



Haute Autorité
pour la transparence
de la vie publique



Rapport d'activité 2019



Haute Autorité
pour la transparence
de la vie publique

Rapport d'activité 2019

Établi en application de l'article 20 de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique et de l'article 21 de la loi du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes.

Avant-propos

L'édition du rapport d'activité de la Haute Autorité constitue toujours un moment stratégique pour l'institution, car c'est la vitrine de notre action en faveur de la transparence et de la déontologie de la vie publique.

Il présente la particularité de porter sur la dernière année à la tête de la Haute Autorité du président Jean-Louis Nadal, auquel je souhaite rendre l'hommage le plus chaleureux pour le travail accompli. Au cours de son mandat, la Haute Autorité a exercé pleinement les missions qui sont les siennes et contribué à de nouvelles pratiques et comportements.

En tant que président de la Haute Autorité nommé par le président de la République en janvier 2020, je présente aujourd'hui ce rapport d'activité pour l'année 2019, faisant vivre ainsi, dans le prolongement de l'action du président Nadal, le principe essentiel de continuité du service public.

La question de la continuité du service public ne saurait se limiter au rappel convenu d'un principe évident. La publication de ce rapport d'activité s'inscrit dans une situation exceptionnelle, notre pays devant faire face à une crise sanitaire sans précédent. À l'heure où j'écris ces lignes, la France sort tout juste d'une période de confinement rigoureuse qui interroge sur notre capacité à réagir et à sortir plus forts encore de cette crise majeure. En cette période qui impose à chacune et chacun de puiser au plus profond de ses ressources, la confiance dans la vie publique constitue le socle des décisions structurantes qui devront être prises pour redresser le pays et faire vivre la Nation, non pas « comme avant », mais dans une conscience renforcée des responsabilités qui sont les nôtres.

L'année 2019 a été une année importante pour la Haute Autorité. Grâce à une réforme législative d'une ampleur inédite depuis sa création, cette institution si particulière contribue plus que jamais à la transparence et à garantir l'intégrité publique à travers ses avis et publications.

La loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique redéfinit profondément le champ d'action de la Haute Autorité, désormais seule en charge du contrôle déontologique des fonctionnaires et agents publics. La recomposition de l'action publique, marquée par des allers-retours de plus en plus nombreux entre les secteurs public et privé, imposait un renouvellement de la prévention des conflits d'intérêts. C'est la raison pour laquelle un contrôle de « pré-nomination » a été introduit.

La Haute Autorité a également poursuivi avec constance et détermination le contrôle des déclarations de patrimoine et d'intérêts des responsables publics, un travail qui a abouti à la transmission de vingt-trois dossiers à la justice après

l'identification, par les services, de potentielles infractions pénales. L'obtention d'un droit de communication autonome et d'un pouvoir de sanction administrative, sous le contrôle du juge, constituerait une avancée importante dans l'exercice de nos missions, sans préjudice du dialogue constant et régulier que nous entretenons avec les responsables publics, vecteur crucial de l'appropriation de leurs obligations déclaratives. L'essor continu de nos interventions extérieures et de nos formations participe d'ailleurs de cet objectif. Ce cinquième rapport d'activité est en outre l'occasion de revenir sur le cadre juridique du répertoire des représentants d'intérêts qui, totalisant à ce jour plus de 2 000 entités inscrites et 20 000 activités déclarées, permet de mettre en lumière des informations jusque-là inédites, apportant un éclairage indispensable sur l'élaboration des normes. La crédibilité et l'efficacité de ce dispositif reposent toutefois sur la consolidation des pouvoirs de contrôles sur pièces et sur place, et sur une extension progressive et mesurée du registre.



Ce bilan annuel, qui répond également à un devoir d'information, d'explication et de pédagogie, est le fruit du travail inlassablement mené par le collège et les agents de la Haute Autorité, guidés au quotidien par les principes de transparence, d'indépendance, d'impartialité et de contradictoire, qui sont également les miens.

C'est là que s'ancre toute l'aspiration de la Haute Autorité qui s'est imposée, depuis sa création, comme un acteur institutionnel majeur au service de la probité et de la transparence. Je tiens à souligner ici les importants progrès réalisés en la matière. Les incertitudes initiales de certains responsables publics ont laissé place à la ferme volonté de respecter les obligations déclaratives et à une meilleure appropriation des principes déontologiques qui s'imposent à eux. Ces derniers ne sont pas toujours innés, dans une vie publique aux multiples et complexes interactions. Je tiens à saluer les responsables publics qui ont accompli un effort d'adaptation. Ces nouvelles exigences étant désormais solidement ancrées, un retour en arrière ne serait pas envisageable et la Haute Autorité poursuivra inlassablement, à nouveau en 2020, la mission qui est la sienne au service de la confiance des citoyens.

Didier Migaud

Président de la Haute Autorité
pour la transparence
de la vie publique

Sommaire

Avant-propos **4**

Les chiffres clés de 2019 8

Les événements marquants de 2019 10

Partie I **La Haute Autorité pour la transparence de la vie publique en 2019** **12**

1. Indépendance et collégialité 14

2. Ressources humaines et financières 22

Horizon 2020 **La loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique et la rénovation du cadre déontologique de la sphère publique** **28**

Partie II **Contrôler les déclarations des responsables publics** **36**

1. Bilan des déclarations de patrimoine et d'intérêts 38

2. L'issue du contrôle patrimonial en 2019 43

3. Un rôle de conseil et de sensibilisation des responsables publics 50

4. La publicité des déclarations de patrimoine et d'intérêts des responsables publics 53

Partie III **Prévenir les conflits d'intérêts et accompagner les responsables publics** **58**

1. Le renforcement du contrôle et de la prévention des conflits d'intérêts 60

2. Un accompagnement déontologique personnalisé et adapté auprès des responsables publics et des institutions 71

Partie IV

Encadrer la représentation d'intérêts : une mission consolidée en 2019, année marquée par le renforcement des contrôles **82**

1. Un bilan satisfaisant de l'exercice déclaratif 2018 malgré des difficultés persistantes 85
 2. Un accompagnement renforcé des représentants d'intérêts 94
 3. La consolidation de la procédure de contrôle 96
 4. Favoriser l'utilisation du registre et la collaboration avec la société civile 108
-

Partie V

Participer à la diffusion d'une culture de l'intégrité et des principes déontologiques **110**

1. Institutionnaliser un dialogue régulier et nourri avec les acteurs de l'intégrité 112
2. Diffuser les missions de la Haute Autorité et sensibiliser les publics concernés 117
3. Promouvoir la transparence 122
4. Renforcer la coopération internationale 123

En confiant à la Haute Autorité de nouvelles prérogatives à l'égard des agents publics, la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique a conduit à des évolutions institutionnelles conséquentes, tant à l'échelle du collège que des services (I). Mission historique de la Haute Autorité, le contrôle de la situation patrimoniale des responsables publics demeure soutenu (II), de même que la détection et la prévention de potentiels conflits d'intérêts associées à un indispensable accompagnement des responsables publics dans l'appropriation de leurs obligations déontologiques (III). En outre, l'année 2019 a été marquée par le développement de l'activité de régulation de la représentation d'intérêts et la montée en puissance des contrôles (IV). Enfin, la Haute Autorité a poursuivi avec engagement et détermination sa mission de diffusion d'une culture déontologique tout en coopérant toujours plus avec les acteurs de l'intégrité, en France et l'étranger (V).

Les chiffres clés de 2019

Le contrôle des déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts

5 360

déclarations
de patrimoine
et d'intérêts reçues

2 308

déclarations
de patrimoine
contrôlées

2 019

déclarations
d'intérêts
contrôlées

1 012

demandes
d'informations
complémentaires

189

déclarations d'intérêts
soumises à un examen
approfondi en raison d'un
risque de conflit d'intérêts

1 151

appels reçus sur la ligne
téléphonique d'assistance
à destination des
responsables publics

74

signalements
extérieurs reçus

73%

des déclarations de
patrimoine et d'intérêts
classées sans suite

22,4%

de rappel aux
obligations
déclaratives

3,9%

de déclarations
modificatives

23

dossiers transmis
à la justice

Le conseil déontologique

25

avis pour conseil déontologique

18

avis pour des projets de reconversion
professionnelle dans le secteur privé

26

questionnaires relatifs aux
instruments financiers reçus

Collège

21

séances du collège

2 183

examens de
déclarations réalisés

L'encadrement de la représentation d'intérêts

1956 organisations inscrites sur le registre des représentants d'intérêts

89% de taux de déclaration final (après relance)

6,24 actions de représentation d'intérêts déclarées en moyenne pour l'exercice déclaratif 2018 (bilan publié en 2019)

166 courriers de contrôle des représentants d'intérêts envoyés

150 organisations inscrites sur la liste des représentants d'intérêts n'ayant pas communiqué tout ou partie des informations exigibles par la loi

1666 appels reçus sur la ligne téléphonique d'assistance

Transparence

2395



déclarations rendues publiques sur **hatvp.fr** et en préfecture

5169



déclarations de patrimoine et d'intérêts consultées sur **hatvp.fr**

1978



fiches de représentants d'intérêts consultées sur **hatvp.fr**

1677622



pages vues sur **hatvp.fr**

Gestion administrative et financière

BUDGET

6,3 M
d'euros

AGENTS

56

Représentation extérieure et relations internationales

40

interventions en France pour des colloques et formations

17

déplacements à l'étranger

25

délégations étrangères accueillies

Les événements marquants de 2019

Séminaire de travail avec le Médiateur européen

p. 126

Session d'information « Info day » à destination des représentants d'intérêts

p. 95

Audition du président Jean-Louis Nadal au Sénat sur le projet de loi de transformation de la fonction publique

p. 21

Publication du guide déontologique

p. 115

12
février

22
février

11
avril

16
avril

Renouvellement de l'agrément de l'association Anticor

p. 116

Arrêt du Conseil d'État : l'appréciation rendue sur une déclaration de patrimoine est un acte faisant grief

p. 46

Loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique

p. 28

2^e Rencontre des référents déontologues de la sphère publique

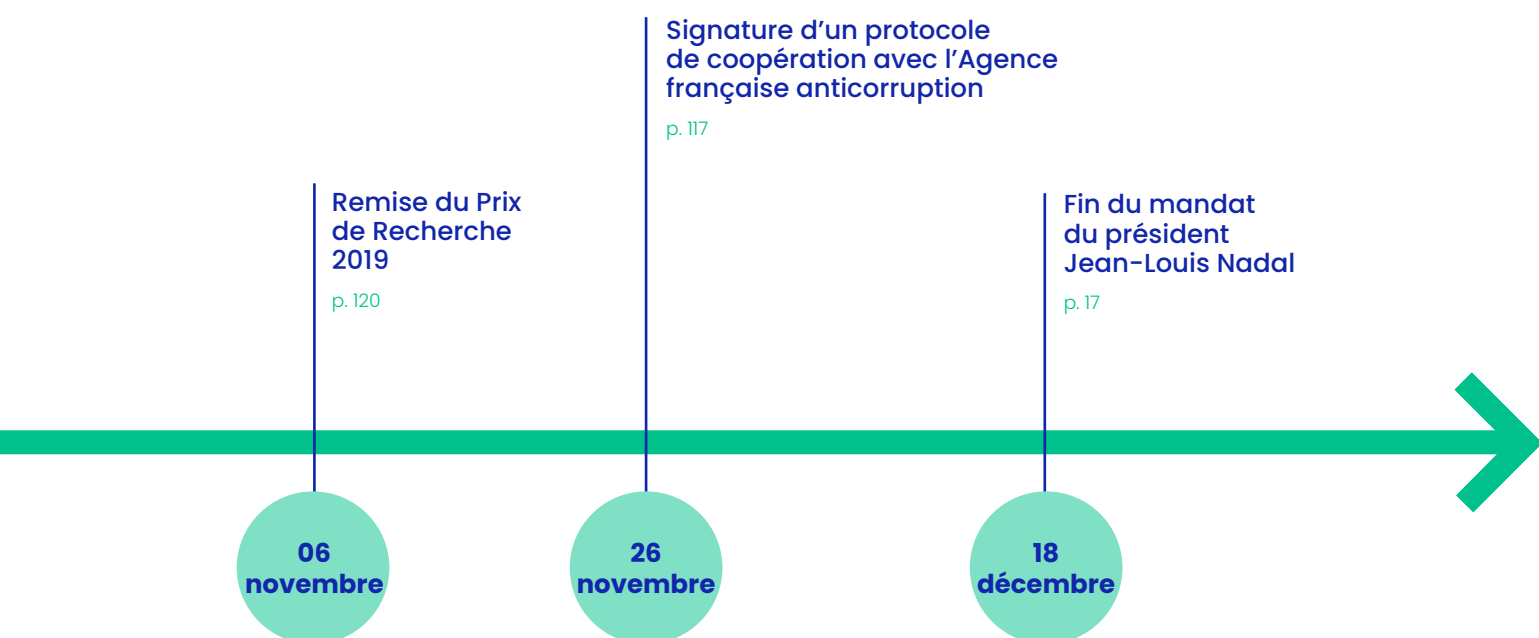
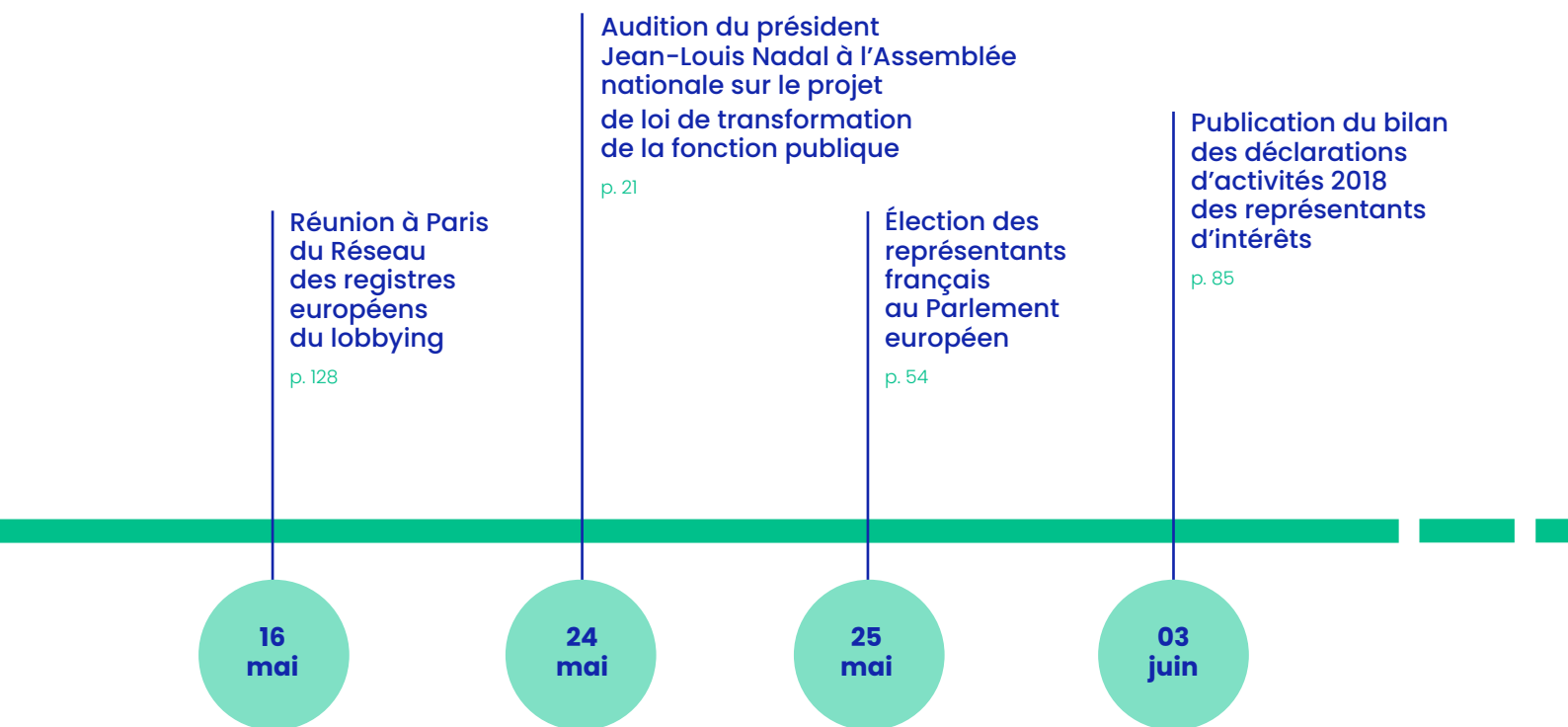
p. 114

10
juillet

19
juillet

06
août

19
septembre



Partie I

**La Haute Autorité
pour la transparence
de la vie publique
en 2019**

1. Indépendance et collégialité

1.1	Le fonctionnement du collège de la Haute Autorité	14
1.2	La composition du collège de la Haute Autorité depuis le 1 ^{er} février 2020	15
1.3	Activités du collège de la Haute Autorité	21
1.4	Garanties d'indépendance et application des principes déontologiques	22

2. Ressources humaines et financières

2.1	L'organisation des services	24
2.2	La gestion administrative et financière	25
2.3	Les ressources humaines	27

Horizon 2020 : la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique et la rénovation du cadre déontologique de la sphère publique

-	La réforme du contrôle déontologique des fonctionnaires et agents publics	30
-	Les décrets d'application des 22 et 30 janvier 2020	33
-	Les modalités des nouveaux contrôles déontologiques	34

L'indépendance de la Haute Autorité est garantie par son statut d'autorité administrative indépendante et les modalités de désignation de son collège. Elle exclut tout lien de subordination avec le pouvoir politique ou judiciaire.

1. Indépendance et collégialité

1.1 Le fonctionnement du collège de la Haute Autorité

Le collège de la Haute Autorité est investi du pouvoir décisionnaire pour la mise en œuvre des prérogatives qui lui sont confiées par la loi. Le président de la Haute Autorité est nommé pour une durée de six ans, sur décret du président de la République, après avis des commissions des lois de l'Assemblée nationale et du Sénat¹. Les membres qui siègent et délibèrent au sein du collège sont également nommés pour une durée de six ans. Garantie de leur indépendance, leur mandat est non-révocable et non-renouvelable, tout comme celui du président.

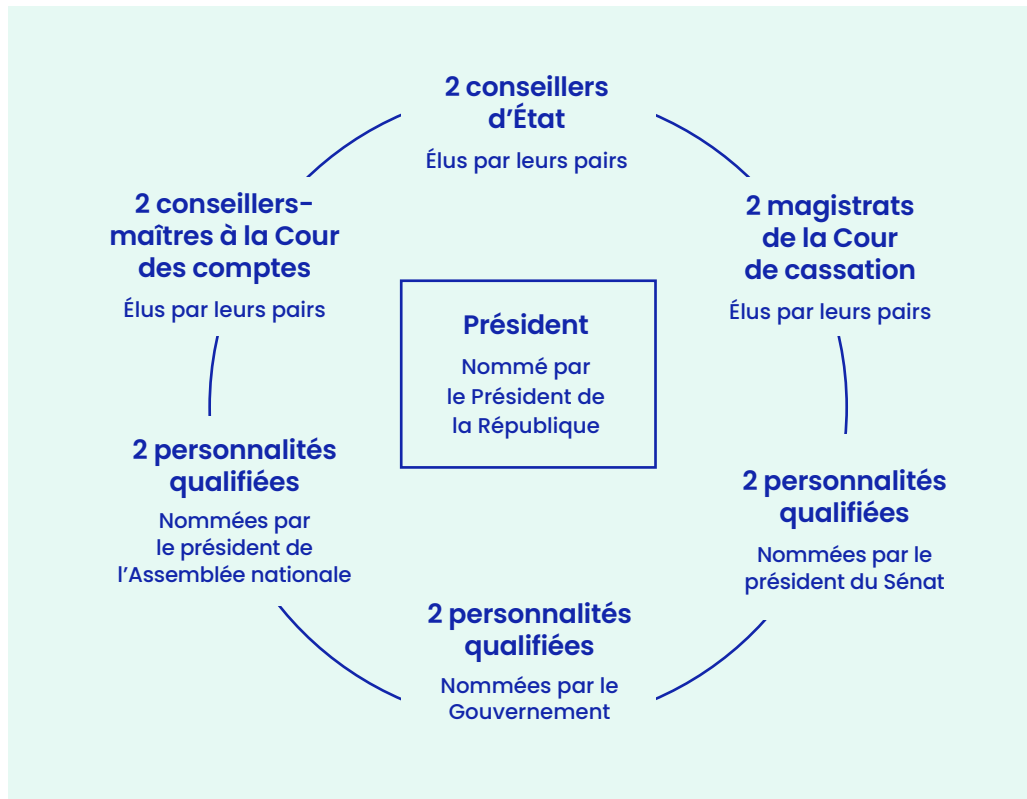
1. Conformément à la procédure prévue au cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution.

Calendrier du renouvellement des membres du collège

Décembre 2019	Renouvellement du président, des membres issus de la Cour de cassation et du membre nommé par le président du Sénat
Février 2020	Nomination de nouveaux membres, en vertu de l'extension du collège prévue par la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique
Décembre 2021	Renouvellement des membres issus de la Cour des comptes
Janvier 2023	Renouvellement du membre nommé par le président de l'Assemblée nationale
Décembre 2023	Renouvellement des membres issus du Conseil d'État

Six membres du collège sont issus des plus hautes juridictions françaises (Conseil d'État, Cour de cassation, Cour des comptes) et élus par leurs pairs. Le président de l'Assemblée nationale et le président du Sénat nomment chacun une personnalité qualifiée, après l'accord des trois cinquièmes des membres des commissions des lois de l'assemblée concernée.

1.2 La composition du collège de la Haute Autorité



L'extension des compétences de la Haute Autorité, qui a repris certaines missions exercées par la Commission de déontologie de la fonction publique (*cf. infra*), a été accompagnée d'un élargissement du collège, désormais composé de 13 membres. Le président de l'Assemblée nationale et le président du Sénat nomment respectivement une personnalité qualifiée supplémentaire, tandis que le Gouvernement nomme deux personnalités qualifiées. Ces dernières doivent ne pas avoir « *exercé de fonctions de membre du Gouvernement, de mandat parlementaire ou de fonctions énumérées au I de l'article 11 [de la loi du 11 octobre 2013] depuis au moins trois ans* ». La loi a également introduit la possibilité, pour le président de la Haute Autorité, d'inviter le référent déontologue de l'administration dont relève la personne intéressée à assister à la délibération du collège, sans voix délibérative.

En outre, de nouvelles règles de composition du collège ont été édictées. Ainsi, respectivement au moins un magistrat de la Cour des comptes, un du Conseil d'État et un de la Cour de cassation devront être en activité au moment de leur nomination.

Le président

Didier Migaud a été nommé président de la Haute Autorité par décret du Président de la République du 29 janvier 2020, après avoir été auditionné par les commissions des lois de chaque assemblée qui ont largement validé sa nomination.



Député de l'Isère de 1988 à 2010, Didier Migaud a occupé successivement à l'Assemblée nationale les fonctions de rapporteur général de la commission des finances (1997-2002), de questeur (2002-2007) et de président de la commission des finances (2007-2010). Il est le co-auteur, avec Alain Lambert, de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), nouvelle constitution budgétaire de l'État adoptée en 2001. Il a par ailleurs exercé des responsabilités en tant qu'élu local, comme maire de Seyssins et président de la communauté d'agglomération de Grenoble, de 1995 à 2010.

Didier Migaud était Premier président de la Cour des comptes depuis le 23 février 2010. À ce titre, il présidait également la Cour de discipline budgétaire et financière, le Haut Conseil des finances publiques et le Conseil des prélèvements obligatoires.

Jean-Louis Nadal

Président de la Haute Autorité de 2013 à 2019

Ancien élève du CNEJ, diplômé de l'Institut d'études politiques et de la faculté de droit de Toulouse, Jean-Louis Nadal fut nommé auditeur de justice en 1965 et a été successivement procureur général près la cour d'appel de Bastia (1991-1992), procureur général près la cour d'appel de Lyon (1992-1996), puis procureur général près la cour d'appel d'Aix-en-Provence (1996-1997). En décembre 1997, il est nommé inspecteur général des services judiciaires avant de prendre la responsabilité du parquet général près la cour d'appel de Paris en mars 2001. En 2004, il est nommé par décret du Président de la République procureur général près la Cour de cassation.



Jean-Louis Nadal a été le premier président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique de 2013 à 2019. Attaché à restaurer la confiance envers les décideurs publics et à développer une culture de l'intégrité au service de la démocratie, il a fait de la Haute Autorité une institution reconnue dans le paysage institutionnel français. Au cours de son mandat, deux nouvelles missions essentielles ont été confiées à la Haute Autorité : l'encadrement de la représentation d'intérêts et le contrôle déontologique des mobilités public-privé des responsables publics.

Membres dont le mandat s'est achevé en 2019

Henri BARDET

Grégoire FINIDORI

Nicolas BOULOUIS

Bernard PÊCHEUR

Marie-Thérèse FEYDEAU

Le collège



Michel BRAUNSTEIN

Élu en décembre 2015
par la chambre du conseil
de la Cour des comptes

Michel Braunstein a exercé les fonctions de conseiller maître au sein de la Cour des comptes. Agrégé d'histoire et ancien élève de l'École nationale d'administration, Michel Braunstein a notamment occupé les fonctions d'inspecteur général de l'administration de l'Éducation nationale et celles de conseiller pour l'enseignement scolaire, la jeunesse et les sports au cabinet du Premier ministre entre 1997 et 2001.



Michèle FROMENT-VEDRINE

Élue en décembre 2015
par la chambre du conseil
de la Cour des comptes

Michèle Froment-Védrine exerce les fonctions de conseiller maître au sein de la Cour des comptes. Docteur en médecine, spécialiste en santé publique, Michèle Froment-Védrine a précédemment occupé les fonctions de présidente de la Commission de la sécurité des consommateurs et celles de directrice générale de l'Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail (AFSSET).



Odile PIERART

Élue en décembre 2017
par l'assemblée générale
du Conseil d'État

Odile Piérart a exercé les fonctions de conseillère d'État, présidente de la mission d'inspection des juridictions administratives. Ancienne élève de l'École nationale d'administration, Odile Piérart a notamment occupé les fonctions de secrétaire générale des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel et de présidente de la Cour administrative d'appel de Nancy.



Daniel HOCHEDÉZ

Nommé en janvier 2017
par le président de
l'Assemblée nationale

Titulaire d'une maîtrise de droit et diplômé de l'Institut d'études politiques de Paris, il a intégré les services de l'Assemblée nationale en qualité d'administrateur en 1975. Il y a notamment occupé les fonctions de directeur du service des systèmes d'information, puis, jusqu'en juin 2013, de directeur du service des finances publiques.



Patrick MATET

Élu en décembre 2019
par l'assemblée générale
de la Cour de Cassation

Docteur en droit et ancien élève de l'École nationale de la magistrature, Patrick Matet exerçait à la Cour de Cassation les fonctions de conseiller honoraire, où il a notamment occupé la position de doyen de section de la chambre qui traite des contentieux de l'arbitrage, du droit international privé, de l'état des personnes et du droit patrimonial de la famille jusqu'en 2017.



Martine PROVOST-LOPIN

Élue en décembre 2019
par l'assemblée générale
de la Cour de Cassation

Titulaire d'une maîtrise en droit et ancienne élève de l'École nationale de la magistrature, Martine Provost-Lopin exerçait les fonctions de conseillère affectée à la troisième chambre civile au sein de la Cour de Cassation. Elle a notamment été première juge d'instruction au tribunal de grande instance de Créteil avant de devenir conseillère à la cour d'appel de Paris, puis première vice-présidente du TGI de Paris.



Anne LEVADE

Nommée en janvier 2020
par le Président du Sénat

Agrégée de droit public, Anne Levade est professeur à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne. Elle a notamment été membre du comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République. Elle dirige centre de préparation aux concours administratifs Prép ENA Paris I-ENS et préside l'Association française de droit constitutionnel.



Frédéric LAVENIR

Nommé en janvier 2020
par le Gouvernement

Inspecteur général des finances, Frédéric Lavenir a occupé plusieurs fonctions au sein ministère de l'économie et des finances. Il a travaillé au sein du Groupe BNP Paribas comme dirigeant d'une filiale puis comme responsable des ressources humaines. Il a été administrateur-directeur général de CNP Assurances. Il préside l'Association pour le droit à l'initiative économique (Adie).



**Jacques ARRIGHI
DE CASANOVA**

Élu en février 2020 par
l'assemblée générale
du Conseil d'État

Diplômé de l'Institut d'études politiques de Paris et ancien élève de l'École nationale d'administration, Jacques Arrighi de Casanova exerce les fonctions de président-adjoint de la section des finances au sein du Conseil d'État. Il a notamment été conseiller pour les questions constitutionnelles auprès du Secrétaire général du Gouvernement, président-adjoint de la section du contentieux du Conseil d'État, de président du Tribunal des conflits, avant de devenir président de la section de l'administration du Conseil d'État jusqu'en 2019.



Sabine LOCHMANN

Nommée en février 2020
par le Gouvernement

Sabine Lochmann est depuis janvier 2020 la présidente de Vigeo Eiris. Diplômée de Paris 1 Panthéon-Sorbonne et de l'Université de Davis, elle a auparavant travaillé en tant que juriste d'entreprise au sein de Serete, JCDecaux et Johnson & Johnson, avant de rejoindre et présider BPI Groupe.



Florence RIBARD

Nommée en février 2020
par le président de
l'Assemblée nationale

Titulaire d'une licence de droit et diplômée de l'Institut d'études politique de Paris, Florence Ribard a intégré les services de l'Assemblée nationale en qualité d'administratrice adjointe en 1988. Elle a notamment occupé les fonctions de chef de cabinet de M. Laurent Fabius à la présidence de l'Assemblée nationale puis au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.



Pierre STEINMETZ

Nommé en mai 2020 par
le président du Sénat

Titulaire d'une maîtrise de droit, diplômé de l'Institut d'études politiques de Paris, et ancien élève de l'École nationale d'administration, Pierre Steinmetz a successivement occupé des fonctions de préfet et des postes au sein de cabinets ministériels, avant de devenir directeur général de la gendarmerie nationale puis directeur de cabinet du Premier ministre Jean-Pierre Raffarin en 2002. Il a officié en tant que conseiller d'État en service extraordinaire avant de devenir membre du Conseil constitutionnel de 2004 à 2013.

1.3 Activités du collège de la Haute Autorité

Le collège se réunit au moins deux fois par mois pour examiner tous les dossiers pré-instruits par les services. Il se prononce sur toutes les déclarations de patrimoine et d'intérêts contrôlées et valide les avis déontologiques rendus par la Haute Autorité, ainsi que les demandes d'avis relatives aux projets de reconversion professionnelle de certains responsables publics dans le secteur privé ou de nomination de responsables publics issus du secteur privé.



Audition par le collège de la Haute Autorité d'Éliane Houlette le 10 juillet 2019

Dans la conduite des dossiers les plus complexes, les plus sensibles, soulevant une question juridique nouvelle, le collège de la Haute Autorité est assisté par des rapporteurs, 13 en 2019, issus des trois hautes juridictions françaises, désignés après avis du président de la Haute Autorité.

Par ailleurs, le président de la Haute Autorité a été entendu à quatre reprises par les commissions des lois de l'Assemblée nationale et du Sénat sur des enjeux liés à l'intégrité publique et pour répondre aux interrogations des parlementaires, à la fois dans le cadre des travaux sur le projet de loi de finances pour l'année 2020 et sur le projet de loi de transformation de la fonction publique.

Le collège de la Haute Autorité a également procédé à quatre auditions² au cours de l'année 2019. Ces échanges avec des acteurs de l'intégrité, dont les missions sont complémentaires de celles de la Haute Autorité, ont vocation à favoriser le partage d'expertises et de bonnes pratiques. Ont ainsi été entendus :

Agnès Roblot-Troizier

déontologue de l'Assemblée nationale, à l'issue de la publication de son rapport annuel d'activité « Un nouvel élan pour la déontologie parlementaire »

Éliane Houlette

ancienne procureure de la République au Parquet national financier

Charles Duchaine

directeur de l'Agence française anticorruption (AFA), dans le cadre de l'accord de coopération signé entre les deux autorités en 2019³

Éric Alt

vice-président de l'association Anticor, en vue du renouvellement de l'agrément de l'association⁴

2. Article 19 du règlement intérieur de la Haute Autorité

3. Cf. p.117

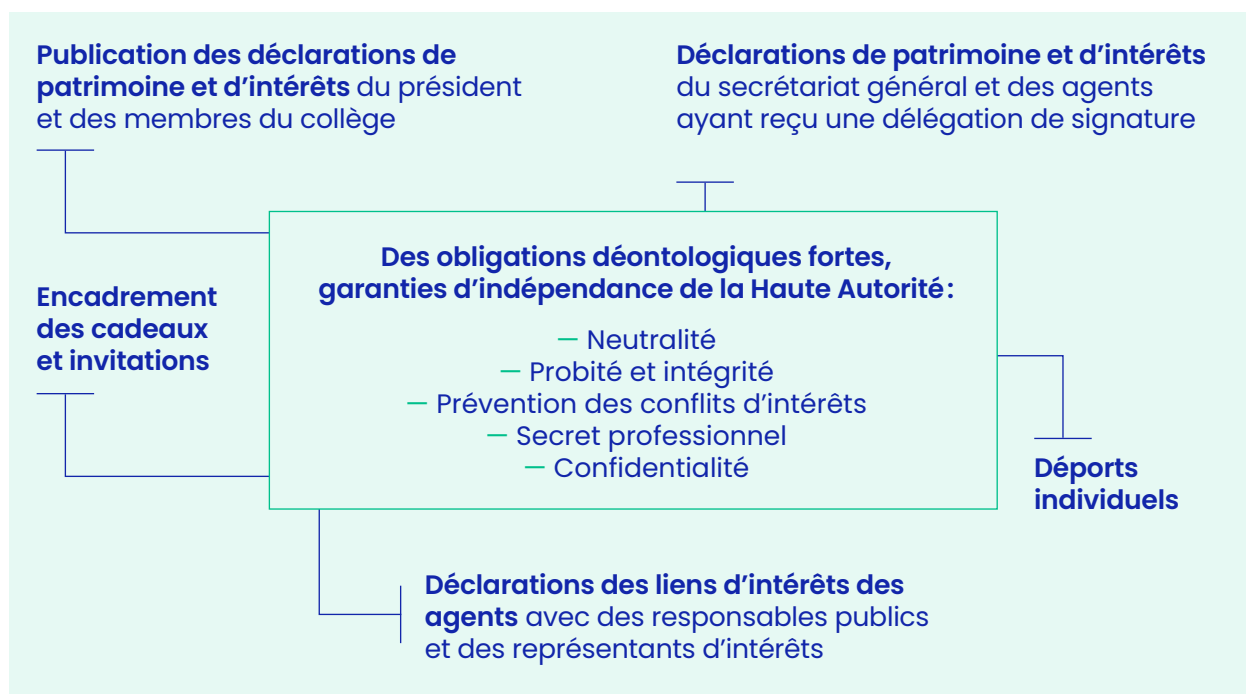
4. La procédure d'agrément est précisée à l'article 42 du règlement intérieur de la Haute Autorité. Cf. p.116

Activité du collège en 2019

- 21 séances du collège
- 4 auditions du président au Parlement
- 4 auditions internes
- 43 avis déontologiques rendus
- 2183 examens de déclarations réalisés*

*2183 examens concernant 2041 déclarations de situation patrimoniale de début et de fin de fonctions et 1343 déclarations d'intérêts initiales. Un examen peut porter sur plusieurs déclarations d'un même responsable public.

1.4 Garanties d'indépendance et application des principes déontologiques



Le respect des règles déontologiques par les membres et agents de la Haute Autorité

Les membres du collège de la Haute Autorité sont tenus d'exercer leur fonction avec « *dignité, probité et intégrité* ».

Dès 2014, les membres du collège de la Haute Autorité ont décidé de se soumettre à une obligation de déclaration de leurs intérêts et de leur patrimoine. Leurs déclarations font l'objet d'un contrôle préalable approfondi impliquant deux rapporteurs désignés spécifiquement à cette fin au sein du collège. Cette pratique a depuis été entérinée par le législateur. La loi du 20 janvier 2017⁵ portant statut général des autorités administratives et

5. Loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes

publiques indépendantes prévoit en son article 50 que les membres remplissent une déclaration d'intérêts qui doit être mise à disposition des autres membres siégeant au sein de leur autorité. Par souci de transparence et d'exemplarité, les membres du collège ont décidé à l'unanimité, à partir de 2017, de s'astreindre à une obligation supplémentaire en publiant sur le site Internet de la Haute Autorité leurs déclarations de patrimoine et d'intérêts.

Ces déclarations ont pour objectif de prévenir les possibles risques de conflit d'intérêts dans l'exercice de leurs missions. Sur la base de ces déclarations, le collège adopte des lignes directrices relatives au déport des membres permettant d'identifier les déclarants, organismes ou domaines d'activités pour lesquels chaque membre du collège doit se déporter. Par exemple, les magistrats nommés au collège de la Haute Autorité s'abstiennent de participer à l'examen d'un dossier concernant des déclarants appartenant ou ayant appartenu à la même juridiction qu'eux, au présent ou au cours des trois dernières années, ou qui déclarent les connaître à titre personnel. Le membre qui se déporte ne peut émettre aucun avis en rapport avec le dossier en cause et se retire de la salle de délibération. Mention en est faite au procès-verbal de la séance.

Les membres du collège sont, enfin, tenus à un devoir de stricte discrétion professionnelle et de confidentialité des informations portées à leur connaissance. Le respect de ces deux obligations est un gage indispensable de la légitimité de l'institution auprès des déclarants comme des citoyens.

La secrétaire générale, la secrétaire générale adjointe ainsi que les agents ayant reçu une délégation de signature adressent une déclaration de situation patrimoniale et d'intérêts au président de la Haute Autorité. Afin d'éviter tout conflit d'intérêts, les secrétaires générales sont soumises aux mêmes obligations de déport que les membres du collège, et leurs déclarations font, de même, l'objet d'un contrôle approfondi.

