



Haute Autorité
pour la transparence
de la vie publique



Rapport d'activité 2017



Haute Autorité
pour la transparence
de la vie publique

Rapport d'activité 2017

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

« Ce qui importe, ce n'est pas l'origine des pouvoirs, c'est le contrôle continu et efficace que les gouvernés exercent sur les gouvernants. [...] Où est donc la Démocratie, sinon dans ce troisième pouvoir que la Science Politique n'a point défini, et que j'appelle le Contrôleur ? »¹

1. Alain, *Le contrôle*, 12 juillet 1910, dans *Propos sur les pouvoirs*, ed. Folio essais, p. 214, 2012.

La transparence est un outil au service des citoyens, qui peuvent en faire usage pour devenir ce Contrôleur que le philosophe Alain pose en garant de la démocratie.

Créer de la transparence sur les intérêts et le patrimoine des responsables publics était l'une des principales innovations des lois du 11 octobre 2013, qui ont confié cette mission à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique. En 2017, cette transparence a été étendue à un autre domaine de la vie publique, celui des relations qui se nouent entre les responsables publics et les représentants d'intérêts. Le répertoire numérique des représentants d'intérêts permet ainsi aux citoyens de mieux connaître les éléments qui concourent à l'élaboration d'une décision publique.

Cette transparence ouvre pour les citoyens la possibilité de s'associer au contrôle de leurs gouvernants et de renforcer leur vigilance. L'accès aux informations sur leur responsables publics se révèle d'autant plus important lorsque, comme en 2017, les français sont appelés à choisir leur Président de la République et leurs représentants au Parlement.

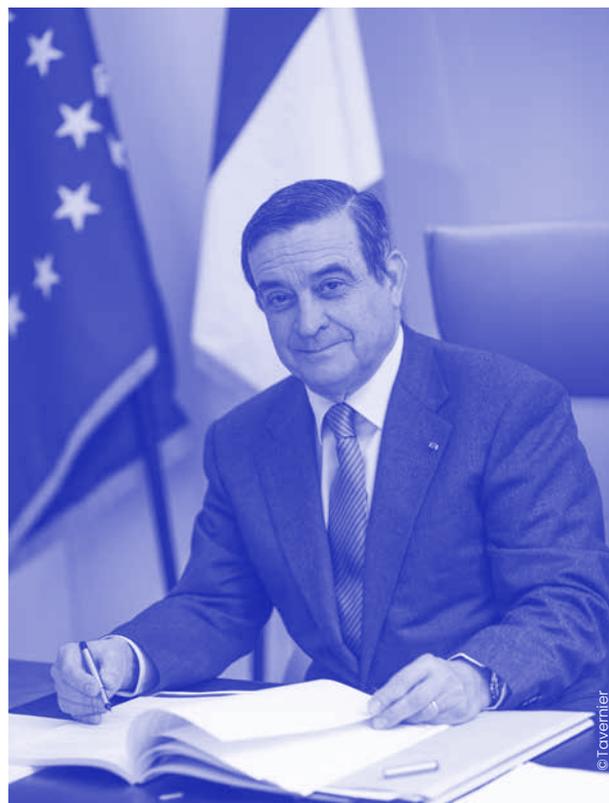
Année électorale dense, 2017 a exigé des agents, rapporteurs et membres du collège de la Haute Autorité un engagement fort, qui a notamment permis d'achever le contrôle des déclarations de patrimoine de fin de mandat des députés de la XIV^e législature tout en entamant celui des députés nouvellement élus. Les délais de ces contrôles, qui ont déjà été fortement réduits depuis 2014 grâce à un processus continu de modernisation de l'institution, pourraient l'être encore plus si l'Autorité disposait du droit de communication autonome dont elle demande l'attribution depuis maintenant quatre ans et qui pourrait parfaitement s'inscrire dans les limites posées par le Conseil constitutionnel le 8 septembre 2017².

2. Décision n° 2017-752 DC du 8 septembre 2017.

Ce troisième rapport d'activité relate plus généralement comment la Haute Autorité, aujourd'hui ancrée dans le paysage institutionnel, prend sa pleine part au sein du dispositif français de lutte contre la corruption, renforcé depuis 2013 par la création de nouveaux acteurs: la Haute Autorité, le parquet national financier, l'Agence française anticorruption notamment. Afin que la spécialisation des institutions dédiées ne nuise pas à l'efficacité de l'action anticorruption globale, un dialogue nourri et quotidien doit se développer entre toutes les parties prenantes.

Si 2017 a été une année remplie de défis pour l'Autorité, 2018 s'annonce tout aussi chargée. La temporaire accalmie du calendrier électoral lui permettra notamment d'ouvrir le champ de ses contrôles plus largement qu'elle ne l'avait fait jusqu'à présent aux autres déclarants que les membres du Gouvernement et les parlementaires. La première année pleine de mise en œuvre du répertoire des représentants d'intérêts, et les premiers contrôles qu'elle implique, constituera à n'en pas douter un exercice particulièrement stimulant. Enfin, la Haute Autorité continuera à développer encore et toujours son rôle de conseil sur les questions déontologiques, en veillant à s'adresser à tous les acteurs de la vie publique. Le niveau local prend lui aussi conscience des enjeux déontologiques et fait part d'un besoin accru d'accompagnement pour développer de nouveaux outils. C'est pourquoi la Haute Autorité entend renforcer ses liens avec les collectivités territoriales et leurs déontologues et les appuyer dans leurs démarches de rénovation des mécanismes d'intégrité.

Le « moment déontologique » que connaît la France depuis quelques années ne doit pas retomber. Il doit au contraire se diffuser largement dans toute la sphère publique et toucher tous ceux qui la font vivre au quotidien. J'espère que l'action de la Haute Autorité en 2018 contribuera, à la hauteur de ses moyens, à cette diffusion.



Jean-Louis Nadal
Président de la Haute Autorité
pour la transparence
de la vie publique

Sommaire

Avant-propos	4
Les chiffres clefs 2017	8
Les évènements marquants de 2017	10
Une autorité administrative indépendante	12

Partie I	
Une activité fortement marquée par les échéances électorales de l'année 2017	24
1. Un contexte inédit de transition entre deux quinquennats	27
2. L'impact majeur du renouvellement des parlementaires	34
3. Une activité soutenue auprès de l'ensemble des déclarants	51
4. Le bilan du contrôle de l'ensemble des déclarations	60

Partie II	
Le déploiement du registre des représentants d'intérêts dans des délais contraints	83
1. Un cadre législatif et réglementaire complexe	85
2. Le lancement du dispositif dans des délais contraints	92
3. Des enjeux complexes pour l'ensemble des parties prenantes	102

Partie III	
Une institution au cœur du cadre national d'intégrité	112
1. Un partenaire déontologique pour ses déclarants	114
2. Un acteur de la diffusion d'une culture de l'intégrité	129

Annexes	146
1. Liste des propositions 2017	148
2. Suivi des propositions du rapport 2016	149
3. Responsables publics déclarant auprès de la Haute Autorité	150
4. Avis relatif à la nomination d'un directeur de cabinet dans une collectivité locale	152

Les chiffres clés de 2017

Déclarations de patrimoine et d'intérêts reçues	10 622
---	---------------

Déclarations de patrimoine et d'intérêts publiées	2 352
---	--------------

Dont... publiées en <i>open data</i>	1 217
---	--------------

Déclarations de patrimoine ayant fait l'objet de contrôles approfondis	1 154
--	--------------

Déclarations d'intérêts et d'activités (parlementaires) contrôlées	823
--	------------

Appréciations sur des déclarations de patrimoine	28
--	-----------

Signalements extérieurs	107
-------------------------	------------

Emplois à la décision du Gouvernement recensés	686
--	------------

Réunions du collège	27
---------------------	-----------

Délibérations du collège	228
--------------------------	------------

Avis déontologiques rendus	35
----------------------------	-----------

Avis rendus sur la reprise d'une activité privée par un ancien membre du Gouvernement	12
---	-----------

Injonctions adressées	166
-----------------------	------------

Dossiers transmis à la justice	19
--------------------------------	-----------

Appels reçus
(assistance aux responsables publics) **6 650**

Appels reçus
(assistance aux représentants d'intérêts) **> 1 millier**

Personnes ayant répondu aux consultations
publiques sur les lignes directrices relatives
au registre des représentants d'intérêts **273**

Organisations inscrites sur le registre
des représentants d'intérêts au 15/04/2018 **1 049**

Représentants d'intérêts présents
aux sessions de formations au registre **> 800**

Pages vues sur hatvp.fr **3,5 millions**

Pages vues en 48h à l'occasion
de la publication des DIA des députés **200 000**

Budget annuel **5,21 M€**

Agents au 31 décembre **50**

Les événements marquants de 2017

Janvier

- Participation à une conférence sur le pantouflage dans les institutions européennes à l'occasion de la publication du rapport de Transparency International Union européenne à Bruxelles

Février

- La Haute Autorité récompensée aux Victoires des Acteurs Publics
- Participation à la conférence sur les conflits d'intérêts organisée par l'Office antifraude de Catalogne

Mars

- Publication des déclarations de patrimoine des candidats à l'élection présidentielle sur le site internet (hatvp.fr)

Avril

- Avis de la Haute Autorité sur le projet de décret sur le registre des représentants d'intérêts

Mai

- Consultation publique sur le registre des représentants d'intérêts
- Organisation par la Haute Autorité d'un atelier sur l'ouverture des données contenues dans les déclarations des responsables publics
- Participation à un atelier du Parlement européen sur le registre de transparence pour présenter le registre des représentants d'intérêts

Juin

- Publication de la déclaration de patrimoine de fin de fonction de François Hollande au *Journal officiel*
- Participation à la data session sur la transparence de l'action publique organisée par la Cour des Comptes, la CADA, Etalab et la région Occitanie

Juillet

- Ouverture des inscriptions au registre des représentants d'intérêts
- Premières publications de déclarations en *open data*
- Participation au colloque de la Cour de Cassation sur la déontologie des magistrats

Août

- Publication des déclarations d'intérêts du Gouvernement sur le site internet (hatvp.fr)

Septembre

- Intervention du Président Nadal devant les auditeurs de justice à l'École nationale de la magistrature à Bordeaux
- Promulgation des lois pour la confiance dans la vie politique

Octobre

- Publication du nouveau règlement intérieur au *Journal officiel*
- Publication des déclarations d'intérêts et d'activités des députés sur le site internet (hatvp.fr)
- Premiers envois en préfecture des déclarations de patrimoine de fin de mandat des députés de la XIV^e législature

Novembre

- Participation à la Conférence des États partis à la Convention des Nations Unies contre la corruption
- Invitation à présenter l'action de la Haute Autorité auprès des parlementaires dans le cadre de l'événement de clôture du 4^e cycle d'évaluation du Groupe des États contre la corruption (GRECO) du Conseil de l'Europe

Décembre

- Remise du 1^{er} prix de recherche de la Haute Autorité
- Publication des déclarations de situation patrimoniale des membres du Gouvernement d'Edouard Philippe sur le site internet (hatvp.fr)
- Publication des déclarations d'intérêts et d'activité des sénateurs sur le site internet (hatvp.fr)
- Odile Piérart et Nicolas Boulouis élus comme nouveaux membres du collège de la Haute Autorité par l'assemblée générale du Conseil d'État

Une autorité administrative indépendante

3. Article 9 de la loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendante.
4. La loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017 a défini un cadre général pour le fonctionnement et les obligations, notamment déontologiques, des autorités administratives et publiques indépendantes mais un grand nombre des mesures prévues par cette loi étaient d'ores et déjà applicables à la Haute Autorité. Cette dernière a mis en œuvre dès 2017 les nouvelles obligations : forme et contenu du règlement intérieur ; date limite d'adoption du rapport d'activité ; ajustement des avis publics rendus sur les projets de loi.
5. « [...] le pouvoir de nomination du Président de la République s'exerce après avis public de la commission permanente compétente de chaque assemblée. Le Président de la République ne peut procéder à une nomination lorsque l'addition des votes négatifs dans chaque commission représente au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés au sein des deux commissions. [...] »

Autorité administrative indépendante, la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique ne reçoit ni ne sollicite aucune instruction d'aucune autorité³. Son indépendance est garantie à la fois par le statut et le fonctionnement de son collège, instance décisionnelle, et par son autonomie de gestion⁴.

1. Le fonctionnement du collège de la Haute Autorité

Organe délibérant, le collège de la Haute Autorité prend l'ensemble des décisions nécessaires à la mise en œuvre des missions qui lui sont confiées par le législateur. Il est composé, outre son président, de huit membres. Leur mandat est d'une durée de six ans, non révocable et non renouvelable. Six d'entre eux sont issus des plus hautes juridictions françaises (Conseil d'État, Cour de cassation, Cour des comptes) et sont élus par leurs pairs. Les deux autres sont nommés, l'un par le président de l'Assemblée nationale, l'autre par le président du Sénat, après l'accord des trois cinquièmes des membres des commissions des lois de l'assemblée concernée. Le président de la Haute Autorité est quant à lui nommé par le Président de la République, également après approbation de sa candidature par les commissions des lois des deux chambres, selon la procédure prévue au cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution⁵.

