

**Audition à l'Assemblée nationale de M. Jean MAÏA,
en vue de sa nomination, sur proposition du Président de la République,
en qualité de président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique
(HATVP)**

**Réponse de M. Jean MAÏA
au questionnaire de Mme la députée Sophie BLANC, rapporteure.**

1. En quoi votre parcours professionnel vous prépare-t-il à remplir les fonctions de président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique ? Quel pourrait être, du fait de l'expérience et de l'expertise tirées de votre parcours, votre apport spécifique à l'action de la Haute Autorité ? Quelles sont vos motivations pour exercer la présidence la Haute Autorité ?

- Le parcours professionnel que j'ai accompli depuis près de trente ans en qualité de membre du Conseil d'Etat m'a amené à exercer tantôt dans un cadre juridictionnel, tantôt au sein de l'administration, différentes responsabilités qui ont impliqué que je traite des questions de probité et de déontologie sous plusieurs prismes.

C'est au Conseil d'Etat que j'ai débuté mon parcours en siégeant au sein de la Section du contentieux de 1997 à 2002. Puis j'ai retrouvé un cadre juridictionnel à l'été 2017 pour exercer la fonction de secrétaire général du Conseil constitutionnel, qui comporte deux dimensions, l'appui au Collège dans l'exercice de son office juridictionnel, d'une part, et la responsabilité de l'administration du Conseil qui compte aujourd'hui environ 80 agents, d'autre part.

Entre le Conseil d'Etat et le Conseil constitutionnel, entre 2002 et 2017, c'est essentiellement au sein de l'administration centrale que j'ai travaillé. Durant dix ans, tout d'abord, dans les services du Premier ministre, au secrétariat général des affaires européennes, puis au secrétariat général du Gouvernement durant six ans. Puis durant cinq autres années, ensuite, au sein des ministères économiques et financiers. Si je les ai rejoints en 2012, c'est, parce que j'ai été appelé à y exercer un temps des fonctions de conseiller juridique et pour la lutte contre la fraude au cabinet de M. MOSCOVICI, alors ministre de l'économie et des finances, mais aussi au cabinet de M. CAHUZAC, qui était chargé auprès de lui du budget – ceci me semblant assurément mériter mention dans la perspective évoquée ici. En septembre 2013, j'ai été nommé directeur des affaires juridiques des ministères économiques et financiers, Agent judiciaire de l'Etat.

Durant ce parcours, j'ai eu à travailler sur les questions de probité et de déontologie des responsables publics notamment par un appui, au sein des ministères économiques et financiers, aux travaux législatifs et réglementaires de 2013 sur la transparence de la vie publique et à ceux de 2016 sur la loi dite « SAPIN II » relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique. Je l'ai fait également dans le cadre de missions de conseil juridique ou en qualité de chef d'administration, par exemple à l'occasion du déploiement d'une charte de déontologie

au sein du secrétariat général du Conseil constitutionnel et du traitement des questions concrètes pouvant régulièrement se présenter à des agents publics.

- Ayant aujourd'hui l'honneur d'être pressenti par le Président de la République pour présider la Haute autorité pour la transparence de la vie publique, j'ai l'espoir que mon expérience du fonctionnement des institutions et de l'administration, mes qualifications juridiques et mon expérience de gestion puissent être de quelque utilité pour conduire, avec l'appui du Collège, les travaux de la Haute autorité.

Je veux espérer que ces compétences me permettraient de consolider et, dans toute la mesure du possible, d'approfondir l'action remarquable du Président Jean-Louis NADAL, le premier, et du Président Didier MIGAUD qui a présidé avec détermination durant quatre ans et demi la Haute autorité, auxquels il faut associer le Président Patrick MATET qui a exercé ces derniers mois un intérim durant une période manifestement chargée du fait des particularités de la vie politique de notre pays.

À leur suite, je voudrais veiller à ce que la HATVP continue à exercer les missions que la loi lui impartit avec toute la rigueur juridique requise, et avec le discernement qu'elle me semble lui commander tout autant. Ses missions ayant été, comme on le sait, régulièrement étoffées par le législateur depuis sa naissance, je souhaiterais en particulier veiller à ce que toutes puissent être mises également et efficacement selon les finalités de la loi et dans une forme de « *transparence apaisée* », pour reprendre des termes des Présidents NADAL et MIGAUD.

Je souhaite également m'attacher personnellement à la bonne articulation des travaux de la Haute autorité avec ceux des pouvoirs publics constitutionnels, y compris dans un dialogue auquel l'associerait le Parlement sur d'éventuelles évolutions à venir du cadre juridique dans lequel elle s'inscrit. Il me semble de la même manière nécessaire d'œuvrer à la bonne articulation des travaux de la Haute autorité avec ceux des différents collectivités publiques, autorités publiques et services administratifs avec lesquels la loi l'invite à coopérer au service d'une politique ambitieuse de défense et de promotion d'une culture de probité et de déontologie.

Les importants enjeux de transformation internes que la Haute autorité doit appréhender depuis sa naissance le 1^{er} janvier 2014 me semblent de la même manière devoir mobiliser sa présidence, afin notamment que, dans un dialogue avec le Parlement et avec le Gouvernement, puissent être garantis les moyens nécessaires à l'effectivité de la mission de contrôle qui est la sienne.

- La motivation qui m'anime en me présentant devant votre commission dans le cadre de la procédure de l'article 13 de la Constitution serait ainsi de permettre à la Haute autorité d'accomplir le plus complètement et utilement possible sa mission qui, de par la loi est, de prévenir les risques d'atteinte des règles de probité et de promotion de la déontologie, de contribuer à ce qu'il soit autant que possible mis fin sans délai à des atteintes qui apparaîtraient et, ce faisant, de sécuriser les responsables publics et de préserver les conditions dans lesquelles ceux-ci et l'ensemble des agents publics avec eux œuvrent chaque jour à la définition de l'intérêt général.

Je mesure à cet égard l'exigence d'indépendance et d'impartialité qui s'impose à la Haute autorité, et à son président en particulier. S'il me fallait m'appliquer à la présider,

je serais particulièrement attaché à ce que vive pleinement la collégialité de ses membres, dont la somme des expériences et des expertises est, par les soins des autorités de nomination, l'un des gages essentiels du bon équilibre de son action.

2. Quel bilan pouvez-vous dresser de l'action de la Haute Autorité, après plus d'une décennie d'existence ? Quelles devraient être, selon vous, ses priorités pour l'avenir ?

- Non seulement l'inscription de la Haute autorité dans la vie publique en un temps relativement court me semble un succès en soi mais, plus substantiellement encore, elle me semble avoir permis certains progrès d'ores et déjà tangibles au regard des objectifs poursuivis par le législateur en termes de promotion de la probité et de la déontologie.

Il est frappant que, après l'avoir initialement conçu comme une instance de contrôle des déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts de responsables publics, le législateur ait étendu à plusieurs reprises le champ des missions de la Haute autorité, et notamment en 2016 au contrôle des représentants d'intérêts, en 2017 à une consultation préalable à la constitution du Gouvernement sur la situation des personnalités susceptibles d'y être nommées, en 2019 au contrôle des mobilités entrantes et sortantes des fonctionnaires, puis, en 2024, à la prévention des influences étrangères par des dispositions dont l'entrée en vigueur a été prévue en juillet prochain.