En outre, les agents et les rapporteurs de la Haute Autorité sont eux aussi soumis à des obligations déontologiques fortes, inscrites dans le règlement intérieur et le livret d'accueil délivré aux nouveaux arrivants. Chaque agent de la Haute Autorité doit communiquer au secrétaire général et à son supérieur hiérarchique, au moment de son entrée en fonction puis à chaque fois que nécessaire, la liste des déclarants et des représentants d'intérêts avec lesquels il est susceptible de se déporter en raison d'un lien d'intérêt. Soumis aux principes de neutralité, de probité et d'intégrité du service public, ils sont tenus au secret professionnel, au-delà même de la cessation de leurs fonctions. Les agents ont également la possibilité de saisir, de manière confidentielle, pour toute question déontologique, le référent déontologue de la Haute Autorité.

Relations avec les tiers

En vertu du règlement intérieur, les membres, rapporteurs et agents n'acceptent aucun cadeau ni aucune invitation de la part d'un déclarant ou d'un représentant d'intérêts, à l'exception des cadeaux protocolaires et des cadeaux et invitations d'une valeur inférieure à 15€. Ils n'acceptent aucun cadeau ou invitation, quelle que soit son origine et sa valeur, dont ils estiment qu'il serait de nature à les placer en situation de conflit d'intérêts. Les cadeaux protocolaires doivent être signalés au référent déontologue et font l'objet d'une déclaration obligatoire.

2. Ressources humaines et financières

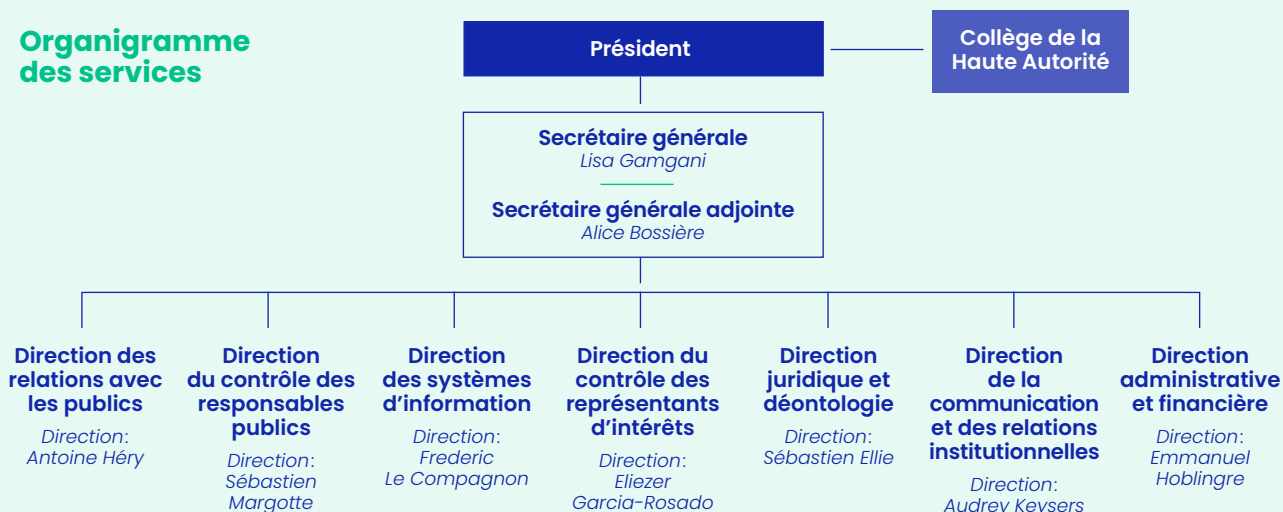
2.1 L'organisation des services

6. Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, décision du 1^{er} octobre 2019 portant organisation des services, publiée au *Journal officiel* du 4 octobre 2019

Au terme d'un processus de restructuration achevé en octobre 2019⁶, les services de la Haute Autorité s'organisent désormais autour de sept directions aux missions nettement définies.

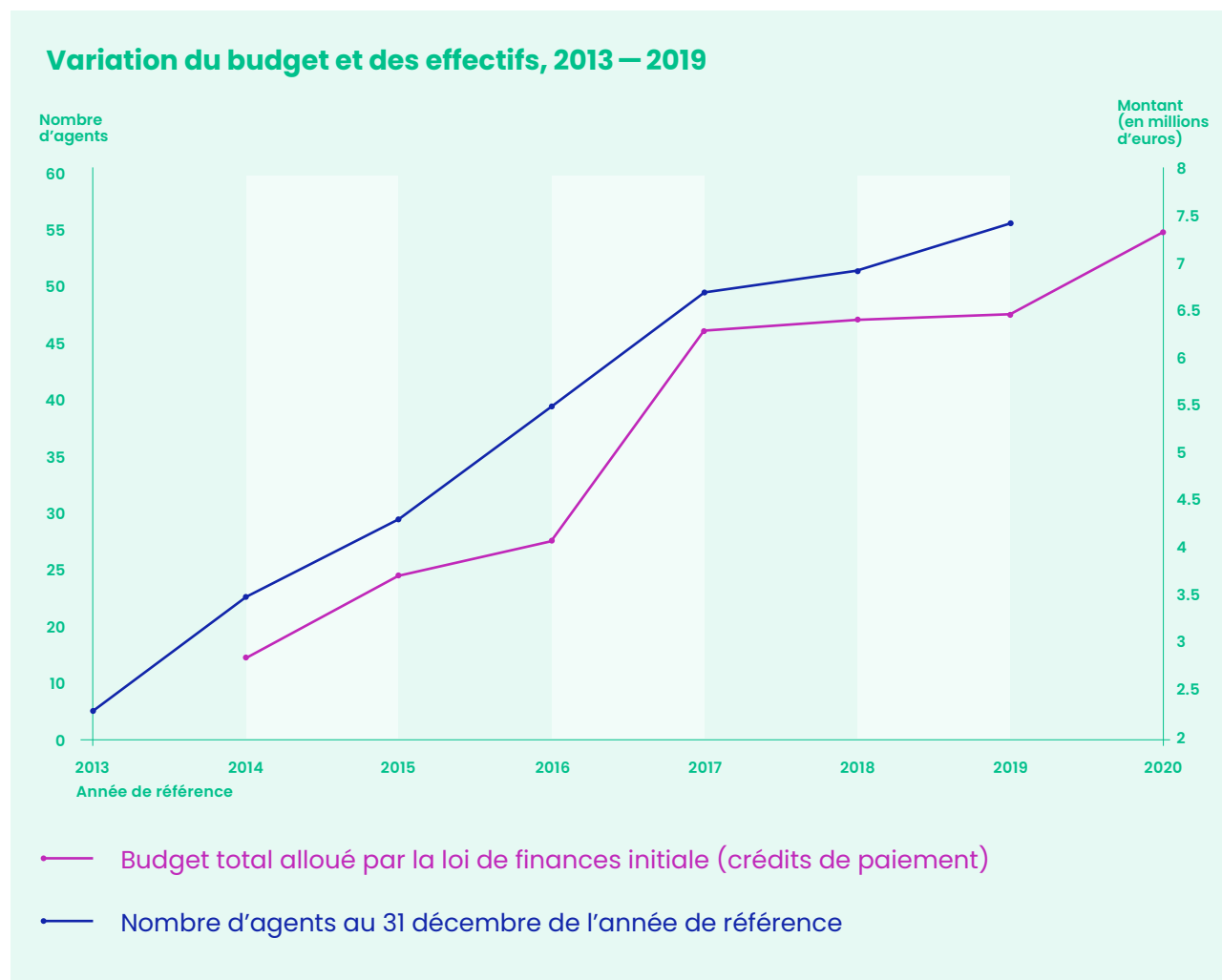
Cette réorganisation des services s'est accompagnée d'une mise à jour du règlement intérieur, dont la dernière version datait du 16 mai 2018.

Organigramme des services



2.2 La gestion administrative et financière

Le budget de la Haute Autorité est voté par le Parlement en loi de finances, dans le cadre du programme 308 de la mission « Direction de l'action du Gouvernement ».

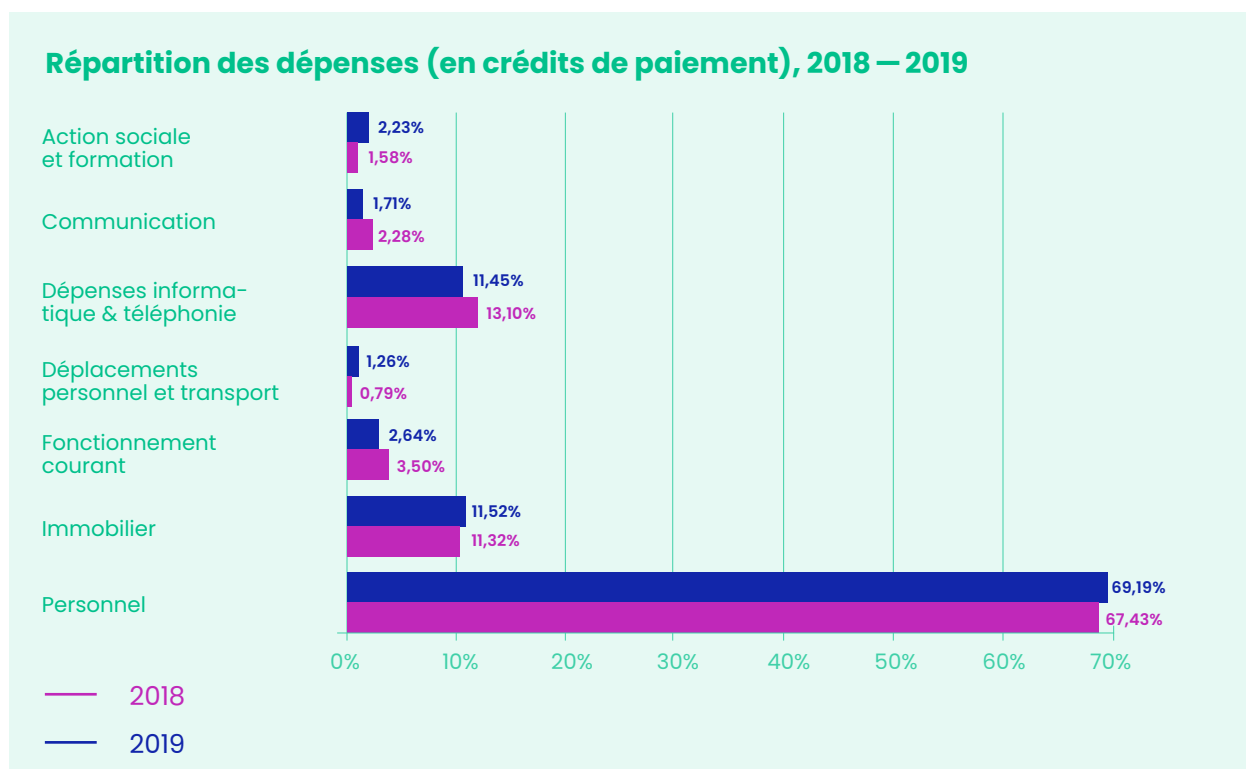


Depuis sa création, les moyens budgétaires de la Haute Autorité ont été régulièrement abondés afin d'accompagner la montée en puissance de l'activité de la structure et de répondre à l'attribution successive de nouvelles compétences. Ils seront confortés en 2020.

En 2019, la Haute Autorité a été dotée, après mise en réserve, de 6,3 millions d'euros. Elle a connu une augmentation notable de ses dépenses, atteignant 6,02 millions d'euros, contre 5,53 millions d'euros en 2018. La très bonne exécution de ses crédits (96%) est à mettre à l'actif de cette augmentation, signe des besoins constants de la Haute Autorité.

Deux événements importants sont à prendre en considération dans l'exécution financière de 2019. D'abord, l'installation dans de nouveaux locaux au sein du même immeuble de la rue de Richelieu a induit une augmentation des surfaces prises à bail. Par ailleurs, la perspective du transfert de compétences de la Commission de déontologie de la fonction publique vers la Haute Autorité a rendu nécessaire la réalisation de certains travaux d'aménagement et de remise aux normes des nouveaux espaces.

La masse salariale continue d'occuper une part prépondérante dans les dépenses de la Haute Autorité (4,06 millions d'euros en 2019, contre 3,83 millions d'euros en 2018). Les autres principaux postes de dépenses restent l'immobilier et l'informatique qui représentent, à eux deux, environ 75% des dépenses de fonctionnement de la Haute Autorité. En particulier, les dépenses importantes engagées dans l'informatique s'expliquent par la nécessité, pour la Haute Autorité, de maintenir et développer la sécurité et la publicité des informations dont elle a la charge.



Le délai de paiement moyen est inférieur à 15 jours et le taux de dématérialisation du circuit de la dépense atteint 92% en 2019 (contre un taux de 77% pour l'État dans sa globalité).

Dans une logique de rationalisation de ses dépenses, la Haute Autorité réalise l'essentiel de ses achats via les marchés publiés mutualisés des services du Premier ministre et de l'UGAP (Union des groupements d'achats publics).

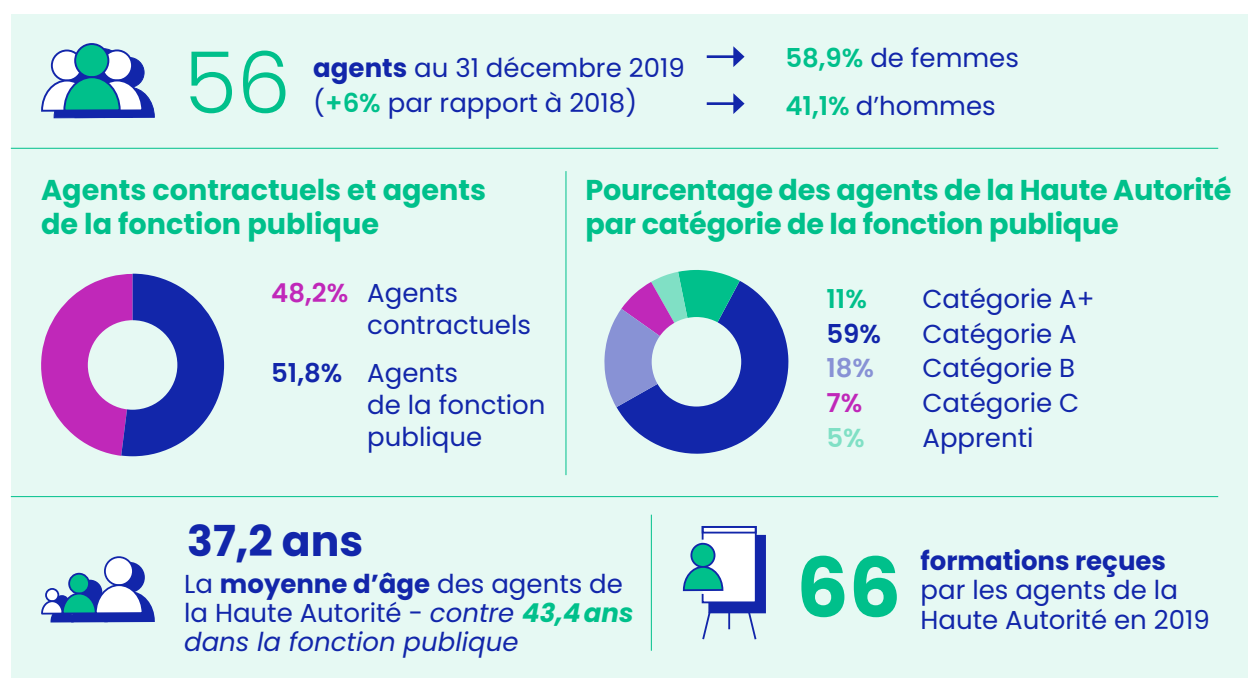
2.3 Les ressources humaines

La Haute Autorité employait au 31 décembre 2019 56 agents (soit 51 emplois équivalent temps plein, dits «ETP»), un chiffre en augmentation de 6% par rapport à 2018. Ces effectifs sont amenés à croître : la loi de finances pour 2020 a accordé à la Haute Autorité 57 ETP, afin d'accompagner le développement de son activité de conseil aux déclarants et de contrôle des représentants d'intérêts.

Les offres d'emploi à pourvoir à la Haute Autorité sont publiées sur son site Internet et relayées sur les réseaux sociaux, ainsi que sur la plateforme de recrutement commune de la fonction publique française, Place de l'emploi public.

Le profil des agents

Le profil des agents demeure stable par rapport à l'année précédente, tant du point de vue de leur statut – avec une quasi-parité entre contractuels et agents de la fonction publique – que de l'âge moyen, inférieur de six ans à la moyenne nationale de la fonction publique (43,4 ans).



Vie interne de la Haute Autorité

En 2019, la vie interne de la Haute Autorité a été ponctuée par des temps d'échanges, participant à renforcer la cohésion de ses équipes. Un séminaire de travail, regroupant tous les agents, a été organisé en février, suivi d'une visite de la Cour de cassation. À l'occasion de la Journée internationale des droits des femmes le 8 mars, une conférence-débat a été organisée avec la dessinatrice Emma, abordant notamment les inégalités femmes-hommes et la charge mentale.

La loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique et la rénovation du cadre déontologique de la sphère publique

La loi du 6 août 2019 de transformation de la vie publique⁷ opère une profonde modification du contrôle déontologique des agents publics.

Le contexte d'adoption de la réforme

Dès 2011, la Commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts, présidée par Jean-Marc Sauvé, préconisait déjà la mise en place d'une unique « *autorité de déontologie de la vie publique* »⁸. La Commission de déontologie de la fonction publique et la Haute Autorité avaient en effet des champs de compétences, ainsi que des méthodes de travail et de fonctionnement, qui se rapprochaient sur de nombreux points.

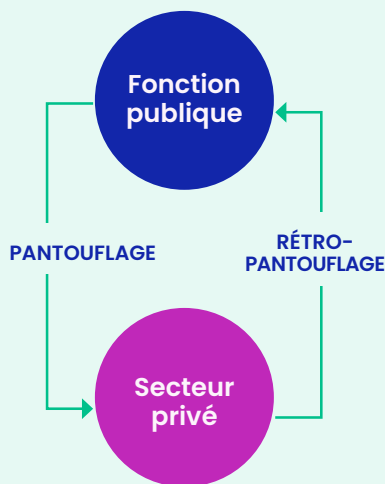
Le projet de loi, présenté en conseil des ministres le 27 mars 2019, se donnait pour objectif de « *simplifier la transparence et l'équité du cadre de gestion des agents publics* » et de fluidifier le « *parcours des agents publics entre le*

secteur public et le secteur privé » en facilitant les saisines. La reconversion professionnelle des agents publics dans le secteur privé, mais aussi leur retour dans le secteur public (*cf. encadré*), sont en effet désormais des pratiques de plus en plus courantes parmi les responsables publics. Les risques déontologiques qui les accompagnent sont aussi plus importants. Cette recomposition de l'action publique nécessite un encadrement juridique renforcé, ce qu'intègre le projet de loi en instaurant des garde-fous déontologiques, à la fois « *corollaire[s] de l'encouragement aux mobilités public-privé* »⁹ et garants de la neutralité, de l'efficacité et de la continuité des services publics.

La suppression de la Commission de déontologie de la fonction publique et le transfert de certaines de ses missions à la Haute Autorité n'étaient pas prévus par le projet de loi initial. Ces évolutions se sont imposées au cours des travaux législatifs, à raison d'un dispositif qui,

n'établissant pas de priorité eu égard à la nature et au niveau hiérarchique de certaines fonctions, conduisait à un nombre de saisines conséquent, difficilement gérable pour la Commission au regard de ses moyens. Celle-ci était ainsi amenée à traiter plus de 7 000 saisines par an, pour lesquelles une majorité d'avis tacites étaient rendus (58%¹⁰).

7. Loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique
8. Projet de loi de transformation de la fonction publique – Exposé des motifs
9. Dossier de presse – Transformer la fonction publique, p.25
10. Rapport d'activité 2018 de la Commission de déontologie de la fonction publique. Sur 7 695 dossiers, 4 449 avis tacites ont été exprimés, soit 58%.



Le « pantouflage »

Le pantouflage désigne la pratique consistant, pour un haut fonctionnaire ou agent public, à réaliser une reconversion professionnelle, provisoire ou définitive, vers le secteur privé. Le terme désignait à l'origine, dans le vocabulaire des polytechniciens, le fait d'entrer dans la « pantoufle » en renonçant à l'exercice de charges publiques, par opposition à la « botte », qui désignait les carrières civiles au sein de l'État. Par corrélation, le « rétro-pantouflage » représente le fait, pour un fonctionnaire ou agent public ayant réalisé une mobilité vers le secteur privé, de revenir à la fonction publique.

Le terme de « pantouflage » présente aujourd'hui une connotation négative, alors que les échanges entre le secteur public et le secteur privé peuvent être un atout pour la vie publique, à condition qu'ils soient encadrés et contrôlés. La Haute Autorité s'attache ainsi à utiliser les termes de reconversion professionnelle ou de mobilité public/privé, à la fois plus neutres et plus représentatifs de la pratique actuelle.

Nécessaires à la vitalité de la fonction publique, ces formes de mobilités professionnelles suscitent parfois des situations de conflits d'intérêts pouvant *in fine* « porter atteinte à l'exercice indépendant, impartial et objectif »¹¹ des fonctions publiques. Ces pratiques peuvent aussi donner lieu à des infractions à la probité, telle que la prise illégale d'intérêts. Si ce phénomène concerne hypothétiquement tous les emplois publics, ces enjeux déontologiques sont particulièrement importants pour les emplois de la haute fonction publique, qui impliquent un niveau de responsabilité conséquent.

Outre les prérogatives conférées à la Haute Autorité dans le contrôle de la mobilité des agents publics, la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique prévoit que le Gouvernement remette au Parlement un rapport annuel sur l'état de la fonction publique, comprenant notamment une annexe précisant « la situation des élèves et des membres des corps » recrutés au sein des hautes écoles du service public français, et particulièrement un état des lieux concernant leur obligation de servir.

11. Article 25 bis de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, dite Le Pors

La réforme du contrôle déontologique des fonctionnaires et agents publics

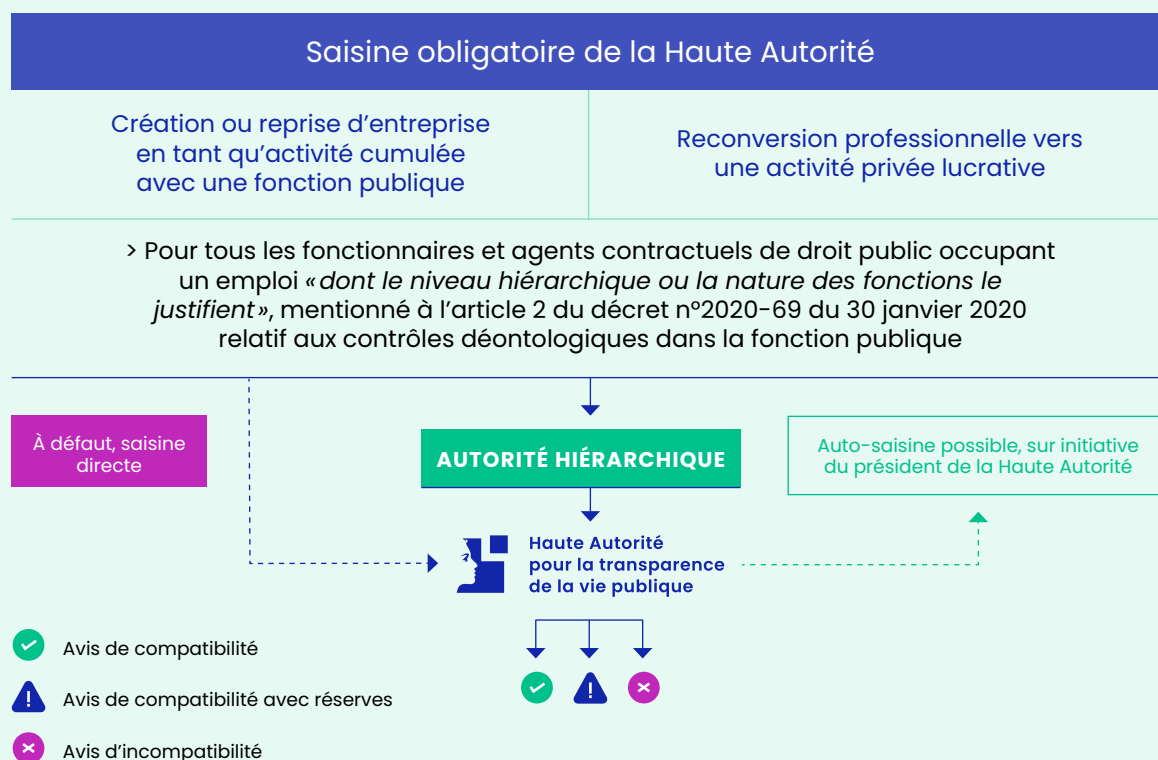
La loi du 6 août 2019 confère à la Haute Autorité de nouvelles fonctions de contrôle et de conseil déontologique à l'égard des fonctionnaires et agents publics, redéfinissant profondément son champ d'action. Ce contrôle concerne en premier lieu les projets de cumul d'activités avec des fonctions publiques ou de reconversion dans le secteur privé. Par ailleurs, un nouveau dispositif a été instauré : le contrôle dit de pré-nomination. Ce dispositif préventif concerne le retour d'un agent public (en détachement ou en disponibilité) ou le recrutement d'un agent contractuel au sein de la fonction publique, dès lors que la personne concernée a exercé une activité privée lucrative dans les trois ans précédant sa nomination.

Le contrôle des projets de création ou reprise d'entreprise et de reconversion dans le secteur privé lucratif

Contrairement au dispositif qu'il remplace, dans lequel la saisine de la Commission de déontologie était obligatoire pour tous les fonctionnaires et agents publics portant un projet de création ou de reprise d'entreprise, ou de reconversion professionnelle vers une activité privée lucrative, le nouveau contrôle par la Haute Autorité sera axé sur les fonctions les plus stratégiques et les situations les plus complexes, selon un principe de subsidiarité.

Le législateur a en effet souhaité responsabiliser les administrations, chargées de s'assurer du respect des obligations déontologiques de leurs agents, et concentrer les efforts de contrôle de la Haute Autorité sur les emplois les plus sensibles, ceux dont

Création ou reprise d'entreprise en tant qu'activité cumulée avec une fonction publique ou reconversion professionnelle vers une activité privée lucrative



«le niveau hiérarchique ou la nature des fonctions le justifient», tels que répertoriés à l'article 2 du décret du 30 janvier 2020¹²: ce sont notamment toutes les fonctions dont la nomination nécessite le dépôt d'une déclaration d'intérêts ou de situation patrimoniale, ainsi que certaines fonctions d'une importance particulière, telles que celles de membre du Conseil d'État, de magistrat administratif et de magistrat financier. Les titulaires de ces fonctions sont tenus d'informer leur autorité hiérarchique de leur projet, laquelle devra désormais obligatoirement saisir la Haute Autorité.

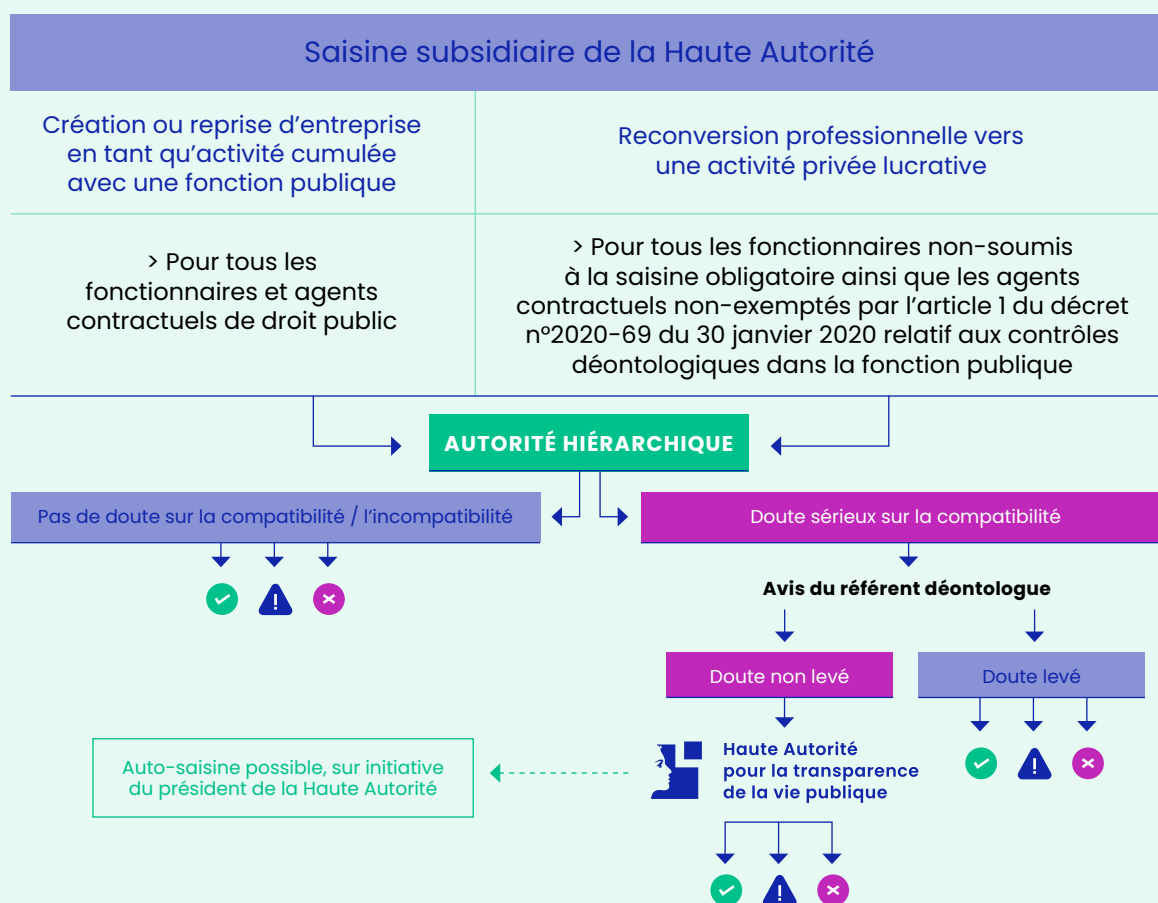
En revanche, le champ d'application du contrôle subsidiaire exercé par la Haute Autorité varie pour ces deux types de contrôle. Certaines catégories d'agents contractuels sont en effet exclues¹³ du contrôle subsidiaire de la reconversion vers le secteur privé, tandis que le contrôle

subsidiaire des projets de création ou reprise d'entreprise s'applique potentiellement à tous les fonctionnaires et agents publics, dans la continuité des missions exercées par la Commission de déontologie de la fonction publique.

Dans les deux cas, le contrôle déontologique sera réalisé, en premier lieu, par l'autorité hiérarchique de l'agent concerné. En cas de doute sérieux sur la compatibilité du projet, l'autorité hiérarchique pourra solliciter l'avis du référent déontologue de la structure concernée. Si l'analyse que réalise celui-ci ne permet pas de lever ce doute, alors l'autorité hiérarchique de l'agent sollicitera la Haute Autorité.

¹². Article 2 du décret n°2020-69 du 30 janvier 2020 relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique

¹³. Article 1 du décret n°2020-69 du 30 janvier 2020 relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique



L'instauration d'un nouveau dispositif de contrôle a priori

Le contrôle de pré-nomination encadre le retour de fonctionnaires après une mobilité ou le recrutement d'agents contractuels, dès lors que la personne

concernée a exercé des fonctions dans le secteur privé au cours des trois années précédant la nomination. Lorsque ce projet de nomination relève des catégories d'emploi énumérées au II. de l'article 11 de la loi du 20 avril 2016 et au V. de l'article 25 *octies* de la loi du 13 juillet 1983,

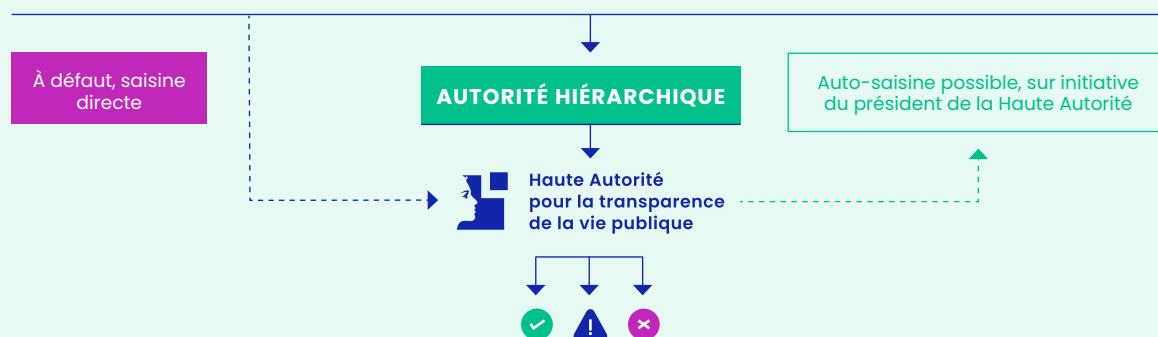
Contrôle préalable à la nomination d'un agent ayant exercé des fonctions dans le secteur privé au cours des trois années précédant la nomination

Saisine obligatoire de la Haute Autorité

Contrôle préalable à la nomination

> Pour les fonctionnaires ou agents contractuels de droit public occupant les emplois suivants :

- Collaborateurs du Président de la République et membres des cabinets ministériels
- Directeur d'administration centrale et dirigeant d'un établissement public administratif dont la nomination relève d'un décret en conseil des ministres
- Directeur général des services de région, département, commune de plus de 40 000 habitants et EPCI à fiscalité propre de plus de 40 000 habitants
- Directeur d'un établissement public hospitalier doté d'un budget de plus de 200 millions d'euros



Avis de compatibilité



Avis de compatibilité avec réserves



Avis d'incompatibilité

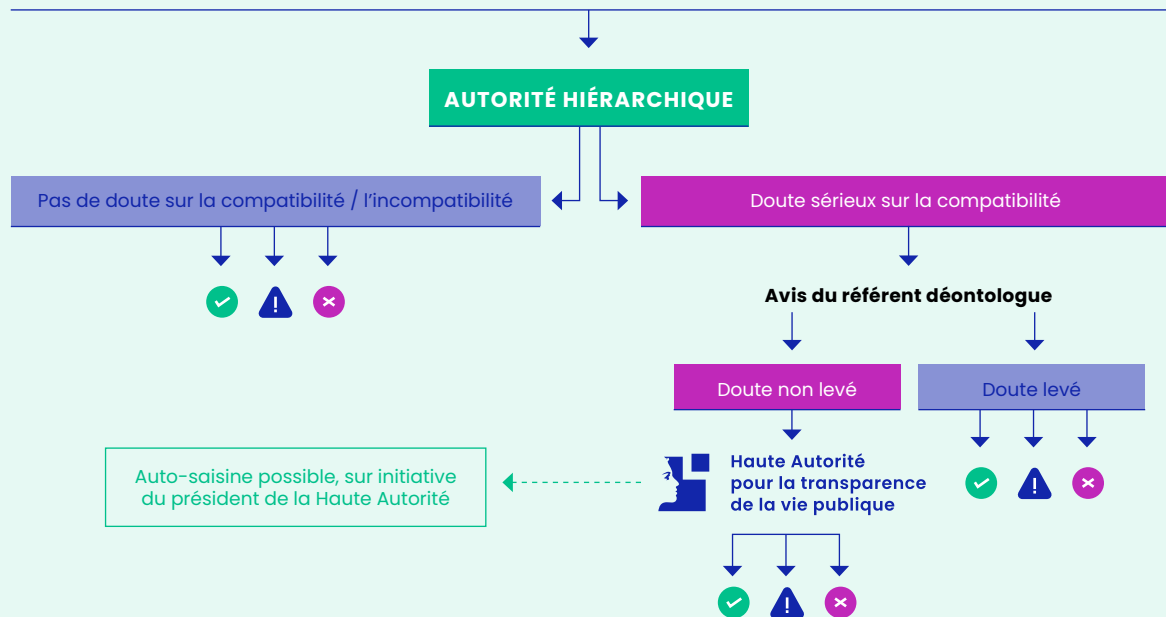
l'autorité hiérarchique est tenue de saisir obligatoirement la Haute Autorité pour avis avant de procéder à une nomination. La Haute Autorité vérifie à cette occasion la compatibilité des activités exercées dans le secteur privé avec les fonctions publiques envisagées.

La Haute Autorité peut également être saisie en vertu du schéma général subsidiaire, lorsqu'une autorité hiérarchique a un doute sérieux quant à la nomination d'une personne dans « *un emploi dont le niveau hiérarchique ou la nature des fonctions le justifient* ».

Saisine subsidiaire de la Haute Autorité

Contrôle préalable à la nomination

> Pour tous les fonctionnaires et agents contractuels de droit public occupant un emploi « *dont le niveau hiérarchique ou la nature des fonctions le justifient* », mentionné à l'article 2 du décret n°2020-69 du 30 janvier 2020 relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique¹⁴



14. Cf. Annexe 4, p. 150

Les décrets d'application des 22 et 30 janvier 2020

Deux décrets d'application de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique ont été publiés au *Journal officiel* en janvier 2020, apportant des précisions substantielles sur le champ des agents publics assujettis à ces nouveaux contrôles. En premier lieu, le décret du 22 janvier 2020¹⁵ abaisse les seuils relatifs à l'obligation de transmission d'une déclaration d'intérêts. Sont désormais assujettis les directeurs généraux et directeurs généraux adjoints des services, ainsi que les directeurs généraux des services techniques des communes et établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 40 000 habitants (contre 80 000 auparavant). En outre, le décret précise les modalités de transmission et les destinataires des déclarations d'intérêts initiales et modificatives.

Le décret du 30 janvier 2020¹⁶ apporte quant à lui des précisions importantes pour la conduite des missions transférées

à la Haute Autorité et effectives à compter du 1^{er} février 2020. Il circonscrit le champ d'application des contrôles déontologiques réalisés à l'égard des projets de création ou reprise d'entreprise, de reconversion professionnelle vers le secteur privé et de pré-nomination, en précisant notamment les emplois « *dont le niveau hiérarchique ou la nature des fonctions* » justifient de tels contrôles.

Ces textes ont apporté davantage de clarté quant au périmètre des emplois et agents dont la Haute Autorité a désormais à connaître au titre de ses nouvelles missions, facilitant ainsi le travail d'identification et de recensement des nouvelles catégories d'agents publics soumis à son contrôle.