Une activité soutenue en 2017

L'activité de la Haute Autorité en 2017 s'est traduite par un rythme soutenu des réunions du collège, qui siège habituellement tous les quinze jours, et parfois davantage lorsque les circonstances l'exigent.

Séances et délibérations du collège de la Haute Autorité

Année	nombre de séances	nombre de délibérations
2014	24	99
2015	30	213
2016	23	141
2017	27	228

Le renouvellement partiel du collège

Conformément au calendrier adopté lors de l'installation du premier collège en février 2014, qui a prévu un échelonnement dans le temps des mandats de ses membres initiaux, les deux membres issus du Conseil d'État ont été renouvelés en décembre 2017. Remplaçant Catherine Bergeal et Pierre Forterre, Odile Piérart et Nicolas Boulouis ont été élus comme nouveaux membres du collège de la Haute Autorité par l'assemblée générale du Conseil d'État le 14 décembre 2017.

Calendrier du renouvellement des membres du collège de la Haute Autorité résultant des tirages au sort effectués lors de la séance d'installation du collège en février 2014

Décembre 2015	Renouvellement des membres issus de la Cour des comptes
Décembre 2016	Renouvellement du membre nommé par le Président de l'Assemblée nationale
Décembre 2017	Renouvellement des membres issus du Conseil d'État
Décembre 2019	Renouvellement du président, des membres issus de la Cour de cassation et du membre nommé par le président du Sénat

Outre les services, qui préparent et instruisent les dossiers, le collège de la Haute Autorité est assisté par des rapporteurs, issus des trois hautes juridictions, à qui sont confiés les dossiers les plus complexes ou posant une question nouvelle. Conformément à l'article 19 de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, modifié au mois de janvier 2017 par la loi portant statut général des AAI et API, ces rapporteurs sont désormais désignés « après avis du président de la Haute Autorité ».

Les membres du collège

Le président



Jean-Louis Nadal est procureur général honoraire près la Cour de cassation. Il a été nommé président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique par décret du Président de la République en date du 19 décembre 2013, après que sa candidature a été approuvée par les Commissions des lois de l'Assemblée nationale et du Sénat.

Ancien élève du CNEJ, diplômé de l'Institut d'études politiques et de la faculté de droit de Toulouse, il 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.

Les nouveaux membres élus en 2017



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



Nicolas Boulouis est conseiller d'État, président adjoint de la section de l'administration. Ancien élève de l'École nationale d'administration, il a notamment occupé les fonctions de directeur de cabinet du secrétaire général du gouvernement et rapporteur adjoint auprès du Conseil constitutionnel. Il est par ailleurs membre titulaire de la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF).

Les membres élus en 2013



Marie-Thérèse Feydeau a été élue membre du collège de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, en décembre 2013, par l'assemblée générale de la Cour de Cassation où elle exerçait les fonctions de conseillère affectée à la troisième chambre civile. Ancienne élève de l'École nationale de la magistrature, titulaire d'une licence en droit, Marie-Thérèse Feydeau fut nommée auditrice de justice en 1970 et occupait précédemment les fonctions de présidente de chambre à la cour d'appel de Paris.



Grégoire Finidori a été élu membre du collège de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, en décembre 2013, par l'assemblée générale de la Cour de cassation où il exerçait les fonctions de conseiller affecté à la chambre criminelle. Ancien élève de l'École nationale de la magistrature, titulaire du certificat d'aptitude à la profession d'avocat, Grégoire Finidori fut nommé auditeur de justice en 1970 et a notamment occupé les fonctions de président de chambre à la cour d'appel de Lyon.

Les membres élus en 2015



Michèle Froment-Védrine a été élue membre du collège de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, en décembre 2015, par la chambre du conseil de la Cour des comptes, où elle exerçait les fonctions de conseillère maître. 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).



Michel Braunstein a été élu membre du collège de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, en décembre 2015, par la chambre du conseil de la Cour des comptes, où il a exercé les fonctions de conseiller maître. Agrégé d'histoire et ancien élève de l'École nationale d'administration (promotion Droits de l'Homme), 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.

Les membres nommés en 2016 et 2017



Henri Bardet a été nommé membre du collège de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, en juillet 2016, par le président du Sénat. Avocat honoraire, Henri Bardet a notamment exercé au sein du cabinet Francis Lefebvre. Spécialiste de droit fiscal, il est également président d'honneur de l'Institut des avocats conseillers fiscaux (IACF).



Daniel Hochedez a été nommé membre du collège de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, 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.

Des obligations déontologiques fortes

En tant que membres d'une autorité administrative indépendante, les membres du collège de la Haute Autorité sont soumis aux obligations déclaratives et remettent à son président une déclaration de situation patrimoniale et une déclaration d'intérêts au moment de leur entrée en fonction.

L'article 11 de la loi du 20 janvier 2017 prévoit une forme restreinte de publicité des déclarations des membres des autorités administratives ou publiques indépendantes, limitée aux autres membres de l'autorité au sein de laquelle ils siègent. Sur ce point, la Haute Autorité fait figure d'exception puisque les déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts de ses membres sont rendues publiques sur son site internet⁶.

6. Article 19 de la loi du 11 octobre 2013.

De plus, le collège a décidé dès 2014 de soumettre les déclarations de ses propres membres à un contrôle approfondi: les déclarations de situation patrimoniale sont transmises à la direction générale des finances publiques et examinées par deux rapporteurs, eux-mêmes membres du collège désignés par le président de la Haute Autorité. Lors de la séance du collège au cours de laquelle les déclarations des membres sont examinées, chacun d'entre eux doit naturellement se déporter lorsque les autres membres délibèrent sur ses déclarations.

Les déclarations d'intérêts de chacun des membres sont analysées afin d'identifier les dossiers sur lesquels ils doivent se déporter, qui correspondent aux personnes et organismes avec lesquels ils détiennent ou ont détenu un intérêt, direct ou indirect, sur les trois années précédant la délibération ou le contrôle. Ce mécanisme de prévention des conflits d'intérêts était déjà prévu par la loi du 11 octobre 2013 pour les membres de la Haute Autorité et la loi du 20 février 2017 l'a étendu à l'ensemble des membres d'autorités administratives ou publiques indépendantes⁷. Concrètement, avant chaque séance du collège, le secrétaire général établit, en fonction de la liste des dossiers examinés et des intérêts des membres, la liste des dépôts. De plus, au début de chaque séance, un tour de table est organisé afin que les membres détenant un intérêt non connu puissent en faire mention, le cas échéant. Le ou les membres concernés par une mesure de déport sortent de la séance au moment approprié et mention en est faite au procès-verbal.

7. Article 12: «Aucun membre de l'autorité administrative indépendante ou de l'autorité publique indépendante ne peut siéger ou, le cas échéant, ne peut participer à une délibération, une vérification ou un contrôle si:

1° Il y a un intérêt, au sens de l'article 2 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 précitée, ou il y a eu un tel intérêt au cours des trois années précédant la délibération, la vérification ou le contrôle;

2° Il exerce des fonctions ou détient des mandats ou, si au cours de la même période, il a exercé des fonctions ou détenu des mandats au sein d'une personne morale concernée par la délibération, la vérification ou le contrôle;

3° Il représente ou, au cours de la même période, a représenté une des parties intéressées.»

8. Article 1^{er} du règlement intérieur.

Des règles déontologiques strictes doivent également être respectées par les agents et les rapporteurs de la Haute Autorité. Elles sont détaillées dans le règlement intérieur de l'institution. Tant les membres du collège que les agents et les rapporteurs sont tenus d'exercer leurs fonctions «avec intégrité et probité, dans le respect des principes de transparence, d'impartialité et d'indépendance»⁸ et sont soumis au secret professionnel. Le secrétaire général, le secrétaire général adjoint et les agents qui ont reçu une délégation de signature adressent des déclarations

de patrimoine et d'intérêts au président. Les déclarations remises par le secrétaire général et le secrétaire général adjoint font l'objet du même contrôle que celles des membres du collège, après avis de l'administration fiscale.

La refonte du règlement intérieur

Afin de se conformer à l'exigence posée par l'article 14 de la loi du 20 janvier 2017, le collège de la Haute Autorité a adopté une nouvelle version de son règlement intérieur, publiée au *Journal officiel* du 8 octobre 2017.

Le nouveau règlement intérieur de la Haute Autorité intègre les dispositions relatives aux règles déontologiques applicables aux membres, aux rapporteurs et aux agents, issues de la précédente Charte de déontologie de la Haute Autorité. Ces dispositions sont adaptées, en particulier au regard des nouvelles missions de la Haute Autorité relatives au registre des représentants d'intérêts, afin de prendre en compte les nouveaux risques de conflit d'intérêts liés à cette activité spécifique.

D'autres modifications du règlement ont été faites afin de prendre en compte des dispositions :

- de la loi du 9 décembre 2016 : la publication sur le site internet des avis de compatibilité sous réserve que la Haute Autorité décide de rendre publics sur le fondement de l'article 23 de la loi du 11 octobre 2013 ;
- de la loi du 20 janvier 2017 : la publication sur le site internet des avis rendus sur les projets de lois.

2. La gestion administrative et financière

Le budget de la Haute Autorité est voté en loi de finances au sein du programme 308 de la mission « *Direction de l'action du Gouvernement* », qui contient également les budgets d'autres autorités administratives indépendantes. En 2017, il s'est élevé à 5,21 millions d'euros⁹.

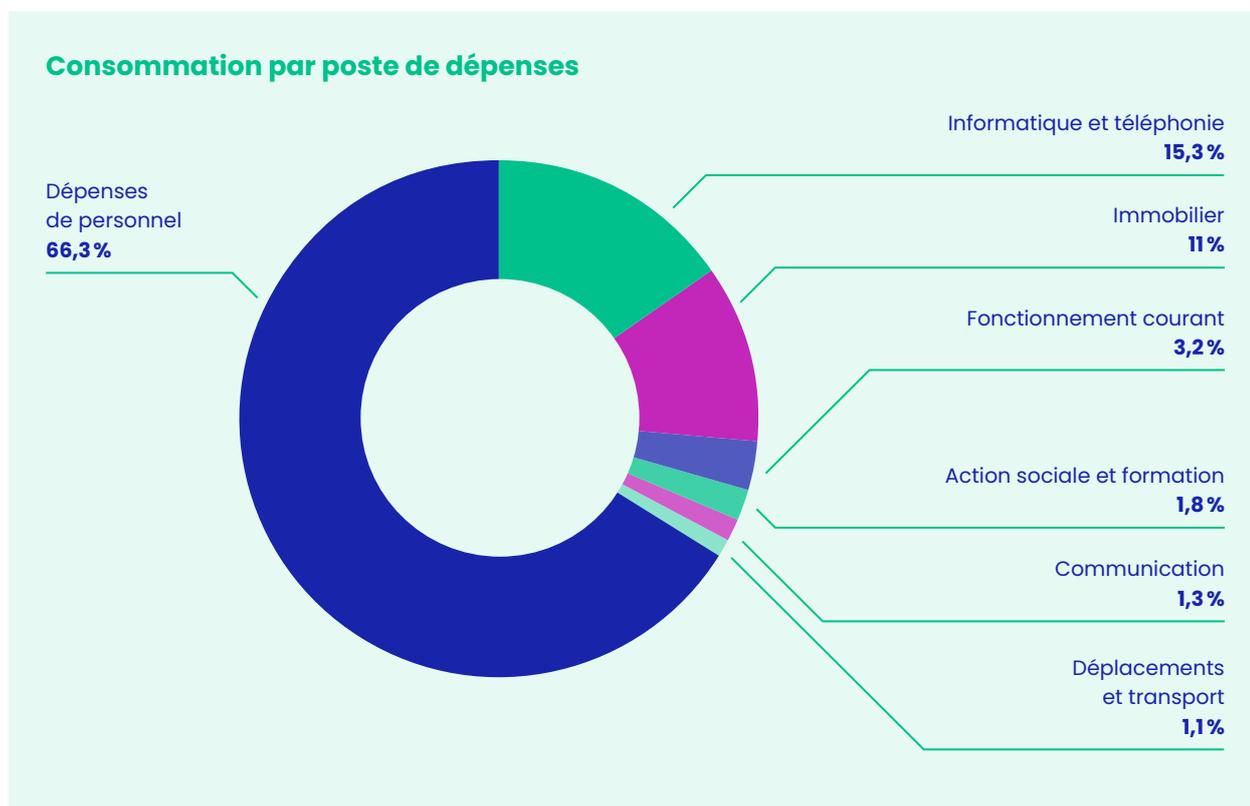
⁹. Budget exécuté en crédits de paiement.

La masse salariale est le premier poste de dépense de la Haute Autorité, avec un montant de 3,46 millions d'euros, soit 66,4% des dépenses effectuées. Assuré sur la base d'une directive interne, le pilotage de cette masse salariale devrait être renforcé en 2018 par l'élaboration d'un cadre de gestion allégé.