Si la création de la Haute autorité a pu originellement susciter des interrogations, des doutes voire des critiques, sa raison d'être comme autorité administrative indépendante concourant ainsi de plusieurs manières auprès de l'ensemble des pouvoirs publics et collectivités publiques à la préservation des conditions dans lesquelles elles poursuivent l'intérêt général, qui est au fondement même de leur action, n'a ainsi cessé d'être confortée depuis lors.

Quantitativement, il n'est que de relever que quelque 18 000 responsables publics sont aujourd'hui assujettis, de par la loi, à des obligations déclaratives auprès d'elle, comme le sont environ 3 000 représentants d'intérêts et de l'ordre de 15 000 responsables publics soumis au titre du contrôle des mobilités public – privé.

Selon le dernier rapport de la Haute autorité, près de 3 contrôles sur 10 des déclarations d'intérêts l'ont conduite à demander des mesures de prévention des situations de conflit d'intérêts. Sur les 440 avis rendus en 2023 au titre du contrôle des projets de mobilité, 80% ont été assortis de réserves. En dix ans, plus de 250 dossiers ont été transmis à la justice sur la base de déclarations.

Ce sont autant de données publiques dont il me semble permis de déduire objectivement que, par les procédures instituées par le législateur et par l'action de la Haute autorité, non seulement le « réflexe déontologique » s'est indéniablement ancré de façon inédite au sein des différentes catégories de personnes qui sont soumises à son contrôle mais que celles-ci bénéficient tout autant de son accompagnement pour régler dans des bonnes conditions des questionnements que, précédemment, elles risquaient d'affronter de manière isolée et insécurisante.

Le changement intervenu est important par contraste avec la situation antérieure dans laquelle les manquements à la probité étaient essentiellement appréhendés sous le

prisme de règles pénales qui, pour la répression de la prise illégale d'intérêts, du détournement de fonds publics, du favoritisme, du trafic d'influence ou de la corruption, sont parmi les plus sévères de l'OCDE et que la jurisprudence pénale invite à analyser ces infractions comme de nature essentiellement formelle, au sens où leur caractérisation ne laisse que peu, voire pas, de place à l'élément d'intentionnalité.

Sans remettre en cause la perspective de cette répression chaque fois qu'elle est justifiée, le mouvement accompli en moins de douze ans permet une approche préventive reposant sur une action de nature administrative fondée à la fois sur le contrôle et sur l'accompagnement des responsables publics aux fins de garantir le respect des règles.

Par contraste avec celles d'autres autorités administratives indépendantes, les prérogatives de la Haute autorité présentent de ce point de vue une certaine originalité dans la mesure où elles n'intègrent pas à proprement parler de pouvoir de sanction ayant le caractère de punition. Son principal pouvoir est de décision. Il prend la forme notamment d'avis, d'appréciations, de rapports spéciaux sur la variation de situation patrimoniale ou d'injonctions, lesquels, constituant des mesures défavorables aux personnes concernées, sont susceptibles de recours devant le Conseil d'Etat.

La HATVP est l'opérateur également d'une transparence que le législateur a lui-même conçue non comme une fin en soi mais comme un élément de nature, pour reprendre les termes de la décision du 9 octobre 2013 du Conseil constitutionnel sur la loi relative à la transparence de la vie publique, à « *renforcer les garanties de probité et d'intégrité, de prévention des conflits d'intérêts et de lutte contre ceux-ci* » (décision n°2013-676 DC, paragr. 14). Le Conseil constitutionnel a jugé que la publicité que, de par la loi, il revient ainsi à la HATVP de donner aux déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts d'un nombre restreint de responsables publics porte certes atteinte à leur droit au respect de la vie privée mais que cette atteinte ne revêt pas un caractère disproportionné au regard de cet objectif d'intérêt général. Il avait en revanche censuré comme portant une atteinte injustifiée au droit au respect de la vie privée de personnes exerçant des responsabilités de nature administrative et n'étant pas élues par les citoyens des dispositions qui prévoyaient la publicité de leurs déclarations d'intérêts.

Des mécanismes déclaratifs institués par le législateur et de l'action de la HATVP, il résulte que la réalité de la probité et de la déontologie des responsables publics fait désormais l'objet d'une connaissance inédite dans l'histoire de notre pays. Les manquements ou difficultés qu'ils ont pu mettre au jour ne sauraient dissimuler le constat, massif et solidement étayé, que l'essentiel des responsables publics de notre pays, élus et responsables administratifs, se conforment parfaitement à leurs obligations légales. C'est un élément essentiel qu'il convient de souligner. Si cette réalité demeure mal appréhendée par nos concitoyens à en croire les enquêtes disponibles, cet état de la connaissance peut être un socle essentiel pour dissiper une part de défiance qui pourrait résulter de l'ignorance. Il entre assurément dans le rôle de la HATVP de contribuer à leur faire savoir, tout en s'appliquant avec rigueur et discernement à déployer le contrôle dont elle a la charge.

Si les prérogatives dévolues à la HATVP ont été soigneusement conçues par le législateur de façon à ce que son contrôle puisse se déployer dans le respect des exigences du fonctionnement régulier des pouvoirs publics, il faut aussi à la lucidité de relever que des débats demeurent sur l'équilibre aujourd'hui établi entre prévention et

répression. Ce sont des débats qui ont trait à ce que peut être perçu par certains comme un excès voire une tyrannie de la transparence, voire du contrôle lui-même en ce qu'il pourrait décourager les motivations de personnes dont les compétences seraient pourtant utiles aux personnes publiques. Le constat s'impose en outre que les indicateurs disponibles sur la perception par nos concitoyens de la probité des responsables publics et, un pas plus loin, de la perception de la corruption à l'échelle internationale ne se sont pas améliorés dans les années écoulées.

Encore la part des choses est-elle sans doute à faire dans ces débats qui appartiennent essentiellement au Parlement, sachant que la Haute autorité se trouve pour sa part en situation d'appliquer la loi. Elle se doit de le faire avec discernement, sans faiblesse, et sans ajouter à la loi.

Les difficultés que peuvent rencontrer ici ou là aujourd'hui d'autres démocraties dans le traitement, par exemple, des questions de conflits d'intérêts, de mobilités public-privé voire de phénomènes de corruption, jusqu'en Europe, donnent par contraste beaucoup de sens aux disciplines que le législateur français a souhaité construire il y a douze ans.

L'affirmation de menaces relativement nouvelles tenant à la force corruptive accrue du gangstérisme et notamment du narco-trafic ou encore l'accentuation des tentatives d'influence étrangère dans notre pays comme dans d'autres démocraties militent, je crois, pour que ce choix soit consolidé et, autant qu'il serait nécessaire, approfondi.

- Au regard de ces éléments de bilan, trois axes principaux de travail me semblent à poursuivre par la HATVP dans la prochaine période.

. Le premier est la consolidation de sa capacité à garantir l'effectivité de son contrôle, qui est, ainsi qu'elle l'indique dans ses rapports d'activité, un « enjeu fondamental ».