15. Décret n° 2020-37 du 22 janvier 2020 modifiant le décret n° 2016-1967 du 28 décembre 2016 relatif à l'obligation de transmission d'une déclaration d'intérêts prévue à l'article 25 *ter* de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires
16. Décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020 relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique

Le champ d'application des nouvelles compétences de la Haute Autorité

Création ou reprise d'entreprise — environ 14 000 emplois concernés par le contrôle déontologique obligatoire + Tous les autres emplois de la fonction publique concernés par le contrôle déontologique subsidaire	Nomination d'un agent ayant exercé des fonctions dans le secteur privé au cours des trois années précédant la nomination — environ 1 500 emplois concernés par le contrôle préalable obligatoire + environ 14 000 emplois concernés par le contrôle préalable subsidaire	Reconversion professionnelle vers le secteur privé — environ 14 000 emplois concernés par le contrôle déontologique obligatoire + Tous les autres emplois de la fonction publique à l'exception de ceux mentionnés et pourvus dans les conditions fixées par l'article 1^{er} du décret du 30 janvier 2020 concernés par le contrôle déontologique subsidaire
--	--	--

Les modalités des nouveaux contrôles déontologiques

Les délais de contrôle de la Haute Autorité

Types de contrôle	Délai sous lequel la Haute Autorité rend un avis		
	... sur saisine initiale de l'autorité hiérarchique / de nomination (saisine obligatoire ou subsidiaire)	... lorsqu'elle est sollicitée par l'autorité hiérarchique / de nomination pour un second avis *	... dans le cadre de l'auto-saisine de la Haute Autorité sur l'initiative du président dans un délai de trois mois
— Création ou reprise d'entreprise — Reconversion professionnelle vers une activité privée lucrative	2 mois	1 mois	2 mois
Nomination d'un agent ayant exercé des fonctions dans le secteur privé au cours des trois années précédant la nomination	15 jours	1 mois	2 mois

* L'autorité hiérarchique ou de nomination peut solliciter un second avis de la Haute Autorité, dans un délai d'un mois à compter de la notification du premier avis.

L'effet des avis de la Haute Autorité

Les avis de compatibilité avec réserves et d'incompatibilité lient l'administration et l'agent concerné. En revanche, l'administration n'est pas tenue de suivre un avis de compatibilité ; elle peut prendre une décision refusant à l'agent de créer une entreprise ou de rejoindre le secteur privé, notamment pour des raisons liées aux besoins du service.

Les agents publics et fonctionnaires ne respectant pas ces avis s'exposent à des sanctions disciplinaires et, pour les agents partant à la retraite, à des retenues sur leur pension pouvant aller jusqu'à 20 % de son montant. Les agents contractuels,

quant à eux, s'exposent à une rupture de contrat immédiate et à l'impossibilité d'être recrutés dans la fonction publique pendant une période de trois ans.

Enfin, la Haute Autorité peut s'autosaisir, à l'initiative de son président, dans un délai de trois mois à compter de :

- la création ou la reprise par un fonctionnaire ou agent public d'une entreprise ;
- du début d'une activité dans le secteur privé ;
- du jour où elle a pris connaissance d'un manquement à l'obligation de saisine par une administration.

Partie II

Contrôler les déclarations des responsables publics



1. Bilan des déclarations de patrimoine et d'intérêts

- 1.1** Les déclarations de patrimoine et d'intérêts reçues en 2019 **38**
- 1.2** Le contrôle des obligations déclaratives **39**
- 1.3** Le contrôle du contenu des déclarations **40**

2. L'issue du contrôle patrimonial en 2019

- 2.1** Les suites possibles au contrôle **45**
- 2.2** Focus sur le contrôle patrimonial de certains responsables publics **48**

3. Un rôle de conseil et de sensibilisation des responsables publics

- 3.1** Mise à jour du guide du déclarant **50**
- 3.2** L'accompagnement des responsables publics **52**
- 3.3** L'édition de nouvelles brochures d'information **52**

4. La publicité des déclarations de patrimoine et d'intérêts des responsables publics

- 4.1** Un régime de publicité dual **53**
- 4.2** L'enjeu de la publication des déclarations de patrimoine des parlementaires en préfecture **56**

La Haute Autorité a en charge la collecte et le contrôle des déclarations de patrimoine et d'intérêts que près de 15 000 responsables publics, membres du Gouvernement, élus et hauts fonctionnaires, doivent déposer au début et à la fin de leurs fonctions.

Le contrôle des déclarations de situation patrimoniale, déposées au début et à la fin des fonctions, vise à examiner la variation de patrimoine afin de détecter et signaler à la justice un éventuel enrichissement illicite.

Le contrôle des déclarations d'intérêts, qui sont déposées au début des fonctions, vise quant à lui à détecter et à prévenir les risques de conflits d'intérêts.

La vérification de l'exactitude et de l'exhaustivité de ces déclarations est un préalable indispensable à ces contrôles, la loi sanctionnant pénalement le fait pour un responsable public d'omettre une partie substantielle de son patrimoine ou de ses intérêts dans sa déclaration.

17. « Toute autorité constituée, tout officier public ou fonctionnaire qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance d'un crime ou d'un délit est tenu d'en donner avis sans délai au procureur de la République et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs. »

À l'occasion de ses contrôles, la Haute Autorité peut aussi être amenée à détecter d'éventuelles infractions à la probité, telles que la prise illégale d'intérêts, le détournement de fonds publics ou la concussion, qui font alors l'objet d'une transmission au procureur de la République sur le fondement de l'article 40 du code de procédure pénale¹⁷.

1. Bilan des déclarations de patrimoine et d'intérêts

1.1 Les déclarations de patrimoine et d'intérêts reçues en 2019

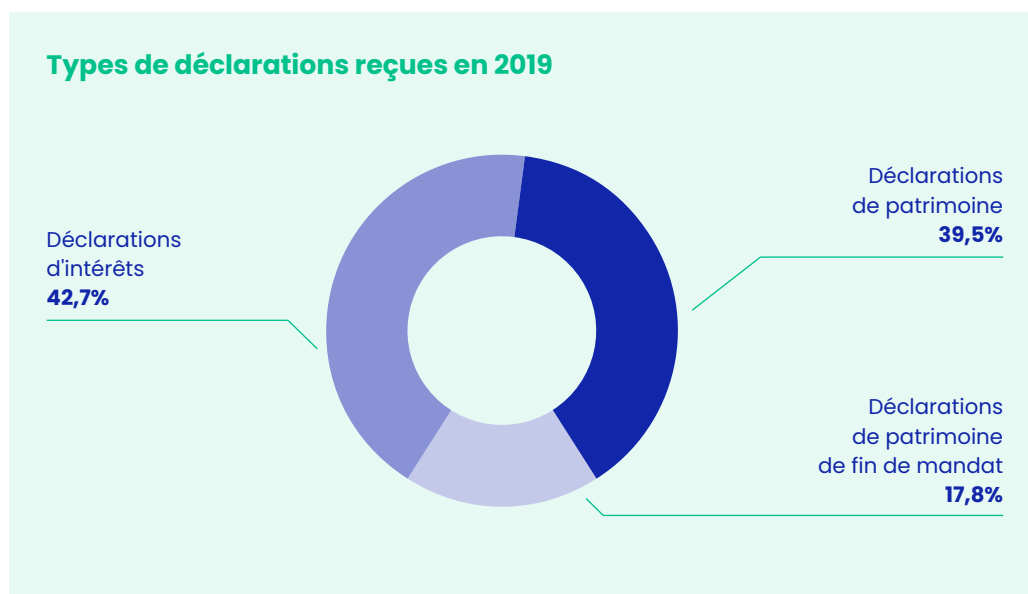
En 2019, 5 360 déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts ont été reçues, concernant 2 688 responsables publics :

- 2 116 déclarations de patrimoine (initiales et modificatives) ;

- 954 déclarations de patrimoine de fin de mandat ou de fonctions ;
- 2 290 déclarations d'intérêts (initiales et modificatives).

Le nombre de déclarations déposées auprès de la Haute Autorité dépend en grande partie du calendrier électoral. Ce chiffre est ainsi en léger recul par rapport à 2018 (5 787), malgré l'élection des 74 représentants français au Parlement européen en mai, et représente une baisse de près de 50% par rapport à 2017 (10 622), année marquée par trois élections majeures.

En 2020, le nombre de déclarations attendues devrait être en forte augmentation, sous l'effet des élections municipales, dont le premier tour a eu lieu le 15 mars 2020, et du renouvellement des sénateurs de la série 2 attendu en septembre. Le report du second tour des élections municipales et des élections sénatoriales aura pour conséquence de déplacer le flux de déclarations attendues vers la fin de l'année 2020 et l'année 2021.



1.2 Le contrôle des obligations déclaratives

Les responsables entrant dans le champ de la Haute Autorité ont deux mois à partir de leur élection ou de leur nomination pour déposer leurs déclarations de patrimoine et d'intérêts. Les déclarations de patrimoine de fin de fonctions doivent être déposées dans les deux mois suivant la fin des fonctions. Ce délai diffère toutefois pour les parlementaires (entre sept et six mois avant la fin du mandat) et les élus locaux (entre deux et un mois avant la fin du mandat).



682 relances



165 injonctions



**9 transmissions
au parquet
pour défaut
de déclaration**

Enfin, les modifications substantielles du patrimoine (succession, donation, mariage, divorce, emprunt contracté ou remboursé, etc.) ou des intérêts (nouvelle activité professionnelle, nouvelle fonction dirigeante, changement de collaborateur parlementaire, etc.) doivent faire l'objet d'une notification dans un délai de deux mois (un mois pour les membres du Gouvernement) pour mettre à jour les déclarations.

Si un responsable public ne respecte pas le délai de dépôt d'une déclaration, une première relance amiable est envoyée, lui notifiant de régulariser sa situation sous huit jours. Sans réponse de sa part, la loi prévoit que le collège de la Haute Autorité adopte une injonction tendant à ce que les déclarations lui soient transmises dans un délai d'un mois à compter de la notification de l'injonction.

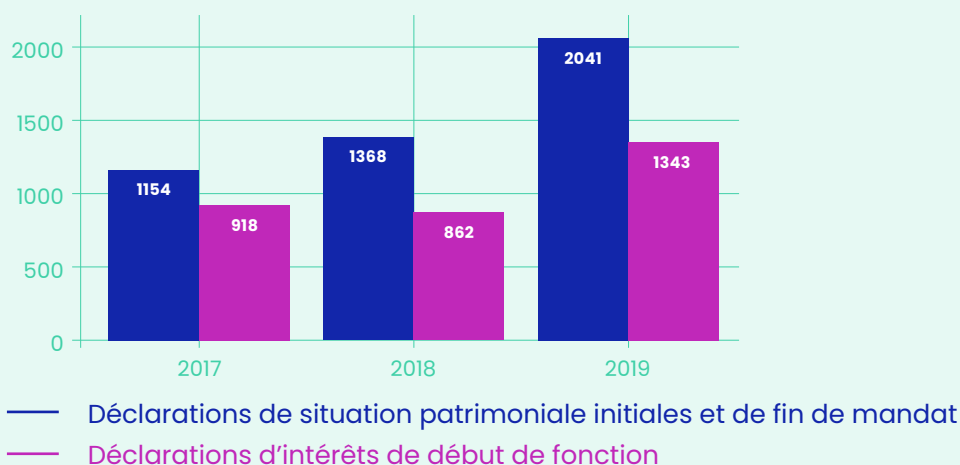
À la suite des 682 relances amiables envoyées en 2019, 165 injonctions ont dû être émises à l'encontre de déclarants qui n'avaient pas régularisé leur situation. La loi prévoit que les personnes concernées par une injonction ont alors un mois pour déposer, sous peine d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende.

La très grande majorité des retardataires a régularisé sa situation après réception de l'injonction. Les dossiers de neuf responsables publics ayant refusé de se mettre en conformité malgré les relances ont ainsi été transmis au parquet, ce qui représente 1,3% des responsables publics ayant fait l'objet d'une relance.

1.3 Le contrôle du contenu des déclarations

*Une diminution des délais de contrôle
malgré des contraintes persistantes*

**Nombre de déclarations de situation patrimoniale
et de déclarations d'intérêts contrôlées, 2017 - 2019**



Les lois du 11 octobre 2013 ont doté la Haute Autorité de moyens d'enquête administrative afin de contrôler efficacement les informations déclarées par les responsables publics. Depuis 2016¹⁸, la Haute Autorité bénéficie d'un accès direct à quatre bases de données¹⁹ de l'administration fiscale dans le cadre de l'examen des déclarations de patrimoine. Il s'agit d'une avancée importante, ayant permis de réduire considérablement les délais de contrôle tout en limitant le nombre de demandes adressé à la Direction générale des finances publiques (DGFIP).

Les services de la Haute Autorité peuvent également requérir des responsables publics leurs déclarations d'impôts sur le revenu.

Des évolutions organisationnelles et la conception d'un nouvel outil informatique interne (« DELTA ») pour l'étude de la variation de patrimoine ont permis de faciliter le travail quotidien des agents de la Haute Autorité. Cela s'est traduit par une augmentation du nombre de contrôles par agents et une diminution de la durée moyenne du temps de travail pour un examen patrimonial. En 2019, le délai de contrôle moyen d'une déclaration était de 109 jours.

La Haute Autorité ne possède cependant pas de droit de communication autonome dans les cas où elle a besoin d'éléments détenus par d'autres administrations, entreprises et établissements bancaires. Elle doit donc passer par le canal de l'administration fiscale qui, déliée du secret professionnel à son égard, peut obtenir les éléments demandés. En 2019, la Haute Autorité a adressé 202 demandes complémentaires à la DGFIP²⁰. L'obligation de recourir à l'intermédiation de la DGFIP pour ces demandes mobilise inutilement les effectifs de l'administration fiscale et ralentit considérablement les contrôles.

Cette situation demeure inédite parmi les autorités administratives indépendantes et les autres acteurs institutionnels de l'intégrité. Le droit de communication dont bénéficie l'Autorité de la concurrence²¹ pourrait notamment être adapté aux spécificités de la Haute Autorité, qui serait alors en mesure d'exiger la communication et obtenir ou prendre copie, par tout moyen et sur tout support, des comptes bancaires, bilans et comptes de résultats, actes de propriété, justificatifs de paiement, ou tout autre document, entre quelques mains qu'ils se trouvent, propres à faciliter l'accomplissement de sa mission. Elle pourrait également exiger la mise à disposition des moyens indispensables pour effectuer les vérifications qui lui incombent, et recueillir, sur place ou sur convocation, tout renseignement, document ou toute justification nécessaire au contrôle. En pratique, ce droit de communication devrait concerner tout particulièrement les établissements bancaires et financiers, les compagnies d'assurances, les administrations d'État, les collectivités territoriales, les établissements publics et toute personne chargée d'une mission de service public.

18. Loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 précisée par le décret 2017-19 du 9 janvier 2017

19. Les bases de données utilisées directement par la Haute Autorité sont la base nationale des données patrimoniales (BNDP) ; PATRIM, qui permet d'estimer la valeur des biens immobiliers ; FICOBA, une application alimentée par les établissements bancaires qui permet aux services de connaître les comptes détenus par le déclarant ; ainsi que FICOVIE, une application équivalente à FICOBA s'agissant des contrats d'assurance-vie.

20. Ce chiffre comprend à la fois les demandes d'information adressées à la DGFIP elle-même, pour des informations qu'elle détient en propre ; mais également les demandes d'information à destination d'entités tierces, pour lesquelles la DGFIP officie comme canal de transmission.

21. Article L. 450-3 du code de commerce

Gage d'indépendance, le droit de communication autonome permettrait un traitement plus efficace et rapide des déclarations. Il limiterait également les doublons, les procédures patrimoniales et fiscales étant parfois redondantes, ce qui peut susciter une forme de confusion chez certains déclarants. Sans être limité au seul contrôle patrimonial, ce droit de communication devrait, pour être cohérent, être étendu aux contrôles des intérêts et de la reconversion professionnelle des responsables publics dans le secteur privé, ainsi qu'au contrôle des représentants d'intérêts.

PROPOSITION N°1

PERMETTRE À LA HAUTE AUTORITÉ D'OBTENIR DIRECTEMENT COMMUNICATION, AUPRÈS NOTAMMENT DES ÉTABLISSEMENTS BANCAIRES ET FINANCIERS, DES COMPAGNIES D'ASSURANCES, DES ADMINISTRATIONS DE L'ÉTAT, DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES, DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS AINSI QUE DE TOUTE PERSONNE CHARGÉE D'UNE MISSION DE SERVICE PUBLIC, DES INFORMATIONS NÉCESSAIRES À L'EXERCICE DE SES MISSIONS DE CONTRÔLE, DANS LE RESPECT DES GARANTIES EXIGÉES PAR LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL²².

22. En 2017, le Conseil constitutionnel avait censuré l'octroi, par la loi n°2017-1139 du 15 septembre 2017 de confiance dans la vie politique, d'un droit de communication autonome à la Haute Autorité, au motif qu'il aurait permis à celle-ci de se faire communiquer les données de connexion de ses déclarants. Cf. Cons. const., 8 septembre 2017, déc. 2017-752 DC

Des échanges accrus avec les déclarants

Le principe du contradictoire guide l'action de la Haute Autorité qui s'est attachée, depuis sa création, à engager un dialogue constant avec les responsables publics. Ces derniers ont en effet la possibilité, à chaque étape du contrôle, de communiquer des éléments complémentaires et de fournir des pièces justificatives. En cas d'omission importante dans la déclaration de patrimoine ou d'intérêts, ils peuvent notamment faire valoir leurs observations avant que leur déclaration ne soit assortie d'une appréciation et avant toute transmission au parquet. Ils ont également la possibilité de demander à être auditionné par le rapporteur en charge de leur dossier.

Lors de l'instruction préliminaire des dossiers, les services échangent très fréquemment avec les responsables publics pour leur demander des informations complémentaires relevant aussi bien de leur situation patrimoniale que de leurs intérêts. 1012 demandes d'informations complémentaires ont été adressées aux responsables publics par les services de la Haute Autorité en 2019, contre 684 en 2018. Le taux de réponse demeure encore cette année supérieur à 99%, cet engagement des déclarants démontrant à la fois une meilleure appropriation de leurs obligations déclaratives et une volonté accrue d'être en conformité. 16 injonctions pour obtenir des éléments complémentaires ont toutefois dû être émises : tous les responsables publics ont répondu, ce qui a permis de clore leur contrôle.

2. L'issue du contrôle patrimonial en 2019

Les orientations du plan de contrôle 2019

Le collège de la Haute Autorité adopte chaque année un plan de contrôle qui définit les orientations stratégiques du contrôle, ciblant certaines catégories de responsables publics en raison de leur forte exposition et de leurs responsabilités. Les efforts des services se sont donc concentrés cette année sur :

- les responsables publics entrant pour la première fois dans le champ de contrôle de la Haute Autorité afin d'avoir une photographie exacte de leur patrimoine et prévenir en amont tout risque de conflit d'intérêts ;
- les déclarants cessant définitivement leurs fonctions publiques, afin de contrôler la variation de leur patrimoine ;
- les 74 représentants français élus au Parlement européen en mai.

La fin de l'année 2020 devrait être marquée par les dépôts liés aux élections municipales avec le renouvellement attendu des exécutifs de communes et des dirigeants d'établissements publics de coopération intercommunale (et avec eux celui de leur cabinet), ainsi que d'organes dirigeants de sociétés publiques locales.

État des lieux des déclarations examinées en 2019



2 308

déclarations de patrimoine contrôlées

- **2041** déclarations initiales et de fin de mandat sur **2267** contrôles engagés
- **267** déclarations modificatives



3 070

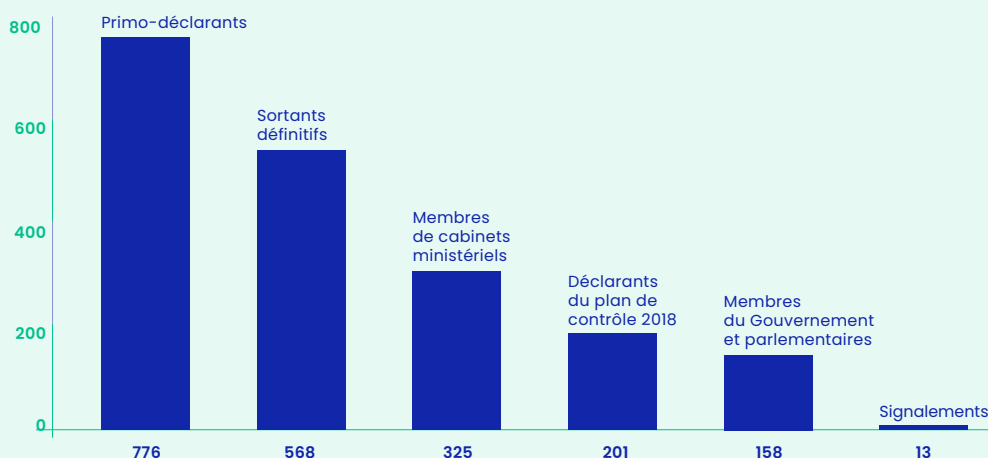
déclarations de patrimoine déposées en 2019*

* Ce chiffre comprend à la fois les déclarations de situation patrimoniale initiales, de fin de mandat, ainsi que les déclarations modificatives.

748

examens de variations de patrimoine

Typologie des contrôles de déclaration de patrimoine terminés en 2019



23. Cf. p. 116

24. 56 signalements se sont avérés non-recevables, faute, par exemple, d'être raisonnablement étayés ou de correspondre aux prérogatives de la Haute Autorité.

25. Les 13 contrôles de déclarations de patrimoine clos en 2019 ne sont pas nécessairement corrélés aux 21 dossiers réouverts en 2019 à la suite de signalements extérieurs: certains de ces 13 contrôles clos en 2019 peuvent résulter de dossiers réouverts l'année précédente. De même, il faut comprendre que, sur les 21 dossiers réouverts, certains sont toujours en cours de contrôle.

Une hausse des signalements extérieurs

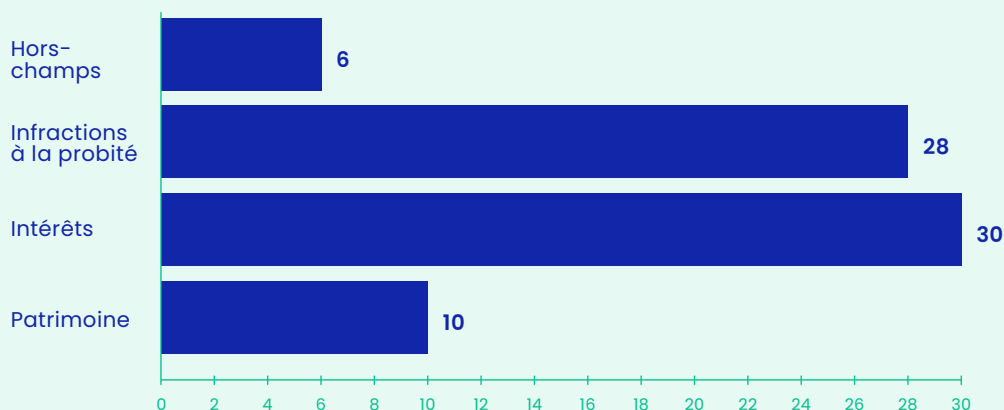
Un des motifs pouvant conduire les services de la Haute Autorité à engager un contrôle approfondi de certaines déclarations est la réception de signalements qui peuvent être extérieurs (c'est-à-dire émanant de citoyens, de journalistes ou encore de lanceurs d'alerte) ou transmis par des associations agréées²³. Chaque signalement fait l'objet d'une analyse systématique afin de vérifier si les manquements énoncés sont avérés. 77 signalements ont ainsi été reçus en 2019 dont 21 (soit 27%²⁴) ont eu pour conséquence une (ré)ouverture de contrôle d'un dossier²⁵. Des investigations plus poussées sont aussi menées, à l'initiative du président, de membres du collège ou des services, en fonction de recherches en source ouverte (articles de presse notamment).



74
signalements
extérieurs

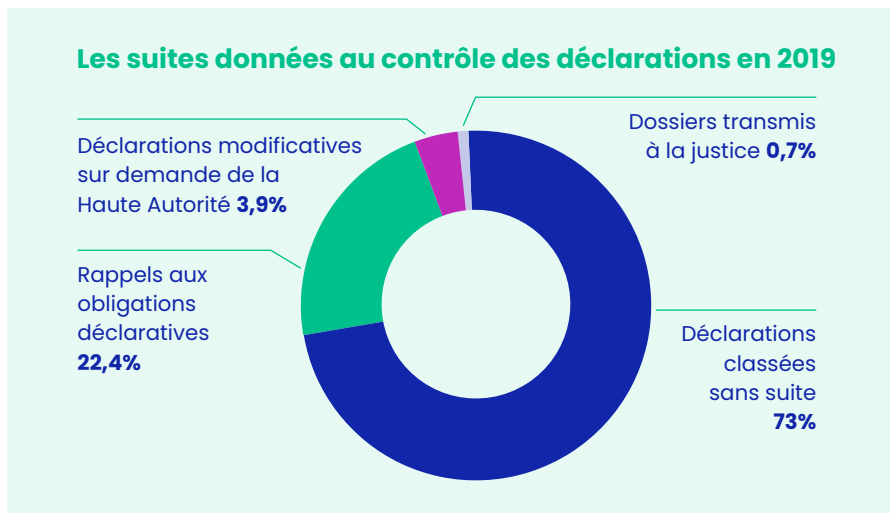
3
signalements
en provenance
d'associations
agréées

Typologie des manquements soulevés par les 74 signalements extérieurs reçus en 2019



2.1 Les suites possibles du contrôle²⁶

26. Les procédures de contrôle ont été exposées en détail dans les rapports d'activité précédents.



Lorsque l’instruction d’une déclaration par les services ne révèle pas de difficultés et que le collège la considère comme exhaustive, exacte et sincère, il décide, selon les dispositions légales, soit de la publier en l’état, soit de la classer sans suite. Sur les 3384 déclarations de patrimoine et d’intérêts contrôlées en 2019*, près de 73% ont été publiées en l’état ou classées sans suite.

* Hors déclarations modificatives.

S’agissant des déclarations n’étant pas exhaustives, exactes et sincères, lorsqu’il s’agit d’une déclaration devant être rendue publique, le collège peut inviter le responsable public à déposer une déclaration modificative afin de corriger les manquements relevés lors de l’instruction du dossier par les services, s’il estime que ces manquements ne justifient ni appréciation, ni transmission au parquet. 77 déclarations d’intérêts et 54 déclarations de patrimoine modificatives ont été demandées en 2019.

D’une façon générale, sur une période de six années, la Haute Autorité observe une amélioration progressive de la **qualité des déclarations** qui lui sont remises, tant en termes d’exhaustivité que de précision des informations renseignées.

Enfin, des rapporteurs issus des trois hautes juridictions²⁷ assistent ponctuellement la Haute Autorité lorsqu’une difficulté juridique ou une potentielle infraction apparaît lors de l’examen d’un dossier, soit en amont, par les services, soit par le collège. Cette procédure a concerné 69 dossiers en 2019. Le rapporteur assiste alors les services et produit un projet de délibération à l’attention du collège.

27. Conseil d’État, Cour de cassation, Cour des comptes.

L'appréciation sur une déclaration

La loi prévoit que la Haute Autorité peut assortir la publication des déclarations rendues publiques « *de toute appréciation qu'elle estime utile quant à [leur] exhaustivité, à [leur] exactitude et à [leur] sincérité* ». Le collège de la Haute Autorité a fait usage de cette procédure à deux reprises en 2019.

28. CE, Ass., 19 juillet 2019,
Mme L..., n°426389

Le Conseil d'État, par une décision du 19 juillet 2019²⁸, a précisé le contrôle des actes de droit souple émis par des autorités administratives indépendantes (*cf. encadré*). L'appréciation publique formulée par la Haute Autorité, relative à l'exhaustivité, l'exactitude et la sincérité d'une déclaration de patrimoine soumise par un parlementaire, a été reconnue comme un acte faisant grief, susceptible de recours devant le juge administratif.

29. Délibération n°2018-168
du 24 octobre 2018

L'appréciation publique sur une déclaration

À l'issue des élections législatives de 2017, la Haute Autorité a procédé au contrôle de la déclaration de situation patrimoniale déposée le 24 octobre 2017 par une députée nouvellement élue. Après un contrôle approfondi mené en lien avec l'administration fiscale, suivi d'échanges avec la déclarante, la Haute Autorité a conclu²⁹ à une sous-estimation de certains des biens immobiliers déclarés et décidé, en conséquence, de rendre publique la déclaration de situation patrimoniale de cette parlementaire et de l'assortir d'une appréciation soulignant les « *manquements constatés à l'exigence d'exhaustivité, d'exactitude et de sincérité* » incombant aux responsables publics dans leur déclaration. Contestant ces conclusions, la parlementaire a déposé un recours pour excès de pouvoir afin de faire annuler cette délibération.

30. Cons. const., 9 octobre
2013, déc. 2013-675 DC

Dans sa décision, le Conseil d'État a admis que l'ajout d'une appréciation de la Haute Autorité à une déclaration de patrimoine rendue publique est un acte faisant grief, soumis au contrôle de légalité du juge administratif et susceptible d'un recours pour excès de pouvoir. Si une telle appréciation ne constitue pas en elle-même une sanction³⁰ et est dépourvue d'effets juridiques, elle est cependant « *de nature à produire des effets notables, notamment en termes de réputation, qui au demeurant sont susceptibles d'avoir une influence sur le comportement des personnes, et notamment des électeurs, auxquelles elle s'adresse* ».

31. CE, Ass., 19 juillet 2019,
Mme L..., n°426389

Le Conseil d'État a cependant rejeté la requête portant sur le fond de l'affaire, concluant à « *l'existence de manquements portant atteinte au caractère exhaustif, sincère et exact de la déclaration* ». ³¹

32. CE, Ass., 21 mars 2016, *Société Fairvesta International GMBH et autres*, n°368082

33. CE, Ass., 21 mars 2016, *Société NC Numericable*, n°390023

Cette décision complète la jurisprudence administrative relative aux actes de droit souple des autorités administratives indépendantes. Dès 2016, le Conseil d'État avait admis pour la première fois, dans les arrêts *Société Fairvesta International GMBH et autres*³² et *Société NC Numericable*³³, la recevabilité des recours pour excès de pouvoir s'agissant des actes administratifs pris par une autorité administrative indépendante.

Aucune disposition législative ne permet, en revanche, de formuler une appréciation sur les déclarations qui ne sont pas rendues publiques; ces dernières peuvent pourtant présenter un manquement grave sans être toutefois de nature à justifier une transmission au parquet. La Haute Autorité rappelle alors le responsable public mis en cause à ses obligations légales, en lui notifiant les manquements constatés ainsi que le cadre juridique et les obligations déclaratives qui s'imposent à lui. Cette procédure a été utilisée 133 fois en 2019.

En complément des sanctions pénales déjà prévues en matière de non-dépôt de déclaration, d'omissions majeures ou d'évaluation mensongère, un dispositif de sanctions administratives, comprenant notamment des amendes, pourrait être organisé par la loi, dans le cadre défini par le Conseil constitutionnel³⁴ et sous le contrôle du juge, afin de permettre à la Haute Autorité de mettre en œuvre une réponse adaptée et graduée aux différents manquements constatés. Cette recommandation rejoint les constats formulés dans la partie relative aux représentants d'intérêts³⁵.

34. Cons. const., 17 janvier 1989, déc. 88-248 DC, *Liberté de communication*

35. Cf. p. 105

Le cas de l'Italie

En Italie, les responsables publics soumis à une obligation de déclaration de patrimoine encourent le risque d'une amende pouvant aller de 500 à 10 000 euros en cas de non-dépôt ou d'informations mensongères³⁶. Cette sanction, appliquée par l'Autorité nationale anticorruption (Autorità Nazionale Anticorruzione, l'ANAC), est rendue publique sur son site Internet.

Depuis 2015, cette procédure de sanction pécuniaire a été engagée à 133 reprises. Au titre des sanctions pour non-dépôt ou communication d'informations mensongères et des sanctions appliquées en cas de non-respect des plans triennaux de prévention de la corruption, des programmes triennaux de transparence ou des codes de conduite³⁷, l'ANAC a infligé pour 64 000 € de pénalités en 2018, et 35 000 € de pénalités en 2019.

36. Article 47 du décret législatif du 14 mars 2013, n. 33

37. Article 19, comma 6, du décret législatif du 24 juin 2014

PROPOSITION N°2

DOTER LA HAUTE AUTORITÉ D'UN POUVOIR DE SANCTION ADMINISTRATIVE POUR CERTAINS MANQUEMENTS AUX OBLIGATIONS DÉCLARATIVES ET DÉONTOLOGIQUES.

38. Articles 432-10 à 432-16
du code pénal



**102 dossiers
transmis à la
justice depuis
2014 dont 23
en 2019**

La transmission de dossiers à la justice

En 2019, 23 dossiers ont été transmis au procureur de la République, concernant des détections d'infractions spécifiques prévues par les lois du 11 octobre 2013 (non-déclaration, omission substantielle) ou d'une infraction à la probité³⁸ (prise illégale d'intérêts, détournement de fonds publics, etc.), pour laquelle l'article 40 du code de procédure pénale s'applique. Depuis 2014, la Haute Autorité a saisi 102 fois la justice, dont 27 pour non-dépôt de déclarations et 75 pour de potentielles infractions à la probité et pour omission déclarative substantielle, conduisant en l'état à 12 condamnations.

Motifs des 23 transmissions de dossiers à la justice en 2019

Manquement aux obligations
déclaratives **9**

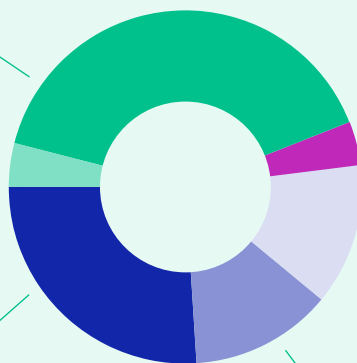
Prise illégale d'intérêts
post-fonctions **1**

Prise illégale d'intérêts
en fonctions **6**

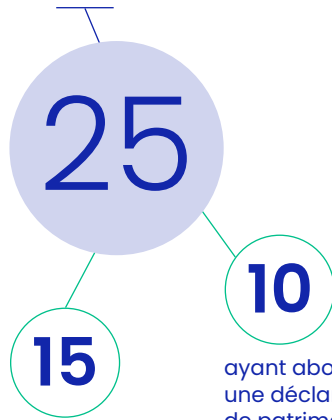
Omission substantielle
s'agissant du patrimoine **1**

Omission substantielle
s'agissant des intérêts **3**

Détournement de fonds
publics liés à l'utilisation
de l'IRFM **3**



déclarations de patrimoine
de membres du Gouverne-
ment examinées au collège



classements
sans suite

ayant abouti à
une déclaration
de patrimoine
modificative

2.2 Focus sur le contrôle patrimonial de certains responsables publics

Le contrôle renforcé du patrimoine des membres du Gouvernement

En 2019, 15 déclarations de patrimoine, 6 de début de fonctions et 9 modificatives, ont été déposées par des membres du Gouvernement. Celles-ci font automatiquement l'objet d'un contrôle approfondi, eu égard à l'importance des fonctions exercées et à leur publication sur le site Internet de la Haute Autorité.

25 dossiers de contrôle patrimonial concernant des membres du Gouvernement ont été examinés en 2019 par le collège de la Haute Autorité, dont 13 concernaient des déclarations déposées en 2018. 10 ministres ont dû, à l'issue de ce contrôle, déposer des déclarations de patrimoine modificatives afin d'apporter des précisions sur les éléments fournis ou corriger des erreurs. Un

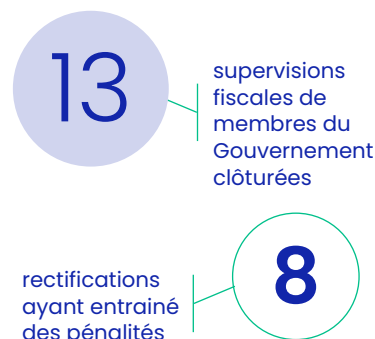
rapporteur est systématiquement nommé pour les membres du Gouvernement entrants.

Une déclaration de patrimoine de début de fonctions et une déclaration modificatives déposées en 2019 font à ce jour toujours l'objet d'un contrôle.

Le second aspect de la mission de la Haute Autorité envers les membres du Gouvernement est la supervision de la vérification de leur situation fiscale menée par la DGFIP.

En 2019, 13 dossiers ont été clôturés, dont 4 concernaient des ministres entrés au Gouvernement au cours de l'année. Deux contrôles étaient encore en cours d'instruction au moment de la rédaction du présent rapport. 8 contrôles ont abouti à des rectifications, les pénalités infligées (intérêts de retard et majorations éventuelles) ne dépassant jamais la somme de 300 euros. Aucun dossier n'a donné lieu à des restitutions de la part de l'administration fiscale.

Si, dans le cadre de ce contrôle, la Haute Autorité constatait qu'un membre du Gouvernement ne respectait pas ses obligations fiscales, elle en informerait le Président de la République et le Premier ministre, sans préjudice de la mise en œuvre des prérogatives de l'administration fiscale. Cette situation ne s'est toutefois pas présentée en 2019.



La poursuite des contrôles sur l'usage abusif de l'IRFM

La Haute Autorité a poursuivi le contrôle engagé en 2018 sur l'usage, par les parlementaires, de l'indemnité représentative de frais de mandat (IRFM), à partir des déclarations de patrimoine de fin de mandat établies par les députés de la XIV^e législature (2012-2017) et les sénateurs sortants de la série 1 (2011-2017)³⁹.

La Haute Autorité, dans le cadre du contrôle de la variation du patrimoine et de l'étude des relevés bancaires, avait constaté que certains parlementaires avaient fait une utilisation irrégulière voire illicite de leur IRFM, postérieurement aux mesures d'encadrement prises en 2015 par les deux assemblées. Il s'agissait de dépenses personnelles, de dépenses de campagne, des cotisations à des partis politiques ou encore de prélèvements directs vers un compte bancaire personnel. Quinze dossiers, transmis à la justice par la Haute Autorité en 2018, font l'objet d'une enquête préliminaire du Parquet national financier.

En 2019, des investigations approfondies concernant trois députés, engagées à la suite de la transmission de différentes informations, ont abouti à la découverte d'agissements susceptibles d'être qualifiés, sous réserve de l'appréciation du juge pénal, de détournement de fonds publics. En application de l'article 40 du code de procédure pénale, ces trois dossiers ont donc été transmis au procureur de la République.