L'informatique représente également un poste prioritaire (45,4% des autres dépenses, hors masse salariale), en raison à la fois du développement des outils nécessaires aux missions de la Haute Autorité (logiciel de télédéclaration, registre numérique des représentants d'intérêts, outils métiers, etc.) et des

contraintes de sécurité des données. À titre d'exemple, sur ce dernier point, la Haute Autorité a procédé en 2017 à un audit de sécurité de son système d'information par un prestataire agréé par l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI), service à compétence nationale rattaché au secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale, et à l'achat d'une solution de transfert de documents sécurisée, auprès d'une entreprise en cours de qualification par l'Agence.

La communication représente 3,9% des dépenses hors masse salariale, certaines missions de communication étant au cœur de l'activité de la Haute Autorité, notamment la publication des déclarations qui doivent l'être sur son site internet ou l'information du grand public sur ses activités.



La mutualisation des marchés publics et le lancement d'une procédure de dématérialisation des factures

L'organisation et la gestion des services de la Haute Autorité sont guidées par une logique de performance. Afin d'optimiser les dépenses, des processus, initiés en 2016, ont été poursuivis en 2017. Ainsi, le comité achats est chargé de la définition et de la mise

en œuvre de la politique des achats ainsi que de l'application des dispositions visant à la bonne utilisation des deniers publics. Il se prononce sur tout achat supérieur à 10 000 €.

L'essentiel des dépenses de la Haute Autorité est engagé via les marchés publics mutualisés des services du Premier ministre et de l'UGAP (Union des groupements d'achats publics). Cette solution est par exemple utilisée régulièrement lorsque l'institution fait appel à des prestataires informatiques et l'a également été, en 2017, pour l'achat d'une application de gestion du temps de travail des agents. Compte tenu de cette possibilité, la Haute Autorité passe elle-même peu de marchés formalisés: en 2017, seul le renouvellement du marché pour les dépenses de communication, arrivé à échéance, a fait l'objet d'une procédure formalisée. En 2018, l'autorité envisage éventuellement de passer un marché pour ses déplacements, afin d'optimiser ce poste de dépense. Pour les autres achats, la Haute Autorité a systématiquement établi plusieurs devis afin de choisir le prestataire ou le service le mieux disant, après avis du comité des achats de l'institution lorsque le besoin excède 10 000 €.

Certaines tâches, liquidation de la paye notamment, ont été déléguées à la direction des services administratifs du Premier ministre, via des conventions de délégation de gestion.

Le renforcement de la sécurité informatique

En 2017, le pôle système d'information a élaboré la politique de sécurité des systèmes d'information (PSSI) de l'Autorité, à partir du référentiel général de sécurité élaboré par l'ANSSI. Elle s'est traduite par la rédaction et l'adoption d'une charte informatique, signée par l'ensemble des agents.

Enfin, un logiciel a été développé afin de pouvoir masquer automatiquement les données confidentielles des déclarations, facilitant le travail des agents et apportant une meilleure garantie de protection de ces données aux différents déclarants.

Un contrôle de la Cour des comptes

La commission des finances de l'Assemblée nationale avait demandé à la Cour des comptes, en décembre 2016, d'analyser la gestion des autorités administratives indépendantes, et en particulier leurs politiques salariales.

La commission des finances a auditionné début février 2018 Jean-Philippe Vacchia, président de la 4^e chambre, sur le rapport examinant les politiques de ressources humaines d'une douzaine d'autorités administratives indépendantes, dont la Haute Autorité¹⁰.

10. Autorités administratives et publiques indépendantes: politiques et pratiques de rémunération (2011-2016), Cour des comptes, décembre 2017: <https://bit.ly/2DOaL0j>.

3. Les ressources humaines : une croissance des effectifs liée à l'attribution de nouvelles missions

Au 31 décembre 2017, la Haute Autorité employait 51 agents, dont un apprenti, soit onze de plus qu'à la fin de l'année 2016. Cette croissance était notamment nécessaire pour mener à bien la nouvelle mission de développer et mettre en œuvre le registre des représentants d'intérêts.

De plus, l'année 2017 ayant été une année électorale particulièrement intense, faire face aux besoins d'accompagnement des déclarants et de contrôle des 10 622 déclarations reçues a requis des recrutements.

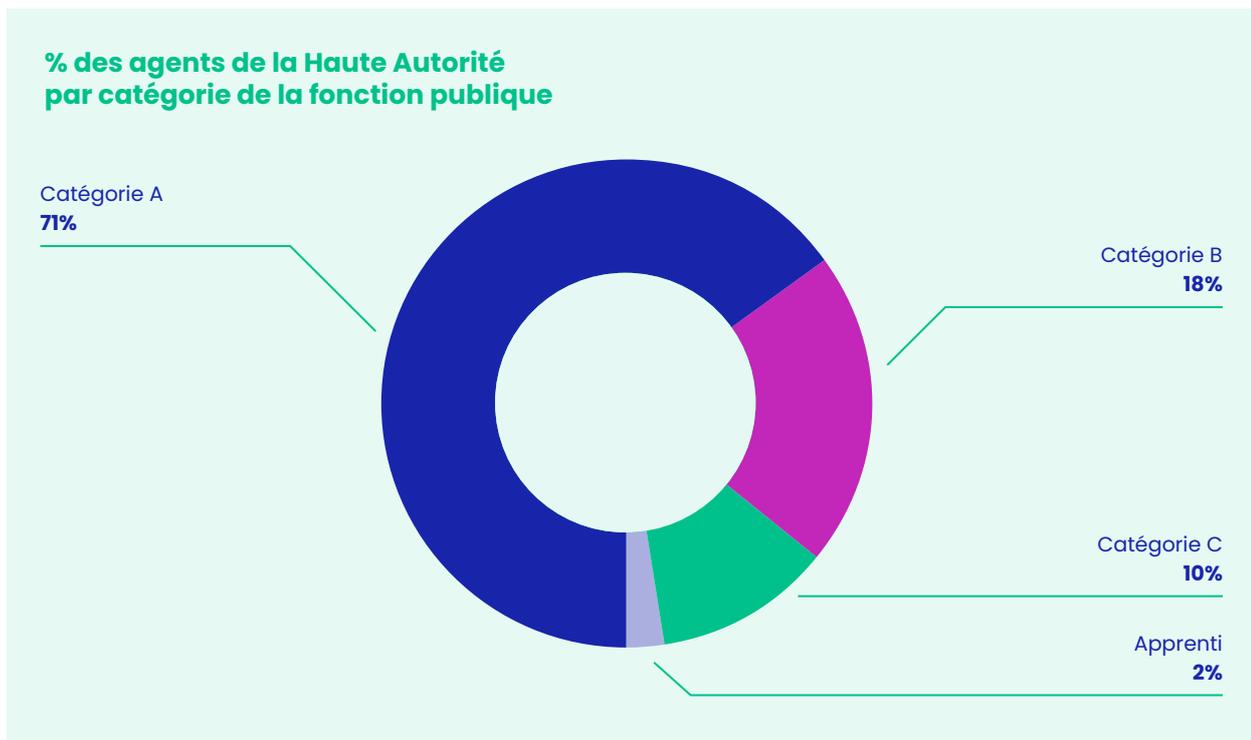
L'ensemble des offres d'emplois à pourvoir à la Haute Autorité est publié sur son site internet et relayé sur ses réseaux sociaux, ainsi que sur la bourse interministérielle de l'emploi public.

Le profil des agents de la Haute Autorité

57% des agents de la Haute Autorité sont des fonctionnaires, en détachement sous contrat, et 43% sont des contractuels. La Haute Autorité emploie un nombre important d'agents de catégorie A, qui composent 71% de ses effectifs. Si cette proportion est supérieure à celle dans la fonction publique d'État, qui est de 56%¹¹, elle est similaire à celle constatée dans les autres autorités administratives indépendantes¹².

11. Rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2017.

12. CNIL : 75% d'agents de catégorie A en 2016 ; Défenseur des droits : 60% d'agents de catégorie A en 2016.



57% des agents de la Haute Autorité sont des femmes, soit une proportion légèrement supérieure aux 55% de femmes dans la fonction publique d'État.

Les agents de la Haute Autorité sont en moyenne plus jeunes que les agents de la fonction publique d'État : 36,4 ans contre 42,4 ans.

L'offre de formations développée auprès des agents

En 2017, le secrétariat général a mis l'accent sur la formation des agents, à la fois pour s'adapter aux nouvelles missions de la Haute Autorité, pour améliorer la qualité du service, et pour accompagner les intéressés dans le développement de leur projet professionnel. Les formations sont également engagées en cohérence avec les évaluations annuelles des agents.

Ainsi, 39 formations ont été proposées, certaines sur des temps courts (11 formations bureautiques, formation au management sur une semaine par exemple) et d'autres plus longues, dans le cadre du compte personnel de formation. L'obtention de ce deuxième type de formation est conditionnée au dépôt d'une demande et à l'audition de l'agent par le comité « ressources humaines », qui évalue la demande au regard de la motivation du candidat, de la pertinence de sa démarche et de son ancienneté dans la structure. Si ces formations ont surtout bénéficié, dans un premier temps, aux agents de catégorie A et A+, les agents de catégorie B et C seront plus fortement sensibilisés sur leur existence afin, notamment, d'encourager à la présentation de concours internes de la fonction publique.

De plus, les nouveaux agents de la Haute Autorité bénéficient d'une formation spécifique à leur arrivée, afin qu'ils soient informés sur l'ensemble des métiers de la Haute Autorité, au-delà de celui pour lequel ils ont été recrutés.

Le lancement de la démarche d'obtention du label diversité

La promotion de la diversité doit permettre d'accompagner durablement un changement majeur qui impacte l'institution dans ses pratiques et dans sa culture.

La Haute Autorité, en s'engageant dans cette démarche de promotion, entend s'assurer d'une cohérence entre ses valeurs et les principes qu'elle exige en tant qu'autorité publique et ceux qu'elle met en œuvre en tant qu'employeur. Plusieurs actions ont été réalisées en 2017, comme la signature de la charte de la diversité et la désignation d'un référent diversité. Une formation d'un après-midi a été suivie par une dizaine d'agents.

Le dépôt d'une candidature et l'élaboration d'un plan d'action pour l'obtention du Label Diversité, né en 2008, permettra d'inscrire cet engagement dans la durée.

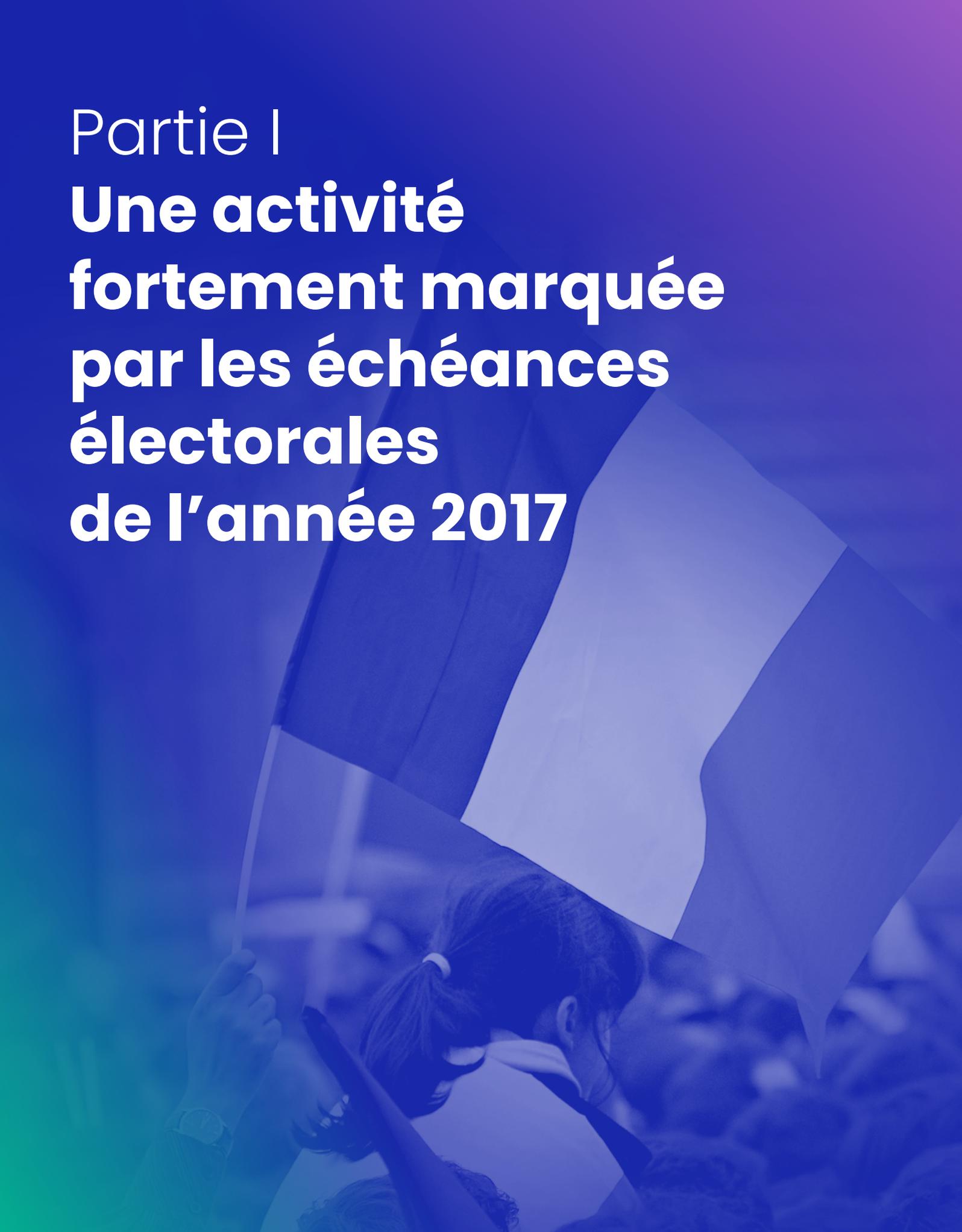
Une fois les premières actions lancées, la Haute Autorité déposera sa candidature et un processus d'évaluation et d'audit sera mis en œuvre par un organisme de certification. Si le dossier répond aux critères, il sera examiné par les commissions d'attribution du label diversité et du label égalité, ces dernières étant composées de représentants de l'État, d'organisations syndicales, patronales et d'experts.