Sous ce volet d'action, il entre, notamment, l'enjeu de la mise en œuvre à un terme rapproché de la nouvelle mission que lui a conférée la loi du 25 juillet 2024 visant à prévenir les influences étrangères en France.

Sans doute y a-t-il également un enjeu à ce que, par exemple, la Haute autorité puisse opérer un réel suivi des réserves qu'elle énonce dans son contrôle des mobilités entrantes et sortantes.

Cette attention à l'effectivité du contrôle ne me semble pas être exclusive, bien au contraire, d'éventuels efforts de rationalisation ou de simplification des formalités déclaratives, que soit par la recherche d'une meilleure ergonomie des formulaires numériques qui leur servent de support ou d'une réflexion qui pourrait être conduite avec le Gouvernement et le Parlement sur les cas dans lesquels la succession rapprochée de mouvements gouvernementaux ou de mandats parlementaires rend le formalisme de la répétition de certaines déclarations assez fastidieux et en pratique peu favorable au contrôle.

Sans pouvoir à ce stade avoir une vision informée de ces aspects, il me semble également qu'une attention particulière doit tout autant être portée à ce que cette institution aux missions qui se sont fortement étoffées en un temps court dispose d'outils

numériques à la mesure de ses attributions. Une attention me semble aussi devoir être portée à la formation et à la construction des parcours professionnels de ses agents.

L'objectif de consolidation du contrôle n'est nullement exclusif, dans mon esprit, de tout effort utile dans la fonction de conseil de la Haute autorité, qui se déduit parfaitement des termes mêmes de la loi du 11 octobre 2013, notamment par la faculté qu'elle ouvre à différentes autorités publiques et agents publics à solliciter d'elle des recommandations et avis. La façon dont la Haute autorité a été conçue la place non pas en aplomb des responsables publics mais dans une situation d'accompagnement pour garantir le respect de la loi.

. Un deuxième axe de travail de la période à venir me semblerait aussi devoir être la capacité de la Haute autorité à rendre pleinement accessible et lisible sa doctrine.

Si elle n'a qu'assez marginalement vocation à être elle-même créatrice de droit, la Haute autorité se trouve en situation d'apprécier l'existence d'un risque pénal, déontologique et réputationnel dans une grande diversité de situations. Ce faisant, elle forge, sous le contrôle du juge, un corpus doctrinal qu'elle me semble avoir vocation à rendre aussi accessible et lisible que possible afin que toutes les personnes concernées, et elles sont nombreuses, puissent la consulter aisément. Il n'y suffit pas selon moi que soient consultables sur son site internet un fonds constitué d'un ensemble d'avis, quand bien même il serait possible de naviguer en son sein par un moteur de recherche. Il me semblerait très utile que, au-delà des solutions apportées à des cas individuels, la Haute autorité s'attache à rendre sa doctrine consultable sous la forme d'un répertoire ordonné accessible à tous, qui pourrait gagner à faire également état des solutions jurisprudentielles à avoir à l'esprit sur les questions traitées.

Cette démarche ne pourrait, me semble-t-il, qu'aider les « usagers » de la HATVP, qu'il s'agisse des responsables publics assujettis à son contrôle, des représentants d'intérêts, des employeurs publics ou privés, à faire leur son approche et à l'intégrer ab initio à leurs projets.

Ce travail me semblerait également de nature, le cas échéant, à nourrir la réflexion du Parlement, me semble-t-il, sur des ajustements éventuels des termes de la loi sur des questions dont la difficulté objective est avérée, par exemple celle de conflits entre intérêts publics qui figure dans la définition donnée par la loi du 11 octobre 2013 à la notion de conflit d'intérêts ou encore le critère dit de l'initiative qui figure dans la définition donnée par la loi du 9 décembre 2016 à la notion de représentant d'intérêts.

. Un troisième axe de travail me semble devoir tenir à la meilleure inscription possible de la HATVP, que le législateur n'a pas conçue comme un isolat, dans son environnement au niveau local, national voire international.

Ce travail a déjà été engagé mais, non sans lien avec ce que je viens d'évoquer concernant l'accès à sa doctrine, sans doute reste-t-il à faire pour permettre à la HATVP d'avoir un dialogue utile, y compris sur la portée des règles de fond de la probité et de la déontologie, avec les institutions tant locales que nationales, dans le cadre d'un processus d'amélioration continue, qui lui permettrait aussi d'entendre des remarques ou critiques dans les réponses qu'elle peut apporter aux questions qui lui sont soumises sur des questions concrètes variées.

En particulier, dans toute la mesure où ils le souhaiteraient eux-mêmes, un dialogue régulier avec les organes parlementaires de déontologie me semblerait des plus utiles, comme des échanges avec les associations d'élus ou réseaux de déontologues des autres institutions nationales et locales. De même qu'il existe un dialogue des juges, dont je suis témoin qu'il est fructueux, je serais attaché à ce que le dialogue des déontologues puisse l'être également.

Dans le strict respect des conditions définies par la loi, la HATVP doit de la même manière avoir des relations construites avec de nombreux organes juridictionnels ou administratifs et notamment les juridictions financières, les procureurs de la République et en particulier le Parquet national financier, la direction générale des finances publiques, Tracfin et l'Agence française anti-corruption.

J'ajoute que, compte tenu du caractère précurseur qu'a eu, ne serait-ce qu'à l'échelle européenne, la création de la HATVP, son exemple suscite l'intérêt des institutions européennes et de nos voisins. Comme elle le fait déjà, il est certainement de son rôle, en relation avec les négociateurs français, de faire connaître ses travaux qui peuvent être une source d'inspiration au-delà de nos frontières. En des temps où la notion de démocratie est interrogée de plusieurs parts, il y a un enjeu à ce que, sur les notions d'exemplarité, de probité et de déontologie des responsables publics, la France puisse affirmer pleinement ses valeurs en faisant valoir les choix avancés qui ont été les siens en ce domaine.

3. La Haute Autorité dispose-t-elle selon vous des moyens budgétaires et humains lui permettant de mener à bien l'ensemble des missions qui lui sont actuellement confiées, ainsi que celles qu'elle va prochainement prendre en charge ?

Il m'est difficile de répondre très précisément à cette question sans pouvoir à ce stade analyser de première main l'adéquation des ressources dont dispose la Haute autorité aux besoins qui sont les siens pour exercer dûment ses missions, avec la sobriété qui s'impose.

Au nombre des éléments de sa trajectoire de moyen terme qui, sauf à risquer de compromettre l'effectivité de son contrôle, me semblent en tout cas devoir être pris en compte l'impact sur la Haute autorité de la mise en œuvre de la loi du 25 juillet 2024 visant à prévenir les influences étrangères en France, le nécessaire dimensionnement à la nature et à la mesure de ses missions de son système d'information ou encore la perspective de son déménagement annoncé d'ici 2026 dans de nouveaux locaux dans le douzième arrondissement de Paris. Je ne saurais exclure que l'axe de travail précédemment mentionné d'une meilleure diffusion de la doctrine de la HATVP ne requière également quelque renforcement de ses moyens.

