancaires et des sociétés d'assurance, dans certains cas.

Les administrations veillent à répondre à nos questions. Néanmoins, les délais légaux s'avèrent très courts au regard des investigations complémentaires que nous jugeons parfois nécessaires. Un deuxième contrôle peut advenir sur la base des déclarations d'intérêts. Nous émettons parfois des réserves supplémentaires à la suite de ce contrôle approfondi.

En outre, le sujet de la prise illégale d'intérêt me paraît extrêmement sensible. Il renvoie aux articles 432-12 et 432-13 du code pénal. Nous nous efforçons de préparer des propositions en la matière. L'article 432-13 pourrait être complété de précisions appuyées sur l'expérience que la HATVP a acquise depuis un an dans le domaine des projets de reconversion professionnelle.

S'agissant de l'article 432-12, nous observons que de nombreux agents publics ne sont pas conscients des risques auxquels ils s'exposent au regard de la jurisprudence de la chambre criminelle de la Cour de cassation, laquelle adopte une interprétation très stricte de cet article. Cette jurisprudence se distingue d'ailleurs de celle du Conseil d'État en matière de commande publique.

Précisément, le Conseil d'État apprécie les situations *in concreto*, tandis que la chambre criminelle de la Cour de cassation n'en juge que la forme. En conséquence, certains jugements qui peuvent apparaître sévères, notamment à l'égard d'élus président des associations et ayant voté des subventions ou ayant pris part à des délibérations les concernant, ou encore ayant rendu des comptes devant leurs assemblées au regard des responsabilités exercées. Notre approche se veut pédagogique à l'égard de ces élus.

Nous souhaitons également travailler sur quelques précisions pouvant être apportées à l'article 432-12 afin que toute véritable prise illégale d'intérêts soit sanctionnée, et non pas les situations qui ne relèvent pas, sur le principe, de ce délit. J'ai déjà pu m'entretenir avec la première présidente de la Cour de cassation, le procureur général près la Cour de cassation, le président de la chambre criminelle et le premier avocat général près cette chambre. Nous entretenons également des contacts réguliers avec le parquet national financier et le parquet de Paris. Chacun de nos interlocuteurs convient que quelques précisions doivent être apportées aux articles précités afin d'éviter des malentendus, tout en appliquant les sanctions nécessaires. Nous vous communiquerons nos propositions d'ici à l'été 2021.

Par ailleurs, nous n'avons pas rencontré de cas de hauts fonctionnaires de Bercy rejoignant des cabinets de conseil fiscal en 2020. Je sais néanmoins que des situations de ce type adviennent. Dans le cadre de mes anciennes fonctions de parlementaire et de président de la Cour des comptes, j'ai pu constater que les cabinets de conseil fiscal sont effectivement attachés à bénéficier des compétences de hauts fonctionnaires.

Si jamais nous devons connaître de telles situations, nous y serions évidemment sensibles. Cela étant, la loi nous permet d'examiner ces mobilités pendant les trois années qui suivent la cessation de fonction ou le lancement du projet de reconversion professionnelle. Passé ce délai, nous ne disposons pas de cette possibilité de contrôle. À ce titre, je rappelle que le délai est passé de cinq à trois ans et me semble raisonnable.

En outre, un certain nombre d'agents publics peuvent effectivement échapper au contrôle de la HATVP, comme les magistrats de l'ordre judiciaire et les militaires qui démissionnent. Le ministère des armées possède son propre comité de déontologie. Ce dernier apprécie le risque pénal et non pas systématiquement le risque déontologique.

J'ai en tête le cas d'un magistrat du parquet national financier ayant rejoint un cabinet d'avocats d'affaires. Ce type de reconversion professionnelle peut effectivement poser problème. Le procureur général près la Cour de cassation a indiqué à cet égard qu'il ne dispose pas de moyens de sanction dès lors que le magistrat décide lui-même de démissionner. Le dispositif législatif pourrait être renforcé au regard de telles situations.

Par ailleurs, nous nouons des relations avec les différents parquets. Quelques dossiers ont d'ores et déjà fait l'objet de saisines des tribunaux judiciaires et de décisions. Dans l'ensemble, les jugements rendus tiennent compte des signalements de la HATVP. Au cours de 2021, nous devrions également voir aboutir un certain nombre de dossiers.

Pour sa part, l'exposé des motifs et des études d'impacts confiés à des cabinets privés soulève la question de la mission confiée à la HATVP en matière de contrôle des représentants d'intérêts. Le décret d'application paraît en deçà de la volonté exprimée par le législateur, ce que j'ai indiqué au Premier ministre la semaine passée. Ce dernier souhaite que la secrétaire générale du gouvernement examine à nouveau ce sujet.