Animation de la vie interne

La Haute Autorité a lancé en avril 2017 un site intranet, outil de communication interne, qui comporte à la fois un annuaire des services, des documents utiles (revue de presse, documents de gestion du temps de travail ou de remise de cadeaux, etc.) ainsi que des annonces et des informations sur la vie interne à la structure: arrivées et départs d'agents, actualités diverses. L'intranet permet également d'informer l'ensemble des agents des temps forts des pôles auxquels ils n'appartiennent pas et de renforcer la cohésion. En 2017, 157 articles ont été publiés sur l'intranet, qui est animé par le pôle communication et relations institutionnelles.

Partie I

**Une activité
fortement marquée
par les échéances
électorales
de l'année 2017**

A blue-tinted photograph of a crowd of people holding up the French flag. In the foreground, a woman with her hair in a ponytail is looking down, possibly at a smartphone. The background is filled with other people and more flags, creating a sense of a large gathering or rally.

1. Un contexte inédit de transition entre deux quinquennats

- 1.1 Une action restreinte par la loi au moment de l'élection présidentielle 27
- 1.2 Cinq missions relatives aux membres du Gouvernement 29

2. L'impact majeur du renouvellement des parlementaires

- 2.1 Un niveau perfectible de conformité malgré de nombreuses actions de sensibilisation 34
- 2.2 Un exercice inédit: le contrôle des déclarations d'intérêts et d'activités 38
- 2.3 Contrôle des déclarations de situation patrimoniale de fin de mandat et lancement du contrôle des déclarations de situation patrimoniale de début de mandat 42

3. Une activité soutenue auprès de l'ensemble des déclarants

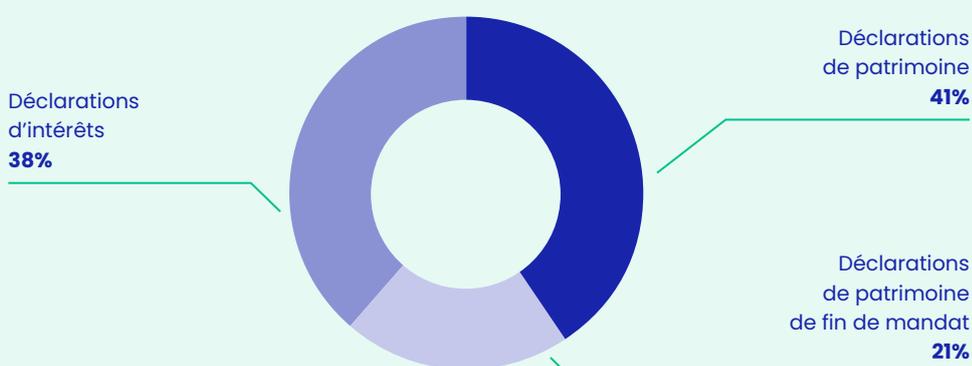
- 3.1 La consolidation progressive du champ des déclarants 52
- 3.2 La conformité aux obligations déclaratives 56
- 3.3 La mise en œuvre du plan de contrôle 58

4. Le bilan du contrôle de l'ensemble des déclarations

- 4.1 Les déclarations de situation patrimoniale 61
- 4.2 La détection des situations de conflit d'intérêts 69
- 4.3 Une augmentation des signalements extérieurs 71
- 4.4 Le contrôle de la gestion désintéressée des instruments financiers des membres des autorités administratives indépendantes 71
- 4.5 Vers une publication plus rapide et en *open data* des déclarations 74

2017 a été une année exceptionnelle, en raison des trois élections majeures qui ont eu pour effet un renouvellement important d'une part significative des déclarants: l'élection présidentielle, qui a entraîné le renouvellement du Gouvernement et de ses collaborateurs, les élections législatives et les élections sénatoriales. En 2017, l'Autorité a ainsi reçu 10 622 déclarations, soit environ 4 000 de plus qu'en 2015 ou 2016. Seule l'année 2014 avait été d'une intensité comparable en raison des dispositions transitoires prévues par la loi du 11 octobre 2013, qui ont obligé l'intégralité des personnes assujetties aux obligations déclaratives à déposer des déclarations de patrimoine et d'intérêts (18 000 au total).

Type de déclarations reçues en 2017



Nombre de déclarations reçues par la Haute Autorité depuis 2014



Avec la fin du mandat du Président de la République et l'élection de son successeur en 2017, la Haute Autorité a rempli certaines missions prévues par les lois sur la transparence de la vie publique

du 11 octobre 2013 pour la première fois, en particulier la publication des déclarations déposées au Conseil constitutionnel par les candidats à cette élection. La nomination d'un nouveau Gouvernement a été l'occasion, entre autres, d'un travail important sur les questions de conflits d'intérêts éventuels de ses membres. Les élections législatives et sénatoriales ont représenté un enjeu majeur pour la Haute Autorité, tant dans l'accompagnement des nouveaux élus au cours de l'exercice déclaratif que dans le contrôle des déclarations reçues. Enfin, les échéances électorales ont également eu pour conséquence le renouvellement d'un certain nombre d'autres déclarants, collaborateurs ministériels ou hauts fonctionnaires occupant des emplois à la décision du Gouvernement par exemple.

1. Un contexte inédit de transition entre deux quinquennats

1.1 Une action restreinte par la loi au moment de l'élection présidentielle

Les missions confiées à la Haute Autorité au moment de l'élection présidentielle sont réduites : l'institution doit seulement publier sur son site internet les déclarations du Président de la République sortant et des candidats à l'élection présidentielle sans contrôle préalable, contrairement aux autres déclarations.

La publication au Journal officiel de la déclaration de situation patrimoniale de fin de mandat du Président de la République

Ainsi, le 16 juin 2017, la Haute Autorité a publié au Journal officiel la déclaration de patrimoine de fin de mandat de M. François Hollande. Cette déclaration n'a fait l'objet d'aucun contrôle avant publication, conformément à la décision du Conseil constitutionnel du 9 octobre 2013¹³. Seuls les éléments relatifs à la vie privée¹⁴ ont été retirés avant la mise en ligne, en particulier

¹³. Décision n° 2013-675 DC.

¹⁴. Article 5 de la loi du 11 octobre 2013.

les coordonnées du déclarant (numéro de téléphone, adresse, ...), l'adresse des banques et les numéros de compte bancaire ou encore les noms des tiers. Sur les premières déclarations papiers, cette occultation était faite par les agents, à la main. Elle est aujourd'hui exécutée par un logiciel, afin de sécuriser le processus pour les déclarants et de faire gagner du temps aux agents.

La publication des déclarations de situation patrimoniale des candidats à l'élection présidentielle

Pour la première fois, le 22 mars 2017, la Haute Autorité a rendu publiques, les déclarations de patrimoine des onze candidats à l'élection présidentielle. Ces déclarations sont établies sur le même modèle que les autres déclarations de patrimoine qui doivent être transmises à la Haute Autorité. Afin d'orienter les candidats, la Haute Autorité avait mis à leur disposition un formulaire téléchargeable ainsi qu'un guide pratique explicitant les informations demandées. Les déclarations de patrimoine des candidats à l'élection présidentielle n'ont fait l'objet d'aucun contrôle, conformément à la décision du Conseil constitutionnel précitée, afin de ne pas «porter atteinte à l'égalité devant le suffrage» dans les derniers moments de la campagne électorale.

Elles ont été publiées telles qu'elles ont été transmises par le Conseil constitutionnel, la Haute Autorité se contentant d'y masquer les éléments relatifs à la vie privée du déclarant dont la loi a prévu la suppression.

Ces déclarations sont restées publiques jusqu'à l'issue du premier tour. Pour le second tour, seules les déclarations des deux candidats qualifiés sont restées consultables. La déclaration du Président de la République nouvellement élu reste, quant à elle, consultable sur le site internet de la Haute Autorité jusqu'à la fin de son mandat.

Cette pratique existe également dans d'autres pays, selon des modalités un peu différentes. Par exemple, aux États-Unis, les candidats à la présidence doivent fournir une déclaration de leurs intérêts financiers (qui n'inclut pas forcément le patrimoine immobilier) et ces déclarations sont rendues publiques. Au Royaume-Uni, la déclaration d'intérêts du premier ministre est également publiée sur internet.

Le traitement des signalements relatifs à la situation des candidats

La publication des déclarations des candidats à l'élection présidentielle sur le site internet de la Haute Autorité a généré d'importantes réactions du public, qui se sont traduites notamment par de nombreux envois de courriers et de courriers électroniques, souvent identiques, à la Haute Autorité.

L'association Anticor, agréée par la Haute Autorité, a également saisi cette dernière sur la déclaration de M. Emmanuel Macron, précédemment adressée à la Haute Autorité en tant que membre du Gouvernement. Les points soulevés par la saisine ont fait l'objet d'un examen attentif de la Haute Autorité mais n'ont révélé aucun élément de nature à remettre en cause le caractère exhaustif, exact et sincère de la déclaration.

La loi organique pour la confiance dans la vie politique du 15 septembre 2017 a ajouté, pour les candidats à l'élection présidentielle, la remise d'une déclaration d'intérêts et d'activités¹⁵, en plus de la déclaration de patrimoine. Cette obligation sera effective à partir de la prochaine élection présidentielle.

Par ailleurs, le Président de la République élu en mai 2017 devra également, à la fin de son mandat, fournir à la Haute Autorité une déclaration de patrimoine de fin de mandat, qui sera rendue publique. Cette déclaration fera l'objet d'un avis de la Haute Autorité, qui devra contrôler la variation de la situation patrimoniale du Président entre le début et la fin de ses fonctions, en application de la disposition introduite par la loi organique n° 2017-1338 pour la confiance dans la vie politique¹⁶.

1.2 Cinq missions relatives aux membres du Gouvernement

La sollicitation de la Haute Autorité préalablement aux nominations

L'ancien Président de la République avait instauré depuis 2014 une pratique consistant à saisir la Haute Autorité préalablement à la nomination d'un nouveau membre du Gouvernement, afin qu'elle examine les informations dont elle dispose sur la personne pressentie, lorsque cette dernière est déjà soumise aux obligations déclaratives.

Cet usage a été perpétué en mai 2017 par le nouveau Président de la République au moment de la composition de son premier Gouvernement. Cette possibilité a ensuite été consacrée à l'article 8-1 de la loi du 11 octobre 2013 par la loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique. Cet article dispose que le Président de la République peut solliciter la Haute Autorité, ainsi que l'administration fiscale, afin d'obtenir des informations relatives au respect, par les personnes qu'il envisage de nommer au Gouvernement, de leurs obligations déclaratives et du paiement de leurs impôts¹⁷. Cette saisine inclut également la vérification, par la Haute Autorité, d'une éventuelle « *situation pouvant constituer un conflit d'intérêts et les mesures nécessaires pour prévenir ou faire cesser immédiatement ce conflit d'intérêts* ».