Sans ignorer la situation des perspectives d'ensemble des finances publiques, il me semble que, après analyse plus circonstanciée de la situation actuelle de la Haute autorité, ces enjeux justifieront un dialogue continu avec le Gouvernement et le Parlement sur la trajectoire de la Haute autorité en termes de moyens budgétaires et humains.

4. **À l’occasion de la publication de son rapport annuel d’activité, la Haute Autorité a régulièrement demandé à être dotée d’un pouvoir de sanction administrative pour certaines de ses missions (en cas de non-dépôt d’une déclaration de situation patrimoniale ou d’intérêts par un responsable public, ou d’une déclaration d’activités et de moyens par un représentant d’intérêts) ¹. Qu’en pensez-vous ?**

Dans les prérogatives dévolues aujourd’hui par le législateur à la Haute autorité, ne sont pas prévues à ce jour des sanctions ayant le caractère d’une punition, ainsi que je le mentionnais précédemment. C’est par la voie de décisions rendues publiques ou par d’éventuels signalements au parquet que la HATVP peut, de manière graduée et dans un dialogue avec les personnes contrôlées, agir pour traiter les difficultés qu’elle détecte. Compte tenu de la spécificité du domaine dans lequel elle intervient, il ne serait pas nécessairement judicieux que soit abandonnée cette approche graduée.

En revanche, rejoignant entièrement les constats déjà exprimés par la Haute autorité, je suis d’avis que l’hypothèse particulière où son contrôle est purement et simplement rendu impossible par le défaut de déclaration de la part des personnes pourtant tenues par la loi d’en faire justifierait parfaitement un mécanisme de sanction à la main de la Haute autorité, lequel devrait bien évidemment être entouré des garanties procédurales idoines. On peut penser au défaut de dépôt d’une déclaration de situation patrimoniale ou d’intérêts par un responsable ou agent public ou d’une déclaration d’activités et de moyens par un représentant d’intérêts. Certes, les personnes qui méconnaissent ainsi leurs obligations s’exposent aujourd’hui à des sanctions pénales mais il me semble manifeste, y compris par analogie avec la solution retenue dans d’autres branches du droit par le législateur, qu’ici, la sanction administrative, dont le prononcé peut s’inscrire dans un temps court, serait, au moins en un premier temps, plus adaptée que la seule réponse pénale.

Il en va, me semble-t-il, de la crédibilité des mécanismes de contrôle instaurés par le législateur. Je n’exclurais pas, sous réserve de vérification, que cette manière de procéder puisse en outre alléger la charge des services de la HATVP et dégager ainsi un temps qui serait précieux pour renforcer l’accompagnement de la grande majorité des responsables publics.

5. **La Haute Autorité devrait-elle, par ailleurs, être dotée de pouvoirs de contrôle renforcés (droit de communication auprès des tiers ou des responsables publics, droit d’audition, pouvoir de copie de documents ou de supports d’information) ?**

Là encore, une juste proportion me semble nécessaire entre l’enjeu premier d’efficacité du contrôle de la HATVP et la nécessité que son instruction puisse se dérouler, en tout cas initialement, dans un véritable dialogue avec les personnes assujetties à son contrôle.

Dans cette optique et sauf à ce quelque objection possible m’échappe à ce stade, je souscrirais volontiers à la demande très pragmatique faite par la Haute autorité qui serait que, plutôt que de solliciter l’intermédiation de la direction générale des finances publiques, ses propres agents puissent consulter, dans le cadre d’une autorisation de la

¹ Rapport d’activité 2023.

loi, certaines bases de données dont elle a déjà vocation à recueillir les informations ou exercer eux-mêmes un droit de communication auprès de certains tiers (établissement bancaire, collectivité territoriale...). Il ne s'agirait donc pas d'étendre le champ des informations auxquelles la Haute autorité a déjà accès mais plutôt d'alléger une charge administrative, répétitive et sans valeur ajoutée, y compris pour la direction générale des finances publiques d'ailleurs, avec l'intérêt supplémentaire de réduire la durée du contrôle pour celles et ceux qui y sont soumis.

Dans le même esprit, je relève incidemment que, dans son avis public du 24 mars 2016 sur le projet de loi à l'origine de la loi dite Sapin II, le Conseil d'État avait affirmé la nécessité de prévoir un délit d'entrave au contrôle de la Haute Autorité à l'égard des personnes tenues de s'inscrire au répertoire en raison de leur activité de représentant d'intérêts, sans que ceci ait finalement été retenu. Or, il me semble important que l'effectivité du contrôle souhaité par le législateur puisse être garantie, sous peine d'affecter la crédibilité même des règles qu'il a adoptées.

6. Depuis sa création, la Haute Autorité a saisi près de 250 fois la justice, sur décision de son collègue. Quelle application comptez-vous faire de l'article 40 du code de procédure pénale ?

Sans pouvoir analyser parfaitement aujourd'hui de là où je suis la pratique qu'a suivie la Haute autorité de ce point de vue durant les douze premières années, je relève que la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique l'a clairement orientée vers une pratique de transmission dans les hypothèses où une instruction contradictoire laisse pendante une interrogation majeure. Son article 7 dispose ainsi que lorsqu'elle constate une évolution de la situation patrimoniale d'un membre du Gouvernement pour laquelle elle ne dispose pas d'explications suffisantes, après que le membre du Gouvernement a été mis en mesure de présenter ses observations, elle publie au Journal officiel un rapport spécial, assorti des observations de l'intéressé, et transmet le dossier au parquet.

Des cas de manquements réitérés ou manifestes ou encore une volonté de dissimuler un élément substantiel sont assurément ceux qui se prêtent véritablement à une transmission au parquet. Il est en tout cas essentiel que celle-ci continue de procéder d'une décision du collège prise après échanges avec la personne intéressée.

7. Quel regard portez-vous sur les relations entre la Haute Autorité et les autres organes chargés de questions déontologiques, notamment au sein des assemblées parlementaires ?

Les assemblées parlementaires sont engagées de longue date dans des démarches internes de contrôle déontologique. Avant même l'intervention de la loi du 11 octobre 2013, elles avaient déployé en leur sein, sans encadrement législatif, un dispositif de prévention d'intérêts.

Dans le plein respect de l'autonomie des assemblées, l'article 4 quater de l'ordonnance n°58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires dispose, que chaque assemblée, après consultation de l'organe chargé de la déontologie parlementaire, détermine des règles destinées à prévenir et à faire cesser

les conflits d'intérêts entre un intérêt public et des intérêts privés dans lesquels peuvent se trouver des parlementaires.

Mais, ne serait-ce que parce que le répertoire numérique assurant la transparence sur la représentation d'intérêts est unique et parce que des questionnements communs existent aux assemblées et à d'autres institutions publiques, des relations entre les organes de déontologie des deux assemblées et la Haute autorité me semblent très justifiés. Sans pouvoir appréhender de là où je suis l'existence et la consistance des échanges qui seraient intervenus à ce jour, je proposerais volontiers à Madame la Présidente de l'Assemblée nationale et à Monsieur le Président du Sénat que des échanges réguliers puissent soit être établis soit maintenus.