39. Cf. Rapport d'activité 2018 p. 33. Pour rappel, un régime d'avance de frais de mandat s'est substitué à l'IRFM depuis le 1^{er} janvier 2018, le législateur renvoyant aux organes de l'Assemblée nationale et du Sénat le soin de fixer et d'appliquer cette nouvelle prise en charge.

3. Un rôle de conseil et de sensibilisation des responsables publics

3.1 Mise à jour du guide du déclarant

40. <https://bit.ly/36Xuvgh>

Le guide du déclarant, disponible en ligne sur le site Internet de la Haute Autorité⁴⁰, accompagne les responsables publics à chaque étape de leurs déclarations de patrimoine et d'intérêts, leur permettant ainsi de mieux satisfaire à leurs obligations. Le guide est régulièrement actualisé pour tenir compte des difficultés observées dans les déclarations et des évolutions législatives et réglementaires. Trois mises à jour sont intervenues en 2019 concernant :

- le régime de publicité des déclarations de patrimoine et d'intérêts des députés européens de la IX^e législature élus le 26 mai 2019 ;
- l'apport de précisions sur l'identification des collaborateurs parlementaires stagiaires : si tous les collaborateurs doivent être déclarés, qu'ils travaillent à Paris ou en circonscription, ces dispositions ne s'appliquent en revanche pas aux stagiaires dont la durée cumulée de stage n'excède pas six mois ;
- la déclaration des assurances-vie et des contrats d'épargne retraite suite aux modifications issues de la loi « PACTE »⁴¹ (cf. *encadré*).

41. Loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et à la transformation des entreprises

L'effet de la loi « PACTE » sur l'épargne retraite et les obligations déclaratives des responsables publics

Les élus locaux bénéficient de plein droit du régime complémentaire de retraite institué au profit des agents non titulaires des collectivités publiques. Ils peuvent aussi bénéficier d'un mécanisme de retraite spécifique supplémentaire, facultatif, par capitalisation. Deux dispositifs furent créés à cet effet au début des années 1990 : le Fonds de pension des élus locaux (FONPEL) et la Caisse autonome de retraite des élus locaux (CAREL).

La loi du 22 mai 2019, dite loi PACTE, a profondément modifié le régime de l'épargne retraite, en créant en substance un nouveau plan d'épargne retraite (PER), divisé en trois produits : un PER individuel et deux PER collectifs, eux-mêmes divisés en trois compartiments selon la nature des versements. Outre les modifications relatives au régime fiscal du PER, le nouveau dispositif se caractérise notamment par un transfert facilité des contrats existants vers le nouveau PER et par un assouplissement des conditions de sortie, en capital ou en rente.

En revanche, aucune disposition n'a prévu l'application de ces nouvelles mesures aux contrats individuels type CAREL et FONPEL qui ne comportent pas de possibilité de rachat.

Si tous les contrats d'épargne-retraite ne sont dès lors toujours pas soumis, par l'effet de la loi PACTE et de ses actes d'application, à un régime juridique et fiscal strictement identique, la Haute Autorité, dans une délibération du 23 octobre 2019⁴², a considéré qu'il convenait tout à la fois d'assurer la lisibilité du dispositif déclaratif en matière de patrimoine et d'intérêts, l'égalité de traitement des déclarants et le caractère exhaustif du patrimoine déclaré.

En conséquence, l'ensemble des produits d'épargne retraite, qu'ils résultent du nouveau régime du PER ou des dispositifs antérieurs, qu'ils soient liquidés sous forme de rente ou de capital, doivent être mentionnés dans la déclaration de situation patrimoniale, à la rubrique n°5, « Assurances vie ».

Ainsi, les responsables publics titulaires de tels contrats, en fonction à la date de la délibération, doivent déposer une déclaration de situation patrimoniale modificative s'ils procèdent au rachat en capital de leurs contrats. Ce rachat peut être qualifié de modification substantielle du patrimoine. Les contrats devront en tout état de cause être mentionnés dans les déclarations de situation patrimoniale de fin de mandat.

42. Délibération n° 2019-99 du 23 octobre 2019

**1151**

appels reçus
sur la ligne
d'assistance
aux responsables
publics

43. Les coordonnées sont disponibles sur
le site Internet de la Haute Autorité.
Cf. <https://bit.ly/2SGgmQy>

3.2 L'accompagnement des responsables publics

Afin de mieux accompagner les responsables publics et de répondre à leurs interrogations ponctuelles, qu'elles soient relatives à leurs obligations, leur situation individuelle ou aux modalités pratiques de déclarations via le téléservice « ADEL », plusieurs outils de communication et d'échange ont été mis en place par la Haute Autorité.

En particulier, une ligne d'assistance téléphonique leur est spécifiquement dédiée, sur laquelle 1151 appels ont été reçus en 2019. En complément, les déclarants ont également la possibilité d'échanger avec les services de la Haute Autorité par mail⁴³.

Enfin, un travail de réflexion a été initié au sein de la Haute Autorité afin d'évaluer la qualité de l'accompagnement des responsables publics et des représentants d'intérêts. Des études de satisfaction portant sur les supports de télédéclaration « ADEL » et « AGORA » sont en cours d'élaboration et permettront de mieux identifier les améliorations susceptibles de renforcer la qualité des services dispensés par la Haute Autorité.

3.3 L'édition de nouvelles brochures d'information

La Haute Autorité a poursuivi en 2019 ses efforts de pédagogie et de sensibilisation des responsables publics sur leurs obligations déclaratives. Des brochures d'information ont ainsi été éditées à destination des présidents et dirigeants d'entreprises publiques locales, des membres de cabinets ministériels et des agents publics. Elles sont disponibles en ligne sur le site Internet de la Haute Autorité.

4. La publicité des déclarations de patrimoine et d'intérêts des responsables publics

4.1 Un régime de publicité dual

La loi encadre les modalités de publicité des déclarations de patrimoine et d'intérêts de certains responsables publics : les membres du Gouvernement, les parlementaires, les représentants français au Parlement européen et les exécutifs des plus grandes collectivités territoriales⁴⁴. Les déclarations des membres du collège de la Haute Autorité sont également disponibles en ligne sur le site Internet de la Haute Autorité.

44. La liste complète des responsables publics locaux concernés est disponible au 2° du I de l'article 11 de la loi du 11 octobre 2013.

Responsables publics	Déclaration de situation patrimoniale	Déclaration d'intérêts
Membres du Gouvernement	Sur le site Internet de la Haute Autorité	
Députés et sénateurs	En préfecture	Sur le site Internet de la Haute Autorité
Représentants français au Parlement européen		
Exécutifs locaux	Non publique	Sur le site Internet de la Haute Autorité
Membres du collège de la Haute Autorité	Sur le site Internet de la Haute Autorité	
Autres déclarants	Non publiques	



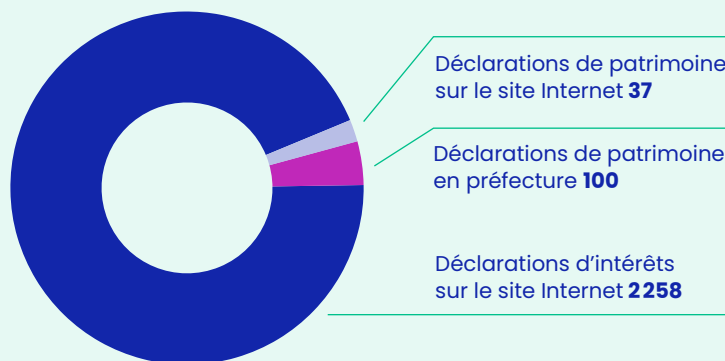
45. Cf. le communiqué de presse de la Haute Autorité relatif à cette publication : <https://bit.ly/3dwYwlb>

En 2019, 2 395 déclarations ont été rendues publiques en *open data* sur le site Internet de la Haute Autorité ; 94 % d'entre elles étaient des déclarations d'intérêts, initiales ou modificatives.

Les déclarations de patrimoine et d'intérêts de 73 représentants français au Parlement européen de la IX^e législature ont été simultanément rendues publiques le 7 novembre 2019⁴⁵. Si les déclarations de patrimoine des membres du Gouvernement sont rendues publiques par lot unique, les déclarations de patrimoine des membres des assemblées parlementaires le sont par lots départementaux, permettant de concilier le respect des délais de publication avec l'égalité de traitement entre les responsables publics.

Conformément à la mission de transparence de la Haute Autorité, les déclarations d'intérêts initiales déposées par les responsables publics peuvent être publiées en l'état, alors même qu'un dialogue confidentiel aurait déjà été engagé concernant les informations déclarées ou de potentielles omissions. Le cas échéant, la Haute Autorité tire ultérieurement les conséquences de ses investigations en demandant une déclaration modificative ou en saisissant le procureur de la République.

Déclarations publiées en 2019



L'enjeu de la publication des déclarations de responsables publics restés peu de temps en fonction

En 2019, la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) a été saisie à deux reprises de demandes d'avis portant sur la communication des déclarations de situation patrimoniale d'anciens membres du Gouvernement, restés en fonction pendant des périodes relativement courtes, et qui n'avaient pas été rendues publiques sur le site Internet de la Haute Autorité.

- *Rappel des dispositions légales et réglementaires*

Conformément aux dispositions de la loi du 11 octobre 2013, chaque membre du Gouvernement doit adresser à la Haute Autorité une déclaration de situation patrimoniale dans les deux mois qui suivent sa nomination et dans les deux mois qui suivent la cessation de ses fonctions. Cette déclaration est ensuite transmise à l'administration fiscale, laquelle fournit, dans un délai de trente jours suivant cette transmission, l'ensemble des éléments permettant à la Haute Autorité d'en apprécier l'exhaustivité, l'exactitude et la sincérité. Dans un délai de trois mois suivant la réception de ces informations, nécessaire à l'examen des informations et aux éventuels échanges avec le déclarant, la Haute Autorité doit rendre publiques les déclarations de patrimoine et d'intérêts.

De plus, ces déclarations doivent être accessibles au public pendant la durée des fonctions au titre desquelles elles ont été déposées. Lorsqu'il s'agit d'une déclaration déposée après la fin des fonctions, les éléments demeurent accessibles six mois après leur cessation.

- *Traitement des publications par la Haute Autorité*

Afin de concilier l'objectif de transparence et celui d'assurer l'exhaustivité et l'exactitude des informations accessibles au public, les déclarations de patrimoine ne sont pas publiées immédiatement après réception.

De plus, au regard des différentes temporalités susmentionnées, un délai de six mois au maximum peut s'écouler entre la date de nomination d'un membre du Gouvernement et la publication de la déclaration. Par ailleurs, dans un souci de cohérence et d'égalité de traitement, les déclarations de patrimoine des membres du Gouvernement sont rendues publiques à la même date lorsqu'il s'agit de la nomination de l'ensemble du Gouvernement.

- *Cas particulier des ministres restés peu de temps en fonction*

Les ministres visés par les demandes de communication des déclarations de patrimoine ont tous la particularité d'être restés très peu de temps en fonction, entre un et quatre mois seulement. L'application des délais de traitement n'a donc pas permis de publier leurs déclarations. De plus, dans la mesure où aucune déclaration de fin de mandat n'est nécessaire lorsqu'une déclaration de situation patrimoniale a été déposée moins d'un an auparavant, une telle déclaration de fin de mandat n'avait pas à être publiée.

Enfin, en tout état de cause, le délai de six mois faisant suite à la date de fin des fonctions étant écoulé au moment des saisines pour l'ensemble des ministres concernés, les déclarations en question ont été traitées comme celles dont la publication n'est pas prévue par les textes, c'est-à-dire comme des documents communicables uniquement aux personnes intéressées, en application de l'article L. 311-6 du code des relations entre le public et l'administration.

4.2 L'enjeu de la publication des déclarations de patrimoine des parlementaires en préfecture

Les déclarations de patrimoine des parlementaires et des représentants français au Parlement européen ne sont pas, contrairement à celles des ministres, publiées sur le site Internet de la Haute Autorité, mais elles sont consultables en préfecture.

À nouveau, la Haute Autorité constate le très faible nombre de demandes de consultations en préfecture, seulement 18 en 2019, un chiffre imputable au système excessivement contraignant et particulièrement dissuasif mis en place par le législateur.

En effet, tout citoyen inscrit sur les listes électorales doit au préalable prendre rendez-vous auprès des services de la préfecture concernée, pendant les horaires d'ouverture, pour consulter les déclarations de patrimoine des parlementaires de la circonscription, en présence d'un agent des services⁴⁶. Les éléments consultés ne doivent faire l'objet d'aucune reproduction ou copie, c'est-à-dire que, par exemple, aucune note ne peut être prise. De plus, toute divulgation par une personne physique ou morale d'informations contenues dans ces déclarations de patrimoine, y compris par voie de presse, est passible d'une amende de 45 000 euros.

46. Arrêté du 28 mai 2014 fixant les modalités de consultation par les électeurs des éléments des déclarations de situation patrimoniale des membres du Parlement définis à l'article LO 135-2 du code électoral



18

**demandes
de consultation
de déclarations de
patrimoine en préfecture**
en 2019, concernant
87 parlementaires
dans **17** départements



161*

déclarations
de patrimoine
de parlementaires
effectivement
consultées en
préfecture en 2019

* Les personnes ayant fait la demande ont consulté plusieurs déclarations de parlementaires différents.

Au regard de ces données, la procédure de consultation des déclarations de patrimoine des parlementaires en préfecture est en réalité peu effective dans la pratique. A cet égard, le constat dressé par la Haute Autorité dans son rapport d'activité 2018 est toujours d'actualité⁴⁷. La comparaison avec les données de consultation des déclarations en ligne⁴⁸, relativement parlante, prouve que les objectifs visant à renforcer la transparence et l'accessibilité des informations pour les citoyens ne sont pas remplis. En 2013, le Conseil constitutionnel avait relevé que la publication des déclarations d'intérêts devait permettre « à chaque citoyen de s'assurer par lui-même de la mise en œuvre des garanties de probité et d'intégrité de ces élus, de prévention des conflits d'intérêts et de lutte contre ceux-ci⁴⁹ », un raisonnement qui pourrait être étendu aux déclarations de patrimoine des parlementaires, eu égard à leurs prérogatives. La publication des déclarations de patrimoine des députés, des sénateurs, et des représentants français au Parlement européen sur le site Internet de la Haute Autorité constituerait, comme elle le souligne depuis plusieurs années dans ses rapports successifs, une avancée importante, sans méconnaître le principe de séparation des pouvoirs mais tout en se conformant aux recommandations des organisations internationales.

Dans son Deuxième rapport de conformité de la France au 4^e cycle d'évaluation « Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs », adopté le 22 juin 2018, le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) regrettait ainsi « qu'à nouveau aucune mesure n'ait été prise » pour rendre les déclarations de patrimoine des députés et des sénateurs plus facilement accessibles à l'ensemble du public, « une mesure de transparence importante pour remédier au discrédit de la classe politique ».

47. « Le processus français actuel réduit drastiquement l'effet de la publication des déclarations de patrimoine, ne répond que partiellement à l'objectif de probité demandé aux membres du Parlement et est particulièrement insatisfaisant. », Rapport d'activité 2018. Cf. <https://bit.ly/2yASwyQ>

48. Cf. p. 122 du rapport.

49. Cons. const., 9 octobre 2013, déc. 2013-676 DC

PROPOSITION N°3

PUBLIER LES DÉCLARATIONS DE PATRIMOINE DES DÉPUTÉS, DES SÉNATEURS ET DES REPRÉSENTANTS FRANÇAIS AU PARLEMENT EUROPÉEN SUR LE SITE INTERNET DE LA HAUTE AUTORITÉ.

Partie III

Prévenir les conflits d'intérêts et accompagner les responsables publics



1. Le renforcement du contrôle et de la prévention des conflits d'intérêts

- 1.1** L'examen des déclarations d'intérêts présentant un risque de conflit d'intérêts 60
- 1.2** Un premier travail de cartographie des risques 64
- 1.3** Une doctrine précisée en matière de conflits d'intérêts public-public 65
- 1.4** Le contrôle des instruments financiers 67

2. Un accompagnement déontologique personnalisé et adapté auprès des responsables publics et des institutions

- 2.1** Des conseils déontologiques à destination des responsables publics et des institutions 71
- 2.2** Le contrôle de la reconversion dans le secteur privé 74
- 2.3** Une attention portée à la sensibilisation de certains responsables publics 80

Les lois du 11 octobre 2013 relatives à la transparence de la vie publique ont inauguré un mouvement global de renforcement de la législation relative à la prévention et à la répression des atteintes à la probité publique, en adoptant pour la première fois une définition du conflit d'intérêts. Elles ont aussi introduit de nouveaux outils légaux de déontologie avec l'obligation, pour les responsables publics, de déclarer leurs intérêts, en parallèle de leur déclaration de patrimoine.

Le foisonnement des normes relatives à la déontologie et à la prévention des conflits d'intérêts peut être une source de difficultés pour les responsables publics soumis à ces obligations, tout comme pour les structures qui doivent les appliquer. Les réflexes déontologiques ne sont pas innés et il faut, pour les imposer durablement, faire preuve de pédagogie et de sensibilisation, le tout dans un même objectif : susciter des questionnements et enraciner un nouvel état d'esprit déontologique. En 2019, la Haute Autorité s'est à nouveau inscrite pleinement dans cette dynamique, en accompagnant les responsables publics pendant toute la durée de leurs fonctions et au moment de leur reconversion professionnelle dans le secteur privé.

1. Le renforcement du contrôle et de la prévention des conflits d'intérêts

1.1 L'examen des déclarations d'intérêts présentant un risque de conflit d'intérêts

La détection des conflits d'intérêts

La déclaration d'intérêts constitue un outil privilégié de détection des conflits d'intérêts. Elle est en effet un moyen de formaliser et d'institutionnaliser la réflexion déontologique afin de déterminer les situations dans lesquelles des mesures préventives doivent être envisagées. 2 290 déclarations d'intérêts ont été déposées auprès de la Haute Autorité en 2019.

Dans les deux mois à compter de leur élection ou de leur nomination, les responsables publics concernés doivent déposer une déclaration d'intérêts portant sur les éléments suivants :



- Les **activités professionnelles rémunérées ou gratifiées** ainsi que les **activités de consultant** exercées à la date de nomination et lors des cinq dernières années
- Les **activités professionnelles** exercées par le **conjoint**



- Les **participations aux organes dirigeants** d'un organisme public, privé ou d'une société

- Les **participations financières directes** dans le capital d'une société

- Les **fonctions bénévoles** susceptibles de faire naître un conflit d'intérêts



- Les **fonctions et mandats électifs** exercés à la date de la nomination

3 catégories supplémentaires pour les parlementaires

- Les **activités qu'ils souhaitent conserver** pendant leur mandat
- Les **participations financières** dans le capital d'une **société de conseil**
- La liste de leurs **collaborateurs et les activités professionnelles annexes** que ceux-ci exercent, le cas échéant



Pendant toute la durée de leurs fonctions publiques, les responsables publics sont également tenus de déclarer toute modification substantielle de leurs intérêts, en déposant une nouvelle déclaration. En 2019, 676 déclarations d'intérêts modificatives ont été examinées par les services de la Haute Autorité.



2019

déclarations d'intérêts
contrôlées

- 1 343 déclarations de début de fonction
- 676 déclarations modificatives
- dont 189 (9,3%) déclarations présentant un risque de conflit d'intérêts, soumises à examen approfondi

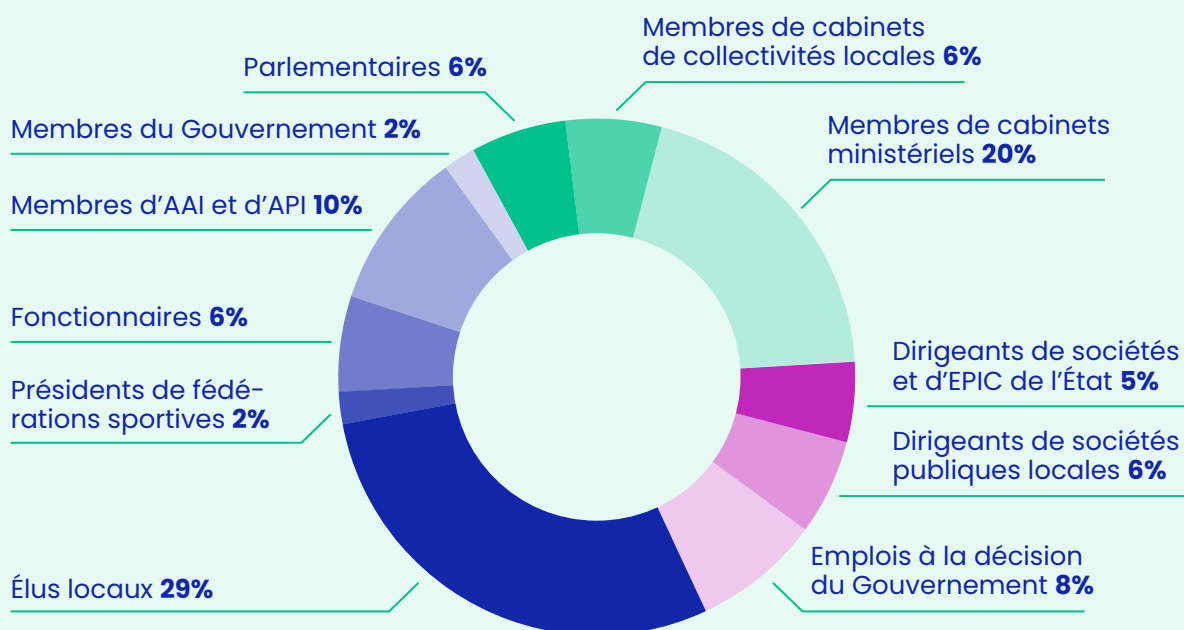


2 290

déclarations d'intérêts
déposées en 2019*

* Ce chiffre comprend à la fois les déclarations d'intérêts de début de fonction et les déclarations d'intérêts modificatives.

1 343 déclarations d'intérêts de début de fonction contrôlées en 2019



Les déclarations d'intérêts sont examinées au fur et à mesure de leur dépôt, dans une logique de flux. 2 019 déclarations ont ainsi été contrôlées en 2019, avec une forte proportion d'élus locaux (29%) et de conseillers ministériels (20%). L'écart avec les 2 290 déclarations effectivement déposées par les responsables publics s'explique par un contrôle toujours en cours (attente d'informations de la part du déclarant par exemple).

L'objectif de ce contrôle est double :

- apprécier le caractère exhaustif, exact et sincère de ces déclarations, à travers la détection de possibles omissions substantielles ;
- détecter des situations potentielles de conflit d'intérêts et mettre en place des mesures pour les prévenir ou y mettre fin, ce qui a concerné 189 déclarations d'intérêts en 2019 ;

Si l'examen d'une déclaration d'intérêts conduit en effet à la détection d'une situation de conflit d'intérêts, plusieurs leviers d'action sont à la disposition de la Haute Autorité. En premier lieu, dans le respect du contradictoire, la Haute Autorité peut échanger à chaque étape du contrôle avec le déclarant pour demander des précisions complémentaires sur les informations inscrites dans la déclaration ou des documents justificatifs. Ce dialogue permet à la Haute Autorité de recommander des solutions adaptées pour prévenir ou faire cesser le conflit d'intérêts.

Si ces échanges n'aboutissent pas, la Haute Autorité est dotée d'un pouvoir d'injonction, par lequel elle peut ordonner au responsable public de faire cesser un conflit d'intérêts. L'injonction peut être rendue publique et sa méconnaissance est sanctionnée pénalement. Cette situation ne s'est pas présentée en 2019, signe de la coopération constante des responsables publics face aux recommandations de la Haute Autorité.

La mise en place de mesures de précaution

Les principaux dispositifs de prévention du conflit d'intérêts sont la publicité de l'intérêt en cause, le déport lors de la prise de décision et la renonciation à l'intérêt. Ces mesures graduelles sont proposées après un examen attentif de la situation du responsable public, afin de les adapter à la nature de l'intérêt, à l'intensité de l'interférence et à la structure au sein de laquelle sont exercées les fonctions publiques. Les textes encadrent déjà, pour certaines catégories de responsables publics, les mesures de précaution à mettre en place en cas de conflit d'intérêts. Un tableau récapitulatif est disponible en annexe de ce rapport⁵⁰.

50. Cf. Annexe 3 p. 136

Des mesures de publicité interne de l'intérêt peuvent ainsi être mises en place. Elles consistent tout simplement à informer le supérieur hiérarchique, les collègues ou encore les autres membres de l'assemblée délibérante, s'agissant des élus, de l'intérêt détenu et du risque d'interférence.

Le déport constitue la mesure de précaution la plus souvent recommandée par la Haute Autorité. Il consiste, pour un responsable public, à ne pas prendre une décision qui relève en temps normal de ses compétences, ni à préparer ou donner un avis sur une telle décision. Dans le cas où le responsable public est membre d'une assemblée délibérante, le déport consiste à ne pas participer au vote, et aux discussions préalables à la décision.

Identification de l'objet ou de la matière à la source du conflit d'intérêts



Organisation de la procédure de déport :

- délégation de la prise de décision et de la signature
- publicité préalable du déport afin de ne pas être informé des éléments relatifs à la décision
- ne pas participer aux réunions préparatoires
- sortir de la salle au moment de la prise de décision



Mise en place d'un registre des déports (public ou non) comme outil opérationnel de recensement

C'est par exemple le cas pour les membres du Gouvernement qui, après examen de leurs déclarations d'intérêts par la Haute Autorité, doivent, en cas de conflit d'intérêts, se déporter de tous les actes relatifs à un domaine d'activité, à un secteur géographique, à une entreprise ou encore à une association. Un décret est ensuite publié au *Journal officiel*, précisant le périmètre d'application et les mesures de délégation permettant à un tiers d'exercer les attributions exclues du champ de compétences du ministre, ce qui a été le cas pour 6 ministres en 2019.

51. <https://bit.ly/38RKfms>

Un « Registre de prévention des conflits d'intérêts », disponible en ligne⁵¹, recense l'ensemble des mesures de déport prises par les membres du Gouvernement en situation de conflit d'intérêts.

Enfin, en cas d'interférence forte, il peut être demandé au responsable public de renoncer à l'intérêt, par exemple en quittant une fonction bénévole.

La procédure diffère s'agissant des parlementaires, la Haute Autorité disposant de pouvoirs plus restreints dans le contrôle de leurs déclarations d'intérêts et d'activités. En effet, la Haute Autorité ne peut adresser à un député ou à un sénateur une injonction relative à ses intérêts. C'est le Bureau de chaque assemblée, assisté du Comité de déontologie du Sénat ou de la déontologue de l'Assemblée nationale, qui est compétent pour mettre en place les mesures destinées à prévenir ou mettre fin au conflit d'intérêts.

1.2 Un premier travail de cartographie des risques

La cartographie des risques trouve ses origines dans les procédures de mise en conformité, ou « *compliance* », adoptées dans les entreprises privées, en particulier dans le secteur bancaire et assurantiel, c'est-à-dire le développement de mécanismes garantissant la mise en œuvre concrète du respect des règles par la structure.

Adaptée au domaine déontologique dans le secteur public, la cartographie des risques a pour objectifs de sécuriser la décision et de matérialiser les risques auxquels chaque structure

est spécifiquement exposée. Elle vise à identifier ces différents types de risques (opérationnel, financier, juridique, réputationnel, etc.) et à évaluer à la fois la probabilité de survenance du risque et sa gravité, ce qui permet ensuite de hiérarchiser les actions à mener pour se mettre en conformité avec la réglementation en vigueur.

En octobre 2018, la Haute Autorité a entamé en interne un travail de cartographie des risques, dans une démarche d'identification, d'évaluation, de hiérarchisation et de gestion des risques de conflits d'intérêts inhérents aux fonctions des responsables publics soumis aux obligations déclaratives. Ce projet vise notamment à :

- développer une meilleure connaissance des risques de conflits d'intérêts attachés à différentes fonctions publiques ;
- en faire un outil de pilotage et de planification organisationnelle, s'agissant notamment de l'examen des déclarations d'intérêts ;
- gagner en efficacité dans le contrôle des déclarations d'intérêts.

1.3 Une doctrine précisée en matière de conflits d'intérêts public-public

L'article 2 de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique définit pour la première fois le conflit d'intérêts, comme « *toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction* ». Cette hypothèse d'un conflit entre deux intérêts publics demeure une spécificité française, rendant plus difficile l'appréciation d'une telle situation.

Faisant face à de plus en plus de dossiers de conflits d'intérêts public-public, et régulièrement interrogée à ce sujet par des référents déontologiques, la Haute Autorité a décidé, en 2019, de se saisir de cette question juridique complexe en précisant sa doctrine⁵².

Les intérêts publics concernés

L'intention initiale du législateur était de prendre en considération le cumul de mandats électifs locaux et nationaux, une situation devenue plus rare depuis les lois du 14 février 2014⁵³. Celles-ci interdisent en effet aux parlementaires et aux représentants français au Parlement européen d'exercer durant leurs mandats des fonctions de maire, de président ou de vice-président de département, de région, et d'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) ou d'un syndicat mixte.

52. Le conflit d'intérêts public-public fera l'objet d'un traitement plus détaillé dans le guide du conflit d'intérêts publié par la Haute Autorité en 2020. Cf. p. 81

53. Loi organique n° 2014-125 du 14 février 2014 interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur et loi n°2014-126 interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de représentant au Parlement européen

Dès lors, les intérêts publics envisagés par la définition du conflit d'intérêts peuvent être directement détenus par le responsable public, dans le cas d'un cumul autorisé de mandats électifs ou d'un cumul d'activités pour le compte de différentes institutions publiques. L'intérêt public peut prendre plusieurs formes, comme une activité professionnelle ou la participation aux organes dirigeants d'un organisme public, telle que la présidence ou le statut de membre du conseil d'administration d'un établissement public, d'un syndicat mixte, ou encore d'une régie publique.

L'intégration du conflit entre intérêts publics soulève plusieurs difficultés, le cumul d'activités et de mandats étant une pratique courante, en particulier au niveau local. Ainsi la participation aux instances de gouvernance de certains organismes publics résulte souvent d'une désignation au sein de cet organisme en raison de l'exercice d'un mandat électif.

Le cumul de fonctions publiques

Comme évoqué précédemment, certains cumuls de mandats sont expressément interdits par la loi, en raison des difficultés à concilier les différents intérêts attachés à ces fonctions importantes. En dehors de ces incompatibilités, le cumul des fonctions publiques est possible, mais demeure susceptible de faire naître un conflit d'intérêts. Le point central de l'appréciation est alors de savoir si les décisions concernent l'intérêt général, défendu par le responsable public au titre de sa mission de service public, ou un autre intérêt, par exemple personnel.

En effet, la participation à une décision pouvant être regardée comme interférant directement ou indirectement avec un intérêt personnel, matériel ou moral, du responsable public, comporte un risque pénal et déontologique important. Ainsi, un responsable public ne saurait participer à une délibération ayant pour objet son élection ou sa désignation au sein d'un établissement public administratif, d'un EPIC, ou d'autres organismes publics, laquelle déterminerait par ailleurs ses conditions de rémunération.

La question des sociétés d'économie mixte

Le code général des collectivités territoriales prévoit que, dans les sociétés d'économie mixte dont sont actionnaires des collectivités territoriales ou groupements de collectivités territoriales, ces dernières aient droit « *au moins à un représentant au conseil d'administration ou au conseil de surveillance*⁵⁴ ». Ces représentants qui sont généralement des élus de la collectivité, « *ne sont pas considérés comme étant intéressés à l'affaire, au sens de l'article L. 2131-11, lorsque la collectivité ou le groupement délibère sur ses relations avec la société d'économie mixte locale* ».

54. Article L. 1524-5 du code général des collectivités territoriales

Cette disposition n'a pas pour effet de soustraire ces élus à leur responsabilité pénale ; si la délibération n'est pas entachée d'illégalité, le risque pénal subsiste pour l'élu.

La Haute Autorité préconise donc que, dans une telle situation, les élus locaux se déportent de toute décision relative aux sociétés d'économie mixte dont ils sont administrateurs en tant que représentant de la collectivité actionnaire, notamment les décisions les désignant comme représentant et/ou déterminant leur rémunération, les octrois de subventions et les contrats susceptibles d'être conclus avec la société d'économie mixte en question.

1.4 Le contrôle des instruments financiers

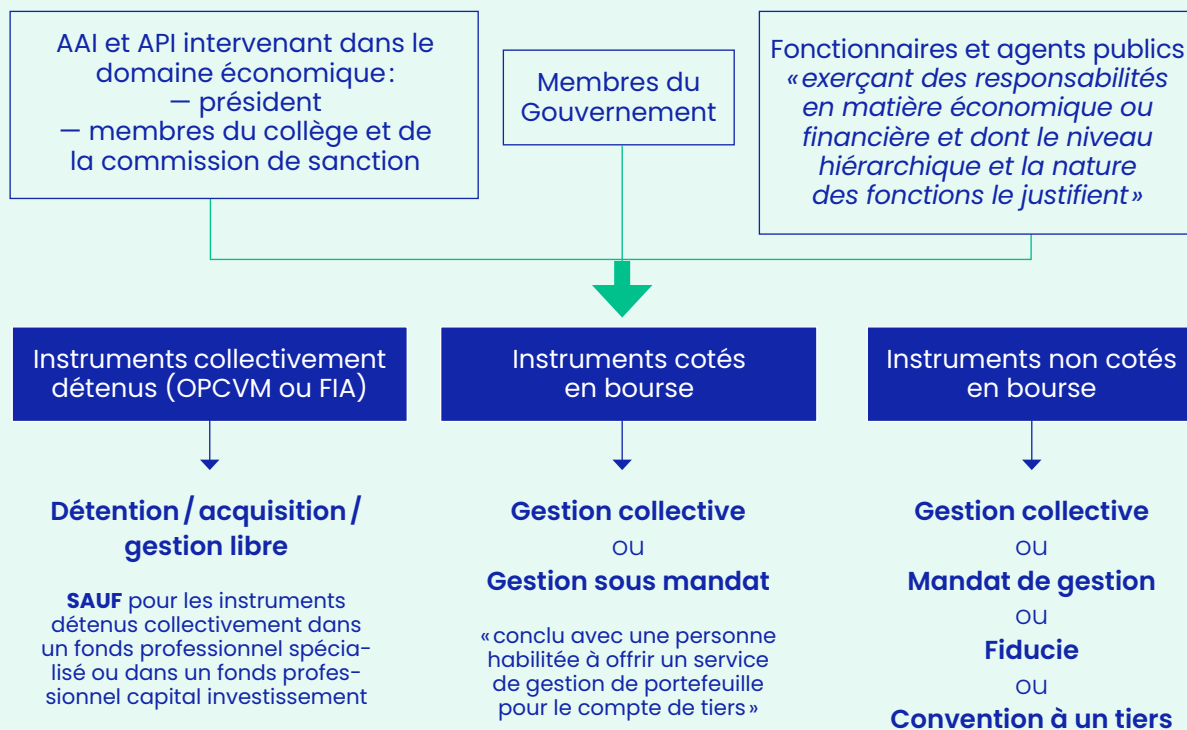
Les dispositions applicables

Les membres du Gouvernement, les membres des autorités administratives et publiques indépendantes intervenant dans le domaine économique, ainsi que certains agents publics occupant des emplois civils et militaires sont soumis à une obligation de gestion des instruments financiers qu'ils détiennent « *dans des conditions excluant tout droit de regard de leur part pendant la durée de leurs fonctions* » (cf. schéma récapitulatif ci-après).

Cette obligation, qui concerne en 2019 un peu plus de 200 responsables publics, a pour but premier de prévenir le risque de « délit d'initié », ou, plus largement, celui de voir un responsable public utiliser des informations privilégiées dont il a connaissance dans ses fonctions pour son bénéfice personnel, en procédant à des opérations de vente ou d'achat d'instruments financiers. La détention, l'acquisition et la gestion d'instruments financiers peuvent également conduire à caractériser un conflit d'intérêts ou un risque de conflit d'intérêts, dans la mesure où les titres détenus révèlent un intérêt particulier, distinct de l'intérêt général que le responsable public est censé défendre.

Les responsables publics assujettis à cette obligation doivent ensuite justifier des mesures prises auprès de la Haute Autorité, au moyen du téléservice « ADEL ». Un « questionnaire pour la gestion des instruments financiers » permet de définir les modalités de gestion appropriées pour chaque instrument et de fournir les justificatifs correspondants.

Modalités de gestion sans droit de regard des instruments financiers



55. Il de l'article 2 ; article 3-1 à 3-3 du décret n° 2014-747 du 1^{er} juillet 2014 relatif à la gestion des instruments financiers détenus par les membres du Gouvernement et par les présidents et membres des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes intervenant dans le domaine économique

La « conservation en l'état des instruments financiers » constitue un mode de gestion sans droit de regard dans certaines circonstances⁵⁵. Il est applicable aux situations des membres d'autorités administratives ou publiques indépendantes qui détiennent des instruments financiers :

- n'entrant pas dans le champ de régulation de l'autorité ;
- nécessaires à l'activité professionnelle des personnalités qualifiées, exerçant un mandat à temps partiel et maintenant une activité professionnelle subordonnée par la loi à la détention d'actions d'une société.

Ce mode de gestion sans droit de regard n'est cependant pas ouvert aux membres du Gouvernement.

L'ensemble des assujettis peut également conserver en l'état les instruments financiers nécessaires :

- à l'activité professionnelle de leur conjoint (marié sous la communauté légale ou conventionnelle) ;
- au bénéfice d'un avantage prévu par la loi.

La gestion des instruments financiers détenus par des militaires

Le décret n°2019-1285 du 3 décembre 2019 précise les emplois militaires soumis à l'obligation de se départir de tout droit de regard, c'est-à-dire de la possibilité de contrôle individuel, sur la gestion des instruments financiers détenus pendant toute la durée de la fonction. Sont désormais concernés :

- le chef d'état-major des armées ;
- les commissaires du Gouvernement désignés auprès des sociétés titulaires de marchés relatifs aux matériels de guerre.

État des lieux des contrôles en 2019

Après une campagne de recensement et de sensibilisation des assujettis en 2018, essentiellement tournée vers les membres d'autorités indépendantes et les agents publics, la Haute Autorité a reçu 26 questionnaires relatifs aux instruments financiers en 2019.