15. Ibid.

16. I de l'article 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel.

17. Art. 8-1 de la loi n°2013-907 du 11 octobre 2013: « [...] le Président de la République peut, avant la nomination de tout membre du Gouvernement et à propos de la personne dont la nomination est envisagée, solliciter la transmission:

«1° Par le président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, des informations indiquant, à la date de la demande et compte tenu des éléments dont dispose la Haute Autorité, si cette personne a, le cas échéant, satisfait ou non aux obligations de transmission d'une déclaration d'intérêts et d'activités, d'une déclaration d'intérêts ou d'une déclaration de situation patrimoniale et à la justification des mesures prises pour gérer ses instruments financiers dans des conditions excluant tout droit de regard de sa part, ainsi que si cette personne se trouve dans une situation pouvant constituer un conflit d'intérêts et les mesures nécessaires pour prévenir ou faire cesser immédiatement ce conflit d'intérêts;

«2° Par l'administration fiscale, d'une attestation constatant qu'à la date de la demande et en l'état des informations dont dispose cette administration, elle satisfait ou non aux obligations de déclaration et de paiement des impôts dont elle est redevable;

«3° Du bulletin n° 2 du casier judiciaire.

«Est réputée satisfaire aux obligations de paiement mentionnées au 2° du présent I la personne qui a, en l'absence de toute mesure d'exécution du comptable, acquitté ses impôts ou constitué des garanties jugées suffisantes par le comptable ou, à défaut, conclu un accord contraignant avec le comptable en vue de payer ses impôts, ainsi que les éventuels intérêts échus, pénalités ou amendes, à condition qu'elle respecte cet accord. L'attestation mentionnée au même 2° ne constitue pas une prise de position formelle de l'administration fiscale sur la situation fiscale de la personne.

«II. Lorsqu'il s'agit d'un autre membre du Gouvernement, le Premier ministre est également destinataire des informations transmises en application du I.»

La supervision du contrôle fiscal mené par la DGFIP

Dès la nomination des membres du Gouvernement, et avant même que ces derniers ne lui adressent leurs déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts, la Haute Autorité a pour mission de superviser la vérification de leur situation fiscale qui doit être menée par la direction générale des finances publiques (DGFIP).

À partir de mai 2017, 35 contrôles ont ainsi été initiés par la DGFIP sur le fondement de ces dispositions, dont 20 terminés avant la fin de l'année. Si, en moyenne, ces contrôles durent un peu moins de quatre mois et demi (134 jours), les garanties offertes par la procédure de contrôle fiscale aux membres du Gouvernement¹⁸, comme à tout contribuable, impliquent souvent des délais plus longs, expliquant qu'une partie de ces contrôles se soit poursuivie en 2018. Ils ont à ce stade donné lieu à des échanges avec des membres du Gouvernement sur 120 points précis de leurs déclarations.

Si, à l'occasion de ce contrôle, la Haute Autorité constate qu'un membre du Gouvernement ne respecte pas ses obligations, elle en informe le Président de la République et le Premier ministre, sans préjudice de la mise en œuvre des prérogatives de l'administration fiscale. Si ce dernier est l'auteur du manquement, seul le Président de la République est informé. Cette situation ne s'est pas présentée en 2017.

La détection des situations de conflit d'intérêts des ministres

Tout comme la plupart des responsables publics, les membres du Gouvernement sont tenus de prévenir ou faire cesser immédiatement tout conflit d'intérêts¹⁹ en application de l'article 1^{er} de la loi du 11 octobre 2013.

En 2017, la Haute Autorité a veillé au respect de cette obligation en examinant, dès leur réception, les 30 déclarations d'intérêts de membres du Gouvernement qui lui ont été remises²⁰. Ces déclarations doivent notamment énumérer les anciennes activités professionnelles et celles du conjoint, les activités bénévoles, la participation aux organes dirigeants de sociétés, ou encore les participations financières détenues dans le capital de sociétés.

La Haute Autorité a recherché si ces éléments étaient susceptibles de caractériser un conflit d'intérêts, au vu des attributions des intéressés.

18. Notamment les délais dont ils disposent pour répondre aux demandes de l'administration.

19. Article 1^{er} de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

20. 30 ministres nommés au Gouvernement en juin 2017 : Gouvernement Philippe II.



À l'issue de cet examen, elle a entamé un dialogue avec 9 membres du Gouvernement dont les intérêts apparaissaient susceptibles d'interférer avec leurs fonctions, afin de connaître les éventuelles mesures prises pour prévenir les conflits d'intérêts. À la suite de ces échanges, quatre membres du Gouvernement ont saisi la Haute Autorité afin d'obtenir un avis individuel et confidentiel²¹, assorti de recommandations personnalisées visant à prévenir la survenance d'un conflit d'intérêts. En 2017, des décrets²² ont été pris afin de préciser les mécanismes de déport mis en place pour deux ministres.

Lorsqu'elle constate une situation de conflit d'intérêts d'un membre du Gouvernement, la Haute Autorité doit également enjoindre l'intéressé à faire cesser cette situation, et rendre publique cette injonction²³. Ce cas ne s'est pas présenté en 2017.

Afin de renforcer la publicité de ces mesures de déport, le législateur a créé en 2017 un registre qui recense « *les cas dans lesquels un membre du Gouvernement estime ne pas devoir exercer ses attributions en raison d'une situation de conflit d'intérêts, y compris en Conseil des ministres* »²⁴. En pratique, ce registre renvoie aux décrets qui précisent les domaines dans lesquels le membre du Gouvernement s'abstient de prendre des décisions en raison de ses liens d'intérêts identifiés, ainsi que la personne qui exerce les attributions correspondantes à sa place: le Premier ministre, ou le ministre auprès duquel il est placé pour les membres du Gouvernement concernés. Il devra également préciser « *les cas dans lesquels un membre du Gouvernement a estimé ne pas pouvoir participer à une délibération en conseil des ministres en raison d'une situation de conflit d'intérêts relative à la question débattue.* »²⁵ Enfin, la loi pour la confiance dans la vie politique a introduit une

21. Possibilité prévue à l'article 20 de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

22. Décret n° 2017-1257 du 9 août 2017 pris en application de l'article 2-1 du décret n° 59-178 du 22 janvier 1959 relatif aux attributions des ministres. Décret n° 2017-1088 du 29 mai 2017 pris en application de l'article 2-1 du décret n° 59-178 du 22 janvier 1959 relatif aux attributions des ministres.

23. Article 10 de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

24. Article 2 de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

25. Décret n° 2017-1792 du 28 décembre 2017 relatif au registre recensant les cas dans lesquels un membre du Gouvernement estime ne pas devoir exercer ses attributions en raison d'une situation de conflit d'intérêts.

26. Article 11 de la loi pour la confiance dans la vie politique: «Il est interdit à un membre du Gouvernement de compter parmi les membres de son cabinet:

1° Son conjoint, partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou concubin;

2° Ses parents ou les parents de son conjoint, partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou concubin;

3° Ses enfants ou les enfants de son conjoint, partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou concubin.

La violation de cette interdiction emporte l'illégalité de l'acte de nomination et, le cas échéant, la cessation de plein droit du contrat. [...]

II. – Le membre du Gouvernement informe sans délai la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique du fait qu'il compte parmi les membres de son cabinet:

1° Son frère ou sa sœur, ou le conjoint, partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou concubin de celui-ci ou celle-ci;

2° L'enfant de son frère ou de sa sœur, ou le conjoint, partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou concubin de cet enfant;

3° Son ancien conjoint, la personne ayant été liée à lui par un pacte civil de solidarité ou son ancien concubin;

4° L'enfant, le frère ou la sœur des personnes mentionnées au 3° du présent II;

5° Le frère ou la sœur de la personne mentionnée au 1° du I.».

27. Voir paragraphe consacré aux instruments financiers des membres des AAI au 4.4 de cette partie.

nouvelle obligation pour les membres du Gouvernement: déclarer à la Haute Autorité l'emploi, au sein de leurs cabinets, d'une personne membre de leur entourage familial élargi. Si certains membres de leur famille proche n'ont pas le droit d'être employés au sein de leur cabinet²⁶, d'autres peuvent l'être, comme les frères et sœurs, les beaux-frères et belles-sœurs, les neveux et nièces, mais cet emploi doit être déclaré auprès de la Haute Autorité. Le législateur avait également prévu de doter la Haute Autorité d'un pouvoir d'injonction afin de faire cesser tout conflit d'intérêts résultant d'un emploi de ce type, mais cette mesure a été censurée par le Conseil constitutionnel, qui a considéré qu'un tel pouvoir méconnaîtrait la séparation des pouvoirs. De plus, lorsqu'un membre de cabinet ministériel a un lien familial avec un autre membre du Gouvernement, il doit en informer sans délai le membre du Gouvernement dont il est le collaborateur et la Haute Autorité. Aucune déclaration de ce type n'a été faite en 2017.

Le contrôle de la gestion désintéressée des instruments financiers

Afin de parachever le dispositif visant à prévenir tout conflit d'intérêts chez les membres du Gouvernement, la Haute Autorité vérifie également que ces derniers se départissent de tout droit de regard sur la gestion des instruments financiers qu'ils détiennent. En effet, la détention de tels instruments financiers peut influencer le sens d'une prise de décision, en particulier lorsque cette dernière a un impact sur le secteur économique ou sur des sociétés dont des parts sont détenues par le membre du Gouvernement. C'est afin de prévenir une telle influence que les membres du Gouvernement sont tenus de gérer leurs instruments financiers dans des conditions excluant tout droit de regard de leur part. Les titres financiers concernés sont rappelés sur le site internet de la Haute Autorité.

Le cadre réglementaire de cette obligation a été largement modifié en août 2017, afin de prendre en compte les difficultés rencontrées par la Haute Autorité dans l'exercice du contrôle²⁷ au cours des trois années précédentes.

En 2017, la Haute Autorité a échangé une quinzaine de courriers avec des membres du Gouvernement afin de préciser les conditions d'application de cette obligation. Elle a notamment contrôlé 5 mandats de gestion et 3 conventions déléguant à un tiers les droits attachés à des titres, signés par des ministres.

La Haute Autorité a vérifié leur conformité à l'obligation qui pèse sur les membres du Gouvernement, et, le cas échéant, demandé des modifications afin d'assurer cette conformité. Elle a examiné les conditions prévues par les différents contrats, en particulier la durée, qui doit être a minima celle des fonctions, et les pouvoirs octroyés au mandataire. En effet, le mandat de gestion ne doit pas

être un mandat fictif, permettant au mandant de continuer à gérer en pratique les instruments financiers qu'il détient. Le mandataire doit, pour éviter cela, disposer d'une grande liberté de gestion.

Le contrôle systématique des déclarations de patrimoine et leur publication sur le site internet

Les déclarations de patrimoine des membres du Gouvernement sont les seules, avec celles des membres du collège de la Haute Autorité, à être publiées sur le site internet de l'institution, après un contrôle approfondi.

Ce contrôle est mené conjointement par les services de la Haute Autorité et un rapporteur extérieur, dont la désignation est systématique s'agissant des membres du Gouvernement entrant. Une fois le contrôle terminé, le dossier est présenté au collège, qui décide des suites à donner.

Sur les 30²⁸ déclarations de patrimoine des ministres entrés au Gouvernement en 2017, et dont le contrôle a été terminé cette même année, le collège a décidé de clore 13 contrôles pour lesquels la déclaration ne présentait pas de difficulté. Des incomplétudes ou des sous-évaluations de biens ont été constatées dans les 17 autres déclarations. Ces manquements n'ont toutefois pas été jugés suffisamment graves pour constituer une infraction au sens de la loi du 11 octobre 2013 ou pour justifier une appréciation de la Haute Autorité. Toutefois, afin d'assurer une vision exacte et exhaustive du patrimoine des membres du Gouvernement, la Haute Autorité a sollicité le dépôt de déclarations modificatives de patrimoine par les 17 intéressés. Tant les déclarations initiales que les déclarations modificatives ont été publiées sur le site internet de la Haute Autorité.

Ces déclarations ont pu être publiées dans les délais prévus par la loi²⁹, en raison d'une forte mobilisation des services et des rapporteurs, d'une grande réactivité de la DGFIP et du nombre restreint de déclarations. Elles demeurent consultables sur le site internet de la Haute Autorité pendant toute la durée des fonctions des membres du Gouvernement.

Cette publication a suscité un certain intérêt, le site internet ayant connu un pic de consultation, puisque 176 000 pages ont été vues le lendemain de la publication de ces déclarations (contre moins de 10 000 par jour dans les jours précédents).

Les 38 déclarations de patrimoine de fin de mandat des anciens membres du Gouvernement de M. Bernard Cazeneuve ont également toutes été contrôlées par la Haute Autorité. Seize de ces déclarations présentaient des approximations qui, après délibération du collège, n'ont pas été jugées suffisamment graves pour

28. Les personnes nommées au Gouvernement et restées moins de deux mois sont parties avant le délai légal de dépôt des déclarations et n'ont donc pas eu à remplir cette obligation.

29. La Haute Autorité dispose de trois mois, à compter de la réception de l'avis de l'administration fiscale, pour mener à bien le contrôle.

constituer une infraction. Comme pour les nouveaux ministres, la Haute Autorité a sollicité le dépôt de déclarations modificatives, faites par les intéressés.

Sur deux déclarations de ministres sortants, le contrôle a révélé des approximations ou incohérences plus fortes, bien qu'en deçà de l'infraction. Après avoir donné aux intéressés la possibilité d'apporter des explications, la Haute Autorité a assorti la publication de ces déclarations d'une appréciation sur la manière dont la déclaration était remplie, au regard des exigences d'exhaustivité, d'exactitude et de sincérité posées par la loi.