Ainsi, la règle des dix actions à réaliser par individu semble très facilement contournable. Elle vide d'une partie de sa substance le dispositif que vous avez mis en place. Certaines dispositions législatives pourraient donc être modifiées. En tout état de cause, le contenu du décret pourrait rendre plus pertinente la tenue du répertoire des représentants d'intérêts par la HATVP. J'espère également pouvoir vous soumettre des propositions concrètes sur ce point.

Le décret d'application pose en outre la question de son périmètre, car un très grand nombre de décisions y sont prises en considération. Enfin, nous publierons un premier bilan de la mise en place du répertoire avant l'été 2021 et proposerons des modalités de son extension aux collectivités territoriales en tenant compte des différences d'enjeux que représentent, par exemple, une entreprise et une association sportive. La HATVP pourrait également être saisie dans ce domaine afin de s'assurer que les collectivités territoriales prennent toutes les dispositions nécessaires pour éviter les conflits d'intérêts.

**M. Paul Molac.** Je confirme qu'un certain nombre de nos concitoyens dénoncent, à tort ou à raison, l'existence de conflits d'intérêts entre les entreprises et la haute fonction publique. Quelque temps après la discussion relative à la loi sur l'électricité, un haut fonctionnaire a été embauché par une grande entreprise de production et de distribution d'électricité. Ce transfert peut paraître curieux à tout un chacun.

Par ailleurs, je souhaite savoir si les avis de la HATVP sont suivis, sachant qu'ils se rapportent à des conflits d'intérêts potentiels.

**M. Guillaume Gouffier-Cha.** Quels sont précisément les moyens en effectif et les moyens budgétaires actuels de la HATVP ? En outre, les réformes mises en place au cours de ces dernières années constituent des avancées en matière de transparence et de lutte contre les conflits d'intérêts.

Néanmoins, la question de l'accompagnement des élus nationaux et locaux et des agents de fonction publique reste posée. Comment cet accompagnement peut-il être renforcé, sachant que la transmission d'informations à la HATVP revient à exposer toute la vie des intéressés ? A cet égard, je recueille régulièrement des témoignages, notamment de directeurs d'EHPAD, faisant état de difficultés pour remplir les documents de déclaration.

Enfin, comment envisagez-vous de renforcer la sécurité des démarches ? Ces dernières années, certains hauts fonctionnaires ont appris par voie de presse les questions soulevées par la HATVP une fois leurs dossiers remis à celle-ci et ont eu le sentiment d'être « jetés en pâture ». Comment garantir la sécurité totale de l'ensemble des démarches, c'est-à-dire le dépôt du dossier et les échanges qui peuvent suivre avant la publication de la déclaration d'intérêts ?

**M. Fabien Matras.** Le 31 janvier 2018, monsieur Olivier Marleix et moi-même avons présenté notre rapport de mission sur la déontologie des fonctionnaires et l'encadrement des conflits d'intérêts. Ce rapport a débouché sur plusieurs amendements parlementaires transpartisans à la loi de transformation de la fonction publique, dont la disposition relative à la fusion de la HATVP et de la commission de déontologie et le contrôle effectif des réserves et des retours des agents dans la fonction publique. Je remercie ici l'ensemble des groupes parlementaires ayant travaillé avec nous sur ces différents sujets, ainsi que madame Emilie Chalas, qui était alors rapporteure de nos travaux.

Disposez-vous d'un certain recul sur la question du retour des agents dans la fonction publique à ce stade ? Avez-vous relevé des cas méritant une interdiction de ce retour et des réserves visant à faire coïncider la déontologie propre à la fonction publique avec le passage des agents vers le secteur privé ?

**M. Arnaud Viala.** Je vous remercie, monsieur le président de la HATVP, pour les missions d'importance que vous accomplissez. Lors de votre précédente intervention, vous avez soulevé la question de l'intentionnalité et de la conscience des responsables à l'égard des situations de conflits d'intérêts qu'ils peuvent rencontrer.

Quels outils de pédagogie et d'instruction des élus locaux et nationaux déployez-vous afin que chacun ait pleinement conscience des sanctions qu'il encourt ? Certes, nul n'est censé ignorer la loi. Cependant, nous constatons que certains responsables se mettent en danger et ont besoin d'être mieux informés des sujets de déontologie. Tel est également le cas des hauts fonctionnaires. Etant donné la vitesse actuelle de circulation des informations, il me paraît nécessaire que les élus et les hauts fonctionnaires soient plus aguerris en la matière.

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** Ma question renvoie à celle de monsieur Paul Molac. Vous indiquez que 50 % des avis de compatibilité sont émis avec des réserves. Quelles réserves émettez-vous, à titre d'exemple ? Par ailleurs, quel suivi réalisez-vous de la conformité de l'attitude de la personne concernée au contenu de ces réserves ? Quels moyens sont-ils mobilisés à cet effet ? Ces derniers sont-ils suffisants, selon vous ?