26 questionnaires relatifs aux instruments financiers déposés en 2019

Responsables publics ayant déposé un questionnaire relatif aux instruments financiers en 2019

Dirigeants d'un établissement public local ou d'une collectivité territoriale **1**

Dirigeants au sein d'une administration centrale **3**

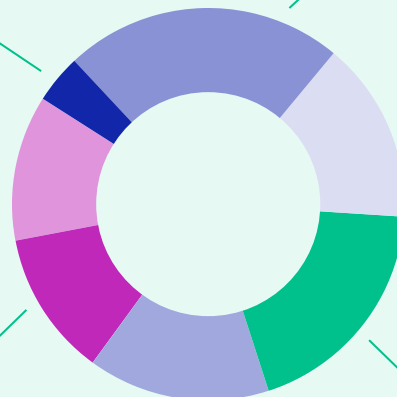
Dirigeants d'un établissement public administratif **3**

Dirigeants au sein d'un service déconcentré de l'État **4**

Membres d'AAI et d'API **6**

Membres du Gouvernement **4**

Emplois à la décision du Gouvernement **5**



Une large proportion des responsables publics est en conformité avec ses obligations, même si elles demeurent encore trop peu connues des agents publics. Toutefois, la Haute Autorité regrette que certains assujettis ne répondent pas aux sollicitations tendant à leur mise en conformité, certains ayant été destinataires de plusieurs courriers de demande de précisions, auxquels aucune suite n'a été donnée. Le défaut de disposition juridique prévoyant un délai de réponse ou une sanction au non-respect de l'obligation de gestion sans droit de regard limite la marge de manœuvre de la Haute Autorité. Dans de tels cas, où les relances sont sans effets, la Haute Autorité peut décider de contacter l'échelon supérieur de l'intéressé, c'est-à-dire le Premier ministre ou le ministre de rattachement, le président de l'autorité indépendante ou le supérieur hiérarchique.

Les difficultés d'application du dispositif en vigueur

Pour les instruments cotés entrant dans le champ de régulation de l'autorité indépendante et pour tous les instruments cotés des membres du Gouvernement et fonctionnaires et agents publics exerçant des responsabilités en matière économique et financière, seuls le mandat de gestion et la gestion collective permettent de remplir l'obligation de gestion excluant tout droit de regard. Cependant, dans la pratique, l'exigence de conclusion d'un mandat de gestion rencontre plusieurs difficultés.

La première concerne tout d'abord les instruments financiers de faible valeur, un cas rencontré chez plusieurs membres du Gouvernement, notamment en 2019. Les détenteurs de ces titres financiers se heurtent dans la pratique à la politique de nombreux établissements bancaires ayant fixé un montant en dessous duquel ils refusent de proposer une telle prestation⁵⁶. Même lorsque cette option est envisageable, le coût de conclusion d'un mandat de gestion peut paraître dissuasif, voire prohibitif, par rapport à la valeur des instruments détenus.

L'extension du principe de la conservation en l'état aux membres du Gouvernement, limitée par un seuil maximal défini par la loi, au-delà duquel ils devraient recourir à une autre alternative, permettrait de remédier à ces cas de figure. De même, la loi pourrait prévoir, pour les personnes assujetties, la faculté de céder leurs instruments financiers.

Ces deux pistes d'évolution pourraient utilement être accompagnées de la création d'une obligation, pour les responsables publics assujettis, de notifier à la Haute Autorité, sous un délai impératif court – pouvant par exemple correspondre au délai de deux mois suivant la date de nomination qui a cours pour le dépôt des déclarations de patrimoine et d'intérêts –, l'option retenue quant au mode de gestion excluant tout droit de regard de leurs instruments financiers.

56. Les montants pratiqués sont variables, allant de 10 000 à 100 000 euros.

PROPOSITION N°4

FAIRE ÉVOLUER LE CADRE JURIDIQUE DE CONTRÔLE DES INSTRUMENTS FINANCIERS
APPLICABLE À CERTAINS RESPONSABLES PUBLICS POUR PERMETTRE :

- SOIT UNE CONSERVATION EN L'ÉTAT DES INSTRUMENTS FINANCIERS POUR
LES MEMBRES DU GOUVERNEMENT, EN-DESSOUS D'UN CERTAIN SEUIL ;
- SOIT LA CESSION DES INSTRUMENTS FINANCIERS APRÈS LEUR NOMINATION

ACCOMPAGNÉE D'UNE OBLIGATION D'UNE OBLIGATION DE NOTIFICATION À LA HAUTE AUTORITÉ, SOUS UN DÉLAI
IMPÉRATIF, DE L'OPTION RETENUE QUANT AU CHOIX DU MODE DE GESTION EXCLUANT TOUT DROIT DE REGARD.

2. Un accompagnement déontologique personnalisé et adapté auprès des responsables publics et des institutions

2.1 Des conseils déontologiques à destination des responsables publics et des institutions

État des lieux des demandes d'avis déontologiques en 2019

Les obligations déclaratives qui pèsent sur quelques 15 000 élus et agents et qui garantissent qu'ils assurent leur mission publique de manière intègre, au service de l'intérêt général, ont une contrepartie : disposer d'un conseil déontologique concret, opérationnel et rassurant face aux difficultés qui peuvent se poser dans l'exercice de leurs missions.

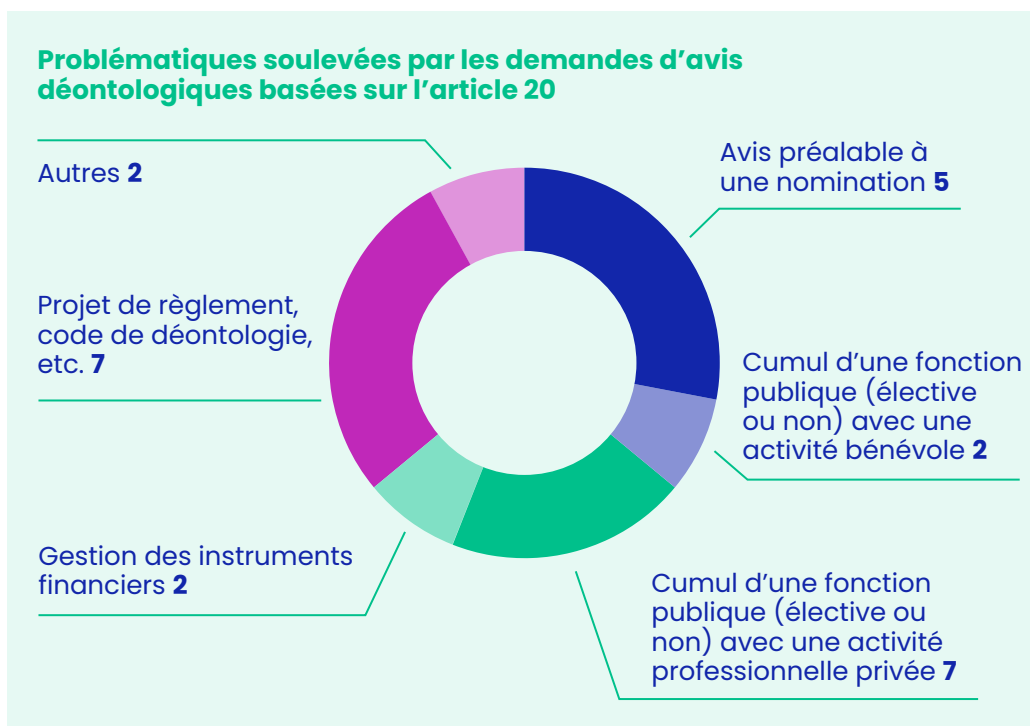
57. Article 20 de la loi n°2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique

Ainsi, toutes les personnes exerçant des fonctions qui les astreignent à déclarer leur situation patrimoniale et/ou leurs intérêts à la Haute Autorité peuvent la saisir, pour avis confidentiels, « *sur les questions d'ordre déontologique qu'elles rencontrent dans l'exercice de leur mandat ou de leurs fonctions* »⁵⁷. Ces avis, en permettant de rappeler les obligations déontologiques générales qui s'appliquent aux élus et aux agents publics, participent à la diffusion d'une culture de l'intégrité. Depuis 2014, 154 avis ont été rendus par la Haute Autorité, dont plus de la moitié depuis 2017, et 25 en 2019, traduisant l'enracinement d'un « réflexe déontologique » au sein de la sphère publique.

58. <https://bit.ly/3lp9c6j>

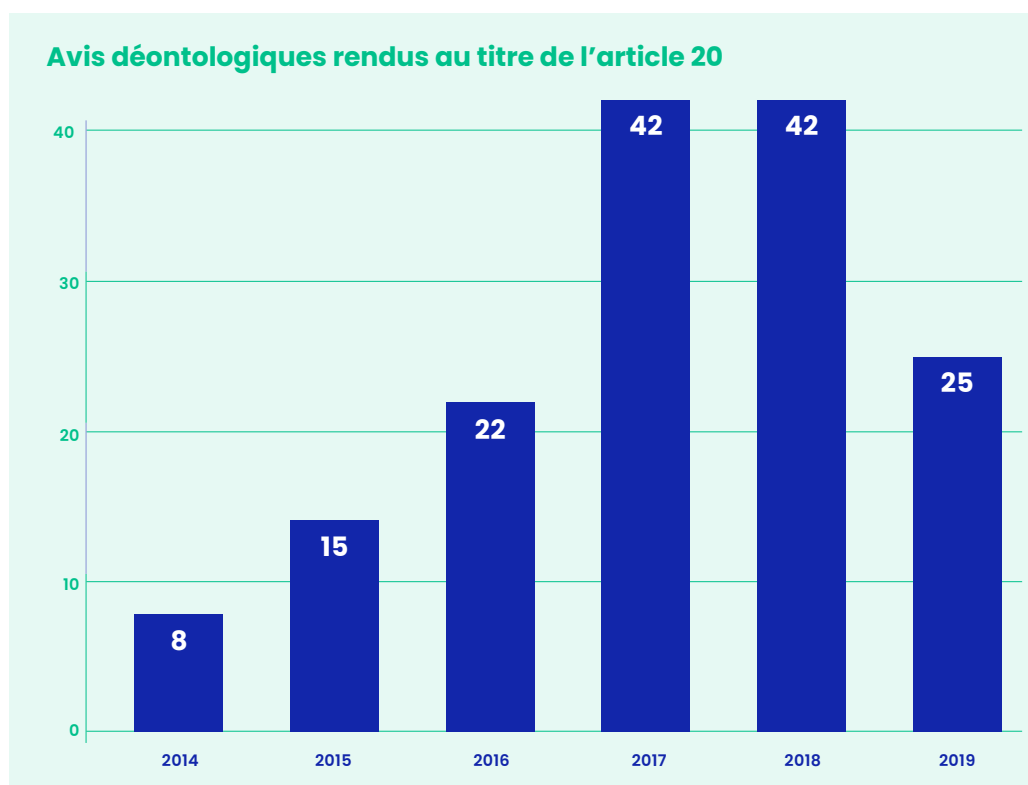
Les demandes d'avis peuvent également concerner une institution, ce qui s'est produit à 7 reprises en 2019. Par exemple, une administration ou une collectivité territoriale souhaitant mettre en place une charte déontologique pour l'ensemble de ses agents peut saisir la Haute Autorité afin que cette dernière porte une appréciation sur cette charte, donne des conseils d'amélioration et évalue si les préconisations légales sont correctement respectées. La mairie de Paris⁵⁸ a ainsi saisi en 2019 la Haute Autorité sur un projet de charte de déontologie élaborée pour ses agents, laquelle a pu recommander entre autres l'uniformisation, pour tous ses agents, du cadre juridique relatif aux cadeaux, invitations et voyages, et le renforcement des garanties d'indépendance des déontologues.

Les avis rendus par la Haute Autorité sont confidentiels et ne peuvent être rendus publics qu'avec l'accord de la personne à l'origine de la saisine.



Le contrôle exercé à travers ces avis déontologiques est double. Il s'agit à la fois de prévenir le risque pénal de prise illégale d'intérêts (articles 432-12 et 432-13 du code pénal) et le risque déontologique de conflits d'intérêts. Comme pour l'examen des déclarations d'intérêts, à l'issue de son analyse, la Haute Autorité recommande la mise en place de mesures de précaution adaptées (publicité, déport ou abandon de l'intérêt), lesquelles font l'objet d'un suivi par ses services.

Les questions relatives au cumul d'activités restent prégnantes en 2019, notamment s'agissant des risques de conflits d'intérêts liés à l'exercice d'une activité professionnelle privée en parallèle des fonctions publiques. Une autre tendance à noter est l'augmentation des saisines faites à propos de la situation d'un tiers. Ainsi, la Haute Autorité a par exemple été saisie par un président de collectivité territoriale sur la participation de certains élus de l'assemblée délibérante à des décisions relatives à des établissements publics dans lesquels ils siègent.



Les saisines préalables à la nomination

Comme en 2018, 5 avis déontologiques avaient pour objet l'examen de la situation de personnes préalablement à leur nomination à des fonctions publiques stratégiques, particulièrement exposées aux risques juridiques. La Haute Autorité a ainsi été saisie par un secrétaire général de ministère dans la perspective de

la nomination de deux personnes à des fonctions dirigeantes d'une société publique, et par un exécutif local sur les questions déontologiques soulevées par l'éventuel recrutement d'un de ses enfants au poste de directeur général des services. Enfin, un autre avis concernait une nomination à un collège d'autorité administrative indépendante. Dans le cadre de ces saisines préalables à la nomination, la Haute Autorité s'attache à répondre le plus rapidement possible afin de ne pas entraver les processus de recrutement, et de mettre en place les recommandations en amont de la nomination.

Des saisines nouvelles

En 2019, plusieurs changements de tendances parmi les auteurs de ces saisines sont à relever, certaines n'étant pas prévues par les textes. Ainsi, pour la première fois, une association d'élus a sollicité la Haute Autorité. Par comparaison avec les années précédentes, les saisines de référents déontologiques souhaitant recevoir des précisions juridiques sur le cadre déontologique applicable aux agents publics ont été plus nombreuses, ce qui peut être expliqué par les importants changements apportés par la loi de transformation de la fonction publique. Même si ces demandes sont hors du champ de ses compétences prévues par la loi, la Haute Autorité s'attache systématiquement à délivrer une réponse indicative.

Les modifications législatives ont également un impact sur la nature des saisines. En effet, la Haute Autorité a été sollicitée à deux reprises pour des demandes relatives à l'effet de la loi PACTE sur le dispositif d'épargne-retraite supplémentaire facultative par capitalisation « CAREL », à destination des élus locaux⁵⁹.

59. Cf. p. 51

2.2 Le contrôle de la reconversion dans le secteur privé

Rappel du cadre juridique

La recomposition de l'action publique, marquée par des allers-retours de plus en plus fréquents entre le secteur public et la sphère privée, appelle à un encadrement juridique renforcé du « pantouflage » et du « rétropantouflage ». L'article 23 de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique prévoit un contrôle par la Haute Autorité en la matière. Pendant un délai de trois ans après la fin de leurs fonctions, les anciens membres du Gouvernement, membres d'exécutifs locaux et membres d'autorités administratives indépendantes doivent saisir la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique avant toute reprise d'une « activité libérale ou d'une activité rémunérée au sein d'une entreprise ou au sein d'un établissement public ou

d'un groupement d'intérêt public dont l'activité a un caractère industriel et commercial»⁶⁰. Le périmètre des activités entrant dans le champ de contrôle de la Haute Autorité fait actuellement l'objet d'un travail de réflexion (cf. encadré).

60. Article 23 de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique

Afin de se prononcer sur la compatibilité des nouvelles fonctions envisagées avec les responsabilités publiques précédemment exercées, le contrôle de la Haute Autorité est double.

Le contrôle est tout d'abord déontologique. Il consiste dans un premier temps à rechercher si l'activité envisagée porte atteinte à la dignité, à la probité et à l'intégrité des fonctions antérieures ; ensuite, si elle ne conduit pas l'intéressé à avoir méconnu l'exigence de prévention des conflits d'intérêts qui s'imposait à lui lors de ses anciennes fonctions ; enfin, à s'assurer que cette nouvelle activité ne remet pas en cause le fonctionnement indépendant, impartial et objectif de l'institution dans laquelle il a exercé ses fonctions. À ce titre, la Haute Autorité vérifie par exemple que le demandeur n'a pas utilisé ses fonctions publiques pour préparer sa reconversion professionnelle.

Dans un second temps, il s'agit d'examiner le risque pénal de prise illégale d'intérêts. Ce délit est constitué lorsque l'intéressé prend ou reçoit « *une participation par travail, conseil ou capitaux* » dans un organisme dont il aurait assuré la surveillance, avec lequel il aurait conclu des contrats de toute nature ou à l'égard duquel il aurait exprimé un avis aux autorités compétentes, lors de ses précédentes fonctions publiques.

Afin d'instruire une demande, les services de la Haute Autorité peuvent notamment demander au déclarant « *toute explication ou tout document nécessaire à l'exercice de sa mission* »⁶¹. La Haute Autorité peut également entendre ou consulter toute personne dont le concours lui paraît utile. De plus, les contrôles requièrent parfois des échanges avec l'administration d'origine de l'ancien responsable public et avec la structure qu'il entend rejoindre. Toutefois, dans le cadre de l'article 23, la Haute Autorité ne dispose pas de droit de communication à l'égard de l'administration, ce qui a pour effet de considérablement rallonger les délais de traitement de certaines saisines. Cette situation est d'autant plus problématique que dans le cadre du nouveau contrôle déontologique des agents publics, la Haute Autorité peut « *demande au fonctionnaire ou à l'autorité dont il relève dans son corps ou dans son cadre d'emplois d'origine ou dans les corps, cadres d'emplois ou emplois dans lesquels il a été précédemment détaché ou a exercé des fonctions toute information ou tout document nécessaire* »⁶².

61. Article 20 de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique

62. VIII de l'article 25 octies de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires

En second lieu, les échanges n'ont pas pour effet de suspendre le délai légal de deux mois dans lequel la Haute Autorité doit se prononcer. Un défaut de réponse de l'intéressé permet néanmoins à la Haute Autorité de prononcer un avis d'incompatibilité si elle « *estime ne pas avoir obtenu de la personne concernée les informations nécessaires* ».

Les prérogatives de la Haute Autorité, dans le cadre de l'instruction des demandes relatives à la reconversion dans le secteur privé des anciens hauts responsables publics, devraient ainsi être harmonisées en créant un droit de communication auprès des administrations, similaire à celui de l'article 25 *octies* de la loi dite « Le Pors » du 13 juillet 1983. Cette proposition rejoint celle exprimée précédemment dans le présent rapport dans le cadre des missions de contrôle de la situation patrimoniale⁶³ des responsables publics.

À l'issue de ce contrôle, peuvent être rendus des avis de compatibilité, de compatibilité avec réserves ou d'incompatibilités.

63. Cf. p. 42



COMPATIBILITÉ

- **Aucun risque** pénal ou déontologique
- Le responsable public peut exercer sa nouvelle activité **sans réserve**



COMPATIBILITÉ AVEC RÉSERVES

- Il existe un risque pénal et / ou déontologique qui justifie la mise en place de **mesures de précautions** par le responsable public :
 - Ne pas réaliser de prestations pour l'ensemble des administrations sur lesquelles l'intéressé avait autorité
 - S'abstenir de toute démarche envers son ancienne administration, collectivité ou collège d'AAI
 - Ne pas mener d'actions de représentation d'intérêts
 - Ne pas se prévaloir de ses anciennes fonctions
 - Ne pas utiliser de documents ou d'informations non publics dont l'intéressé a eu connaissance dans le cadre de ses fonctions publiques
- Les réserves sont valables pendant **trois ans** et font l'objet d'un **suivi**



INCOMPATIBILITÉ

- Le risque pénal et / ou déontologique est trop important (par exemple, cela placerait le responsable public en situation de **prise illégale d'intérêts**)
- Le responsable public **ne peut pas exercer** l'activité envisagée

Un travail de réflexion mené par la Haute Autorité sur le périmètre des activités couvertes par l'article 23 de la loi 11 octobre 2013 et le III de l'article 25 octies de la loi du 13 juillet 1983

Pour entrer dans le champ de l'article 23 de la loi du 11 octobre 2013, l'activité privée envisagée par l'ancien responsable public dans le cadre de sa reconversion professionnelle doit en effet être «libérale» (par exemple une activité de conseil ou d'avocat) ou «*rémunérée au sein d'une entreprise ou au sein d'un établissement public ou d'un groupement d'intérêt public dont l'activité a un caractère industriel et commercial*».

L'article 25 octies de la loi dite «Le Pors» encadre quant à lui le «pantouflage» des fonctionnaires et agents en permettant à l'autorité hiérarchique et à la Haute Autorité, depuis le 1^{er} février 2020⁶⁴, d'apprécier la compatibilité de «*toute activité lucrative, salariée ou non, dans une entreprise privée ou un organisme de droit privé ou de toute activité libérale*». Il est ensuite précisé qu'est assimilé à une entreprise privée «*tout organisme ou toute entreprise exerçant son activité dans un secteur concurrentiel conformément au droit privé*».

Dans le premier cas, une rémunération doit donc être perçue en contrepartie de l'activité exercée, excluant dès lors les activités réalisées à titre bénévole, quelle que soit la structure au sein de laquelle celles-ci sont exercées. L'interprétation de la notion d'«entreprise» est au contraire plus subtile et le périmètre des activités incluses potentiellement extensible. La Haute Autorité se réserve ainsi la possibilité, dans son contrôle juridique, d'inclure d'autres entités, au-delà des sociétés, notamment les organismes à but non lucratif (associations et fondations par exemple). Elle n'est pas non plus tenue par la doctrine de la Commission de déontologie de la fonction publique.

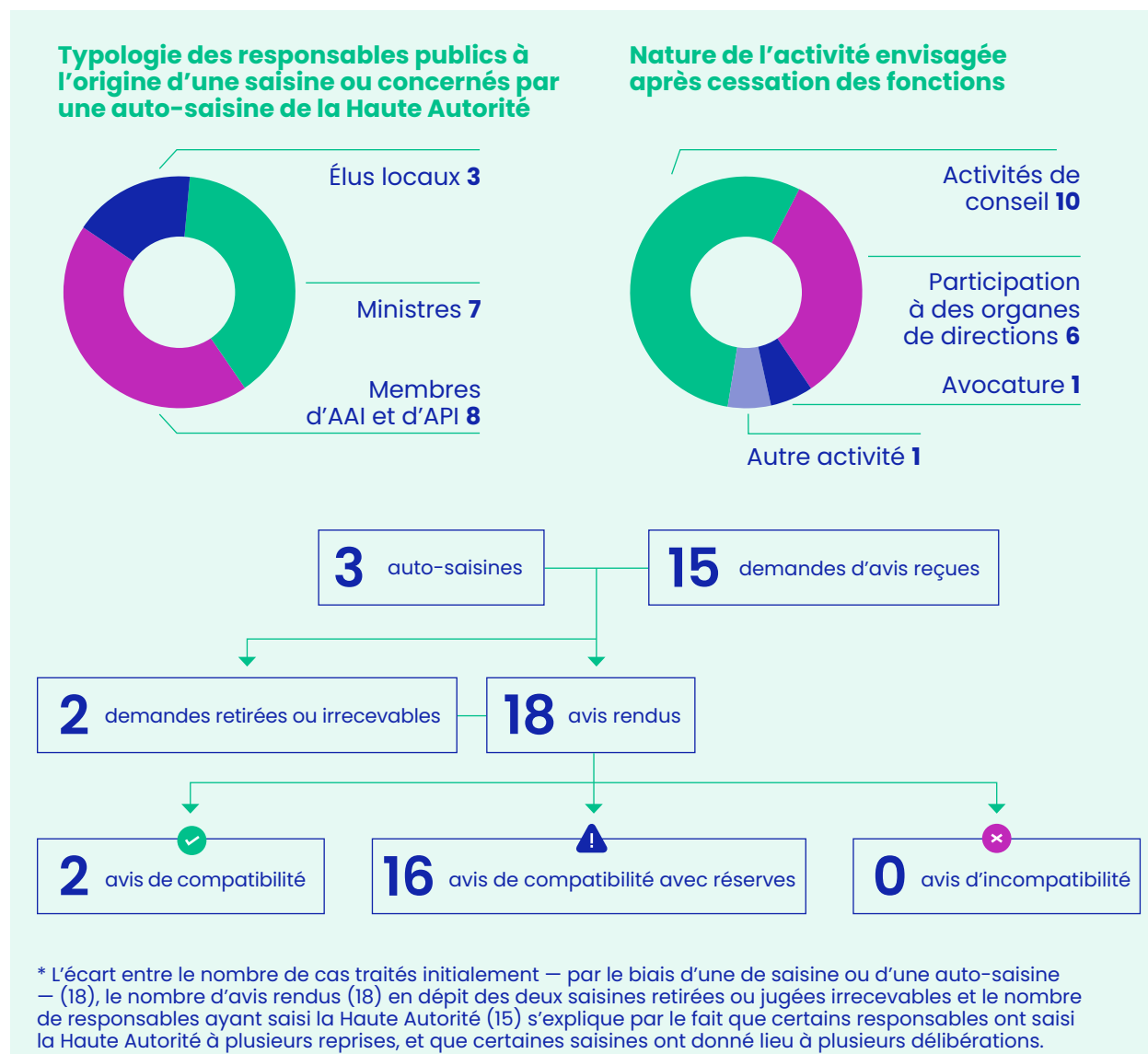
Pour la première fois, la Haute Autorité a ainsi reconnu sa compétence pour se prononcer sur la reconversion professionnelle d'un ancien ministre au sein d'une fédération d'entreprises sectorielle (délibération n° 2019-73 du 10 juillet 2019⁶⁵), et ce sur la base de plusieurs critères :

- l'activité économique exercée par cette organisation professionnelle au profit de ses membres, ainsi que son poids économique important ;
- sa composition faite de nombreuses personnes privées, en dépit d'une finalité d'intérêt général ;
- l'existence d'un secteur concurrentiel, même de petite taille ;
- le fait que l'organisation soit inscrite sur le registre des représentants d'intérêts, exerçant donc une activité avérée de lobbying.

64. Cf. le détail du contrôle p. 30-31

65. <https://bit.ly/2RFH63K>

*État des lieux du contrôle de la reconversion
dans le secteur privé en 2019*



En 2019, la Haute Autorité a reçu 20 saisines de responsables publics souhaitant exercer une activité dans le secteur privé à l'issue de leur activité dans la fonction publique, soit 79 depuis 2014. Presque la moitié de ces avis concernent des anciens membres d'autorités indépendantes, une tendance qui se justifie à la fois par le nombre important de renouvellements de collègues en 2019 et un effort accru de sensibilisation envers cette catégorie de responsables publics.

La Haute Autorité est également pourvue d'un pouvoir d'auto-saisine, qu'elle a exercé à trois reprises cette année, en menant un travail quotidien de recensement des responsables publics entrant dans le champ de l'article 23.

Lorsqu'elle rend un avis d'incompatibilité après avoir été saisie par la personne concernée, cette dernière ne peut pas exercer l'activité envisagée et tous les actes conclus en vue de l'exercice de cette activité (un contrat de travail ou la constitution d'une société, par exemple) cessent leurs effets à la date de la notification de l'avis. Les effets de l'avis d'incompatibilité ne valent ainsi que pour l'avenir. En revanche, lorsque la Haute Autorité rend un avis d'incompatibilité après avoir découvert l'exercice d'une nouvelle activité sans autorisation préalable, la personne concernée ne peut pas exercer l'activité envisagée et tous les actes conclus jusqu'à la notification de l'avis sont nuls de plein droit. L'effet de l'avis d'incompatibilité est alors rétroactif.

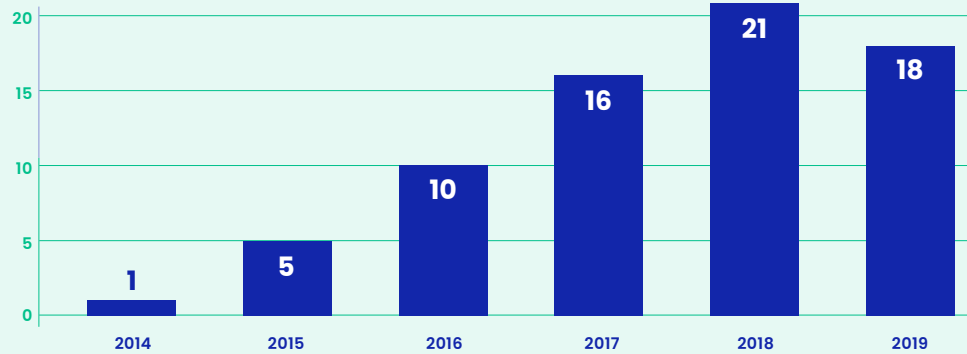
La loi prévoit qu'en cas d'avis d'incompatibilité, la Haute Autorité notifie sa décision à la personne concernée et à l'organisme ou à l'entreprise au sein duquel celle-ci exerce d'ores et déjà ses fonctions. Elle transmet également, le cas échéant, à l'ordre professionnel régissant l'activité concernée, les avis d'incompatibilité et les avis de compatibilité avec réserves. Afin de donner un plein effet aux réserves éventuellement émises, la Haute Autorité encourage les responsables publics à prendre d'eux-mêmes des mesures de publicité, par exemple en transmettant la délibération à leur futur employeur ou à leur ancienne administration.

Pour la première fois, un avis « mixte » a été rendu en 2019. Après auto-saisine, la Haute Autorité s'est prononcée sur l'exercice d'une activité de conseil par un ancien président d'exécutif local, en émettant un avis de compatibilité avec réserves. Cependant, le contrôle a révélé que l'intéressé s'était placé, sous réserve de l'appréciation souveraine du juge pénal, en situation de prise illégale d'intérêts en délivrant des prestations de conseil à une société, alors qu'il avait signé, dans le cadre de ses fonctions publiques, un contrat avec une des filiales de la structure. Ainsi, l'avis de compatibilité avec réserves centré sur l'activité de conseil a été complété d'un avis d'incompatibilité concernant un client. En application de l'article 40 du code de procédure pénale, la Haute Autorité a transmis le dossier au procureur de la République.

Enfin, est mené chaque année un suivi régulier de ces avis, et ce pendant trois ans. Si la Haute Autorité a connaissance de l'exercice, par un ancien responsable public, d'une activité exercée en violation d'un avis d'incompatibilité ou du non-respect des réserves émises, un échange s'engage avec l'intéressé, qui doit être en mesure de produire des explications et fournir des documents justificatifs. Un rapport spécial est alors publié au *Journal officiel* et transmis au procureur de la République avec les pièces du dossier. Cette situation ne s'est présentée qu'une seule fois, en 2018.

15 suivis de conformité aux avis de la Haute Autorité réalisés en 2019

Avis déontologiques rendus au titre de l'article 23



2.3 Une attention portée à la sensibilisation de certains responsables publics

En 2019, une campagne de sensibilisation a été initiée à l'attention de certaines catégories de responsables publics.

Des courriers ont été envoyés aux présidents des 33 autorités administratives ou publiques indépendantes dans un objectif de diffusion interne, pour rappeler les obligations déclaratives des membres, notamment dans l'hypothèse d'un renouvellement du collège ou, le cas échéant, de la commission investie de pouvoirs de sanction.

Les collaborateurs du Président de la République et les membres de cabinets ministériels doivent également déposer des déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts auprès de la Haute Autorité. Cependant, certaines pratiques complexifiaient le travail de recensement de ces conseillers. En effet, certaines nominations ou départs ne faisaient parfois l'objet d'aucune publicité, une situation à laquelle s'ajoute l'important taux de renouvellement existant à ces postes.

Des échanges avec le secrétariat général du Gouvernement ont permis de clarifier la caractérisation de cette fonction, en rappelant qu'entrent dans le champ de l'article 11 de la loi de 2013 aussi bien les conseillers nommés par arrêté ministériel publié au *Journal officiel* que les personnes exerçant des fonctions de membres de cabinet, dont la nomination n'est pas rendue publique (à l'exclusion des fonctions de support, telles que les fonctions administratives et de secrétariat). Cette démarche est à l'origine d'une circulaire relative aux conditions de recrutement des membres de cabinet du 5 avril 2019⁶⁶ rappelant à l'ensemble des ministres et des directeurs de cabinet le respect des règles en la matière. Si le nombre de collaborateurs de cabinet est limité par décret, leur recrutement nécessite un arrêté du ministre ou du secrétaire d'État, « *soumis préalablement, avec un CV détaillé, au Premier ministre, puis publié au Journal officiel* », détaillant précisément leur titre et les fonctions exercées. Tout membre de cabinet ministériel doit également se conformer aux obligations déclaratives auprès de la Haute Autorité.

66. Secrétaire général du Gouvernement, circulaire N°6077/SG du 5 avril 2019

La Haute Autorité a constaté, à la suite de cette circulaire, une plus grande systématisme dans la publication des arrêtés de nomination et de fin de fonctions des collaborateurs, et ne peut que se réjouir de ce changement.

Enfin, une fiche pratique a été publiée sur le portail juridique *Lexis 360*⁶⁷ portant sur le contrôle de la reconversion professionnelle des responsables publics rentrant dans le champ de l'article 23 de la loi du 11 octobre 2013. Y sont rappelés le cadre juridique, le contrôle des risques d'ordre pénal et déontologiques, les avis rendus par la Haute Autorité et les modalités de saisine.

67. <http://bit.ly/2RBNmcx>

HORIZON 2020

LA PUBLICATION D'UN GUIDE DES CONFLITS D'INTÉRÊTS

Dans le prolongement du guide déontologique paru au printemps 2019, la Haute Autorité souhaite continuer à partager son expertise déontologique et accompagner les responsables publics et les référents déontologues.

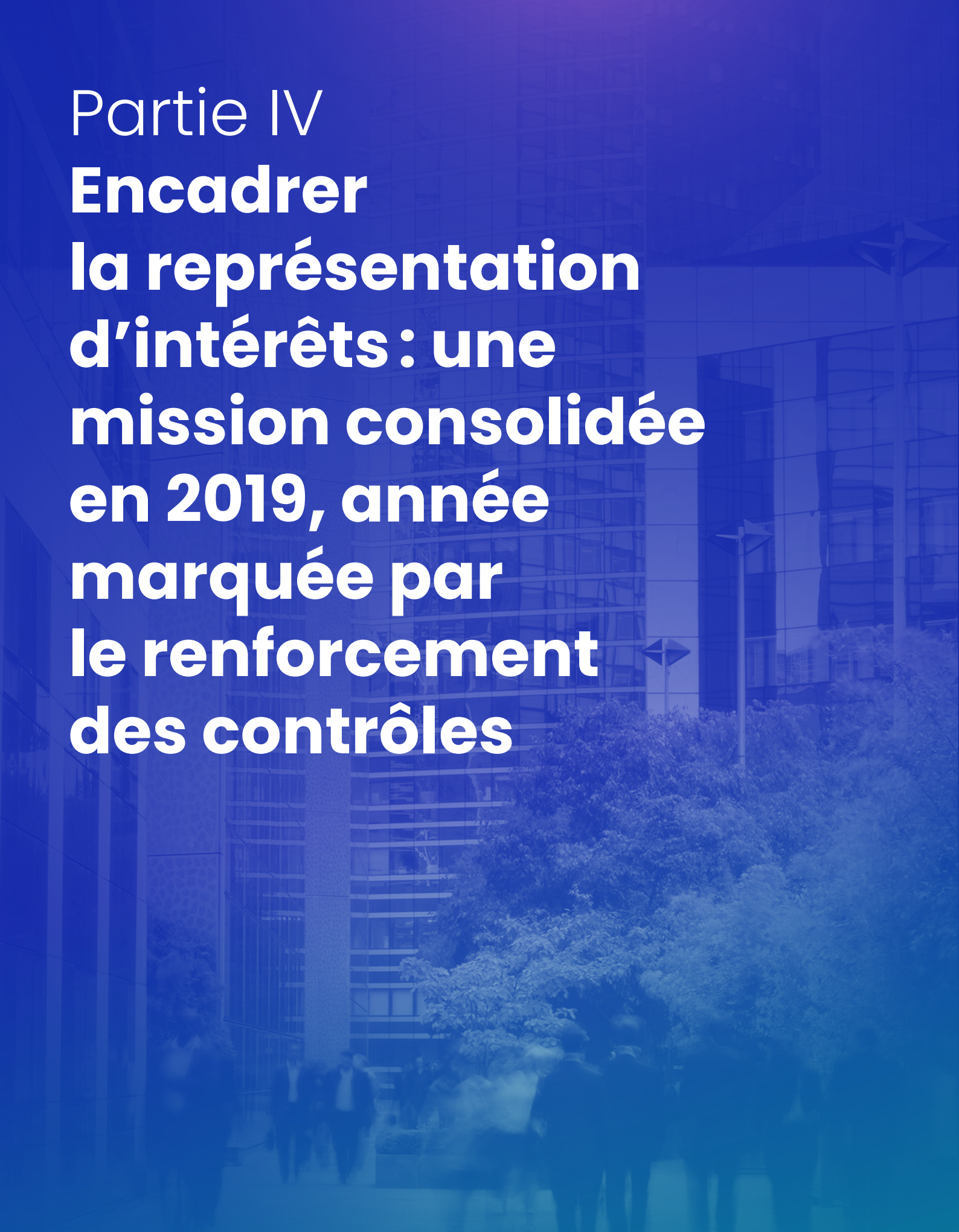
L'appréhension du conflit d'intérêts est complexe, tout comme celle des deux infractions pénales liées que sont la prise illégale d'intérêts pendant et après les fonctions publiques. Les jurisprudences judiciaire et administrative demeurent relativement méconnues.

Le développement de la prévention des conflits d'intérêts à tous les échelons de l'action publique, ainsi que les nouvelles responsabilités confiées aux supérieurs hiérarchiques et aux référents déontologues par la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique accentuent le besoin d'information et de formation sur le sujet.

C'est pourquoi la Haute Autorité a élaboré un guide des conflits d'intérêts. Voulu comme un document détaillé, lisible et pratique sur le conflit d'intérêts et la prise illégale d'intérêts, le guide se fonde sur la doctrine de la Haute Autorité. Divisé en 5 parties, il aborde successivement :

- l'appréciation du conflit d'intérêts et de la prise illégale d'intérêts par les jurisprudences administrative et pénale ;
- la définition du conflit d'intérêts, avec des intérêts privés et entre intérêts publics ;
- la prévention du conflit d'intérêts, et notamment l'encadrement des mobilités public – privé ;
- les mesures de gestion du risque de conflit d'intérêts ;
- la sanction du conflit d'intérêts.

Le guide sera disponible en ligne sur le site Internet de la Haute Autorité.

The background of the slide features a photograph of a modern, multi-story building with a glass facade, partially obscured by lush green trees in the foreground. A group of people is visible walking on a path in front of the trees. The entire image is covered with a semi-transparent blue gradient, which serves as a backdrop for the white text.