2. L'impact majeur du renouvellement des parlementaires

2.1 Un niveau perfectible de conformité malgré de nombreuses actions de sensibilisation

Des actions spécifiques en direction des parlementaires dès leur élection

Dès l'élection des députés de la XV^e législature, la Haute Autorité a informé ces derniers de leurs obligations, via des actions de sensibilisation ciblées: déclarations à remplir, délais à respecter, outils à leur disposition pour télédéclarer, etc. Ainsi, le 28 juin 2017, soit dix jours après le second tour des législatives, la Haute Autorité a envoyé un courriel à chacun des députés élus. Le 5 juillet, les députés ont également été destinataires d'un courrier nominatif ainsi que d'une brochure d'information qui explicitaient ce que sont les déclarations de patrimoine et d'intérêts et d'activités, qui présentaient quand et comment déclarer ainsi que la façon d'obtenir de l'aide pour remplir ses déclarations.

Les groupes parlementaires ont également été informés, via leurs secrétaires généraux, afin qu'ils puissent diffuser les informations auprès de leurs membres.

Quelques jours avant l'échéance légale de dépôt du 21 août, la Haute Autorité a enfin envoyé près de 175 courriels de relance personnalisés aux députés qui n'avaient toujours pas déposé leurs déclarations.

Le même dispositif a été mis en place auprès des sénateurs élus au mois de septembre 2017.

La mise en place d'un service continu d'assistance à la déclaration

Le guide du déclarant, disponible sur le site internet de la Haute Autorité, détaille, rubrique par rubrique, les éléments exigés dans les différentes déclarations. En plus de cet outil, les nouveaux parlementaires élus ont pu accéder à un espace déclarant sur le site internet de la Haute Autorité, qui répond, sous forme de questions-réponses, aux différentes interrogations que les élus peuvent se poser au moment de remplir leur déclaration.

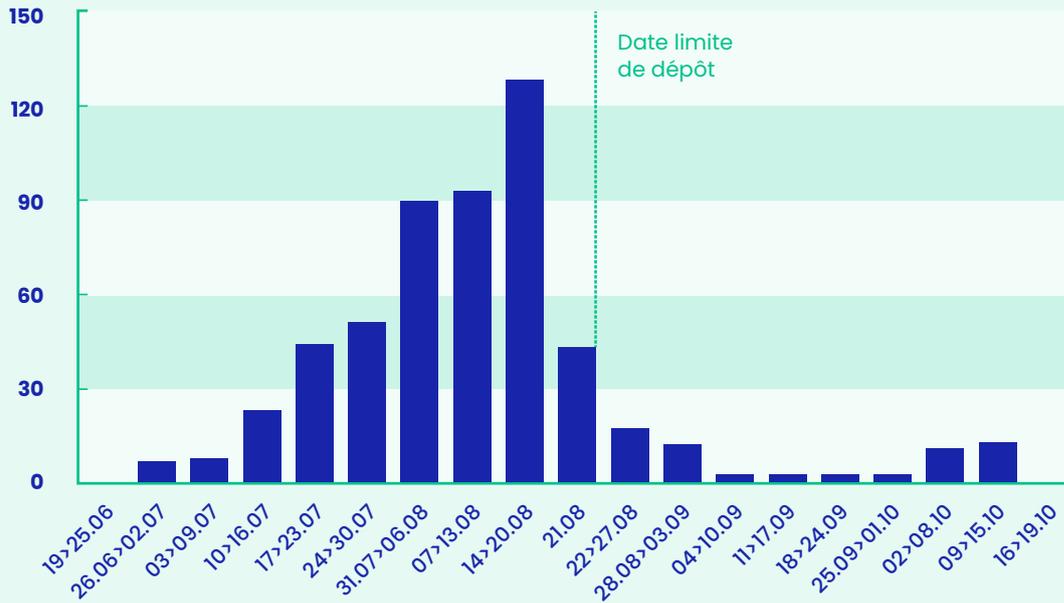
De plus, la Haute Autorité a assuré la continuité du service d'assistance à la déclaration pendant tout l'été 2017. La ligne téléphonique dédiée a été ouverte en continu du lundi au vendredi, de 9h30 à 18h30 sans interruption, afin de répondre aux questions et aux difficultés rencontrées de manière personnalisée. Sur l'année 2017, la Haute Autorité a répondu à plus de 6650 appels sur cette ligne, dont 1600 aux mois de juillet et d'août, période de déclaration des députés. Le président de la Haute Autorité avait fait en sorte d'organiser ses services de manière à garantir la qualité de ce service au cours de cette période de congé annuel.

Un niveau insuffisant de conformité aux obligations déclaratives

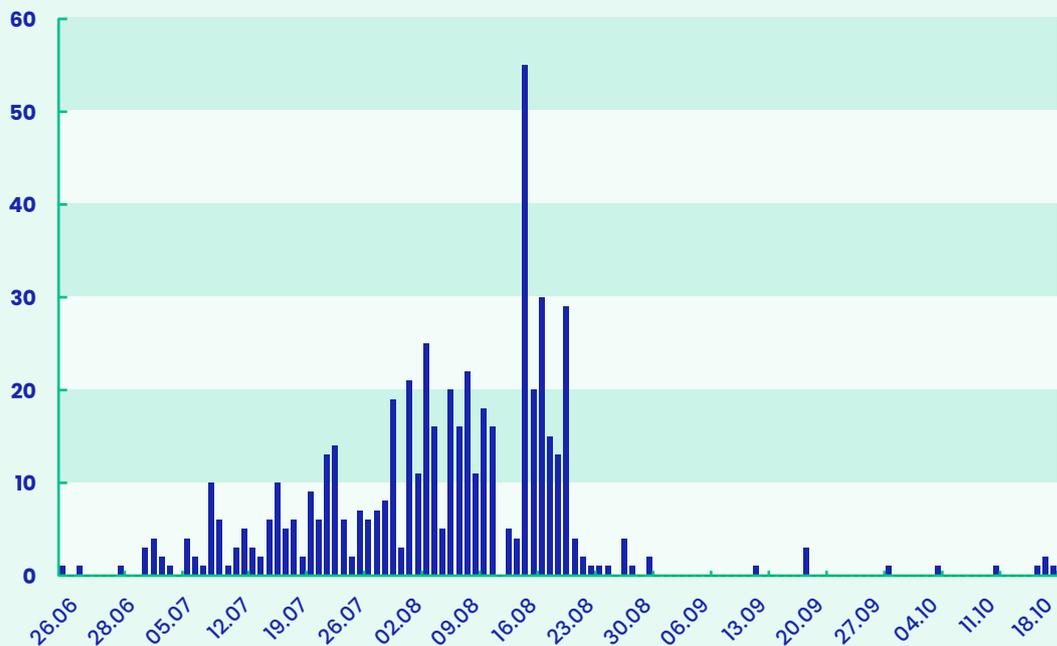
Malgré ces nombreuses dispositions prises pour informer les nouveaux parlementaires et les accompagner dans le respect de leurs obligations, le niveau de conformité aux obligations déclaratives s'est avéré largement insuffisant pour les députés. En effet, seuls 494 députés sur 577 avaient déposé leurs déclarations dans le délai légal (deux mois à compter de l'élection). Au moment de la publication des déclarations d'intérêts et d'activité (après leur examen par les services) soit le 19 octobre 2017, 13 députés n'avaient toujours pas déposé l'une ou l'autre des deux déclarations.

Pour les députés élus en juin 2017 ayant déposé après le délai légal, le retard moyen de dépôt était supérieur à un mois: 32 jours pour les déclarations de patrimoine, et 35 jours pour les déclarations d'intérêts et d'activités.

Évolution du dépôt des déclarations d'intérêts et d'activités des députés entre le mois de juin et celui d'octobre



Évolution du dépôt des déclarations de patrimoine des députés entre le mois de juin et celui d'octobre



Pour les déclarations d'intérêts et d'activités, 487 ont été déposées dans les délais légaux, 84 après la date limite, soit 14,6%, et 6 manquaient au moment de la publication en octobre.

Pour les déclarations de patrimoine, on observe un meilleur niveau de conformité, mais 34 députés les ont déposées après le délai légal du 21 août, soit environ 6% d'entre eux.

Les sénateurs élus en septembre 2017 se sont mieux conformés à ces obligations puisque seules 7 déclarations ont été rendues en retard, avec un retard moyen de seulement 3,75 jours. Toutes les déclarations avaient été reçues au moment de la publication de l'ensemble des déclarations d'intérêts et d'activité le 21 décembre 2017.

Conformément aux dispositions de l'article LO. 136-2 du code électoral³⁰, la Haute Autorité a saisi le bureau de l'Assemblée le 19 octobre 2017³¹ de la situation des 13 députés n'ayant pas déposé leurs déclarations. En effet la Haute Autorité n'a pas de pouvoir d'injonction sur les parlementaires³², contrairement aux autres déclarants, notamment les élus locaux. En cas de non-transmission à l'issue du délai légal, elle avise le bureau de l'assemblée concernée, dans un délai de deux mois, qui doit saisir le Conseil constitutionnel, chargé de déclarer le parlementaire démissionnaire d'office et inéligible pour un an. Le 8 novembre 2017, le bureau de l'Assemblée nationale a constaté que douze députés avaient régularisé leur situation et a en conséquence estimé ne pas devoir saisir le Conseil constitutionnel de leur situation. Le dernier député dont la déclaration était manquante a régularisé sa situation par la suite et le bureau de l'Assemblée a décidé, lors de sa réunion du 29 novembre 2017, de ne pas non plus saisir le Conseil constitutionnel de sa situation.

Ce dispositif spécifique aux parlementaires n'est à l'évidence pas satisfaisant. En effet, pour l'ensemble des autres déclarants, le non-dépôt d'une déclaration auprès de la Haute Autorité constitue une infraction pénale³³, passible d'une peine de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 € d'amende. Une peine complémentaire d'inéligibilité peut être prononcée. La Haute Autorité a transmis 21 dossiers à la justice sur ce motif depuis 2014, et des amendes ont été prononcées dans certains cas, et ce, malgré la régularisation de sa situation par le déclarant.

Cette différence de traitement constitue une rupture d'égalité manifeste face à la même obligation déclarative, qu'aucun critère objectif ne paraît en mesure de justifier.

De plus, la procédure prévoyant la saisine du Conseil constitutionnel, afin de déclarer le député démissionnaire d'office, avait été prévue à une époque où il n'existait pas d'infraction liée au

30. Article LO 136-2: «La Haute Autorité pour la transparence de la vie publique saisit le bureau de l'Assemblée nationale du cas de tout député qui n'a pas déposé l'une des déclarations prévues à l'article LO 135-1. Le Conseil constitutionnel, saisi par le bureau de l'Assemblée nationale, constate, le cas échéant, l'inéligibilité du député concerné et le déclare démissionnaire d'office par la même décision.»

31. En application de l'article 26 du règlement intérieur de la Haute Autorité, son président doit en effet saisir le bureau de l'assemblée concernée dans un délai de deux mois à compter de l'expiration du délai légal de dépôt.

32. À l'exception des injonctions visant à compléter ou déposer une déclaration de situation patrimoniale de fin de mandat.

33. Article 26 de la loi relative à la transparence de la vie publique.

non-dépôt. La démission d'office constituait alors la seule sanction possible dans ce cas. Une telle infraction a toutefois été créée en 2013 pour tous les autres déclarants auprès de la Haute Autorité.