Contrôle de la situation des responsables publics

8. La Haute Autorité remplit-elle efficacement sa mission de contrôle du contenu des déclarations de situation patrimoniale, afin de détecter l'enrichissement illicite au cours des fonctions, et des déclarations d'intérêts, afin de prévenir les conflits d'intérêts ?

Le contrôle des déclarations de situation patrimoniale occupe manifestement une part significative de l'activité de contrôle de la Haute autorité, sans d'ailleurs, selon les statistiques disponibles, révéler de difficultés nombreuses. Mais le travail d'accompagnement effectué avec les déclarants a, pour celles de leurs déclarations qui seront publiées ou accessibles en préfecture, le mérite de leur permettre de les prémunir contre d'éventuelles omissions ou erreurs qui seraient involontaires et qui pourraient les exposer à des risques réputationnels.

Ce contrôle, que le législateur a jugé nécessaire, place la HATVP, selon l'expression du Président Didier MIGAUD, dans la situation d'un « tiers de confiance » entre les citoyens et les responsables publics.

Le contrôle des déclarations d'intérêts, dont la Haute autorité souligne dans ses rapports d'activité qu'il ne peut, en l'état de ses moyens, être exhaustif, a des traductions très concrètes avec le développement de la pratique du déport au sein des collectivités publiques au cours des dernières années.

Cette évolution n'a pas été sans susciter, notamment dans les collectivités territoriales, des interrogations sur la notion de conflit entre intérêts publics, que le législateur a entendu récemment qualifier au sein du code général des collectivités territoriales. Sur ce point, un effort d'explication demeure certainement nécessaire de la part de la Haute autorité, en relation tant avec les associations d'élus qu'avec les réseaux de référents déontologues au niveau local.

9. En matière de prévention des conflits d'intérêts, la mission de prévention du risque pénal semble encore délicate à mettre en œuvre dans les collectivités territoriales. Dans le rapport d'activité précité, la Haute Autorité relève : « Dans de nombreuses collectivités, la prise de conscience des risques encourus par les élus ne se traduit pas par la mise en œuvre concrète des déports au sein de l'assemblée délibérante. » Comment améliorer cette situation ?

Selon ses rapports d'activité, la Haute autorité a d'ores et déjà établi des relations avec les déontologues des collectivités locales ainsi qu'avec les associations d'élus. Il y aura certainement là une action à poursuivre, voire à développer dans les années à venir.

Il est du rôle du président de la Haute autorité, comme a d'ailleurs déjà pu le faire le Président MIGAUD, de prendre lui-même l'initiative de ce dialogue avec celles et ceux qui le souhaitent.

Sous réserve d'examen, une initiative telle que la diffusion d'une lettre électronique de la Haute autorité est l'une des initiatives nouvelles qui pourrait également lui permettre d'atteindre un large public.

- 10. La Haute Autorité a été critiquée pour s'être aventurée au-delà de son mandat initial, notamment en évaluant des éléments de moralité ou d'opportunité politique plutôt que des faits strictement liés à la probité financière. Par exemple, certaines décisions ont suscité des controverses, comme son contrôle sur l'ancienne ministre Marlène Schiappa dans l'affaire du « Fonds Marianne », ou encore les interrogations soulevées sur le patrimoine d'Éric Dupond-Moretti, malgré sa relaxe par la Cour de Justice de la République. Quels mécanismes législatifs ou institutionnels pourraient être mis en place pour garantir que son contrôle reste strictement conforme à sa mission initiale de prévention des conflits d'intérêts ?**

Il m'est difficile d'analyser des situations dont je n'ai pas eu connaissance et dont je ne sais ni si et comment elles auraient été traitées par la Haute autorité.

Quoi qu'il ait pu en être, la première garantie fixée par le législateur pour assurer l'indépendance et l'impartialité de la Haute autorité réside dans le fait que l'ensemble de ses décisions sont prises par le collège composé de treize personnalités. Selon l'article 19 de la loi du 11 octobre 2023, outre son président, la Haute Autorité comprend ainsi deux conseillers d'Etat, deux conseillers à la Cour de cassation, deux conseillers-maîtres à la Cour des comptes, deux personnalités qualifiées nommées par le Président de l'Assemblée nationale, deux personnalités qualifiées nommées par le Président du Sénat et deux personnalités qualifiées nommées par décret.

L'expérience que je puis avoir des formations collégiales me convainc qu'une telle composition et la sagesse des autorités de nomination doivent prémunir la Haute autorité contre tout biais qui consisterait à verser dans des approches morales ou politiques. Ses appréciations d'espèce ne peuvent avoir pour fondement que le droit.

- 11. Plusieurs critiques ont pointé du doigt une politisation des décisions de la Haute Autorité, accusée de traiter différemment des responsables selon leur affiliation. Par exemple, des élus de la majorité ont parfois bénéficié de délais assouplis pour justifier certaines évolutions patrimoniales, tandis que d'autres figures politiques, notamment de l'opposition, ont fait l'objet de contrôles particulièrement médiatisés. De plus, certains jugent que la Haute Autorité ne s'est pas montrée suffisamment stricte dans des affaires comme celle d'Alexis Kohler, tandis qu'elle a été prompte à ouvrir des enquêtes sur d'autres responsables pour des montants moindres. Quelles garanties supplémentaires pourraient être apportées pour assurer l'impartialité de ses contrôles et prévenir tout risque d'instrumentalisation**

politique ? Faut-il renforcer son encadrement juridique pour limiter ces disparités de traitement ?

Là encore, il me serait difficile de porter une appréciation sur le traitement par la Haute autorité de dossiers dont je n'ai pas connu personnellement.

Je relève en revanche que, ainsi que l'exigent les principes mêmes de l'Etat de droit, les décisions de la Haute autorité constitutives de mesures défavorables sont susceptibles d'être contestées devant le Conseil d'Etat. Si certaines de ses décisions lui ont été déferées, je relève que ce contentieux est resté à ce jour assez limité.

L'exigence d'indépendance et d'impartialité de la Haute autorité est essentielle. Il me semble primordial que les mécanismes de droit commun visant à les protéger vivent pleinement.

12. La publication des déclarations de patrimoine des responsables publics a parfois suscité des critiques, notamment lorsqu'elle a conduit à des polémiques déconnectées de tout enjeu d'intégrité. Par exemple, les révélations sur le patrimoine de ministres comme Gabriel Attal ou Bruno Le Maire ont donné lieu à un traitement médiatique plus proche du sensationnalisme que d'une véritable exigence de transparence. Serait-il pertinent de redéfinir les modalités de publication de ces informations afin d'assurer une transparence utile aux citoyens, tout en préservant la confidentialité des éléments non pertinents pour la probité ?

Le régime de publication par la Haute autorité de certaines déclarations de situation patrimoniale résulte de la loi. Seules celles des membres du Gouvernement et celles du Président et des membres du Collège de la Haute autorité sont rendues accessibles sur son site internet, soit quelques dizaines de déclarations. Celles des parlementaires nationaux et européens sont accessibles en préfecture. Les autres déclarations de patrimoine ne sont aucunement rendues publiques.