Partie IV

Encadrer la représentation d'intérêts : une mission consolidée en 2019, année marquée par le renforcement des contrôles

1. Un bilan satisfaisant de l'exercice déclaratif 2018 malgré des difficultés persistantes

- 1.1** Bilan général de l'exercice déclaratif 2018 publié en juin 2019 **85**
- 1.2** Une amélioration de la qualité des informations renseignées : le développement de nouveaux outils internes **89**

2. Un accompagnement renforcé des représentants d'intérêts

- 2.1** Délivrer une expertise juridique adaptée aux enjeux des déclarants **94**
- 2.2** Mettre l'accent sur la formation et la sensibilisation **95**

3. La consolidation de la procédure de contrôle

- 3.1** Rappel du cadre juridique **96**
- 3.2** L'existence de trois types de contrôles **101**
- 3.3** Des pouvoirs de contrôle sur pièces et sur place qui doivent être consolidés **103**
- 3.4** Renforcer les obligations de transparence des responsables publics **106**

4. Favoriser l'utilisation du registre et la collaboration avec la société civile

La Haute Autorité pour la transparence de la vie publique s'inscrit dans un mouvement global de renforcement de la législation relative à la prévention et à la répression des atteintes à la probité publique. Elle exerce depuis 2016 une mission supplémentaire: assurer le respect, par les représentants d'intérêts, appelés également lobbyistes, de leurs obligations déclaratives et déontologiques. Face à la porosité entre secteurs public et privé, cette prérogative répond à l'émergence d'une nouvelle exigence démocratique, celle de renforcer la transparence du processus normatif et d'élaboration de la décision publique.

La reconnaissance juridique de l'existence du lobbying est intervenue récemment en France, avec la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique (loi dite « Sapin II »), qui instaure l'obligation, pour tous les acteurs socio-économiques cherchant à influencer sur la prise de décision publique, de s'inscrire sur un répertoire numérique géré par la Haute Autorité.

Pour la première fois, la législation française fournit une définition du représentant d'intérêts. Il s'agit de toute personne morale (par l'intermédiaire d'un dirigeant, un employé ou un membre) ou physique exerçant une activité régulière ou principale de représentation d'intérêts, et qui prend l'initiative de contacter un responsable public pour influencer sur une décision publique. La mise en place d'un répertoire numérique des représentants d'intérêts permet de mieux connaître les interactions entre les responsables publics et les lobbyistes, et d'apporter un cadre déontologique à leur activité.

Chiffres clés de l'année 2019 / Répartition des inscriptions par type d'entités

**Organismes
représentatifs 42,6%**



834

- Organisations professionnelles
- Syndicats
- Chambres consulaires

Sociétés 28,7%



562

- Sociétés commerciales
- Sociétés civiles

**Organisations non
gouvernementales
18,6%**



364

- Associations
- Fondations
- Organismes de recherche
- Autres ONG

**Avocats et
consultants 7,5%**



146

- Cabinets d'avocats
- Avocats indépendants
- Consultants indépendants
- Cabinets de conseil

Autres 1,8%



35

**Établissements publics
à caractère industriel
et commercial
(EPIC) 0,8%**



15

1. Un bilan satisfaisant de l'exercice déclaratif 2018 malgré des difficultés persistantes

1.1 Bilan général de l'exercice déclaratif 2018 publié en juin 2019

Pour cet exercice déclaratif, 1640 entités inscrites sur le registre avaient jusqu'au 31 mars 2019 pour déclarer leurs activités de représentation d'intérêts effectuées en 2018 ainsi que les moyens alloués à ces actions. Au lendemain de cette échéance, seuls 51% des représentants d'intérêts avaient effectivement réalisé leur déclaration d'activités. Un important travail de relance par les services de la Haute Autorité a permis, dès juin 2019, de faire progresser ce pourcentage à 89%. 1452 représentants d'intérêts ont ainsi publié leur déclaration d'activités exercées en 2018.

L'enjeu du répertoire est de montrer que les actions de représentation d'intérêts peuvent être menées par tout type de structure, que ce soit pour défendre un intérêt économique ou non économique. Cette caractéristique est essentielle pour que les citoyens puissent disposer d'une vision complète de l'ensemble des positions défendues autour d'une décision publique. Dans ce contexte, si la majorité des représentants d'intérêts inscrits sur le répertoire agissent au sein de sociétés, d'organisations professionnelles et de cabinets de conseil, les associations et organisations non-gouvernementales sont bien représentées et constituent 18,6% des inscrits en 2019.



* Soit un taux de 89% de conformité

Certaines entités ont par ailleurs une activité de représentation d'intérêts régulière, quand d'autres s'inscrivent sur le répertoire à l'occasion d'une mobilisation accrue liée à un texte législatif particulier, pouvant être suivie d'une forte baisse d'activité une fois le texte adopté. Pour prendre en compte ces variations, la Haute Autorité a ouvert la possibilité aux représentants d'intérêts de faire une déclaration nulle au titre d'une année, sans pour autant être obligées de se désinscrire : 315 organisations (soit 21,7%) ont fait usage de cette possibilité et ont déclaré ne pas avoir effectué d'action de représentation d'intérêts en 2018.

L'analyse des déclarations fait également ressortir des niveaux d'activité, de ressources financières et humaines disparates. En moyenne, les représentants d'intérêts ont déclaré 6,24 actions en 2018, une forte disparité existant toutefois entre les différents types d'organisations. Si les associations et organisations non-gouvernementales ont déclaré en moyenne un peu de plus de 4 actions en 2018, les cabinets de conseil en affaires publiques en ont déclaré presque 14. Les domaines d'intervention récurrents sont à mettre en corrélation avec l'actualité législative, à l'image de la loi « Agriculture et Alimentation »⁶⁸ adoptée par le Parlement en octobre 2018, et de l'examen du budget 2019⁶⁹.

⁶⁸. Loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous

⁶⁹. Loi de finances pour 2019, 30 décembre 2018

Répartition des inscrits ayant publié une déclaration d'activités par type d'organisation

Organisations professionnelles

25% (-2)

Sociétés

27% (-2)

Cabinets d'avocats
& avocats indépendants

0,5% (-0,5)

Organismes publics exerçant une
activité industrielle et commerciale

1% (≈)

Autres organisations

2% (+1)

Associations & ONG

18% (+2)

Syndicats

14,5% (-0,5)

Cabinets de conseil
& consultants indépendants

7% (+1)

Chambres consulaires

5% (+1)

() évolution, en points de pourcentage, par rapport à 2017

5

**domaines d'intervention
les plus déclarées
sur 117**

- Agriculture **8%**
- Taxes **4%**
- Système de santé **4%**
et médico-social
- PME / TPE **3%**
- Logement **3%***

3

**départements ministériels
concentrent en 2018 près
de la moitié des actions
de représentation d'intérêts :**

- Économie et finances **19%**
- Environnement,
énergie et mer **15%**
- Premier ministre **12%**

6,24

**Le nombre moyen
d'actions déclarées** par
représentant d'intérêts



Le **Gouvernement**
est ciblé dans **56%**
des actions et le
Parlement dans **67%***.



Dans **48%*** des actions
de représentation
d'intérêts, la **loi** est le
seul type de décision
publique influencé.

* Une même action de représentation d'intérêts peut viser plusieurs décideurs publics.

Répartition par type d'action

() évolution, en points de pourcentage, par rapport à 2017

Transmettre aux décideurs publics des informations, expertises dans un objectif de conviction

24% (=)

Transmettre des suggestions afin d'influencer la rédaction d'une décision publique

18% (+2)

Organiser des discussions informelles ou des réunions en tête-à-tête

25,5% (-1,5)

Établir une correspondance régulière (par courriel, par courrier...)

14,5% (-0,5)

Organiser des débats publics, des marches, des stratégies d'influence sur Internet

1% (=)

Inviter ou organiser des événements, des rencontres ou des activités promotionnelles

6% (-1)

Autres: à préciser

2% (-1)

Convenir pour un tiers d'une entrevue avec le titulaire d'une charge publique

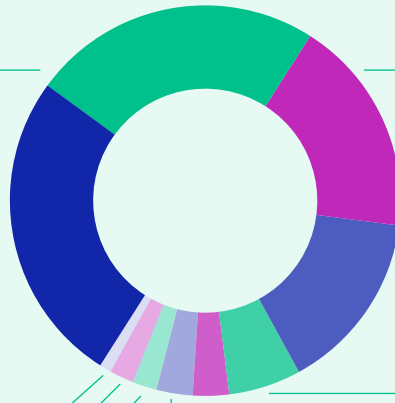
3,5% (-0,5)

Envoyer des pétitions, lettres ouvertes, tracts

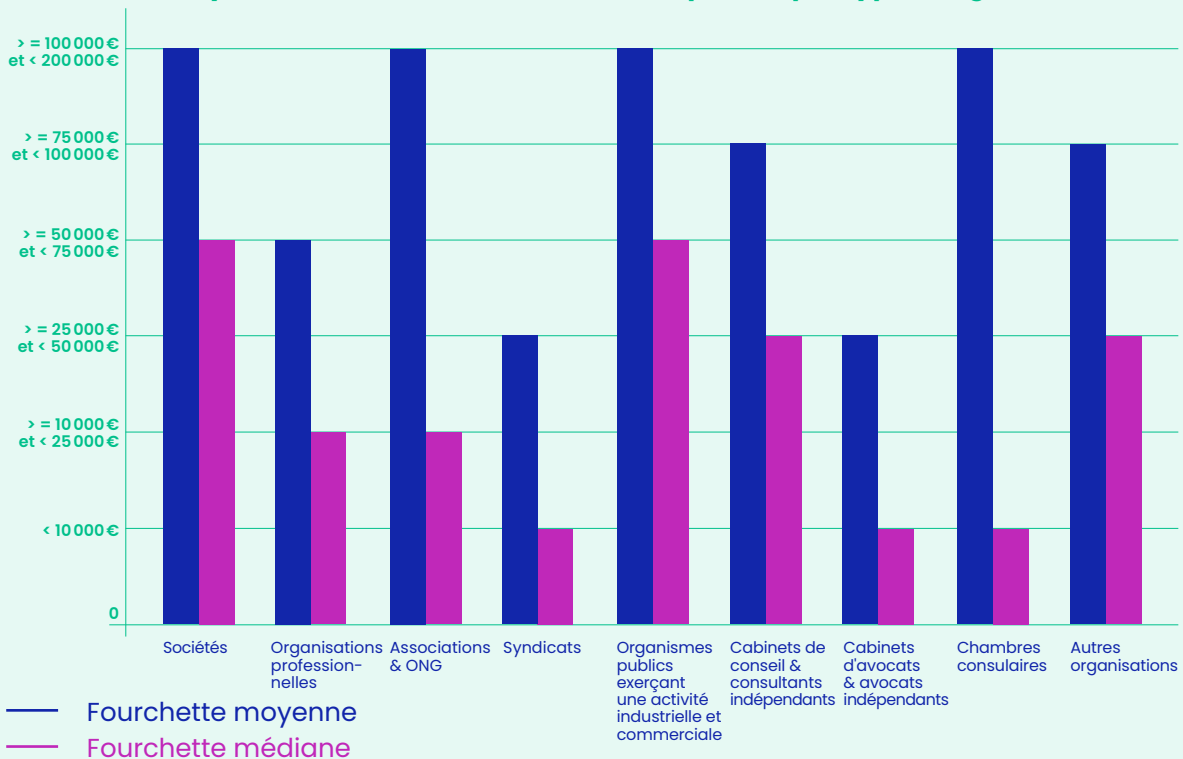
2% (+1)

Organiser des auditions, des consultations formelles sur des actes législatifs ou d'autres consultations ouvertes

3,5% (+15)



Fourchette moyenne et fourchette médiane de dépenses par type d'organisation



1.2 Une amélioration de la qualité des informations renseignées : le développement de nouveaux outils internes

La Haute Autorité a constaté une nette amélioration de la qualité des informations renseignées par les représentants d'intérêts par rapport au premier exercice déclaratif. Les fiches d'activités répondent mieux aux exigences de clarté et de lisibilité, indispensables pour atteindre l'objectif de transparence prévu par la loi. Plusieurs facteurs sont à l'origine de cette inflexion :

- une meilleure appropriation de l'exercice de suivi de leur activité (*reporting*) par les représentants d'intérêts ;
- le passage obligatoire par la prise de connaissance d'une fiche pratique expliquant comment déclarer un « objet » (avec le recueil de l'attestation de prise de connaissance dans le service de télédéclaration « AGORA ») ;
- des efforts de pédagogie accrus de la part de la Haute Autorité ;
- l'intégration au téléservice de déclaration d'un algorithme entraîné à orienter les représentants d'intérêts au moment de la saisie de leurs fiches d'activités et observer de potentiels défauts (*cf. encadré*).

Cependant, il est regrettable que la rubrique « observations », offrant aux représentants d'intérêts la possibilité de fournir des précisions ou des éléments d'explication complémentaires, demeure insuffisamment exploitée : seules 26 % des déclarations d'activités en font en effet usage.

L'innovation au cœur du service de télédéclaration des représentants d'intérêts : le recours à l'intelligence artificielle

La première période déclarative des représentants d'intérêts a donné lieu à la communication, avant le 30 avril 2018, des activités de représentation d'intérêts effectuées pendant le second semestre 2017. Près de 6 000 fiches d'activités ont ainsi été transmises par plus de 1 800 entités inscrites sur le registre.

Dans leurs déclarations annuelles à la Haute Autorité, les représentants d'intérêts doivent remplir une déclaration d'activités pour chaque « objet » pour lequel ils ont mené des actions de représentation d'intérêts l'année précédente, qu'il convient d'entendre comme « l'objectif poursuivi » par les entrées en communication



avec les responsables publics. « L'objet » étant la principale information autour de laquelle chaque déclaration va s'articuler, il doit être suffisamment clair et précis pour rendre compte de trois éléments :

- le sujet sur lequel portait l'activité de lobbying, facilement intelligible ;
- les résultats attendus, c'est-à-dire le but poursuivi ;
- la ou les décisions publiques visées par les activités concernées.

Lors du premier exercice déclaratif, les services de la Haute Autorité ont procédé à l'analyse de chacun des 6 000 objets reçus et en ont mesuré la qualité à l'aide d'une échelle allant de 0 à 4 (0 pour un objet hors sujet, 4 si celui-ci remplissait les trois critères susmentionnés). Les résultats se sont révélés très insatisfaisants, plus de la moitié des objets communiqués ne répondant à aucun des critères.

La Haute Autorité a donc élaboré un algorithme entraîné à repérer les mauvais objets, sur la base de l'évaluation qualitative des 6 000 « objets » réalisée en amont.

La contribution de cet algorithme à l'amélioration de la qualité des objets renseignés a été décisive. 85 % des « objets » mal renseignés sont désormais détectés, les représentants d'intérêts en étant immédiatement informés lorsqu'ils remplissent leur déclaration en ligne. Si seulement 44 % des « objets » étaient au moins partiellement conformes en 2017, ce pourcentage est monté à 61 % pour 2018.

L'objectif est désormais de poursuivre cette démarche d'amélioration de la qualité des informations du répertoire en lançant à partir de 2020 une fonctionnalité d'apprentissage récursif afin de corriger les biais d'apprentissage de l'algorithme et de l'améliorer au fil des fiches d'activités déposées.

1.3 Des difficultés persistantes liées à la complexité du cadre juridique du registre

La Haute Autorité déplore de nouveau les difficultés persistantes liées à la complexité du cadre juridique du registre, en partie induite par le décret d'application du 9 mai 2017⁷⁰. Les observations formulées dans le cadre de son avis du 5 avril 2017⁷¹ conservent ainsi toute leur pertinence.

70. Décret n° 2017-867 du 9 mai 2017 relatif au répertoire numérique des représentants d'intérêts

71. Délibération n° 2017-35 du 5 avril 2017 portant avis sur le projet de décret relatif au répertoire numérique des représentants d'intérêts

Comme dans son rapport d'activité de 2018, la Haute Autorité réitère sa proposition d'ajouter une annexe au décret sus-cité précisant les décisions individuelles exclues du dispositif. Malgré l'apport de précisions dans les lignes directrices, un flou juridique subsiste en effet autour de certaines situations. Le décret pourrait par exemple exclure les échanges entre une entreprise et une autorité indépendante dans le domaine économique, même lorsqu'ils sont à l'initiative de l'entreprise, lorsqu'ils s'inscrivent dans le cadre du suivi de procédures en cours ou qu'ils portent sur des informations nécessaires à la mise en œuvre des compétences de régulation de l'autorité.

PROPOSITION N°5

PRÉCISER EN ANNEXE DU DÉCRET DU 9 MAI 2017 LA LISTE DES DÉCISIONS INDIVIDUELLES
NE RENTRANT PAS DANS LE CHAMP DU REGISTRE DES REPRÉSENTANTS D'INTÉRÊTS.

De plus, la définition d'une action de représentation d'intérêts, au-delà de sa complexité, est également restrictive puisqu'elle exige que l'interaction avec le responsable public ait lieu **à l'initiative** du représentant d'intérêts, ce qui n'est pas le cas de nombreuses actions visant à influencer le processus normatif. Ainsi, une audition à la demande d'un parlementaire ne constitue pas une action de représentation d'intérêts au sens du décret, la loi elle-même ne prévoyant ni expressément, ni implicitement, une telle condition. Pourtant cette pratique est quotidienne, à l'image des rapporteurs spéciaux des commissions des finances qui auditionnent l'ensemble des acteurs du secteur sur les textes financiers sur lesquels ils rapportent. La Haute Autorité, dans une délibération portant avis sur le projet de décret, préconisait déjà *« en lieu et place de cette exclusion générale, de préciser que ne constituent pas des actions de représentation d'intérêts les réponses à des consultations obligatoires encadrées par des dispositifs législatifs ou réglementaires, ou les réponses à des consultations ouvertes lorsque ces réponses sont publiées ou communicables »*.

Les critères retenus pour qualifier une activité de représentation d'intérêts de « principale ou régulière » ne sont en outre pas adaptés. La comptabilisation de dix actions pour distinguer une activité régulière ou la caractérisation d'une activité principale est complexe à mettre en œuvre en pratique et porte *in fine* atteinte à la lisibilité globale du dispositif.

De plus, l'objectif initial qui a mené à l'instauration du registre était de retracer l'empreinte normative de la loi et du règlement, c'est-à-dire l'ensemble des informations qui rendent lisibles, pour le citoyen, le processus de fabrication de ces textes, en lui permettant de savoir quels acteurs ont participé à son élaboration, qui a été auditionné sur le sujet, qui a soumis des argumentaires en faveur ou en défaveur d'une disposition, etc.

La liste des informations à déclarer retenue par le décret a pour effet de restreindre de manière excessive la portée du dispositif législatif. Afin d'avoir une meilleure connaissance de l'empreinte normative, des informations plus précises que celles exigées par le décret actuel, qui devrait être modifié, pourraient être déclarées. Ces informations supplémentaires concerneraient les décisions publiques précises sur lesquelles ont porté les actions de représentation d'intérêts et les fonctions exactes des responsables publics avec lesquels les représentants d'intérêts sont entrés en contact.

Enfin, le registre gagnerait en efficacité en augmentant le rythme actuel de communication des activités d'influence entreprises par les représentants d'intérêts, fixé à une fois par an. L'Irlande et les États-Unis ont ainsi fixé respectivement un rythme de trois et quatre fois par an. C'est pourquoi la Haute Autorité avait initialement proposé un rythme semestriel, qui permettait à la fois de renforcer les informations mises à disposition du public tout en limitant les contraintes de déclaration pour les lobbyistes.

PROPOSITION N°6

SIMPLIFIER LE CADRE JURIDIQUE DU REGISTRE DES REPRÉSENTANTS D'INTÉRÊTS EN VIGUEUR EN :

- SUPPRIMANT LE CRITÈRE DE L'INITIATIVE ET LE CRITÈRE « D'ACTIVITÉ PRINCIPALE OU RÉGULIÈRE » POUR QUALIFIER UNE ACTIVITÉ DE REPRÉSENTATION D'INTÉRÊTS ;
- ÉLARGISSANT ET EN PRÉCISANT LES INFORMATIONS À DÉCLARER PAR LES REPRÉSENTANTS D'INTÉRÊTS DANS LES FICHES D'ACTIVITÉS ;
- PASSANT D'UN RYTHME ANNUEL À UN RYTHME SEMESTRIEL DE DÉCLARATION D'ACTIVITÉS.

Le registre français a également vocation à inclure les activités auprès des principaux décideurs locaux au 1^{er} juillet 2021. Cette acception englobante, tant au niveau des décisions publiques que des responsables publics concernés, fait du dispositif français l'un des plus étendus au monde, la plupart des pays concentrant le champ du registre sur l'activité nationale.

À cette date, le champ des responsables publics pour lesquels les représentants d'intérêts devront déclarer leurs actions couvrira environ 19 000⁷² personnes. Cette extension présente plusieurs risques :

- une lisibilité moindre des informations déclarées sur le registre ;
- des obligations parfois disproportionnées qui pèseront sur certaines entités, en particulier les petites et moyennes entreprises et les associations locales.

Cette évolution aura également des conséquences sur la charge de travail de la Haute Autorité, aussi bien au niveau de l'accompagnement des représentants d'intérêts que du contrôle de leurs obligations déclaratives et déontologiques. Elle rendrait nécessaire un accroissement substantiel de ses moyens humains et financiers pour mener à bien sa mission.

72. Sénat, projet de loi pour un État au service d'une société de confiance, 1^{ère} lecture, n° COM-226, sous-amendement n° 259

PROPOSITION N°7

REPORTER DE DEUX ANS L'EXTENSION DU RÉPERTOIRE DES REPRÉSENTANTS D'INTÉRÊTS AUX RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES, PRÉVUE EN 2021 ; OU, À DÉFAUT, DÉFINIR DES SEUILS PLUS PERTINENTS POUR L'EXTENSION DU RÉPERTOIRE AU NIVEAU LOCAL EN TERMES D'HABITANTS, DE RESPONSABLES PUBLICS CONCERNÉS ET DE DÉCISIONS PUBLIQUES VISÉES*.

* Ce délai pourrait être reporté à juillet 2022 dans le cadre du projet de loi portant diverses dispositions urgentes pour faire face aux conséquences de l'épidémie de covid-19, toujours en examen au moment de la rédaction de ce rapport.

2. Un accompagnement renforcé des représentants d'intérêts

Afin de faciliter l'appropriation du registre et de leurs obligations déclaratives et déontologiques par les représentants d'intérêts, la Haute Autorité a fait du conseil et de la pédagogie des principes cardinaux, au cœur de son action.

2.1 Délivrer une expertise juridique adaptée aux enjeux des déclarants

Les services de la Haute Autorité se sont attachés à répondre aux questions juridiques des représentants d'intérêts, qui ont porté aussi bien sur l'appréhension de la qualification d'une action de représentation, sur la liste des entités rentrant dans le champ du registre, que sur la durée de conservation des informations recueillies par la Haute Autorité.

L'assistance téléphonique a également été très sollicitée avec près de 1666 appels en 2019 et des pics importants avant la clôture de l'exercice déclaratif.

2.2 Mettre l'accent sur la formation et la sensibilisation



En vue de l'échéance déclarative du 31 mars 2019, la Haute Autorité a organisé pour la première fois en février 2019 une demi-journée d'information à laquelle ont assisté une soixantaine de participants, parmi lesquels des représentants de sociétés, de cabinets de conseil, de fédérations et d'associations. Cet événement a été l'occasion de faire un rappel général sur les obligations déclaratives, avec un intérêt particulier sur les fiches d'activités et la notion « d'objet ». La période de rodage portant sur l'exercice 2017 étant terminée, la méthodologie et les moyens de contrôle de la Haute Autorité en matière de lobbying ont été abordés.

Les services de la Haute Autorité ont été, en 2019, sollicités à quatre reprises par des associations de représentants d'intérêts (l'Association française des conseils en lobbying, l'Association des professionnels des affaires publiques) et des cabinets spécialisés en affaires publiques (Séance publique et Bourry, Tallon et Associés) pour présenter le registre et apporter des précisions sur les obligations déclaratives afférentes.

La Haute Autorité a également publié, sur le portail de recherches juridiques *Lexis 360*, une fiche pratique⁷³ présentant les modalités d'inscription sur le répertoire numérique des représentants d'intérêts.

73. <http://bit.ly/2RBNmcx>

Enfin, face à des questions récurrentes, la Haute Autorité a développé un nouveau support d'information à destination des représentants d'intérêts avec la mise en ligne d'une « foire aux questions »⁷⁴ précisant par exemple les types d'actions comptabilisés comme une entrée en communication, à partir de quel montant une libéralité ou un cadeau fait à un responsable public doit être déclaré, ou la durée de conservation des pièces justificatives en vue d'un éventuel contrôle.

74. <https://bit.ly/2RoTDHc>

3. La consolidation de la procédure de contrôle

3.1 Rappel du cadre juridique

Les obligations déclaratives et déontologiques

Lors de leur inscription sur le registre, les représentants d'intérêts doivent fournir plusieurs renseignements : l'identité du représentant d'intérêts, de ses dirigeants et des personnes chargées des activités de représentation d'intérêts, les organismes dont le représentant d'intérêts est membre (organisation professionnelle, associations, etc.), l'identité des tiers pour le compte desquels des actions de représentation d'intérêts sont menées.

Ils doivent également communiquer, dans les trois mois suivant la fin de leur exercice comptable, un certain nombre d'informations relatives aux actions d'influence qu'ils ont effectuées et aux moyens y afférents.

Pour la première année d'entrée en vigueur du dispositif, les représentants d'intérêts inscrits ont publié sur le répertoire leurs déclarations sur les actions de représentation d'intérêts effectuées au cours du second semestre 2017, avant le 30 avril 2018. Dorénavant, les représentants d'intérêts doivent adresser leur rapport déclaratif dans un délai de trois mois à compter de la clôture de leur exercice comptable, pour toutes les actions réalisées pendant cet exercice, soit avant le 31 mars pour la plupart des organisations. Ces rapports doivent notamment contenir⁷⁵ :

- les questions sur lesquelles ont porté les actions de représentation d'intérêts (objet et domaine d'intervention – 117 domaines sont proposés par la Haute Autorité) ;
- le type de décisions publiques (lois, actes réglementaires, contrat de concession, etc. ; voir annexe du décret du 9 mai 2017⁷⁶) ;
- le type d'actions de représentation d'intérêts (envoyer des tracts, organiser des rendez-vous, transmettre des expertises dans un objectif de conviction, etc.) ;

75. L'ensemble des informations à communiquer est détaillé dans les lignes directrices.

76. Décret n° 2017-867 du 9 mai 2017 relatif au répertoire numérique des représentants d'intérêts

- les catégories de responsables publics avec lesquels le représentant d'intérêts est entré en communication, précisées à l'article 18-2 de la loi du 11 octobre 2013 (membre du Gouvernement, parlementaire, personne titulaire d'un emploi à la décision du Gouvernement, etc.);
- les dépenses de représentation d'intérêts (rémunérations, frais liés à l'organisation d'événements, frais d'expertise, libéralités et avantages accordés à des responsables publics, etc.).

Les représentants d'intérêts qui ne se conforment pas à ces obligations déclaratives sont susceptibles de s'exposer à une sanction pénale, similaire à celle applicable en cas de non-respect de leurs obligations déontologiques (un an d'emprisonnement et 15 000 euros d'amende).

Par ailleurs, le registre permet d'encadrer les relations entre les responsables publics et les lobbyistes en dressant un cadre déontologique clair⁷⁷. Le législateur a également souhaité renforcer les obligations déontologiques des lobbyistes, au regard des échanges réguliers des responsables publics avec ces derniers. Les valeurs que ces deux types d'acteurs doivent respecter sont par ailleurs analogues, les représentants d'intérêts devant exercer leur métier avec probité et intégrité, comme les responsables publics.

⁷⁷. Article 18-5 de la loi n°2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique

Ils sont également soumis à plusieurs obligations négatives. Ils doivent ainsi s'abstenir de proposer ou d'offrir aux responsables publics des dons ou avantages d'un montant significatif, d'inciter à enfreindre les règles déontologiques ou encore d'organiser des colloques en contrepartie d'une rémunération pour prise de parole d'un responsable public. En effet, certaines pratiques de lobbyistes ont par le passé fait scandale, telles que l'invitation de parlementaires à des événements sportifs et culturels ou la remise de cadeaux d'une valeur significative, faisant soupçonner de possibles conflits d'intérêts ou des tentatives de corruption et de trafic d'influence.

Le respect de leurs obligations déontologiques par les représentants d'intérêts est un atout pour asseoir la légitimité de leur activité. L'énonciation de ces obligations dans la loi a constitué une première étape dans la diffusion de bonnes pratiques et le développement de comportements éthiques au sein de la profession.

Représentants d'intérêts : quelles obligations déontologiques ?

- ✓ Exercer leur activité avec **probité et intégrité**
 - ✓ **Déclarer leur identité, l'organisme pour lequel ils travaillent et les intérêts ou entités qu'ils représentent** dans leurs relations avec les responsables publics
-
- ✗ De proposer ou de remettre à ces personnes **des présents, dons ou avantages quelconques d'une valeur significative**
 - ✗ **De verser toute rémunération aux collaborateurs** du Président de la République, aux membres du cabinet ministériel et aux collaborateurs d'un député, d'un sénateur ou d'un groupe parlementaire
 - ✗ De **toute incitation à l'égard de ces personnes à enfreindre les règles déontologiques** qui leur sont applicables
 - ✗ De toute démarche auprès de ces personnes en vue **d'obtenir des informations ou des décisions par des moyens frauduleux**
 - ✗ D'obtenir ou d'essayer d'obtenir des informations ou décisions en **communiquant délibérément à ces personnes des informations erronées ou en recourant à des manœuvres destinées à les tromper**
 - ✗ **D'organiser des colloques, manifestations ou réunions,** dans lesquels les modalités de prise de parole par les responsables publics sont **liées au versement d'une rémunération sous quelque forme que ce soit**
 - ✗ D'utiliser, à des **fins commerciales ou publicitaires, les informations obtenues** auprès de responsables publics
 - ✗ **De vendre à des tiers des copies de documents** provenant du Gouvernement, d'une autorité administrative ou publique indépendante ou **d'utiliser du papier à en-tête ainsi que le logo** de ces autorités publiques et de ces organes administratifs
-



Ces obligations déontologiques doivent être également respectées dans **les rapports avec l'entourage direct des responsables publics**

Ces règles générales ont toutefois vocation à être déclinées et précisées, notamment les notions de « montant significatif », « d'entourage direct » des responsables publics ou de « rémunération sous quelque forme que ce soit ». L'article 18-5 prévoit en effet pour cela la possibilité d'adopter un décret en Conseil d'État, après avis public de la Haute Autorité. La Haute Autorité déplore cependant que ce décret n'ait pas encore été publié. Les précisions qu'apporterait le décret sur ces termes permettraient en effet de renforcer la procédure de contrôle en cas de manquement déontologique.

Les pouvoirs de contrôle de la Haute Autorité⁷⁸

78. Article 18-6 de la loi n°2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique

La Haute Autorité est chargée de la gestion du répertoire des représentants d'intérêts tout en s'assurant du respect de leurs obligations déclaratives et déontologiques. Les enjeux de ce contrôle sont multiples. La crédibilité et l'efficacité du dispositif reposent en effet sur l'exactitude des informations déclarées, c'est-à-dire que toutes les entités remplissant la définition légale d'un représentant d'intérêts sont bien inscrites, mais aussi que les informations déclarées reflètent fidèlement les activités de lobbying effectuées auprès des responsables publics. Outil au service de la transparence, le registre est en outre à disposition des citoyens, des journalistes, des chercheurs ou des observateurs de la vie publique, dans l'optique que les données soient consultées, travaillées et réutilisées, ce qui implique qu'elles doivent être vérifiées en amont.

À cet égard, la Haute Autorité peut, dans le cadre de son pouvoir de contrôle sur pièces, se faire communiquer par les représentants d'intérêts toute information ou tout document utile et nécessaire à l'exercice de sa mission : outils de suivi d'activités ou *reporting*, fiches de poste, contrats de travail, agendas et calendriers, notes et courriers envoyés, rapports comptables, notes de frais, comptes-rendus de réunion, etc.

Si le représentant d'intérêts ne répond pas dans un délai d'un mois, le collège de la Haute Autorité peut engager une procédure d'injonction. Cette procédure n'a pas été utilisée en 2019.

Les agents de la Haute Autorité peuvent également procéder à des vérifications sur place dans les locaux professionnels des représentants d'intérêts, sur autorisation du juge des libertés et de la détention du Tribunal de grande instance de Paris, sans que le secret professionnel puisse leur être opposé.

En cas de manquement constaté aux obligations déclaratives et/ou déontologiques, la loi prévoit l'envoi d'une notification des griefs au représentant d'intérêts, lequel dispose d'un délai d'un mois pour adresser ses observations ou demander à être entendu par les services de la Haute Autorité. Après cette phase contradictoire, et à défaut de mise en conformité, le collège peut

adopter une mise en demeure qui peut être rendue publique sur le site Internet. Lorsque cette ultime sommation n'est pas respectée, le dossier est transmis au procureur de la République.

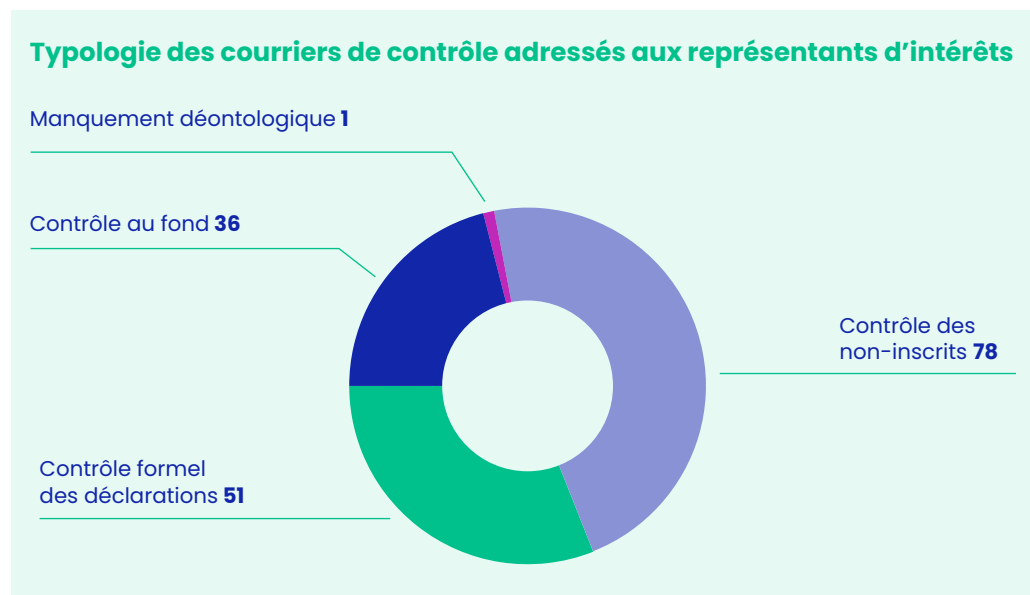


79. Délibération n° 2019-38 du 20 mars 2019

Dans le cadre du règlement général sur la protection des données (RGPD), la Haute Autorité a précisé les obligations de conservation des informations afférentes aux activités de représentation d'intérêts dans une délibération du 20 mars 2019⁷⁹. Il résulte en effet des dispositions encadrant les pouvoirs de contrôle de la Haute Autorité que les représentants d'intérêts ont l'obligation de conserver et de produire, le cas échéant, les éléments relatifs à leurs actions de représentation d'intérêts et aux dépenses qu'ils y ont consacrées, ainsi que les pièces permettant de justifier du respect des règles déontologiques.

Afin de permettre à la Haute Autorité de procéder à un contrôle utile et efficace, les représentants d'intérêts sont en conséquence tenus de conserver ces informations et de les tenir à la disposition de la Haute Autorité pendant une durée de cinq ans à compter de la clôture de l'exercice comptable suivant celui au cours duquel l'activité de représentation d'intérêts a été menée.

3.2 L'existence de trois types de contrôles



Le contrôle des non-inscrits

Il s'agit, pour la Haute Autorité, d'identifier les entités qui devraient être inscrites sur le registre, lorsqu'il existe un faisceau d'indices laissant penser qu'elles remplissent les critères prévus par la loi. Il peut s'agir de l'existence, au sein de la structure, d'un ou plusieurs postes dédiés aux affaires publiques, de l'inscription à d'autres registres de lobbying (comme le registre européen), de la détection d'une ou plusieurs rencontres avec des responsables publics dans le but d'influencer une décision publique, ou tout simplement de la mention explicite, par l'entité, de l'activité de lobbying comme une de ses missions sur son site Internet. En 2019, sur les 166 courriers de contrôles envoyés par la Haute Autorité, 78 concernaient les non-inscrits.

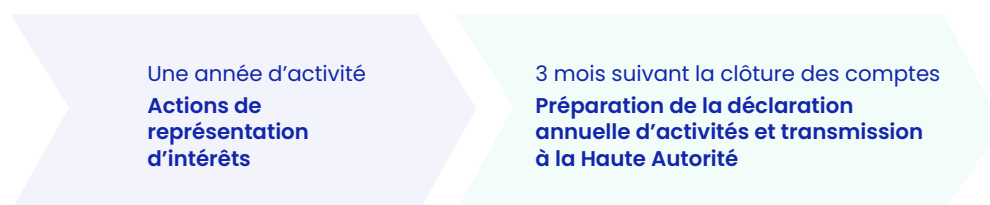
Comme souligné précédemment, la définition de représentant d'intérêts étant particulièrement complexe, les services de la Haute Autorité effectuent quotidiennement un travail de veille pour identifier et repérer les structures qui devraient procéder à une inscription sur le registre. Ce travail de recensement prend plusieurs formes.

Il peut être initié à l'issue de **signalements** émanant de la société civile, de responsables publics, mais aussi de représentants d'intérêts. 18 signalements ont été reçus en 2019 (un chiffre en nette augmentation par rapport à 2018), tous ayant fait l'objet de vérifications, et pour certains de contrôles.