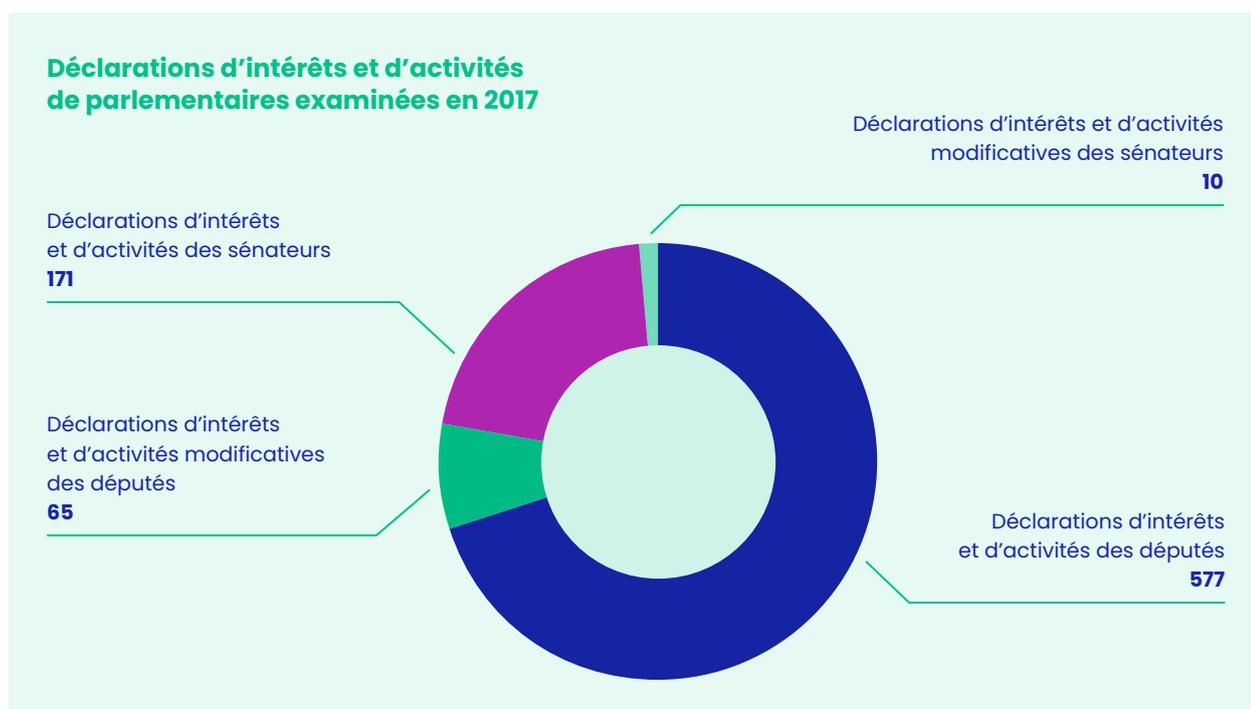
Étendre aux parlementaires l'infraction pénale, prévue pour les autres déclarants, en cas de non dépôt de leurs déclarations, serait cohérent avec les objectifs de transparence et de respect de l'éthique publique poursuivis par le législateur en 2013 et contribuerait à un meilleur respect de la loi.

Proposition n° 1: Remplacer la sanction de démission d'office des parlementaires en cas de non dépôt de leurs déclarations par l'infraction pénale applicable à tous les déclarants.

2.2 Un exercice inédit: le contrôle des déclarations d'intérêts et d'activités

Pour 351 des députés élus en juin 2017, la déclaration de leur patrimoine et de leurs intérêts constituait un exercice nouveau car ils n'avaient jamais été amenés à faire de telles déclarations dans leurs fonctions précédentes. Pour la Haute Autorité, cette élection a également été l'occasion d'un travail inédit: le contrôle des déclarations d'intérêts et d'activités des députés, puis des sénateurs de la série 1³⁴ quelques semaines plus tard.

34. Le Sénat est renouvelé par moitié. La série 1 comporte 170 sièges et a été renouvelée en septembre 2017. La série 2 comporte 178 sièges, renouvelés en septembre 2014. Le mandat de sénateur est de 6 ans.



Bilan du premier contrôle des déclarations d'intérêts et d'activités des parlementaires

Les parlementaires sortants avaient déjà déclaré leurs intérêts en 2014, en vertu des dispositions transitoires des lois relatives à la transparence de la vie publique mais, à cette date, la télédéclaration n'était pas encore obligatoire et les déclarations avaient été en grande partie remplies à la main, rendant leur analyse plus difficile.

Une notice explicative avait été fournie aux parlementaires, mais elle était moins détaillée et didactique que l'actuel guide du déclarant. La Haute Autorité, qui avait débuté son activité en janvier 2014, n'avait pas été en mesure de procéder à un contrôle approfondi de ces déclarations d'intérêts et d'activités, reçues en février 2014, par manque de moyens techniques et humains.

Elle a, pour la première fois, accompli cette analyse pour la nouvelle Assemblée nationale élue en juin 2017, puis à nouveau pour les sénateurs élus en septembre.

La déclaration d'intérêts et d'activités des parlementaires comporte trois éléments supplémentaires par rapport aux autres déclarations d'intérêts: les collaborateurs parlementaires; les activités que le parlementaire envisage de conserver afin notamment de permettre aux bureaux de l'Assemblée et du Sénat d'opérer un contrôle des incompatibilités; les parts dans les sociétés de conseil que le parlementaire possède, même indirectement³⁵.

La Haute Autorité ne dispose pas des mêmes pouvoirs quant aux déclarations d'intérêts et d'activités des parlementaires que pour leurs déclarations de patrimoine ou pour les déclarations d'intérêts des autres déclarants. En effet, dans sa décision n°2013-675 DC, le Conseil constitutionnel a jugé qu'en raison de la séparation des pouvoirs, la Haute Autorité ne pouvait en aucun cas adresser à un député ou un sénateur une injonction relative à ses intérêts, ses activités ou la déclaration d'intérêts et d'activités³⁶. Contrairement à ce qui est prévu pour les autres déclarants, la Haute Autorité n'est donc pas compétente pour faire cesser les conflits d'intérêts des parlementaires. Si elle détecte, à l'examen d'une déclaration d'intérêts et d'activités, un risque de conflit d'intérêts pour un parlementaire, elle en informe le président de son assemblée³⁷, puisque c'est à chacune des assemblées qu'il revient de décider pour ses membres des mesures à prendre pour la prévention des conflits d'intérêts. C'est également aux bureaux des assemblées qu'il revient d'effectuer le contrôle des incompatibilités. De même, la Haute Autorité ne peut pas assortir la publication d'une déclaration d'intérêts et d'activités d'une appréciation.

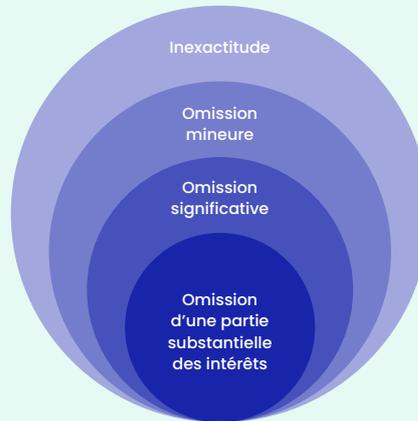
35. Article LO135-1 du code électoral: « les participations directes ou indirectes qui confèrent le contrôle d'une société, d'une entreprise ou d'un organisme dont l'activité consiste principalement dans la fourniture de prestations de conseil ».

36. Considérant 39 de la décision.

37. Article 22, alinéa 5, loi n°2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence dans la vie publique.

Pour autant, la loi réprime le fait pour un parlementaire d'omettre une part substantielle de ses intérêts et activités dans sa déclaration afférente. C'est donc la recherche d'omissions substantielles qui a guidé l'examen par la Haute Autorité des déclarations d'intérêts et d'activités.

Qualification des différents types d'omission



Afin de détecter de potentielles omissions, la Haute Autorité a enquêté sur les intérêts détenus par les déclarants, principalement à l'aide des sources ouvertes et de son outil de veille. Toutefois, la caractérisation d'une omission substantielle des intérêts s'avère plus complexe que celle d'une part substantielle du patrimoine, laquelle peut toujours être chiffrée.

Fixer des limites aussi claires pour des intérêts est en revanche moins évident. La Haute Autorité doit donc définir des critères permettant de caractériser des omissions substantielles des intérêts. Peut par exemple être évaluée l'importance d'une omission au regard du risque de conflit d'intérêts que l'intérêt omis fait courir au parlementaire, ce qui nécessite toutefois de prendre en compte la nature du mandat parlementaire, qui amène le député à se prononcer sur des sujets extrêmement divers. Cette généralité rend délicate l'appréciation du risque de conflit d'intérêts, l'interférence supposant un croisement de l'intérêt de la personne et du champ de sa fonction publique. Or, s'agissant des députés, cette appréciation doit nécessairement se faire au fil du temps, au regard des textes présentés à l'assemblée dont il est membre. Il est donc difficile de savoir a priori, au moment où le parlementaire remplit sa déclaration, quels intérêts sont de nature à le placer en situation de conflit d'intérêts.

Le même travail de vérification a été effectué sur les 171 déclarations d'intérêts et d'activités des sénateurs et les 10 déclarations d'intérêts et d'activités modificatives, dès leur réception au mois

de novembre, et avant leur publication au mois de décembre. La majorité de ces déclarations d'intérêts et d'activités ont été remplies de manière satisfaisante.

Pour quelques déclarants, certaines omissions substantielles sont cependant apparues susceptibles de constituer le délit prévu à l'article LO 135-1 du code électoral. La Haute Autorité a désigné des rapporteurs pour poursuivre l'instruction des 13 dossiers concernés, qui sont toujours en cours au moment de l'élaboration du présent rapport.

Retour sur la publication des déclarations d'intérêts et d'activités des députés le même jour

La Haute Autorité a publié l'ensemble des déclarations d'intérêts et d'activités des députés en sa possession le même jour, ce qui a suscité un fort intérêt de la part des citoyens et des médias.

Dès l'annonce de la mise en ligne des déclarations, la fréquentation du site internet a fortement augmenté. Environ 200 000 pages liées aux déclarations d'intérêts et d'activités ont été vues en 48 heures, dont les trois-quarts le jour même de la publication, jeudi 19 octobre. En comparaison, 20 000 pages ont été vues lors des 3 jours précédents. Cela est égal, en 48 heures, au nombre de pages vues au cours des 6 semaines précédentes.

La publication a conduit à 40 000 visites uniques en 48 heures, fréquentation record. En comparaison, il y a eu 32 000 visites uniques sur le site au cours des 6 semaines précédentes. 72% des internautes ont consulté plus d'une page du site sur cette période, ce qui indique que de nombreux utilisateurs ne se sont pas contentés de consulter une seule déclaration mais ont navigué sur plusieurs pages du site. En comparaison, ce taux était en moyenne de 50% au cours des 6 semaines précédentes.

La presse a également couvert cette publication, en se focalisant principalement sur les 13 déclarations manquantes et la saisine du bureau de l'Assemblée nationale. La plupart des médias régionaux ont également relayé le contenu des déclarations des députés locaux. D'autres articles ont été publiés quelques jours plus tard, après analyse du fichier global des déclarations.

Au-delà de l'intérêt porté par les journalistes aux profils et activités des parlementaires, la publication des déclarations d'intérêts et d'activités dans un format ouvert et librement réutilisable donne à la société civile la possibilité de participer au travail de détection et de prévention des conflits d'intérêts que la loi confie à la Haute Autorité. La publication des déclarations ne vaut pas quitus, et la Haute Autorité est susceptible de rouvrir des contrôles si la veille menée par les membres de son collège et ses services ou des retours d'associations agréées ou d'électeurs appellent son attention sur certaines déclarations. La loi permet en effet à tous

les citoyens de faire parvenir à la Haute Autorité des observations sur les déclarations. Le cas échéant, la Haute Autorité a pu être amenée à rouvrir un contrôle suite à ce type de signalement.

La publication au format XML correspond enfin à un engagement pris par la Haute Autorité dans le cadre du partenariat pour un gouvernement ouvert (OGP) et permet à chacun d'utiliser ces données. On mesure le chemin parcouru depuis 2014, les déclarations d'alors étant des facsimilés au format PDF, très difficiles à exploiter de manière globale. Le format de l'*open data* est très pertinent pour la publication de ce type de données, car il ouvre des possibilités d'exploitation nouvelles.

2.3 Contrôle des déclarations de situation patrimoniale de fin de mandat et lancement du contrôle des déclarations de situation patrimoniale de début de mandat

Le contrôle des déclarations de situation patrimoniale de fin de mandat des députés et sénateurs sortants

La Haute Autorité a reçu, dans les dernières semaines de décembre 2016, les déclarations de fin de mandat des députés de la XIV^e législature, puis, en mars 2017, celles des sénateurs de la série 1³⁸, dont le mandat est arrivé à échéance au mois de septembre 2017³⁹.

La Haute Autorité a contrôlé la quasi-totalité des 595 déclarations de patrimoine de fin de mandat déposées par des députés (ce chiffre inclut les déclarations modificatives de patrimoine sur la période) et des 191 déclarations déposées par des sénateurs en 2017.

Ce contrôle approfondi a pour l'instant débouché sur cinq transmissions au parquet: trois en 2017 et deux au début de l'année 2018, en raison de doutes sérieux quant à l'exhaustivité, l'exactitude et la sincérité des déclarations en cause, du fait de l'omission d'une partie substantielle du patrimoine. Chacune de ces transmissions a fait l'objet d'un communiqué de presse de la Haute Autorité sur son site internet, informant du nom du parlementaire concerné et de l'infraction suspectée.

D'autre part, pour 22 députés et 3 sénateurs sortants, les manquements étaient suffisamment graves pour justifier une appréciation publique sur les déclarations des intéressés, consultables par tout électeur en préfecture dans les délais prévus par la loi.

Le contrôle de la Haute Autorité a également mis à jour des inexactitudes ou des omissions jugées mineures, et, au terme d'un échange avec les élus concernés, 216 députés et 48 sénateurs ont été astreints à déposer des déclarations de patrimoine modificatives.

38. Le Sénat est renouvelé par moitié tous les trois ans. La série 1 comporte 170 sièges et a été renouvelée en septembre 2017. La série 2 comporte 178 sièges, renouvelés en septembre 2014. Le mandat de sénateur est de 6 ans.