Par sa décision DC n°2013-676 DC du 9 octobre 2013, le Conseil constitutionnel a jugé que si la publicité donnée à certaines déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts d'un nombre restreint de responsables publics porte atteinte à leur droit au respect de la vie privée cette atteinte ne revêt pas un caractère disproportionné au regard de l'objectif d'intérêt général poursuivi par le législateur à « *renforcer les garanties de probité et d'intégrité, de prévention des conflits d'intérêts et de lutte contre ceux-ci* ». Par cette même décision, il avait en revanche censuré des dispositions organisant une telle publicité pour « *des personnes exerçant des responsabilités de nature administrative et n'étant pas élues par les citoyens* ».

Dans ce cadre constitutionnel, il relève donc d'abord de l'appréciation du législateur de déterminer l'étendue et les formes de la publicité donnée aux déclarations des principaux responsables publics mais aussi le contenu même des déclarations puisque l'article 4 de la loi du 11 octobre 2013 en énumère lui-même les rubriques, un décret en Conseil d'Etat venant les préciser. Il serait ainsi loisible au législateur, à la faveur de l'expérience acquise, de s'interroger sur d'éventuelles rationalisations de cette liste.

Dans ce débat, il me semble en tout cas utile de souligner que, comme elle l'a fait connaître publiquement par la voix du Président MIGAUD, la HATVP a pris un parti,

que je crois sage, de ne publier les déclarations des personnes concernées qu'après contrôle, de façon à leur permettre de procéder aux ajustements d'erreurs vénielles, par exemple sur l'identification de la rubrique à remplir, ou la période retenue de déclaration.

Plus largement, je relève que la HATVP ne s'est en aucune manière vue elle-même à ce jour comme promotrice d'une quelconque tendance au voyeurisme, tout au contraire. Sans doute n'est-il pas aisé d'en convaincre celles et ceux qui s'y adonnent mais, au-delà d'une énumération de cas particuliers, ses travaux permettent de manière plus utile d'accéder à une connaissance inédite de la réalité globale du respect des exigences de probité et de déontologie par les responsables publics.

- 13. Le cadre législatif actuel laisse une marge d'interprétation qui a conduit à des divergences dans l'application des pouvoirs de la Haute Autorité. Par exemple, certaines décisions ont pu être perçues comme subjectives, notamment en ce qui concerne l'évaluation des « prises illégales d'intérêts » ou des déclarations d'intérêts incomplètes. Faut-il clarifier et encadrer davantage ces prérogatives pour éviter tout excès ou toute inégalité de traitement entre les responsables publics ? Quels ajustements législatifs pourraient être envisagés pour assurer une application uniforme et juridiquement sécurisée de ses décisions ?**

Pour appréhender l'existence d'un risque pénal, déontologique ou réputationnel pour mettre en œuvre les règles procédurales encadrant son contrôle, la Haute autorité doit se déterminer au regard des termes mêmes de lois et règlements applicables, tels qu'interprétés par la jurisprudence. Face à des dispositions dont la portée n'est pas encore parfaitement déterminée, elle ne peut, sauf à manquer à la mission que lui confère la loi, s'abstenir de se prononcer. Elle le fait sous le contrôle du juge.

Si la perception existe que sa lecture des règles en vigueur varierait, l'axe de travail que je mentionnais précédemment de rendre accessible et lisible, au-delà de la succession de cas particuliers, la doctrine dégagée par la Haute autorité sur telle ou telle de ces notions me semblerait de nature à pouvoir la dissiper.

- 14. Comment garantir une transparence institutionnelle réellement constructive, permettant aux citoyens d'être informés de manière pertinente sur la probité de leurs élus, sans pour autant transformer la divulgation des patrimoines en une mise en spectacle de leur vie privée ? Faut-il revoir le format ou les critères de publication des déclarations pour recentrer l'attention sur les éléments véritablement pertinents en matière d'intégrité publique ?**

Ainsi que je le mentionnais en réponse à la question n°12, cette appréciation relève d'abord de la compétence du législateur.

Par son retour d'expérience de presque douze années de contrôle des déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts, la Haute autorité pourrait assurément éclairer des choix du Parlement ou du Gouvernement s'ils devaient, en particulier, s'interroger à nouveau sur ce que l'on pourrait appeler la « granularité » des éléments des déclarations attendues telle qu'elle est fixée par la voie législative ou réglementaire.

Contrôle déontologique des agents et des responsables publics

15. En 2023, s'agissant plus des mobilités vers le secteur privé, la Haute Autorité a rendu 80 % d'avis de compatibilité avec réserve, et 7,2 % d'avis d'incompatibilité. Dans une décision du 11 février 2025, le Conseil d'État a annulé un avis d'incompatibilité émis par la Haute Autorité, relevant que celle-ci avait commis une erreur d'appréciation ². Quel regard portez-vous sur l'approche de la Haute Autorité en matière de contrôle des mobilités public-privé ? Est-elle selon vous trop stricte (ou au contraire trop accommodante) ?

Dans le cadre de la mission de contrôle de certaines mobilités entrantes et sortantes qui lui incombe depuis février 2020, le contrôle des mobilités des anciens ministres lui ayant été attribué dès 2013, l'approche de la HATVP vise à protéger les responsables publics dans leurs projets professionnels, ainsi que leurs employeurs, en appréciant le risque, notamment, de commission du délit de prise illégale d'intérêts. Sa compétence s'étend aux situations d'environ 15 000 agents et responsables publics qui exercent les fonctions parmi les plus exposées.

La loi n'a, ce faisant, nullement institué la HATVP en entrave aux mobilités et relations qui peuvent exister entre les secteurs public et privé, dans le respect des règles en vigueur. Il n'est en particulier pas de son rôle de gêner la politique suivie par l'Etat et les autres collectivités publiques afin d'attirer à elles l'ensemble des compétences qui leur sont nécessaires pour accomplir leurs missions au service de l'intérêt général.

Les appréciations de la Haute autorité sur les situations qui lui sont soumises doivent donc être inspirées par l'exigence d'équilibre entre ces différents enjeux, sans négliger celui qui est que ses réserves éventuelles, qui ne sont pas des jugements dépréciatifs sur un projet de mobilité mais des précautions qu'elle énonce pour le sécuriser juridiquement, soient véritablement viables.

Le caractère objectif et motivé des avis de la Haute autorité est, en ce domaine notamment une condition pour que ses appréciations soient comprises. L'axe de travail que je mentionnais précédemment de rendre accessible et lisible, au-delà de la succession de cas particuliers, la doctrine qu'elle dégage me semble devoir dissiper dans la durée d'éventuelles interrogations sur la cohérence de son approche.

16. Dans une décision du 24 janvier 2025 ³ – rendue alors que vous étiez encore en poste en tant que secrétaire général –, le Conseil constitutionnel a censuré l'interdiction faite à l'administration, pendant trois ans, de recruter un agent en cas de non-respect d'un avis de compatibilité avec réserves ou d'incompatibilité, ou en l'absence de saisine préalable de l'autorité hiérarchique. Le juge constitutionnel a relevé que cette interdiction, qui constitue une sanction ayant le caractère d'une punition, s'applique automatiquement, sans que l'administration ne la prononce en tenant compte des circonstances propres à chaque espèce.