L'actualité politique constitue également une source précieuse d'informations. Le champ de la représentation d'intérêts étant en perpétuelle recomposition, le temps politique sert de référentiel de base pour l'identification et le recensement des entités, au travers de leurs prises de position dans le cadre du processus normatif par exemple. C'est la raison pour laquelle les services de la Haute Autorité procèdent à une cartographie complète des acteurs impliqués dans un projet ou une proposition de loi, parallèlement à un suivi des interventions dans le débat public, jusqu'à l'adoption définitive de la disposition. Ainsi, en 2019, les travaux parlementaires entourant la loi « Agriculture et Alimentation » et le projet de loi relatif à la bioéthique ont fait l'objet d'une attention toute particulière.

Enfin, il est réalisé une **veille interne**, grâce à la presse spécialisée et une analyse par secteurs d'activité.

Le contrôle des déclarations annuelles



Une fois l'entité inscrite, ce deuxième type de contrôle est destiné à vérifier d'une part que la déclaration d'activités a bien été publiée à la date prévue, et d'autre part que les informations contenues dans la déclaration sont cohérentes, exactes et exhaustives afin qu'elle reflète fidèlement les actions menées par les représentants d'intérêts.

Cette obligation déclarative fait l'objet d'un rappel automatique par mail quinze jours avant la fin de l'échéance. Dans l'hypothèse où le représentant d'intérêts n'aurait pas déclaré ses activités, une première relance est faite, suivie d'un rappel une semaine plus tard l'informant qu'il dispose d'un délai de quinze jours pour régulariser sa situation. En l'absence de retour, l'entité est inscrite sur la liste des « *représentants d'intérêts n'ayant pas communiqué à la Haute Autorité tout ou partie des informations exigibles par la loi* ». Cette liste, inspirée de la pratique du « *name and shame* »⁸⁰, est publiée sur le site Internet de la Haute Autorité. Toutefois, ce travail de relance, complété par un affichage public, a un impact limité. En effet, les entités les moins exposées médiatiquement semblent peu affectées par la publicité de leur défaut de déclarations auprès de la Haute Autorité, impliquant donc un travail de relance supplémentaire par les services. À la fin de l'année 2019, environ 150 représentants d'intérêts étaient inscrits sur cette liste.

80. Cf. p. 86 du Rapport d'activité 2018 de la Haute Autorité.
<https://bit.ly/2yASwyQ>

Afin de laisser aux représentants d'intérêts le temps nécessaire pour s'approprier le registre et leurs obligations déclaratives, les contrôles « au fond » n'ont débuté qu'avec le second exercice déclaratif.

Plusieurs indications peuvent aboutir au déclenchement de cette procédure: des objets incohérents ou mal déclarés, des omissions concernant des clients, des personnes chargées des activités de représentation d'intérêts ou des entrées en communication avec des responsables publics, et enfin les moyens dédiés à l'activité de représentation d'intérêts. 36 courriers de contrôle concernant des informations contenues dans des déclarations ont été envoyés en 2019.

En prévision d'un contrôle éventuel et afin de tracer les activités de représentation d'intérêts, plusieurs bonnes pratiques ont été identifiées⁸¹. Il est ainsi recommandé à chaque entité inscrite sur le registre de mettre en place un outil de suivi d'activité ou *reporting* interne, permettant de consolider les informations qui devront être fournies en cas de contrôle. Un modèle a été mis en ligne sur le site Internet de la Haute Autorité.

81. <https://bit.ly/3a5IyDG>

Le contrôle des obligations déontologiques

En cas de soupçon de non-respect des obligations déontologiques par un représentant d'intérêts, la Haute Autorité peut engager un contrôle sur pièces et/ou sur place. En 2019, un premier contrôle de ce type a été lancé. De plus, dans le cadre du contrôle au fond des déclarations d'activités, les chartes de déontologie internes sont systématiquement demandées.

3.3 Des pouvoirs de contrôle sur pièces et sur place qui doivent être consolidés

Contrairement à d'autres autorités administratives indépendantes disposant de pouvoirs de contrôle (*cf. tableau*), les textes encadrant les pouvoirs de contrôle sur pièces et sur place de la Haute Autorité demeurent assez flous. Ainsi, les textes ne prévoient pas que la Haute Autorité puisse procéder à la pose de scellés, mener des auditions sur place ou sur convocation, saisir des documents ou supports d'information ou se faire accompagner d'officiers de police judiciaire lors des visites sur place. Des pouvoirs clairs et efficaces sont indispensables à la Haute Autorité afin de sécuriser juridiquement les procédures de contrôle.

Si la loi prévoit une sanction pénale en cas de non-communication, par un représentant d'intérêts, des informations et documents nécessaires au contrôle de la Haute Autorité, aucune sanction n'est en revanche prévue en cas d'entrave aux fonctions dans le cadre des contrôles sur pièces ou sur place. Cette configuration

82. Article L. 464-2 du code de commerce

est inédite parmi les autorités administratives indépendantes possédant des prérogatives de contrôle, le législateur ayant prévu pour la majorité d'entre elles des sanctions pénales et/ou administratives en cas d'entrave au bon déroulement des procédures de contrôle. Outre une peine d'emprisonnement de deux ans et une amende de 300 000 euros encourues par toute personne faisant entrave à l'exercice des fonctions des agents de l'Autorité de la concurrence, le code de commerce⁸² prévoit également la possibilité de prononcer une injonction assortie d'une astreinte lorsqu'une entreprise ne répondrait pas à une demande de pièces (procédure dite d'obstruction).

Le délit d'entrave dans le cadre des contrôles des représentants d'intérêts ne serait pas une spécificité française. Ainsi, en Irlande, le *Regulation of Lobbying Act* a introduit en 2018 un délit d'entrave aux enquêtes menées par la Commission des standards dans la fonction publique, passible d'une peine d'emprisonnement de deux ans et d'une amende de 250 000 euros.

AUTORITÉS ADMINISTRATIVES INDÉPENDANTES	PRÉROGATIVES DE CONTRÔLE					
	 Pouvoir de copie	 Pouvoir de saisie	 Fouille informatique	 Possibilité de procéder à des scellés	 Possibilité de réaliser des auditions sur place	 Sanction pénale et/ou administrative encourue en cas d'opposition à fonctions ou entrave au bon déroulement de l'opération de contrôle
Autorité des marchés financiers	✓	✓	✓	✓ Lorsque l'inventaire sur place présente des difficultés.	✓	Sanctions pénales Deux ans d'emprisonnement et 300 000 € d'amende Sanctions administratives Non-pécuniaire (blâme, avertissement...) ou pécuniaire (pouvant aller jusqu'à 100 millions € dans certains cas).
Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse	✓	✓ Limité	✓	✓	✓	Sanctions pénales Trois mois d'emprisonnement et/ou 30 000 € d'amende en cas d'entrave non-justifiée ou de refus de produire ou communiquer les documents demandés.
Commission nationale informatique et libertés	✓	✗	✓	✗	✓ Uniquement sur convocation préalable.	Sanctions pénales Un an d'emprisonnement et 15 000 € d'amende
Autorité de la concurrence	✓	✓ Limité	✓	✓	✓ Avec l'occupant des lieux ou son représentant.	Sanctions pénales Deux ans d'emprisonnement et 300 000 € d'amende
Haute Autorité pour la transparence de la vie publique	✓	✗	✓	✗	✗	✗

C'est ainsi que, dans son avis du 24 mars 2016 sur le projet de loi « Sapin II », le Conseil d'État affirmait 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* ». Le projet de loi adopté en première lecture par l'Assemblée nationale prévoyait une sanction d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende « *à quiconque fait obstacle, de quelque façon que ce soit, à l'exercice des pouvoirs attribués à la Haute Autorité* » pour le contrôle des représentants d'intérêts. Cette disposition a ensuite été amendée par le Sénat qui a supprimé la peine d'emprisonnement mais porté l'amende à 30 000 euros, avant que toute référence à un délit d'entrave soit finalement abandonnée dans le texte définitif.

Afin de renforcer l'exercice des prérogatives de contrôle de la Haute Autorité, la loi du 11 octobre 2013 devrait être modifiée pour réintroduire le délit d'entrave, assorti de sanctions pénales, à l'image de ce qui a été mis en place pour d'autres autorités administratives indépendantes.

Mais un régime de sanction administrative pour certains manquements (absence de réponse, non dépôt persistant après relance, omissions importantes) viendrait compléter efficacement le dispositif.

Comme déjà abordé dans le rapport d'activité 2018, le choix d'un régime de sanction pénale n'est pas le plus adapté pour sanctionner les manquements liés au répertoire des représentants d'intérêts. La mise en place d'une sanction administrative, proportionnée au manquement constaté, équivalente par exemple, pour les personnes morales, à un pourcentage du chiffre d'affaires annuel, constituerait la meilleure des options.

PROPOSITION N°2

DOTER LA HAUTE AUTORITÉ D'UN POUVOIR DE SANCTION ADMINISTRATIVE POUR CERTAINS MANQUEMENTS AUX OBLIGATIONS DÉCLARATIVES ET DÉONTOLOGIQUES.

PROPOSITION N°8

DANS LE CADRE DU CONTRÔLE DES REPRÉSENTANTS D'INTÉRÊTS, PRÉVOIR UN DÉLIT D'ENTRAVE AUX MISSIONS DES AGENTS DE LA HAUTE AUTORITÉ, ASSORTI DE SANCTIONS PÉNALES.

3.4 Renforcer les obligations de transparence des responsables publics

Afin d'avoir une meilleure connaissance de l'empreinte normative, tout en facilitant le contrôle des obligations déclaratives des représentants d'intérêts, la publication en *open data* des rencontres entre les responsables publics et les représentants d'intérêts parachèverait le dispositif. Connaître les communications initiées par les représentants d'intérêts constitue une avancée majeure, mais disposer des rencontres effectivement acceptées par les responsables publics constitue une étape supplémentaire et nécessaire pour apporter plus de transparence dans leurs relations avec les représentants d'intérêts. La publication des agendas répond également à un enjeu crucial de restitution de l'empreinte normative et de traçabilité de la décision publique.

La régulation du lobbying ne peut en effet être efficace que si les obligations de transparence sont réciproques, c'est-à-dire si les responsables publics mettent à disposition, dans un format ouvert et homogène, les informations relatives à leurs relations avec les représentants d'intérêts. La publication de ces données en *open data*, facilement exploitables, encouragerait leur réutilisation par les citoyens, les chercheurs et les journalistes. Enfin, cette initiative, déjà mise en œuvre par certains responsables publics (*cf. encadré*) permettrait, une fois généralisée, de mettre en cohérence les informations contenues dans le registre, et donc de renforcer les contrôles « au fond » des déclarations réalisés par la Haute Autorité.

La publication des rencontres avec les représentants d'intérêts : une bonne pratique à développer

Dans un souci de transparence, certains responsables publics français publient déjà leurs agendas. Ainsi, chaque semaine, la quasi-totalité des ministres et des secrétaires d'État mettent en ligne leurs agendas prévisionnels respectifs. Toutefois, la plupart d'entre eux ne peuvent pas être exportés sous un format exploitable (XLS et CSV par exemple), les deux exceptions étant l'agenda du Premier ministre et celui du ministre de la culture. De plus, des informations essentielles à la restitution de l'empreinte normative sont absentes de ces agendas, à l'instar de l'objet de la réunion ou du motif de la rencontre. Le format de ces agendas gagnerait donc à être harmonisé, afin de pouvoir croiser ces différentes données.

Les parlementaires se saisissent également de cet enjeu. En octobre 2019, 322 députés ont ainsi signé une tribune⁸³ plaidant pour davantage de transparence dans leurs relations avec les représentants d'intérêts, notamment en publiant leurs agendas, ce qui est le cas pour plus d'une vingtaine d'entre eux, sur les réseaux sociaux ou sur leur site Internet.

Depuis le 1^{er} janvier 2018, les élus de la mairie de Paris ont également la possibilité de publier leurs rendez-vous avec des représentants d'intérêts sur la plateforme « Transparence » de la ville, développée en partenariat avec Transparency International. Le dispositif permet aussi d'être redirigé vers la fiche de l'entité sur le registre de la Haute Autorité.

Au niveau européen, depuis 2014, les membres de la Commission et leurs collaborateurs doivent rendre publiques un certain nombre d'informations sur les réunions qu'ils tiennent avec des représentants d'intérêts (la date, le lieu, l'objet et les participants). Le Parlement a adopté en janvier 2019 un amendement à son règlement intérieur qui oblige les acteurs clés du processus législatif (le président de la commission traitant le texte, le rapporteur et le référent de chaque groupe parlementaire) à publier dans leurs agendas toutes les rencontres formelles avec des lobbyistes.

83. Tribune, « Lobbying : pour des pratiques radicalement nouvelles et volontaristes en matière de transparence », *Le Monde*, 9 octobre 2019

PROPOSITION N°9

ENCOURAGER, PAR ÉTAPES, LA PUBLICITÉ EN *OPEN DATA* DES RENCONTRES DES RESPONSABLES PUBLICS AVEC LES REPRÉSENTANTS D'INTÉRÊTS POUR RENDRE PLUS TRANSPARENTES LEURS RELATIONS.

4. Favoriser l'utilisation du registre et la collaboration avec la société civile

Le répertoire est un dispositif au service des responsables publics qui ont désormais la possibilité de mieux connaître les interlocuteurs qui prennent leur attache, mais aussi les différents acteurs impliqués dans un domaine d'activité précis. Cet outil permet également l'instauration de plus d'équité dans l'accès aux décideurs publics. Des lobbyistes disposant de moyens moindres, par exemple des ONG et des associations de taille réduite, peuvent tirer une légitimité nouvelle du registre, et être directement repérés par les responsables publics qui le consultent. Un effort de pédagogie doit donc être réalisé pour inciter les responsables publics et leurs collaborateurs à consulter et utiliser les informations du répertoire, par exemple pour préparer un rendez-vous ou décider de recevoir, ou non, un interlocuteur. Le respect des obligations déclaratives par le représentant d'intérêts constituerait un critère déterminant. Les représentants d'intérêts récalcitrants seraient ainsi progressivement marginalisés, ce qui instaurerait, à terme, un cercle vertueux d'incitation à se conformer aux obligations légales.

La Haute Autorité a également poursuivi sa collaboration avec la société civile et le monde universitaire tout au long de l'année, à l'image de son association au « *Trust me Project* », un projet de recherche ambitieux et novateur mené par deux professeurs du Trinity College de Dublin, M. Raj Chari et M. Michele Crepez. Le projet, qui a vocation à étudier d'autres pays que la France, comporte trois objectifs principaux :

- mieux conceptualiser la transparence et les politiques associées, tant dans le secteur public que dans le secteur privé ;
- mieux conceptualiser la régulation du lobbying ;
- produire un indicateur permettant d'évaluer l'impact et la solidité des différentes politiques publiques appartenant à ce champ.

Deux visites d'études ont ainsi été organisées pour présenter les missions et le fonctionnement de la Haute Autorité, en insistant tout particulièrement sur la régulation du lobbying. Par ailleurs, l'équipe de recherche conduit actuellement une étude sur l'impact des lois relatives au lobbying sur l'activité des représentants d'intérêts. La Haute Autorité a également reçu M. Yves Boisvert, politologue canadien, dans le cadre de ses travaux de recherche, pour lui présenter le dispositif du registre et les procédures de contrôle des représentants d'intérêts.

Partie V

Participer à la diffusion d'une culture de l'intégrité et des principes déontologiques



1. Institutionnaliser un dialogue régulier et nourri avec les acteurs de l'intégrité

- 1.1 Les référents déontologiques : des partenaires stratégiques en 2019 et 2020 112
- 1.2 La publication du guide déontologique 115
- 1.3 Les associations agréées 116
- 1.4 La signature d'un protocole avec l'Agence française anticorruption 117

2. Diffuser les missions de la Haute Autorité et sensibiliser les publics concernés

- 2.1 Des interventions toujours nombreuses pour présenter la Haute Autorité 117
- 2.2 Le développement d'une offre de formation à destination de responsables publics et des référents déontologiques 119
- 2.3 La publication de contributions juridiques 120
- 2.4 L'attribution du Prix de Recherche 2019 120
- 2.5 Une veille juridique de plus en plus suivie 121

3. Promouvoir la transparence

- 3.1 Des supports de diffusion reconnus par le public 122
- 3.2 État des lieux 2019 122

4. Renforcer la coopération internationale

- 4.1 Une activité internationale multilatérale consolidée 123
- 4.2 Les déplacements bilatéraux 127
- 4.3 Le Réseau pour l'intégrité 128
- 4.4 Le Réseau européen des registres de représentants d'intérêts 128
- 4.5 La veille internationale 129

Depuis sa création, la Haute Autorité s'est imposée comme un acteur institutionnel incontournable dans la diffusion d'une culture de l'intégrité. Elle transmet en effet, au quotidien, l'expertise juridique et déontologique qu'elle a su développer dans le cadre des prérogatives qui lui sont confiées par la loi, en présentant ses missions et en sensibilisant le public aux problématiques qui y sont associées. Loin d'être innée, la culture déontologique exige un effort supplémentaire de pédagogie, de conseil et de formation, indispensable à l'appropriation de la règle.

1. Institutionnaliser un dialogue régulier et nourri avec les acteurs de l'intégrité

1.1 Les référents déontologiques : des partenaires stratégiques en 2019 et 2020

81. Loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires ; décret d'application n° 2017-519 du 10 avril 2017 relatif au référent déontologue dans la fonction publique

La loi du 20 avril 2016⁸¹ a créé, pour les fonctionnaires et les agents publics, un « *droit de consulter un référent déontologue, chargé de [leur] apporter tout conseil utile au respect des obligations et des principes déontologiques* ». Les administrations, les collectivités territoriales et les établissements publics de santé doivent donc obligatoirement nommer un référent déontologue afin de permettre à leurs agents d'exercer ce nouveau droit. Cet acteur peut prendre une forme individuelle ou collégiale, interne ou externe à la structure ; ces fonctions peuvent être exercées à temps plein ou cumulées avec d'autres ; les attributions du référent déontologue, en principe tournées vers les agents publics, peuvent être élargies aux élus, dans les collectivités territoriales notamment.

Quel que soit le mode de désignation et d'exercice de la fonction, le référent déontologue doit pouvoir exercer ses missions dans le respect de trois exigences : l'indépendance à l'égard du pouvoir hiérarchique et politique, la confidentialité dans les

réponses apportées et la proximité avec les agents qui doivent être informés de son existence, de ses compétences et des modalités de sa saisine.

Les référents déontologiques sont les relais privilégiés pour diffuser, au cœur des services, les exigences d'intégrité, de probité et d'impartialité. Leur première mission est de faire preuve de pédagogie, de former et de dispenser des conseils déontologiques concrets, opérationnels, confidentiels et rassurants face aux difficultés qui peuvent se poser dans l'exercice des missions publiques. Cela peut concerner aussi bien le risque de conflit d'intérêts en cas de cumul d'activités que le comportement à adopter au sujet des cadeaux et invitations, ou les obligations de déport.

À cela s'ajoute un rôle accru, induit par la réforme issue de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique. Les référents déontologiques doivent désormais être saisis par le supérieur hiérarchique si ce dernier a un doute sérieux sur une demande d'autorisation de création ou de reprise d'une entreprise par un agent, de reconversion dans le secteur privé ou dans le cadre du contrôle de pré-nomination concernant certaines fonctions.

Le dialogue nourri et régulier de la Haute Autorité avec les référents déontologiques a permis de confirmer, encore une fois en 2019, un constat : face à des situations juridiques complexes et à la nécessaire gestion éthique des structures publiques, les déontologues se retrouvent parfois isolés et démunis dans l'exercice de leurs fonctions.

C'est la raison pour laquelle la Haute Autorité a décidé d'institutionnaliser ses échanges avec ces acteurs de l'intégrité à travers des rencontres régulières avec l'ensemble des référents déontologiques de la sphère publique. Cette démarche permet d'élaborer un corpus de positions et de réflexions communes, et de rechercher une certaine cohérence dans l'action déontologique administrative, au-delà des spécificités de chaque structure.

D'autres initiatives sont également à noter au niveau local, telles que le réseau des déontologues de la région Rhône-Alpes, ou, au sein d'administrations centrales, le réseau des référents du ministère des Armées et, plus généralement, le réseau des référents déontologues de la fonction publique d'État. Par ailleurs, le Centre national de la fonction publique territoriale organise également depuis 2018 une journée annuelle des référents déontologues territoriaux.

La Haute Autorité a elle-même organisé en septembre 2019 la Deuxième Rencontre des référents déontologues de la sphère publique (*cf. encadré*), réunissant plus de 80 référents déontologues exerçant leurs fonctions auprès d'élus ou d'agents publics, en administrations centrales, dans les collectivités territoriales et leurs opérateurs, les autorités administratives indépendantes ou

encore au sein des institutions parlementaires. Cet évènement, organisé en partenariat avec le Centre national de la fonction publique territoriale, avait pour thème « Les outils de la déontologie » et était divisé entre une table-ronde et des ateliers pratiques, un format permettant à la Haute Autorité de partager son expertise déontologique et de favoriser le dialogue. Les retours extrêmement prometteurs de l'ensemble des participants permettent d'envisager de nouvelles sessions de formation en 2020.

Retour sur la Deuxième Rencontre des référents déontologues de la sphère publique en septembre 2019



**Haute Autorité
pour la transparence
de la vie publique**

Avec la participation de



Le 19 septembre 2019, la Haute Autorité a organisé à la Maison de la Recherche à Paris la Deuxième Rencontre des référents déontologues de la sphère publique réunissant près de 80 participants.

La matinée était consacrée à une table-ronde sur le thème des outils de la déontologie, pendant laquelle trois référents déontologues (Hervé Expert, président du Comité d'éthique de la ville de Nice; Alice Navarro, référente déontologue de la Direction générale du Trésor et Pierre Villeneuve, ancien référent déontologue de la région Bretagne) ont pu partager leurs expériences, les difficultés auxquelles ils sont confrontés dans l'exercice de leurs fonctions et les solutions mises en œuvre. Le débat était modéré par Edwige Belliard, référente déontologue des collègues de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution.

Le débat a été suivi par de nombreuses questions du public, abordant aussi bien la nomination d'élus dans des organismes extérieurs, la conservation des données que la mobilisation de moyens humains et financiers au service de la déontologie.

Les ateliers de l'après-midi étaient organisés autour des outils du référent déontologue : la formation ; la charte de déontologie ; les outils dédiés à la prévention des conflits d'intérêts ; la communication, la cartographie des risques et la gestion des relations avec les représentants d'intérêts.

Afin de rendre plus accessible toute documentation utile aux responsables publics et aux référents déontologues, la Haute Autorité a également développé sur son site Internet un espace dédié où sont disponibles diverses ressources. Sont ainsi regroupés les textes juridiques, les délibérations du collège portant avis déontologiques et les avis relatifs à la reconversion professionnelle dans le secteur privé, mais également des outils pratiques, tels que le guide du déclarant et les lignes directrices des représentants d'intérêts.

À plus long terme, afin de fédérer le réseau, la Haute Autorité envisage de créer un espace sécurisé à destination des référents déontologiques, lesquels, en s'identifiant, auraient accès à des documents de référence et à un forum favorisant les échanges et le partage d'expérience. Cela impliquera toutefois au préalable de poursuivre le travail de recensement et d'identification des référents déontologiques entamé par la Haute Autorité depuis 2016. Les référents déontologiques qui le souhaitent peuvent dès à présent se manifester auprès de la Haute Autorité pour être identifiés et être ainsi informés des futurs événements du Réseau des référents déontologiques.

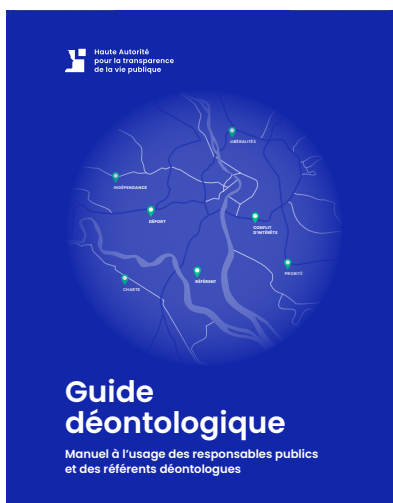
Enfin, en 2019, la direction juridique et déontologie de la Haute Autorité a été régulièrement sollicitée par des référents déontologiques sur des questions juridiques. Si la Haute Autorité ne s'est prononcée sur aucune situation individuelle, les demandes ont porté aussi bien sur le cumul d'activités, l'appréciation du risque de conflits d'intérêts au regard du caractère insulaire d'un département que sur la mise en œuvre pratique du nouveau contrôle déontologique prévu par la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique et entrant en vigueur à partir du 1^{er} février 2020. La création future d'une adresse électronique dédiée aux référents déontologiques permettra de faciliter et centraliser ces saisines, appelées à se multiplier dans l'avenir.

Si les échanges avec les référents déontologiques méritent d'être renforcés, la Haute Autorité tient à souligner que ces partenariats n'ont pas pour objet et ne sauraient avoir pour effet de créer une forme de lien hiérarchique entre la Haute Autorité et les référents déontologiques, ou un contournement des principes posés par la loi du 6 août 2019. Les référents déontologiques doivent être en mesure de répondre directement aux autorités administratives qui les saisissent d'une situation individuelle ; ce sont ces autorités qui peuvent ensuite saisir la Haute Autorité en cas de doute sérieux sur la compatibilité d'un projet.

1.2 La publication du guide déontologique

Face à la nécessaire modernisation des outils déontologiques au sein des structures concernées, le soutien de la Haute Autorité envers les responsables publics et les référents déontologiques s'est matérialisé par la publication, en avril 2019, d'un guide déontologique.

Le foisonnement des normes relatives à la déontologie, à la prévention des conflits d'intérêts, à la transparence, et la souplesse laissée par les textes quant à leurs modalités d'application peuvent être source de difficultés pour les administrations ou les collectivités qui doivent les mettre en pratique, comme pour les élus et les agents publics qui y sont soumis. C'est la raison



pour laquelle la Haute Autorité a souhaité mettre à disposition son expertise juridique et déontologique, affinée depuis sa création par l'examen des déclarations d'intérêts de plus de 15 000 responsables publics, l'accompagnement des administrations et des collectivités dans l'élaboration de chartes et la mise en place de dispositifs déontologiques.

Composé de fiches et outils pratiques, le guide aborde plusieurs thèmes : la réalisation d'une cartographie des risques, l'adoption d'une charte de déontologie, l'institution d'un référent déontologue, la mise en œuvre de dispositifs de prévention des conflits d'intérêts et le bon usage des moyens matériels ou financiers mis à la disposition des élus et des agents. L'objectif est de fournir des instruments aux praticiens de la déontologie, novices ou confirmés.

En ce sens, la Haute Autorité propose des documents pratiques, tels que des modèles de saisine du référent déontologue et de déclaration des cadeaux et avantages, ou un exemple de procédure de recueil des signalements émis par les lanceurs d'alerte.

Plébiscité également à l'étranger, le guide a été traduit en anglais en septembre 2019. Les deux versions sont disponibles en ligne sur le site Internet de la Haute Autorité. Des exemplaires papiers peuvent également être transmis sur demande.

1.3 Les associations agréées

Aux termes de l'article 20 de la loi du 11 octobre 2013, la Haute Autorité peut être saisie par des associations agréées ayant pour objectif statutaire de lutter contre la corruption et les atteintes à la probité publique, dès lors qu'elles ont connaissance de manquements liés aux obligations déclaratives et déontologiques des responsables publics et des représentants d'intérêts. Ces associations peuvent également être un relais entre les citoyens et la Haute Autorité, permettant à ceux-ci de préserver leur anonymat.

Deux associations sont agréées auprès de la Haute Autorité : Transparency International France et Anticor. En juillet 2019, après délibération du collège et audition de son vice-président, l'agrément de l'association Anticor a été renouvelé pour une durée de 3 ans. Depuis 2014, 13 signalements, dont 3 en 2019, ont été transmis par les associations agréées auprès de la Haute Autorité, qui a procédé à leur examen.

1.4 La signature d'un protocole avec l'Agence française anticorruption

Créée par la loi dite « Sapin II » du 9 décembre 2016⁸², l'Agence française anticorruption (AFA) est un service à compétence nationale placé auprès du ministre de la justice et du ministre de l'action et des comptes publics. Dans ce cadre, l'Agence est en charge d'élaborer, à l'intention des administrations, des collectivités territoriales et de toute personne physique ou morale de droit public et de droit privé, « des recommandations [...] destinées à prévenir et à détecter les faits de corruption, de trafic d'influence, de concussion, de prise illégale d'intérêt, de détournement de fonds publics et de favoritisme ».

Elle peut également mener, de sa propre initiative, des contrôles évaluant la qualité et l'efficacité des procédures de prévention et de détection des infractions à la probité, mises en œuvre au sein des grandes entreprises, des administrations, des collectivités et de leurs établissements publics et sociétés d'économie mixtes, et des associations et fondations reconnues d'utilité publique.

Afin d'assurer une meilleure articulation des actions entre ces deux institutions aux missions complémentaires, la Haute Autorité et l'AFA ont signé le 26 novembre 2019 un protocole précisant les modalités de leur coopération.

⁸². Loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique

2. Diffuser les missions de la Haute Autorité et sensibiliser les publics concernés

2.1 Des interventions toujours nombreuses pour présenter la Haute Autorité

Consciente de la nécessité de faire connaître ses missions et de faire preuve de pédagogie, la Haute Autorité a poursuivi ses actions en intervenant à 40 reprises en 2019 dans des colloques, mais aussi au sein des universités et des écoles de service public.



Colloques en lien avec ses missions et son expertise

Échanger sur des sujets variés comme le lobbying ou la réforme du cadre déontologique des agents publics

- Colloque « Regards croisés sur le lobbying » à l'Assemblée nationale ;
- Ouverture par le président du 5^e Forum international sur la constitution et les institutions sur le thème de la déontologie politique ; etc.



Conférences au sein de collectivités territoriales

Intervenir auprès d'élus et d'agents publics de collectivités sur les thématiques de prévention des conflits d'intérêts et de la probité publique

- Journées dédiées aux structures déontologiques des élus locaux : conférences de la commission de déontologie de la région Sud Provence-Alpes-Côtes d'Azur et du comité d'éthique de Nice ;
- 10^e Rencontres juridiques territoriales consacrées à la déontologie et à la transparence du Centre national de la fonction publique territoriale ; etc.



Interventions au sein du monde académique

Sensibiliser des étudiants à la déontologie avec des présentations alternant entre un contenu théorique et la réalisation de cas pratiques pour une meilleure appropriation de ces enjeux (9 interventions dès la formation initiale)

- Journée conjointe entre l'École nationale d'administration (ENA) et l'Institut national des études territoriales (INET) dédiée à la déontologie (formation initiale) ;
- Programme « Approfondissement du droit pénal économique et financier » de l'École nationale de la magistrature (formation continue) ;
- Programmes internationaux développés par l'ENA : 6 interventions auprès de fonctionnaires étrangers ; etc.

Communiquer sur la mission d'encadrement du lobbying exercée par la Haute Autorité auprès d'un public d'étudiants amenés à exercer des actions de représentation d'intérêts dans leurs futures activités professionnelles

- 8 interventions au sein de masters en affaires publiques et en représentation politique d'universités et instituts d'études politiques : communication autour du registre, des obligations déclaratives et déontologiques auxquelles sont astreintes les entités inscrites, et des contrôles initiés par la Haute Autorité depuis le début de l'année 2019.



Au regard de l'importance stratégique de développer la déontologie pour les futurs responsables publics et de leur présenter en amont la Haute Autorité, un travail de réflexion est actuellement mené pour **étendre les interventions à d'autres écoles de service public**, comme les instituts régionaux d'administration.

2.2 Le développement d'une offre de formation à destination de responsables publics et des référents déontologues

Signe de son enracinement dans le paysage institutionnel français, la Haute Autorité a été régulièrement sollicitée pour dispenser des formations à destination des responsables publics et ainsi partager son expertise.

Exemples de formations:

- participation à une journée organisée en juin 2019 à l'initiative de la Cour des comptes pour former les magistrats des juridictions financières sur le contrôle des déclarations de patrimoine et la prévention des conflits d'intérêts;
- participation à une formation à la prévention des conflits d'intérêts à destination du personnel du Syndicat des eaux d'Île-de-France dans la perspective d'une modification de son mode de gestion;
- participation à une formation à la déontologie pour 50 agents de la région Bourgogne-Franche-Comté.

En outre, la Haute Autorité s'est attachée à poursuivre le développement de son offre de formation pour les référents déontologues avec l'organisation de sessions ponctuelles, à l'image des sessions destinées aux référents déontologues de la Ville de Paris en mars 2019. Le succès des ateliers organisés lors de la rencontre des référents déontologues de septembre 2019 a montré que ces derniers sont particulièrement demandeurs de ce genre d'initiative, au regard de la complexité juridique de certaines situations portées à leur attention par des élus et des agents. Il faut cependant noter que peu de formations à la déontologie ont été créées, les rares qui existent étant dispensées par le CNFPT ou par des organismes privés. La Direction générale de l'administration et de la fonction publique va également renforcer ses actions pédagogiques en direction des référents déontologues, afin de leur permettre d'assumer leurs fonctions avec la meilleure efficacité.

2.3 La publication de contributions juridiques

Afin de contribuer au débat public, d'assurer une visibilité de la Haute Autorité au sein du monde juridique et de diffuser son positionnement doctrinal et son expertise, la Haute Autorité publie chaque année des contributions au sein de revues spécialisées et d'ouvrages regroupant des actes de colloques. En 2019, 10 contributions ont été ainsi publiées, parmi lesquelles une contribution à un ouvrage collectif sur l'encadrement de la représentation d'intérêts signée par le président Jean-Louis Nadal.

Deux fiches pratiques consacrées à la mobilité entre les secteurs public et privé et au registre des représentants d'intérêts ont aussi été publiées sur le site *Lexis 360*. Les interventions lors de colloques ayant pour thème les outils de la déontologie et les conflits d'intérêts des parlementaires ont également fait l'objet de contributions écrites⁸³.

83. Cf. Annexe 5 p. 154

2.4 L'attribution du Prix de Recherche 2019

Désireuse de promouvoir la production de savoirs et de nourrir le débat public, la Haute Autorité a souhaité, en créant le Prix de Recherche en 2017, récompenser une publication scientifique apportant une meilleure compréhension, ou développant des propositions innovantes et opérationnelles en matière de transparence, de déontologie, d'éthique publique, de lobbying ou de lutte contre la corruption.

Le Prix de Recherche s'inscrit dans la continuité de l'action de la Haute Autorité en matière de diffusion d'une culture de l'intégrité et de promotion de la transparence, en donnant tout d'abord une visibilité à des travaux scientifiques, originaux et de qualité, sur les thèmes en lien avec son activité. Il permet aussi de consolider les liens de la Haute Autorité avec le monde universitaire, dans le prolongement des interventions lors de colloques.

Le jury du Prix de Recherche 2019 était présidé par Mme Odile Piérart, membre du collège de la Haute Autorité, et composé de M. Fergal O'Regan, directeur de l'unité stratégique du Médiateur européen et de M. Guillaume Tusseau, professeur des universités à l'École de droit de Sciences Po.

Un appel à candidature a été publié en avril 2019 sur le site Internet de la Haute Autorité et diffusé auprès de plus de 150 centres de recherche et universités. Les services ont accusé réception de 21 publications, et 6 d'entre elles ont été sélectionnées pour être examinées par le jury. Reflétant la richesse du choix soumis à la Haute Autorité, ces travaux comprenaient quatre ouvrages et deux thèses, apportant une vision par le droit, la sociologie ou encore la philosophie, de problématiques aussi diverses et complexes que

la transparence administrative, la régulation du financement de la vie politique ou l'influence des représentants d'intérêts.

Après délibération, le Prix de Recherche 2019 a été remis à M. Guillaume Courty, auteur de *Le lobbying en France. Invention et normalisation d'une pratique politique*⁸⁴. Une cérémonie de remise du prix s'est tenue le 6 novembre 2019 en présence du jury, du président, de membres du collège et d'agents de la Haute Autorité.

84. Guillaume COURTY, *Le lobbying en France. Invention et normalisation d'une pratique politique*, Bruxelles, Peter Lang coll. « La fabrique du politique », 2018, 401 p.

Professeur des universités et directeur du master de science politique à l'Université de Lille, Guillaume Courty est l'auteur de plusieurs publications sur les groupes d'intérêts et le lobbying. Résultat de quinze années d'enquêtes et de recherches, l'ouvrage apporte un éclairage nouveau sur la pratique du lobbying en France. L'auteur suit la progression du lobbying, de son apparition à son institutionnalisation, tout en abordant la question de l'influence des représentants d'intérêts sur l'élaboration de la norme.



Remise du Prix de recherche 2019 par les membres du jury à Guillaume Courty (à droite) le 6 novembre 2019

2.5 Une veille juridique de plus en plus suivie

La Haute Autorité édite une veille juridique bimestrielle synthétisant doctrine, jurisprudence et actualité législative, réglementaire et institutionnelle, sur les thématiques de transparence, de probité, de lutte contre la corruption et de représentation d'intérêts.

La veille est diffusée simultanément sur le site Internet de la Haute Autorité et sur les réseaux sociaux LinkedIn et Twitter. Une soixantaine de personnes, universitaires et référents déontologues, sont désormais inscrites sur la liste de diffusion.

3. Promouvoir la transparence

3.1 Des supports de diffusion reconnus par le public

Support de diffusion de ses missions et de son actualité, le site Internet de la Haute Autorité permet également de consulter les déclarations de patrimoine et d'intérêts des responsables publics dont la publication est prévue par la loi ainsi que, depuis 2017, le répertoire des représentants d'intérêts. Des espaces dédiés, regroupant les textes législatifs et réglementaires, les délibérations publiques du collège de la Haute Autorité et de la documentation, ont été créés sur le site Internet afin de centraliser l'ensemble de ces informations, particulièrement utiles pour les référents déontologues par exemple.

En 2019, le site a continué de rencontrer un succès certain, puisque 1 677 622 pages ont été consultées, pour 313 398 visiteurs uniques, soit une augmentation de 9,85% par rapport à 2018.

La Haute Autorité est aussi présente sur les réseaux sociaux Twitter et LinkedIn, dont la fréquentation a également beaucoup progressé en 2019. Dans un objectif de transparence et de plus grande accessibilité, a été instaurée cette année la publication hebdomadaire, sur Twitter, de la liste des déclarations des responsables publics mises en ligne sur le site Internet ainsi qu'un récapitulatif mensuel des nouvelles informations à consulter sur le répertoire des représentants d'intérêts.