**M. Didier Migaud.** Avant 2021, nous ne pouvions pas mettre en place le suivi du respect des réserves, car la compétence de la HATVP en la matière n'était pas assez ancienne. Il s'agit d'un défi redoutable pour nous et qui pose la question des moyens en effectif et de capacité d'investigation.

En pratique, nous exerçons notre mission à l'aide des éléments d'information apportés par l'élu ou le haut fonctionnaire lui-même. Nous effectuons nécessairement des recoupements entre ces informations et d'autres sources. À ce titre, nous travaillons en « source ouverte » et nous appuyons sur un mécanisme de veille qui nous aide notamment à signaler les omissions de saisine.

Pour leur part, les réserves portent essentiellement sur l'ancienne activité de la personne contrôlée, son lien avec l'entreprise et parfois son domaine d'intervention. Nous avons d'ailleurs souhaité publier un certain nombre d'avis afin que les personnes qui suivent nos travaux identifient le type de réserves que nous exprimons par rapport aux différentes situations et pour que les fonctionnaires qui nous saisissent connaissent la doctrine de la HATVP. Nous publions *in extenso* les avis relatifs à d'anciens ministres et à des sujets particulièrement sensibles. Pour le reste, nous rédigeons des résumés respectant l'anonymat et clarifiant le sens des avis de la HATVP.

Précisément, le suivi des réserves peut viser d'anciens ministres qui intégraient notre champ d'investigation avant l'entrée en vigueur de la loi de transformation de la fonction publique. Nous observons des échanges constructifs et l'attachement des personnes à respecter les règles.

Quoi qu'il en soit, les avis de HATVP s'imposent aux administrations. Ils peuvent également rendre caducs des contrats de travail, notamment lorsque la saisine ou l'auto-saisine a lieu postérieurement à la mobilité. Les avis ne restent pas sans conséquence et doivent donc être émis avec sérieux. En effet, l'objectif n'est pas d'interdire les mobilités public-privés, mais de les soumettre aux règles du droit pénal et des règles de déontologie.

Par ailleurs, l'accompagnement constitue une véritable préoccupation de la HATVP, dont huit agents peuvent répondre en permanence aux questions des élus, des hauts fonctionnaires et des ministres qui nous sollicitent, et ce, de manière confidentielle. Notre direction juridique est également à la disposition de ces personnes.

Nous sommes de plus en plus fréquemment saisis en amont de la procédure relative à l'article 20 de la loi, laquelle autorise les personnes qui nous sont redevables à saisir la HATVP pour avis. L'avis leur est alors adressé directement. À cet égard, un nombre croissant de collectivités et d'élus locaux nous sollicitent pour obtenir ce type d'avis lorsqu'ils doivent confier une délégation à leurs responsables adjoints ou leurs vice-présidents. Nous avons ainsi fusionné deux directions de la HATVP afin de les orienter vers l'extérieur et améliorer leur efficacité en matière d'accompagnement.

Par ailleurs, la HATVP s'efforce de prendre des initiatives en direction des déontologues afin d'accroître leur connaissance de notre doctrine pour qu'ils puissent conseiller utilement les autorités hiérarchiques. Nous sommes également en relation avec les associations d'élus et leur adressons quelques conseils. Une fois la crise sanitaire passée, nous pourrions organiser des rencontres régulières dans les départements pour rencontrer les fonctionnaires et les élus concernés afin de leur adresser les messages utiles, notamment pour ce qui concerne les sujets de conflits d'intérêts et de prise illégale d'intérêts. En résumé, notre rôle est bien d'accompagner celles et ceux qui doivent saisir la HATVP.

Vous avez également soulevé la question de la sécurité et de la confidentialité des démarches. Nous restons extrêmement vigilants quant à notre devoir de confidentialité et de secret d'instruction. Cependant, toutes les déclarations d'intérêts demeurent publiques. Sur

cette base, les journalistes peuvent rechercher des écarts entre deux déclarations, ce qui ne traduit pas pour autant une remise en cause du secret d’instruction. Soyez assurés de l’attention que les services, le collège et le secrétariat de la HATVP portent à ces sujets sensibles de confidentialité.

Enfin, notre plafond d’emplois s’élève à 63 emplois en 2021. Dans le cadre d’une programmation triennale, l’engagement a été pris de porter ce plafond à 65 emplois en 2022. Il sera peut-être nécessairement de le réajuster. Toutefois, je préfère que le sujet s’inscrive dans une réflexion globale incluant notamment l’évaluation de la pertinence de certains regroupements de moyens.

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** Je vous remercie de la présentation de ce premier bilan. La commission des Lois aura à cœur de poursuivre le suivi de la loi de transformation de la fonction publique. Nous vous retrouverons sûrement très prochainement.

*La réunion se termine à 10 heures 45.*



### **Membres présents ou excusés**

En raison de la crise sanitaire, les relevés de présence sont suspendus.