² Conseil d'État, 11 février 2025, n° 497777.

³ Conseil constitutionnel, décision n° 2024-1120 QPC du 24 janvier 2025, Yenad M. [Sanction du non-respect de la procédure d'avis de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique portant sur une mobilité entre secteurs public et privé d'un agent public contractuel].

- a. **Cette décision ne risque-t-elle pas de limiter la portée des avis de la Haute Autorité ?**
- b. **La censure a été prononcée avec effet différé, au 31 janvier 2026, et un nouvel équilibre doit être trouvé. Quelles propositions pourriez-vous formuler dans cette perspective ?**

Par cette décision, le Conseil constitutionnel a jugé contraire au principe d'individualisation des peines résultant de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen les dispositions du 3^o de l'article L. 124-20 du code général de la fonction publique sanctionnant le non-respect de la procédure d'avis de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique portant sur une mobilité entre secteurs public et privé d'un agent public contractuel, que ce soit pour défaut de saisine de la Haute autorité ou pour méconnaissance de l'avis qu'elle a pu rendre.

Cette censure se fonde sur le constat que, selon les termes de la loi, cette sanction s'applique automatiquement, sans que l'administration ne la prononce en tenant compte des circonstances propres à chaque espèce et ce, en méconnaissance des exigences constitutionnelles d'individualisation des peines qui s'appliquent à toute sanction ayant le caractère d'une punition.

Je relève que la décision du Conseil constitutionnel ne porte pas sur des dispositions gouvernant la procédure applicable par la Haute autorité mais les modalités selon lesquelles le législateur avait entendu garantir le respect des règles commandant sa saisine et le respect de ses avis. Conscient que la disparition d'une telle garantie pourrait affaiblir le contrôle de la Haute autorité, il a jugé que *« l'abrogation immédiate des dispositions déclarées inconstitutionnelles aurait pour effet de supprimer toute possibilité de sanctionner les manquements au contrôle de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique par l'interdiction de recrutement de l'agent contractuel intéressé. Elle entraînerait ainsi des conséquences manifestement excessives »* (paragr. 14). C'est pourquoi il a différé au 31 janvier 2026 l'abrogation de ces dispositions.

Il reviendrait donc au législateur de réparer dans ce délai l'inconstitutionnalité sanctionnée par le Conseil constitutionnel. Je le crois souhaitable, pour les raisons mêmes relevées par le Conseil constitutionnel, à savoir le risque d'un affaiblissement du contrôle de la Haute autorité en ce domaine.

17. Comment améliorer le suivi des avis rendus par la HATVP à l'occasion d'une mobilité professionnelle, et la détection des défauts de saisine ? Faudrait-il associer les référents déontologues au contrôle de l'application de ces avis ?

Ainsi que je le mentionnais en exposant, en réponse à la question 2, un premier axe de travail que je souhaiterais assigner à ma présidence, il me semble y avoir un important enjeu à ce que la Haute autorité puisse effectivement opérer un suivi des réserves qu'elle énonce dans son contrôle des mobilités entrantes et sortantes.

En complément des dispositions qu'elle pourrait prendre en propre pour y procéder, la Haute autorité gagnerait assurément à y associer l'ensemble des autorités compétentes pour le traitement des questions déontologiques, qu'il s'agisse des employeurs ou des référents

déontologues. Une modification législative pourrait, dans une telle perspective, être rendue nécessaire dans la mesure où l'article L. 124-15 du code général de la fonction publique peut sans doute difficilement être lu comme permettant à ces derniers d'être destinataires de tels avis.

Encadrement de la représentation d'intérêts

La Haute Autorité est chargée de rendre public le répertoire numérique des représentants d'intérêts, et de contrôler les déclarations de ces représentants. Si ce dispositif a permis des avancées, des difficultés demeurent.

18. **Plusieurs rapports parlementaires ⁴ ont relevé des insuffisances dans la rédaction du décret du 9 mai 2017, pris pour application des dispositions issues de la loi « Sapin 2 », et, plus particulièrement, dans l'approche retenue pour préciser les critères permettant de définir les représentants d'intérêts.**

En effet, alors que l'article 18-2 de la loi du 11 octobre 2013 définissait ces derniers comme les personnes ayant pour « *activité principale ou régulière d'influer sur la décision publique, notamment le contenu d'une loi ou d'un acte réglementaire* », le décret précité a circonscrit le champ des personnes concernées, en définissant l'activité principale comme l'activité exercée « *plus de la moitié [de leur] temps* » et l'activité régulière comme « *une entrée en communication, à [leur] initiative, au moins dix fois au cours des douze derniers mois* » avec un ou plusieurs responsables publics. Si la question de la potentielle contrariété du décret d'application à l'intention du législateur ne fait pas consensus, les travaux parlementaires, rejoints par d'autres organisations telles que le GRECO, convergent vers une nécessaire évolution de la définition des représentants d'intérêts.

- a. **Avez-vous participé à l'élaboration de ce décret dans le cadre de vos fonctions de directeur des affaires juridiques des ministères économiques et financiers ?**
- b. **La définition de l'activité « *principale* » et de l'activité « *régulière* », telles qu'elles figurent dans le décret du 9 mai 2017, et l'existence du critère dit de « l'initiative » s'opposent-elles selon vous à la volonté du législateur ?**
- c. **Selon vous, sur le fond, faut-il redéfinir les activités « *principale* » et « *régulière* » ? En particulier, faut-il supprimer le critère dit de « l'initiative », et ainsi faire entrer dans le champ du dispositif toutes les entrées en communication réalisées à l'initiative du responsable public ?**

Sous l'autorité de M. SAPIN, alors ministre des finances et des comptes publics qui fut à l'initiative de cette réforme sur la base notamment des propositions formulées par le Président NADAL dans son rapport au Président de la République sur l'exemplarité des responsables publics – « Renouer la confiance publique », il est en effet revenu à la direction des affaires juridiques des ministères économiques et financiers alors placée sous ma responsabilité, de proposer une rédaction des dispositions législatives et

⁴ *Rapports faits au nom de la commission des Lois de l'Assemblée nationale par MM. Fabien Matras et Olivier Marleix (n° 611, janvier 2018), par MM. Raphaël Gauvain et Olivier Marleix (n° 4325, juillet 2021), par Mme Yaël Braun-Pivet et M. Philippe Gosselin (n° 4816, décembre 2021), par Mme Cécile Untermaier et M. Gilles Le Gendre (communication flash, mai 2023), rapport fait au nom de la commission d'enquête « Uber Files » de l'Assemblée nationale par Mme Danielle Simonnet (n° 1521, juillet 2023), rapport fait au nom du Comité de déontologie parlementaire du Sénat par M. Arnaud Bazin (décembre 2022).*

réglementaires relatives à l'encadrement de l'activité de représentants d'intérêt. Les textes législatifs et réglementaires finalement publiés sont ceux issus, respectivement, de la délibération parlementaire et de la délibération gouvernementale.

La France a été parmi les tout premières démocraties avancées à déployer cette réforme de transparence sur la pratique de la représentation d'intérêts, ce qui rendrait certainement particulièrement délicate la détermination du bon point d'équilibre à trouver entre l'enjeu démocratique à faire progresser la connaissance publique de ces démarches sans verser dans ses solutions qui eussent rendu leur contrôle tout simplement impraticable.