7 322 abonnés
au 31 décembre 2019
+15% par rapport à 2018



2 147 abonnés
au 31 décembre 2019
+35,6% par rapport à 2018

3.2 État des lieux 2019



1 677 622
pages vues sur
hatvp.fr
313 398 visiteurs
uniques



5 169
déclarations
de patrimoine
et d'intérêts
consultées
sur hatvp.fr



1 978 fiches
de représentants
d'intérêts consultées
sur hatvp.fr

4. Renforcer la coopération internationale

4.1 Une activité internationale multilatérale consolidée

La coopération internationale en matière d'intégrité et de lutte contre la corruption est aujourd'hui indispensable en ce qu'elle permet à la Haute Autorité, d'une part, de faire connaître ses missions et d'autre part de bénéficier de l'échange de bonnes pratiques. En 2019, la Haute Autorité a par conséquent effectué 17 déplacements à l'étranger pour intervenir lors de colloques, à l'invitation d'organisations internationales et d'institutions européennes. Dans le cadre des travaux du Comité de la gouvernance publique de l'OCDE, la Haute Autorité a par exemple pris part aux travaux bisannuels du Groupe de travail des hauts responsables de l'intégrité publique (« *Senior Public Integrity Officials* » ou SPIO) pour présenter son action en matière de régulation de la représentation d'intérêts. Dans la lignée de cette initiative, la Haute Autorité est impliquée avec l'OCDE dans la création d'indicateurs de l'intégrité publique. Elle fait également partie du groupe de travail anticorruption du G20.

Désormais bien identifiée dans le paysage institutionnel international, la Haute Autorité est régulièrement présente au sein de délégations françaises, à l'image de sa participation, en tant qu'expert examinateur, à l'évaluation du Mali dans le cadre de l'application de la Convention des Nations Unies contre la corruption. Elle a également assisté à la présentation du rapport d'évaluation du 5^e cycle d'évaluation du GRECO relatif à la prévention de la corruption et promotion de l'intégrité au sein des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) et des services répressifs (*cf. encadré*).

Le 5^e cycle d'évaluation du GRECO



Le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) est un organe du Conseil de l'Europe créé en 1999 afin d'évaluer les moyens et les dispositifs mis en œuvre par les États pour lutter contre la corruption et promouvoir l'intégrité.

Chaque cycle d'évaluation, qui a lieu entre pairs pour les 49 États membres, aboutit à des recommandations sur les réformes institutionnelles, juridiques ou pratiques envisageables. Une procédure de conformité est ensuite menée pour évaluer les mesures prises par les membres pour mettre en œuvre ces recommandations.

Le 5^e cycle d'évaluation, lancé en 2017, se concentre sur la prévention de la corruption et la promotion de l'intégrité au sein des hautes fonctions de l'exécutif et des services répressifs, incluant à la fois les principes éthiques et règles déontologiques, les conflits d'intérêts, l'interdiction ou limitation de certaines activités, les obligations déclaratives et le travail de sensibilisation.

En charge du contrôle de l'intégrité des membres du Gouvernement et de leurs cabinets, la Haute Autorité a eu un rôle actif en amont de la rédaction du rapport d'évaluation de la France, en répondant à des questionnaires sur ses missions et l'étendue de son contrôle en matière d'intégrité des hauts responsables de l'exécutif. Une visite sur place de l'équipe d'évaluation en avril 2019 a permis d'apporter un éclairage supplémentaire sur le rôle de la Haute Autorité.

Le rapport d'évaluation de la France a été présenté à Strasbourg en décembre 2019. Le GRECO salue notamment les évolutions législatives récentes en France qui ont « *considérablement renforcé la transparence de la vie publique* » et l'intégrité dans la sphère publique grâce à la mise en œuvre de nombreux dispositifs déclaratifs et de prévention des conflits d'intérêts. Parmi les 18 recommandations, certaines rejoignent les propositions faites par la Haute Autorité dans ses rapports d'activité successifs, à l'image de la publication des agendas des hauts responsables publics de l'exécutif pour plus de transparence dans leurs relations avec les représentants d'intérêts. Il est aussi préconisé que le registre des déports, applicable aujourd'hui uniquement aux membres de Gouvernement, soit étendu aux membres des cabinets, et que la Haute Autorité puisse contrôler les déclarations de patrimoine et d'intérêts du Président de la République élu.

Acteur clé de l'intégrité de la sphère publique en France, la Haute Autorité a été, à nouveau en 2019, beaucoup sollicitée par des institutions d'autres pays faisant face aux mêmes défis en matière d'intégrité publique et de transparence, pour partager son expérience.

Participations internationales :

- intervention à Rome à l'invitation de l'Association internationale des autorités anticorruption. Plateforme créée en 2006, elle vise à faciliter le partage d'expériences et la coopération des autorités anticorruption, dans le prolongement des engagements pris par les États parties à la Convention des Nations Unies contre la corruption ;
- participation de la secrétaire générale au lancement du Réseau francophone d'éthique et de déontologie parlementaires qui a pour objectif de susciter la réflexion sur ces matières et de promouvoir la mise en place de normes dans les parlements ;
- participation à deux journées de formation en Tunisie à la demande de l'Instance nationale de lutte contre la corruption suite à l'évolution du cadre juridique tunisien en matière de déclaration de patrimoine et de prévention des conflits d'intérêts.

En parallèle de cette activité multilatérale soutenue, la Haute Autorité a renforcé ses liens bilatéraux en accueillant 25 délégations étrangères, un chiffre en hausse par rapport aux années précédentes. Chaque présentation est adaptée aux besoins des interlocuteurs dont les visites d'études s'inscrivent le plus souvent dans des contextes de projets de réforme de dispositifs d'intégrité. 5 personnalités étrangères, dans le cadre du programme d'invitation des personnalités d'avenir (PIPA) du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, ont été accueillies à la Haute Autorité. Des représentants de la société civile ont également été reçus, dont une ONG anti-corruption slovaque et des représentants de la Fondation pour des élections transparentes en Afghanistan. Par ailleurs, trois journées de formation ont été organisées pour les agents de l'Agence nationale d'intégrité roumaine.

En 2019, dans un contexte de débats sur le cadre d'intégrité européen (*cf. encadré*), la Haute Autorité a renforcé sa coopération avec les institutions européennes. En février 2019, une délégation d'agents des services de la Médiatrice de l'Union européenne, Emily O'Reilly, a été reçue dans les locaux de la Haute Autorité pour une journée d'échanges. Les discussions ont permis de mettre en perspective les prérogatives de la Haute Autorité au regard de celles de la Médiatrice, d'évoquer leur mission commune de prévention des conflits d'intérêts et de comparer les politiques d'intégrité mises en œuvre en France et au sein des institutions européennes. Le modèle français de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique a également fait l'objet d'une visite d'études de la Commission européenne en janvier 2020.

Vers la création d'une autorité indépendante européenne en charge de la probité des responsables publics ?

À la suite des élections au Parlement européen de mai 2019, le risque de conflits d'intérêts des eurodéputés a suscité de nombreux débats après la révélation, dans un rapport de Transparency International EU, que près d'un tiers des 751 parlementaires exerçaient des activités rémunérées en dehors de leur mandat. En outre, le rejet des candidatures de trois commissaires par le Parlement européen, pour des soupçons de conflits d'intérêts, a révélé les failles du contrôle de l'intégrité des responsables publics à l'échelle européenne.

Depuis 2012 et l'adoption du premier code de conduite en matière d'intérêts financiers et de conflits d'intérêts, les parlementaires européens ont l'obligation de déposer, auprès du président du Parlement, une déclaration d'intérêts financiers. Les services de la présidence procèdent ensuite à un « *contrôle général de vraisemblance* » et seul le président peut saisir, en cas de doute, le comité consultatif, composé de députés. Le président peut ensuite fixer une sanction après recommandation du comité consultatif, une procédure peu utilisée dans la pratique. Depuis 2014, seuls 24 cas ont été examinés et un seul blâme prononcé.

L'examen d'éventuels conflits d'intérêts des futurs commissaires européens lors de la procédure de nomination semble également perfectible. La Commission des affaires juridiques du Parlement dispose en effet de cinq jours seulement pour examiner les dossiers, sans aucune prérogative d'investigation et de contrôle. La détection et le contrôle des conflits d'intérêts des commissaires européens en poste dépendent du président de la Commission qui prend toute mesure utile de prévention, après avoir consulté, si nécessaire, un comité d'éthique indépendant dont les avis ne le lient pas et ne sont pas rendus publics.

Enfin, les anciens membres de la Commission doivent informer, durant les deux années (trois pour les anciens présidents) qui suivent la cessation de leurs fonctions, de leur intention d'exercer une activité professionnelle, un projet sur lequel le comité d'éthique émet un avis. Ils doivent également, durant cette période, s'abstenir d'exercer des activités de lobbying concernant des questions qui relevaient de leur portefeuille. Cependant, le cas d'un ancien président de la Commission ayant rejoint une banque d'affaires est emblématique du décalage entre indignation publique et absence de sanctions, le comité évaluant seulement un « *manque de jugement* » sans infraction.

C'est la raison pour laquelle a été avancée la proposition de mise en place d'un organe indépendant, commun à toutes les institutions européennes et entièrement dédié au respect des règles éthiques, sur le modèle français de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique. La Cour des comptes européenne souligne dans son rapport annuel 2019 que le cadre éthique européen ne peut être efficace sans procédures de contrôle appropriées. Elle préconise ainsi de renforcer l'examen et la vérification des déclarations, tout en harmonisant les règles et bonnes pratiques entre institutions. Ce projet est porté par la nouvelle présidente de la Commission européenne, Ursula von der Leyen, et soutenu par les groupes politiques européens Renaissance, Les Verts et la Gauche unitaire européenne.

Ses missions seraient les suivantes : contrôler l'exactitude des informations déclarées par les eurodéputés ; promouvoir la transparence en publiant, dans un format de données ouvertes, les informations collectées des responsables publics européens ; prévenir les conflits d'intérêts. Une telle instance, pour être effective, devrait être pourvue de réels pouvoirs de contrôle, d'enquête et de sanction. Le Président de la République française s'est d'ailleurs déclaré favorable à la création d'un organe éthique indépendant à l'échelle européenne.

4.2 Les déplacements bilatéraux

Dans la continuité de ses échanges avec le Mexique, la Haute Autorité a été sollicitée pour participer au premier séminaire franco-mexicain dédié à la « déontologie et la transparence au service de l'intérêt général », organisé par l'Ambassade de France et auquel participait par ailleurs le vice-président du Conseil d'État. Cet événement a été l'occasion de présenter les missions de la Haute Autorité, et plus généralement le modèle français en matière de prévention des conflits d'intérêts et de contrôle du lobbying.

4.3 Le Réseau pour l'intégrité



Depuis décembre 2019, la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique assure la présidence du Réseau pour l'intégrité.

85. Arménie, Côte d'Ivoire, Croatie, France, Géorgie, Grèce, Lettonie, Mexique, Pérou, Corée du Sud, Moldavie, Roumanie, Ukraine et Sénégal

Créé en 2016 dans l'objectif de promouvoir une culture internationale de l'intégrité et de faciliter l'échange d'informations et de bonnes pratiques, ce Réseau regroupe aujourd'hui 14 institutions⁸⁵ et deux pays observateurs. Malgré des traditions juridiques différentes, ces autorités exercent toutes des compétences en matière de transparence, d'éthique et d'intégrité des responsables publics. Leur statut garantit également leur indépendance dans l'exercice de leurs compétences vis-à-vis du pouvoir politique.

86. <https://bit.ly/36mpjTO>

En septembre 2019, le Réseau a publié des *Lignes directrices d'éthique et d'intégrité dans le secteur public*⁸⁶. Ce document a pour ambition de fournir des recommandations générales d'éthique et d'intégrité qui s'appliqueraient à tous les agents publics, indépendamment de leur institution de rattachement. Il comprend aussi un questionnaire d'auto-évaluation pour aider les agents à évaluer leur niveau d'engagement à l'égard des valeurs éthiques ainsi que celui de leur institution.

4.4 Le Réseau européen des registres de représentants d'intérêts

Le 16 mai 2019, la Haute Autorité a accueilli la Deuxième Rencontre du Réseau des registres européens du lobbying. Elle fait suite à l'initiative lancée par la Commission irlandaise pour les standards dans la fonction publique qui avait organisé en 2018 à Dublin une première réunion rassemblant six pays et des représentants des institutions européennes.

Une telle initiative, conçue à l'image du Réseau pour l'intégrité mais spécifiquement centrée sur la représentation d'intérêts, est unique. Malgré des définitions du lobbying et des champs de régulation différents selon les législations nationales, ce forum permet à ses membres d'échanger et de coopérer au sujet de la mise en œuvre et des résultats des dispositifs d'encadrement du lobbying, mais aussi plus largement sur les bonnes pratiques, les difficultés et les améliorations souhaitables ou nécessaires.

À Paris, les représentants des autorités responsables des registres autrichien, britannique, écossais, français, irlandais, lituanien, catalan et du secrétariat commun du registre de transparence de l'Union européenne ont exposé les différentes initiatives destinées à mieux réguler la représentation d'intérêts. Chaque participant a présenté le cadre juridique et le registre du lobbying mis en place dans son pays ou au sein de son institution. La question de la mise en œuvre des contrôles et, le cas échéant, des sanctions à l'égard des représentants d'intérêts a suscité de nombreux débats, démontrant la complexité de cette démarche. Ont également été abordées les modalités de diffusion et les possibilités de réutilisation des données publiées sur ce registre, permettant à la Haute Autorité de présenter le projet « Latitudes ⁸⁷ ». La question de l'extraction et de la comparaison des différents registres au niveau européen a également été évoquée, une tâche rendue toutefois difficile par les différences constatées entre les dispositifs de régulation.



Réunion du Réseau des registres européens du lobbying à Paris le 16 mai 2019

⁸⁷. Cf. Rapport d'activité 2018 p. 82

4.5 La veille internationale

La Haute Autorité publie chaque mois une veille dédiée à l'actualité internationale en matière d'intégrité et de transparence publiques et de lutte contre la corruption, incluant, d'une part, le travail des organisations internationales et des institutions européennes, et, d'autre part, la législation et les réformes nationales. Accessible en français et en anglais sur le site Internet⁸⁸, la veille internationale est particulièrement suivie et comptait 476 abonnés au 31 décembre 2019.

⁸⁸. <https://bit.ly/35o6ajj>

Annexes

Liste des annexes

1.	Liste des propositions 2019	132
2.	Suivi des propositions du rapport d'activité 2018	134
3.	Tableau récapitulatif des mesures de précaution prévues par les textes en cas de conflit d'intérêts	136
4.	Tableau récapitulatif des agents et responsables soumis à un contrôle déontologique dans le cadre d'une mobilité public / privé	150
5.	Liste des publications 2019	154

Annexe 1:

Liste des propositions 2019

PROPOSITION N°1

Permettre à la Haute Autorité d'obtenir directement communication, auprès notamment des établissements bancaires et financiers, des compagnies d'assurances, des administrations de l'État, des collectivités territoriales, des établissements publics ainsi que de toute personne chargée d'une mission de service public, des informations nécessaires à l'exercice de ses missions de contrôle, dans le respect des garanties exigées par le Conseil constitutionnel.

p.42

PROPOSITION N°2

Doter la Haute Autorité d'un pouvoir de sanction administrative pour certains manquements aux obligations déclaratives et déontologiques.

p.47
p.105

PROPOSITION N°3

Publier les déclarations de patrimoine des députés, des sénateurs et des représentants français au Parlement européen sur le site Internet de la Haute Autorité.

p.57

PROPOSITION N°4

Faire évoluer le cadre juridique de contrôle des instruments financiers applicable à certains responsables publics pour permettre :

p.71

— soit une conservation en l'état des instruments financiers pour les membres du Gouvernement, en-dessous d'un certain seuil ;

— soit la cession des instruments financiers après leur nomination ;

accompagnée d'une obligation de notification à la Haute Autorité, sous un délai impératif, de l'option retenue quant au choix du mode de gestion excluant tout droit de regard

PROPOSITION N°5

Préciser en annexe du décret du 9 mai 2017 la liste des décisions individuelles ne rentrant pas dans le champ du registre des représentants d'intérêts.

p.91

PROPOSITION N°6

Simplifier le cadre juridique du registre des représentants d'intérêts en vigueur en :

p.92

— supprimant le critère de l'initiative et le critère « d'activité principale ou régulière » pour qualifier une activité de représentation d'intérêts ;

— élargissant et en précisant les informations à déclarer par les représentants d'intérêts dans les fiches d'activités ;

— passant d'un rythme annuel à un rythme semestriel de déclaration d'activités.

PROPOSITION N°7

Reporter de deux ans l'extension du répertoire des représentants d'intérêts aux relations avec les collectivités territoriales, prévue en 2021 ; ou, à défaut, définir des seuils plus pertinents pour l'extension du répertoire au niveau local en termes d'habitants, de responsables publics concernés et de décisions publiques visées.

p.93

PROPOSITION N°8

Dans le cadre du contrôle des représentants d'intérêts, prévoir un délit d'entrave aux missions des agents de la Haute Autorité, assorti de sanctions pénales.

p.105

PROPOSITION N°9

Encourager, par étapes, la publicité en *open data* des rencontres des responsables publics avec les représentants d'intérêts pour rendre plus transparentes leurs relations.

p.107

Annexe 2:

Suivi des propositions du rapport d'activité 2018

Proposition du rapport d'activité 2018	Suivi de la proposition
1. Publier les déclarations de situation patrimoniale des membres du Parlement et des représentants français au Parlement européen sur le site Internet de la Haute Autorité, et allonger à un an le délai de publication des déclarations de fin de mandat.	Ø
2. Préciser par décret la liste des établissements et entreprises publics qui entrent dans le champ de compétence de la Haute Autorité et, en leur sein, la liste des fonctions dirigeantes concernées par les obligations déclaratives.	Ø
3. Rendre obligatoire la transmission à la Haute Autorité des relevés de décisions de nomination des dirigeants du secteur public entrant dans le champ de la Haute Autorité.	Ø
4. Harmoniser le régime de sanction applicable en cas de non dépôt de déclaration auprès de la Haute Autorité : remplacer la sanction de démission d'office des parlementaires et des dirigeants du secteur public par l'infraction pénale applicable à tous les autres déclarants.	Ø
5. Permettre à la Haute Autorité d'obtenir directement communication, auprès des professionnels et des administrations, des informations nécessaires à l'exercice de sa mission de contrôle, dans le respect des garanties exigées par le Conseil constitutionnel.	Ø
6. Étendre le champ de la saisine de la Haute Autorité, préalable à toute reprise d'activité privée, aux membres des cabinets présidentiel et ministériels, en application de l'article 23 de la loi du 11 octobre 2013.	La loi n°2019-828 du 6 août 2019 de transformation de fonction publique soumet les membres des cabinets présidentiel et ministériels à une obligation de saisine de la Haute Autorité

Proposition du rapport d'activité 2018	Suivi de la proposition
7. Recentrer le registre des représentants d'intérêts sur son objectif premier : obtenir l'empreinte normative et créer de la transparence sur l'élaboration de la loi et du règlement.	Ø
8. En cas de défaut d'inscription au registre ou de manquements aux obligations déclaratives et déontologiques, passer d'un régime de sanction pénale à un régime de sanction administrative.	Ø
9. Publier le décret en Conseil d'État précisant les obligations déontologiques des représentants d'intérêts.	Ø
10. Inscrire, comme cela a été fait pour la fonction publique territoriale, le référent déontologue dans les répertoires des métiers des fonctions publiques de l'État et hospitalière, afin de caractériser les compétences attendues et les moyens à donner à cette nouvelle figure de la fonction publique.	Ø
11. Créer un programme de formation des référents déontologues.	La Haute Autorité a en 2019 multiplié les interventions à destination des référents déontologues en proposant conseils juridique et formations dédiées

Annexe 3:

Tableau récapitulatif des mesures de précaution prévues par les textes en cas de conflit d'intérêts

Administration, organisme ou institution d'appartenance	Fonction visée
Gouvernement	Premier ministre
	Ministre
	Secrétaire d'État et ministre délégué
	Directeur de cabinet ministériel
	Membre de cabinet ministériel
	Secrétaire général du cabinet du Président de la République
	Autre collaborateur du Président de la République

NB: Ce tableau exhaustif récapitule les obligations déclaratives auxquelles sont soumis les responsables publics relevant du champ de compétence de la Haute Autorité. Il n'inclut pas les obligations et contrôles relevant d'autres autorités.

Mesures de précaution		
Information écrite de l'autorité hiérarchique	Déport	Délégation des questions ou attributions à l'égard desquelles le responsable entretient un conflit d'intérêts avéré ou potentiel
✗	✗	✓ à destination du ministre premièrement nommé dans le décret relatif à la composition du Gouvernement
✓ adressée au Premier ministre	✓ <i>par décret</i> inscription au registre de prévention des conflits d'intérêts du Gouvernement	✓ à destination du Premier ministre
✓ adressée au Premier ministre et au ministre auprès duquel il est placé	✓ <i>par décret</i> inscription au registre de prévention des conflits d'intérêts du Gouvernement	✓ à destination du ministre auprès duquel il est placé
✓ adressée au ministre	✓	✓ peut être décidée par le ministre
✓ adressée au directeur du cabinet et au ministre	✓	✓ peut être décidée par le directeur du cabinet
✓ adressée au Président de la République		✓ peut être décidée par le Président de la République
✓ adressée au secrétaire général du cabinet du Président de la République	✓	✓ peut être décidée par le secrétaire général du Gouvernement

Administration, organisme ou institution d'appartenance	Fonction visée
Parlement & représentants français au Parlement européen	Député
	Sénateur
	Représentant français au Parlement européen

Mesures de précaution		
Information écrite de l'autorité hiérarchique	Déport	Délégation des questions ou attributions à l'égard desquelles le responsable entretient un conflit d'intérêts avéré ou potentiel
✓ adressée au bureau de l'Assemblée nationale & dans le cadre de travaux parlementaires, le député peut rendre publique de manière écrite ou orale la détention d'un lien d'intérêt qui, sans constituer un conflit d'intérêts, mérite d'être porté à la connaissance de ses collègues	✓ le député peut décider de se déporter de lui-même de certains travaux inscription au registre des déclarations de déport	✗
✓ adressée au bureau du Sénat & dans le cadre de travaux parlementaires, le sénateur peut rendre publique de manière écrite ou orale la détention d'un lien d'intérêt qui, sans constituer un conflit d'intérêts, mérite d'être porté à la connaissance de ses collègues	✓ le sénateur peut décider de se déporter de lui-même de certains travaux inscription au registre des déclarations de déport	✗
✓ le député européen informe le président du Parlement européen lorsqu'il n'est pas parvenu à résoudre de lui-même le conflit d'intérêts & dans le cadre de travaux parlementaires, le député peut manifester oralement ou à l'écrit, auprès du président, la détention d'un lien d'intérêt qui, sans constituer un conflit d'intérêts, mérite d'être porté à la connaissance de ses collègues	✓ le député européen peut prendre de lui-même toute mesure permettant de mettre fin au conflit d'intérêts, incluant le déport	✗

Administration, organisme ou institution d'appartenance	Fonction visée
Parlement & représentants français au Parlement européen	Directeur de cabinet du président de l'Assemblée nationale
	Autre collaborateur du président de l'Assemblée nationale
	Directeur de cabinet du président du Sénat
	Autre collaborateur du président du Sénat
Collectivités territoriales	Président d'un conseil régional
	Conseiller régional titulaire d'une délégation de signature
	Président d'un conseil départemental
	Conseiller départemental titulaire d'une délégation de signature
	Président d'un EPCI à fiscalité propre
	Président du conseil de la métropole de Lyon
	Vice-président d'un EPCI à fiscalité propre titulaire d'une délégation de signature

Mesures de précaution		
Information écrite de l'autorité hiérarchique	Déport	Délégation des questions ou attributions à l'égard desquelles le responsable entretient un conflit d'intérêts avéré ou potentiel
✓ adressée au président de l'Assemblée nationale	✓	✓ peut être décidée par le président de l'Assemblée nationale
✓ adressée au directeur de cabinet et au président de l'Assemblée nationale	✓	✓ peut être décidée par le directeur du Cabinet
✓ adressée au président du Sénat	✓	✓ peut être décidée par le président du Sénat
✓ adressée au directeur de cabinet et au président du Sénat	✓	✓ peut être décidée par le directeur du cabinet
✗	✓ par arrêté	✓ prévues par l'arrêté de déport
✓ adressée au président du Conseil régional	✓ par arrêté pris par le président du conseil régional	✗
✗	✓ par arrêté	✓ prévues par l'arrêté de déport
✓ adressée au président du Conseil départemental	✓ par arrêté pris par le président du conseil départemental	✗
✗	✓ par arrêté	✓ prévues par l'arrêté de déport
✗	✓ par arrêté	✓ prévues par l'arrêté de déport
✓ adressée au président de l'EPCI	✓ par arrêté du président de l'EPCI	✗

Administration, organisme ou institution d'appartenance	Fonction visée
	Vice-président du conseil de la métropole de Lyon titulaire d'une délégation de signature
	Membre du bureau d'un EPCI à fiscalité propre titulaire d'une délégation de signature
	Maire
	Adjoint au maire titulaire d'une délégation de signature
	Président élu d'un exécutif d'une collectivité d'outre - mer (ex : président de la Polynésie française, président du Gouvernement de Nouvelle-Calédonie)
	Président du conseil exécutif de Corse
Collectivités territoriales	Conseiller exécutif de Corse titulaire d'une délégation de signature
	Président de l'assemblée de Guyane
	Conseiller de l'assemblée de Guyane titulaire d'une délégation de signature
	Président du conseil exécutif de Martinique
	Conseiller exécutif de Martinique titulaire d'une délégation de signature
	Conseiller de l'assemblée de Martinique titulaire d'une délégation de signature

Mesures de précaution		
Information écrite de l'autorité hiérarchique	Déport	Délégation des questions ou attributions à l'égard desquelles le responsable entretient un conflit d'intérêts avéré ou potentiel
✓ adressée au président de la métropole de Lyon	✓ par arrêté du président de la métropole de Lyon	✗
✓ adressée au président de l'EPCI	✓ par arrêté	✗
✗	✓ par arrêté	✓ prévue par l'arrêté de déport
✓ adressée au maire	✓ par arrêté	✗
✗	✓ par arrêté	✓ prévue par l'arrêté de déport
✗	✓ par arrêté	✓ prévue par l'arrêté de déport
✓ adressée au président du conseil exécutif de Corse	✓ par arrêté	✗
✗	✓ par arrêté	✓ prévue par l'arrêté de déport
✓ adressée au président de l'assemblée de Guyane	✓ par arrêté	✓ prévue par l'arrêté de déport
✗	✓ par arrêté	✓ prévue par l'arrêté de déport
✓ adressée au président du conseil exécutif de Martinique	✓ par arrêté	✗
✓ adressée au président du conseil exécutif de Martinique	✓ par arrêté	✗

Administration, organisme ou institution d'appartenance	Fonction visée
Élus locaux	Directeur de cabinet d'une autorité territoriale (mentionnée au I, 2° de l'article 11 de la loi de 2013)
	Directeur adjoint et chef de cabinet d'une autorité territoriale (mentionnée au I, 2° de l'article 11 de la loi de 2013)
AAI – API et autres organismes	Président d'une AAI, API ou AAI de la Nouvelle-Calédonie ou de la Polynésie Française
	Membre du collège d'une AAI, API ou AAI de Nouvelle-Calédonie ou de la Polynésie française
	Directeur général ou secrétaire général d'une AAI, API ou AAI de la Nouvelle-Calédonie ou de la Polynésie française
	Directeur général adjoint ou secrétaire général adjoint d'une AAI, API ou AAI de Nouvelle-Calédonie ou de la Polynésie française
	Directeur général et secrétaire général d'un organisme hors AAI et API
Emplois à la décision du Gouvernement	Lorsqu'il est placé directement sous l'autorité du ministre : Commissaire général Haut-commissaire Secrétaire général Délégué général Délégué
	Directeur général d'administration centrale

Mesures de précaution		
Information écrite de l'autorité hiérarchique	Déport	Délégation des questions ou attributions à l'égard desquelles le responsable entretient un conflit d'intérêts avéré ou potentiel
✓ adressée au président de l'autorité territoriale	✓ par arrêté	✓ peut être décidée par le président
✓ adressée au directeur du cabinet et au président de l'autorité territoriale	✓ par arrêté	✓ peut être décidée par le directeur du cabinet
✓ adressée aux autres membres du collège	✓	✗
✓ adressée au président	✓	✗
✓ adressée au président	✓	✓ peut être décidée par le président
✓ adressée au directeur général ou secrétaire général	✓	✓ peut être décidée par le directeur général ou secrétaire général
✓ adressée au président de l'organisme	✓	✓ peut être décidée par le président
✓ adressée au directeur général ou secrétaire général	✓	✓ peut être décidée par le directeur général ou secrétaire général
✓ adressée au ministre sous l'autorité duquel il est directement placé	✓	✓ peut être décidée par ledit ministre
✓ adressée au directeur général ou secrétaire général	✓	✓ peut être décidée par le ministre

Administration, organisme ou institution d'appartenance	Fonction visée
Emplois à la décision du Gouvernement	Directeur d'administration centrale
	Secrétaire général du Gouvernement
	Secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale
	Délégué interministériel et délégué
	Chef de mission diplomatique ayant rang d'ambassadeur
	Chef de poste consulaire ayant rang de consul général lorsqu'il y a un contexte local particulier ou des difficultés et enjeux spécifiques (ex : Consul général à Jérusalem)
	Préfet de région
	Préfet de département
	Chef du service de l'inspection générale de l'administration
	Directeur des services actifs de la police en fonctions à l'administration centrale
	Chef du service de l'inspection générale de la police nationale
	Recteur d'académie de région

Mesures de précaution

Information écrite de l'autorité hiérarchique	Déport	Délégation des questions ou attributions à l'égard desquelles le responsable entretient un conflit d'intérêts avéré ou potentiel
✓ adressée au directeur général ou secrétaire général	✓	✓ peut être décidée par le ministre
✓ adressée au Premier ministre	✓	✓ peut être décidée par le Premier ministre
✓ adressée au Premier ministre	✓	✓ peut être décidée par le Premier ministre
✓ adressée au Premier ministre	✓	✓ peut être décidée par le Premier ministre
✓ Adressée au ministre de l'Europe et des affaires étrangères	✓	✓ peut être décidée par le ministre
✓ adressée au ministre de l'Europe et des affaires étrangères	✓	✓ peut être décidée par le ministre
✓ adressée au ministre de l'intérieur	✓	✓ peut être décidée par le ministre
✓ adressée au préfet de région	✓	✓ peut être décidée par le préfet de région
✓ adressée au ministre de l'intérieur	✓	✓ peut être décidée par le ministre
✓ adressée au ministre de l'intérieur	✓	✓ peut être décidée par le ministre
✓ adressée au ministre de l'intérieur	✓	✓ peut être décidée par le ministre
✓ adressée au ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse et au ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation	✓	✓ peut être décidée par le ministre

Administration, organisme ou institution d'appartenance	Fonction visée
Emplois à la décision du Gouvernement	Recteur d'académie
	Chef du service de l'inspection générale des finances
Sociétés	Directeur général d'une société nationale
	Directeur général d'un EPIC
	Directeur général d'une filiale de société nationale ou d'EPIC dont le chiffre d'affaires est supérieur à 10 millions d'euros
	Directeur général d'un office public de l'habitat
	Directeur général d'une société d'économie mixte locale ou d'une société publique locale
	Président de fédération sportive délégataire
	Directeur général d'un organisme chargé de l'organisation d'une compétition sportive internationale en France Délégataire de signature des représentants légaux d'un organisme chargé de l'organisation d'une compétition sportive internationale en France

Mesures de précaution

Information écrite de l'autorité hiérarchique	Déport	Délégation des questions ou attributions à l'égard desquelles le responsable entretient un conflit d'intérêts avéré ou potentiel
✓ adressée au recteur d'académie de région	✓	✓ peut être décidée par le recteur d'académie de région
✓ adressée au ministre de l'Économie et des Finances	✓	✓ peut être décidée par le ministre
✓ adressée au président de la société	✓	✓ peut être décidée par le président
✓ adressée au président de l'EPCI	✓	✓ peut être décidée par le président
✓ adressée au président de la filiale	✓	✓ peut être décidée par le président
✓ adressée au président de l'office public de l'habitat	✓	✓ peut être décidée par le président
✓ adressée au président de la société	✓	✓ peut être décidée par le président
✓ adressée au ministre des sports	✓	✓ peut être décidée par le ministre
✓ adressée au président de l'organisme	✓	✓ peut être décidée par le président
✓ adressée au représentant légal	✓	✓ peut être décidée par le représentant légal

Annexe 4:

Tableau récapitulatif des agents et responsables publics soumis à un contrôle déontologique dans le cadre d'une mobilité public / privé

	Création ou reprise d'une entreprise (cumul d'activités)
Tout agent public (sauf exceptions mentionnées ci-dessous)	○
Collaborateurs du Président de la République	✓
Membres des cabinets ministériels	✓
Directeurs généraux des services des régions, départements, communes et EPCI de plus de 40 000 habitants	✓
Directeurs d'administration centrale	✓
Directeurs d'un établissement public de l'Etat nommés en conseil des ministres	✓
Directeurs d'établissements publics hospitaliers dotés d'un budget de plus de 200 millions d'euros	✓

- ✓ **Saisine obligatoire de la HATVP**
L'administration doit saisir la HATVP.
L'agent peut saisir la HATVP uniquement si son autorité hiérarchique ne l'a pas fait.

- **Saisine facultative de la HATVP**
C'est l'autorité hiérarchique de l'agent qui effectue le contrôle déontologique.
Si elle a un doute sérieux sur le projet en cause, elle peut demander l'avis de son référent déontologue. Si le doute persiste, l'autorité hiérarchique peut saisir la HATVP.

Reconversion professionnelle dans le secteur privé	Avis préalable à la nomination (prénomination)
○	✗ Pas de saisine de la Haute Autorité
✓	✓ Seulement s'ils ont exercé une fonction dans le secteur privé au cours des 3 années précédant la nomination
✓	✓ Seulement s'ils ont exercé une fonction dans le secteur privé au cours des 3 années précédant la nomination
✓	✓ Seulement s'ils ont exercé une fonction dans le secteur privé au cours des 3 années précédant la nomination
✓	✓ Seulement s'ils ont exercé une fonction dans le secteur privé au cours des 3 années précédant la nomination
✓	✓ Seulement s'ils ont exercé une fonction dans le secteur privé au cours des 3 années précédant la nomination
✓	✓ Seulement s'ils ont exercé une fonction dans le secteur privé au cours des 3 années précédant la nomination

Directeurs généraux adjoints des communes et EPCI de plus de 40 000 habitants	✓
Directeurs généraux des services techniques des communes et EPCI de plus de 40 000 habitants	✓
Directeurs de cabinet , directeurs adjoints de cabinet et chefs de cabinet des autorités territoriales des grandes collectivités (régions, départements, collectivités à statut particulier, métropole de Lyon, collectivités d'outre-mer, communes de plus de 20 000 habitants, EPCI à fiscalité propre de plus de 20 000 habitants ou de plus de 5 millions de budget, et EPCI de plus de 5 millions d'euros de budget)	✓
Membres du Conseil d'Etat	✓
Magistrats des tribunaux et des cours administratives d'appel	✓
Magistrats de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes	✓
Directeurs, directeurs adjoints, secrétaires généraux, secrétaires généraux adjoints des autorités administratives indépendantes (AAI) et des autorités publiques indépendantes (API)	✓
Autres personnes exerçant des emplois ou fonctions à la décision du gouvernement et nommés en conseil des ministres	✓
Autres agents qui occupent un emploi figurant dans le décret n°2016-1967 du 28 décembre 2016	✓
Membres du Gouvernement	✗ Pas de saisine de la Haute Autorité
Membres des autorités administratives indépendantes (AAI) et des autorités publiques indépendantes (API)	✗ Pas de saisine de la Haute Autorité
Présidents d'exécutifs locaux (maires d'une commune de plus de 20 000 habitants, présidents de conseil régional, présidents de conseil départemental et présidents d'EPCI de plus de 20 000 habitants)	✗ Pas de saisine de la Haute Autorité

✓	○
✓	○
✓	○
✓	○
✓	○
✓	○
✓	○
✓	○
✓	○
✓	○
✓ Cas particulier: c'est au responsable public de saisir personnellement la Haute Autorité	✗ Pas de saisine de la Haute Autorité
✓ Cas particulier: c'est au responsable public de saisir personnellement la Haute Autorité	✗ Pas de saisine de la Haute Autorité
✓ Cas particulier: c'est au responsable public de saisir personnellement la Haute Autorité	✗ Pas de saisine de la Haute Autorité

Annexe 5:

Liste des publications 2019

• Fiche pratique n°4283 – S’inscrire sur le répertoire numérique des représentants d’intérêts, Lexis360°, 28 janvier 2019

• Fiche pratique n°4315 – Contrôle de la reconversion professionnelle des responsables publics, Lexis360°, 24 juin 2019

• HATVP, «L’encadrement progressif des conflits d’intérêts des parlementaires», in Frédéric Davansant, Agnès Louis, Isabelle Thumerel (dir.), *Discipline et indiscipline parlementaire*, Institut Francophone pour la Justice et la Démocratie, 2020

• HATVP, «Les outils de la déontologie», in Alexis Zarca (dir.), *Les outils au service de la déontologie. Regards croisés dans la fonction publique et dans l’entreprise*, LGDJ, à paraître, octobre 2020

• HATVP, «Rapports entre lobbies et les parlementaires: regard de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique», in Jean-François Kerléo, (dir.), *Transparence et déontologie parlementaire, bilan et perspectives*, Institut universitaire Varenne, 2019

• Jean-Louis Nadal, «Les représentants d’intérêts et la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique», in Jean-François Kerléo (dir.), *Le lobbying – Influence, contrôle et légitimité des représentants d’intérêts*, LGDJ, à paraître, juillet 2020

• Jean-Louis Nadal, «Éditorial. Le risque pénal dans les collectivités territoriales: quelles bonnes pratiques pour le prévenir?», *AJCT*, 2019/5, mai 2019

• Jean-Louis Nadal, «La Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, une réponse à la défiance envers les responsables politiques et administratifs», *L’ENA hors les murs*, n°494, octobre 2019

ISSN

2647-3771

Conception graphique

Nouvelle étiquette

Stagiaire: Alexandre Tal

Illustration en couverture

iStock

Impression

Imprimerie Moderne
(Pont-à-Mousson)

Haute Autorité
pour la transparence
de la vie publique

hatvp.fr

Suivez-nous
sur twitter
@HATVP