Sans me placer ici sur le terrain de la légalité du décret n°2017-867 relatif au répertoire numérique des représentants d'intérêts que seul le Conseil d'Etat statuant au contentieux pourrait en réalité trancher s'il devait en être saisi, je relève que la Haute Autorité a elle-même appelé de ses vœux, dans plusieurs de ses rapports d'activité de ces dernières années, un effort de simplification et de rationalisation de la définition de la représentation d'intérêts, en particulier par la suppression du critère dit du contact à l'initiative du représentant d'intérêts, mais aussi par une simplification des seuils de déclenchement de l'obligation déclarative (nombre d'entrées en contact, récurrence de l'activité). Des questions se posent également quant aux modalités de déclaration, notamment quant à une possible modification du rythme aujourd'hui annuel et une amélioration du niveau de précision des informations à déclarer.

À l'approche du dixième anniversaire de la promulgation de la loi dite Sapin II, il me semblerait naturel que les solutions retenues sur ces points dans la conception initial de la réforme fassent l'objet d'un réexamen, si possible dans une consultation de l'ensemble des parties prenantes, pour permettre d'éventuels ajustements utiles au service de l'objectif d'encadrement et de connaissance de l'activité des représentants d'intérêt. La Haute Autorité pourra verser à ces débats tous éléments d'appréciation tirés de sa propre expérience.

19. La liste des responsables publics entrant dans le champ du dispositif (membres du Gouvernement, parlementaires, hauts fonctionnaires...) est prévue à l'article 18-2 de la loi de 2013. En l'état du droit, le Président de la République, les membres du Conseil constitutionnel, et les membres du Conseil d'État n'en font pas partie : les contacts entre les représentants d'intérêts et ces personnes n'ont pas à être déclarés à la Haute Autorité. Cette liste, selon vous, devrait-elle être étendue ?

Comme les précédentes, ces questions, qui sont de l'appréciation du Parlement, sont certainement susceptibles d'être réexaminées aujourd'hui. Une raison de le faire est qu'il existe des différences entre la loi du 9 décembre 2016 et la loi du 25 juillet 2024 relative à l'ingérence étrangère quant au champ des personnes publiques entrant dans la définition des activités d'influence. Certaines de ces différences se conçoivent sans doute bien, mais d'autres peut-être moins.

Encore faut-il bien mesurer si l'utilité d'une réforme des règles en vigueur ne reposerait pas moins dans un tel élargissement quand dans la définition des catégories de décisions publiques concernées par les actions d'influence ou du mode de comptabilisation des activités de représentation d'intérêts.

20. **S'agissant de la nature des informations que doivent transmettre les représentants d'intérêts à la Haute Autorité, les formulations retenues dans le décret font référence à des catégories relativement vagues (relatives, par exemple, au « *type de décisions publiques* » sur lesquelles ont porté les actions de représentation d'intérêts engagées, au « *type d'actions engagées* », ou aux « *catégories de responsables publics* » avec lesquels il est entré en contact). Faudrait-il selon vous exiger la transmission d'informations plus précises (identification des textes concernés, dates et heures des rendez-vous, nom des personnes rencontrées...) ?**

La première annexe du décret n°2017-867 du 9 mai 2017 relatif au répertoire numérique des représentants des intérêts dresse une liste d'ores et déjà étendues de catégories de décisions publiques pour lesquelles joue l'encadrement des démarches de représentants d'intérêts. Elle comprend d'ailleurs une mention finale « autres décisions publiques », qui vaut invitation aux représentants d'intérêt à présenter leurs activités largement.

Il en est de même de sa deuxième annexe énumérant des types d'activités de représentations entrant dans le champ de la loi, qui incorpore une rubrique « Autres : à préciser ».

Sous réserve d'un examen plus circonstancié, il me semble qu'un effort complémentaire d'explicitation pourrait être utile tant à l'autorité de contrôle qu'aux personnes contrôlées.

21. **La fréquence de la transmission par les représentants d'intérêts des informations à la Haute Autorité doit être effectuée annuellement, dans un délai de trois mois à compter de la clôture de leur exercice comptable. Faut-il raccourcir ces délais ?**

Là encore, je crois, la différence observable entre la loi du 9 décembre 2016 et la loi du 25 juillet 2024 relative à l'ingérence étrangère, qui a retenu une fréquence de déclaration non pas annuelle comme la première mais trimestrielle, invite aujourd'hui à la réflexion.

Je n'exclurais d'ailleurs pas que la fixation d'une fréquence de déclaration un peu plus soutenue dans le régime de la loi du 9 décembre 2016 ne soit plus simple à gérer pour les déclarants qui se trouveraient ainsi épargnés de conserver tout au long de l'année les éléments nécessaires à la déclaration réalisée au premier trimestre de l'année suivant l'accomplissement de leurs démarches de représentation. La qualité de l'information fournie aux citoyens s'en trouverait elle-même améliorée.

Contrôle du risque d'influence étrangère

22. **La loi du 25 juillet 2024 visant à prévenir les ingérences étrangères en France ⁵ prévoit la création d'un nouveau répertoire de transparence des activités d'influence réalisées pour le compte d'un mandant étranger, qui devra entrer en vigueur au plus tard le 1^{er} juillet 2025. Ces dispositions doivent encore faire l'objet d'un décret d'application, qui fera l'objet d'un avis public de la Haute Autorité.**

⁵ Loi n° 2024-850 du 25 juillet 2024 visant à prévenir les ingérences étrangères en France.

En particulier, dans leur rédaction issue de la loi du 25 juillet 2024, les articles 1^{er} et 23 de la loi du 11 octobre 2013 rendent la HATVP compétente pour contrôler le « *risque d'influence étrangère* ».

Comment ce contrôle devra-t-il être exercé ? Quels éléments la Haute Autorité devra-t-elle prendre en compte ?

L'article 1^{er} de la loi du 25 juillet 2024 visant à prévenir les ingérences étrangères en France prévoit le recensement dans un répertoire numérique tenu par la Haute autorité d'informations sur les activités d'influence des personnes physiques ou morales exerçant, sur l'ordre, à la demande ou sous la direction ou le contrôle d'un mandant étranger. Son article intègre le contrôle des risques d'influence étrangère à l'examen de certaines mobilités sortantes, limitées aux anciens ministres et grands exécutifs locaux, énumérés à l'article 23 de la loi du 11 octobre 2013.

Les critères de définition des activités d'influence étrangère à prendre en compte par la Haute autorité dans son contrôle sont ceux qui ont été fixés par l'article 1^{er} de la loi.

N'étant pas à ce jour associé aux travaux préparatoires de la mise en œuvre de cette réforme, je ne pourrais dire davantage sur l'état d'avancement de son décret d'application qui devra apporter d'autres précisions. Comme je le mentionnais en réponse à la question n°2, ce dossier serait au nombre de mes premières priorités si je devrais accéder à la présidence de la Haute autorité, le délai restant à courir avant déploiement de la réforme apparaissant désormais très contraint.