39. Les parlementaires sont tenus, en application des articles L.O. 135-1 et L.O. 296 du code électoral, de déposer une déclaration de situation patrimoniale à l'expiration de leur mandat, entre sept et six mois avant celle-ci, ou bien, dans le cas d'une fin anticipée du mandat, dans les deux mois subséquents.

Cela signifie que pour 56% des députés et 63% des sénateurs, leurs déclarations de situation patrimoniale ont été considérées comme exhaustives et fiables après échanges avec les intéressés. Dans certains cas, les estimations faites par les déclarants sur la valeur de leurs biens immobiliers ont été supérieures aux évaluations réalisées par la DGFIP.

Pour la première fois, la Haute Autorité a contrôlé, conformément aux dispositions de l'article LO. 135-5 du code électoral, la variation des situations patrimoniales de l'ensemble des députés et de la moitié des sénateurs, entre le dépôt de leur déclaration de situation patrimoniale effectuée au titre des dispositions transitoires de la loi, en 2014, dont l'exhaustivité a été contrôlée en 2015, et la fin de leur mandat.

Comme la Haute Autorité disposait des déclarations initiales souscrites par les intéressés et contrôlées en 2015, l'examen de la variation de leur situation patrimoniale a pu être engagé dès la réception des déclarations de fin de mandat et des avis correspondants de la DGFIP. Les éventuelles déclarations modificatives déposées au cours du mandat ont également été prises en compte. À partir de cette vision de l'évolution du patrimoine du parlementaire, la Haute Autorité a recherché, comme le lui prescrit la loi organique, d'éventuelles « *évolutions de patrimoine pour lesquelles elle ne dispose pas d'explications suffisantes* ». En cas de variation inexplicée du patrimoine, c'est-à-dire incohérente avec les revenus déclarés par l'intéressé, la Haute Autorité a engagé un dialogue avec ce dernier, afin qu'il apporte des éléments d'explication.

Il n'y a pas eu de transmission au parquet sur ce motif en 2017 mais cet examen a amené la Haute Autorité à s'intéresser à l'utilisation faite par des parlementaires de leur indemnité représentative de frais de mandat (IRFM), qui leur a permis d'expliquer des variations de situation patrimoniale anormales au regard des revenus déclarés.

L'attention portée au risque d'usage abusif de l'IRFM

Cette indemnité, qui était de 5 372 € net mensuels pour les députés et de 6 109 € net pour les sénateurs au cours de la XIV^e législature, est destinée à couvrir les frais du parlementaire inhérents à son mandat : location d'une permanence, frais courants, déplacements, correspondance, etc. Le montant de la nouvelle avance mensuelle sur frais de mandat est légèrement inférieur à la précédente : 5 373 € mensuels pour les députés et 5 900 € pour les sénateurs depuis le 1^{er} janvier 2018⁴⁰. Ces montants sont toutefois supérieurs à la prise en charge des frais dont bénéficient les autres parlementaires européens. Par exemple, les frais des parlementaires britanniques sont pris en charge à hauteur de 3 666 € en moyenne, ceux des allemands de 4 123 € et ceux des membres du Parlement européen de 4 299 €.

40. Article 2 de l'arrêté du bureau de l'Assemblée nationale n° 12/XV du 29 novembre 2017 relatif aux frais de mandat des députés ; article 13 de l'arrêté n°2017-1202 de la questure de Sénat.

Lors du contrôle de la variation de patrimoine de certains parlementaires en 2016, la Haute Autorité avait remarqué que l'IRFM avait contribué, dans certains cas, à un accroissement sensible du patrimoine selon divers canaux: acquisition de permanences via le remboursement d'emprunts avec l'IRFM, financement de biens immobiliers privés, placement dans des instruments financiers rémunérateurs, etc.

Ces constats étaient faits sur des déclarations déposées avant l'entrée en vigueur des mesures prises par les assemblées en 2015 pour limiter ces usages abusifs. En 2015, l'Assemblée nationale a en effet interdit aux députés d'imputer sur cette indemnité de nouvelles acquisitions de biens immobiliers. La limitation adoptée par le Sénat le 1^{er} janvier 2016 est plus stricte, puisque la seconde chambre a interdit tout remboursement de prêt immobilier avec l'IRFM, même pour des biens déjà acquis.

En 2017, lors du contrôle de la variation de patrimoine des parlementaires en fin de mandat, la Haute Autorité a donc été particulièrement attentive à un possible usage irrégulier, voire illicite, de cette indemnité. L'utilisation de l'IRFM peut être irrégulière du fait de dépenses personnelles sans lien avec le mandat, ou de dépenses permettant l'accroissement du patrimoine du parlementaire, par exemple l'acquisition de biens immobiliers. Il est également proscrit par l'article L. 52-8-1 du code électoral⁴¹ d'utiliser l'enveloppe de l'IRFM pour des dépenses de campagne électorale ou bien encore de l'utiliser pour payer des cotisations à des partis politiques. En effet l'IRFM est exonérée d'impôt sur le revenu⁴² et ne peut donc pas être utilisée pour payer une cotisation à un parti politique, qui ouvre droit aussi à réduction d'impôt.

L'absence de contrôle de cette indemnité a en outre suscité de nombreuses interrogations quant à son usage effectif, tant de la part de députés, qui ont régulièrement saisi leur déontologue à ce sujet depuis 2015, que des médias ou des citoyens. En effet, seule une attestation sur l'honneur du bon usage était demandée aux députés. Si cinq grandes catégories de dépense autorisées avaient été définies par le bureau de l'Assemblée en 2015, il n'y avait pas de liste précise et exhaustive des frais imputables.

L'examen de la loi pour la confiance dans la vie politique a été l'occasion d'un débat à ce sujet et une disposition a été adoptée, supprimant l'IRFM et enjoignant les bureaux des deux assemblées à définir un nouveau régime de prise en charge de ces frais, assorti d'une liste des frais autorisés et d'un contrôle de ces dépenses.

Ainsi, les bureaux de l'Assemblée⁴³ et du Sénat⁴⁴ ont adopté un nouveau dispositif. Le choix a été fait de conserver l'allocation d'une somme mensuelle globale pour couvrir les frais de mandat, d'un montant similaire à l'ancienne, en plus du remboursement de dépenses spécifiques (informatique, déplacements, etc.). Les deux systèmes prévoient l'instauration d'un contrôle de l'usage de la nouvelle indemnité, même si la question des moyens alloués

41. « Aucun candidat ne peut utiliser, directement ou indirectement, les indemnités et les avantages en nature mis à disposition de leurs membres par les assemblées parlementaires pour couvrir les frais liés à l'exercice de leur mandat. »

42. Article 81-1^o du Code général des impôts.

43. Arrêté du bureau de l'Assemblée nationale n° 12/XV du 29 novembre 2017 relatif aux frais de mandat des députés.

44. Arrêtés n°2017-272 et n°2017-1202 du bureau et de la questure de Sénat; avis n°CDP/2017-1 du comité de déontologie parlementaire du Sénat.

au déontologue de l'Assemblée et au comité de déontologie du Sénat, composé de sénateurs, afin que ce contrôle soit effectif a été soulevée, et ce, par la déontologue de l'Assemblée elle-même⁴⁵.

45. LCP: «Les doutes de la déontologue sur le contrôle des frais de mandat des députés», 4/12/2017.

La définition des frais imputables et la possibilité d'un contrôle sont d'indéniables avancées. Néanmoins l'usage de l'indemnité de frais de mandat des parlementaires n'est pas plus transparent dans le nouveau système que dans l'ancien. Les députés doivent certes conserver les justificatifs de leurs dépenses mais ni ces justificatifs ni le détail des dépenses ne seront rendus publics. Les députés peuvent même opposer le secret à leur déontologue, lors d'un contrôle, sur des informations qu'ils estiment confidentielles ou l'identité de tierces personnes.

Une transparence effective sur l'usage de l'indemnité permettrait de réduire les risques d'abus et de mieux contrôler l'usage de l'argent public dédié aux frais des parlementaires. Il semble juste que les citoyens soient informés de l'usage fait par les parlementaires de cette enveloppe allouée pour leur activité de représentant de la Nation, qui n'est en aucun cas une rémunération.

Cette transparence existe dans certains pays étrangers, comme le rappelait la Haute Autorité dans son rapport d'activité pour 2016. Ainsi, en Grande-Bretagne, l'*Independent Parliamentary Standards Authority (IPSA)* publie sur son site internet l'ensemble des dépenses qui ont été remboursées aux parlementaires, classées par catégorie. Aux États-Unis, la Chambre des représentants publie les rapports trimestriels des représentants retraçant l'intégralité des dépenses prises en charge par l'équivalent de leur indemnité pour les frais de mandat et de leur crédit servant à la rémunération des collaborateurs, au cours du trimestre passé.

Cette logique est d'ailleurs déjà acceptée par certains parlementaires français, qui ont rendu publics les relevés bancaires de leur compte dédié à l'IRFM à la demande de l'association Regards Citoyens, qui avait sollicité l'ensemble des députés en mai 2017. L'association a obtenu les relevés de sept députés. Certains députés ont en outre fait le choix de publier régulièrement sur leur site internet l'usage qu'ils font de leurs frais de mandat⁴⁶, soit en détaillant chaque dépense, soit par poste de dépense. Par exemple, une députée publie directement le relevé de son compte dédié, permettant de connaître en quelques clics, et dans le moindre détail, les dépenses liées à son mandat⁴⁷. Une autre députée propose, en plus, de télécharger les données de son compte dédié dans un format ouvert et réutilisable⁴⁸. Un député a choisi, lui, de présenter le montant lissé sur le mois, par grand poste de dépense, en accompagnant d'explications sur l'usage effectif de son indemnité⁴⁹. Ces initiatives restent toutefois relativement isolées.

46. «Le meilleur moyen de rendre des comptes, c'est de les montrer»: des députés publient ce qu'ils font de leur frais de mandat», France info TV, 16 février 2018.

47. <http://www.marionienne.fr/irfm/>

48. <https://forteza.fr/index.php/irfm/>

49. <http://matthieuorphelin.org/frais-de-mandat/>

Tant les députés que les sénateurs ont l'obligation d'ouvrir un compte bancaire dédié à l'indemnité pour leur frais de mandat, sur lequel ils perçoivent cette indemnité. Ces relevés pourraient être régulièrement publiés dans un format ouvert et réutilisable,

afin que les citoyens puissent obtenir une pleine information sur l'usage qui est fait de cette indemnité et d'en assurer un contrôle. Une telle information permettrait également de connaître finement le coût de l'activité du parlementaire, au cœur de la démocratie. Ces données pourraient être analysées afin de mieux comprendre l'activité quotidienne d'un parlementaire, ses besoins et ses choix de dépenses. À titre d'exemple, au Royaume-Uni, l'IPSA a développé sur son site internet une carte interactive qui permet de sélectionner le membre du Parlement de son choix, à partir de sa couleur politique ou de son lieu d'élection, et ensuite, de développer l'usage qu'il a fait de ses frais de mandat, par catégorie⁵⁰.

50. <https://bit.ly/2nob0Z5>

En plus de la possibilité d'un contrôle accru de l'usage de l'IRFM, tant par les citoyens que par les instances déontologiques, la transparence permet ainsi une meilleure appréhension de l'activité des parlementaires.

Proposition n°2: Publier en open data les relevés de compte dédiés aux frais de mandat des parlementaires.

Premier bilan du contrôle des déclarations de patrimoine des parlementaires élus en 2017

Parallèlement à la fin du contrôle des déclarations de fin de mandat des parlementaires, la Haute Autorité a commencé à contrôler les 577 déclarations de situation patrimoniale des députés élus en juin. Pour les sénateurs élus en septembre 2017, seules 126 déclarations de début de mandat ont été reçues, certains étant dispensés par la loi de produire une nouvelle déclaration⁵¹.

51. Cf. infra.

Afin de contrôler les déclarations de patrimoine des parlementaires, la Haute Autorité dispose notamment d'un outil essentiel: l'avis de l'administration fiscale. Elle transmet à l'administration fiscale les déclarations de patrimoine et cette dernière lui fournit, en principe dans un délai d'un mois, un avis comprenant l'ensemble des éléments pouvant servir à la Haute Autorité dans le contrôle du patrimoine du déclarant. Ces éléments proviennent notamment des déclarations d'impôts sur le revenu du déclarant, le cas échéant d'impôt sur la fortune, etc. Cet avis est complété par des évaluations des biens immobiliers mentionnés dans la déclaration qui permettent de vérifier si l'évaluation du bien faite par le déclarant correspond à la réalité.

La Haute Autorité a adressé des demandes d'avis au fur et à mesure de la réception des déclarations des intéressés, en six envois, entre août et décembre 2017. En 2017, la Haute Autorité a demandé 920 avis sur des déclarations de patrimoine⁵².

52. Correspondant aux déclarations initiales et aux déclarations modificatives reçues.

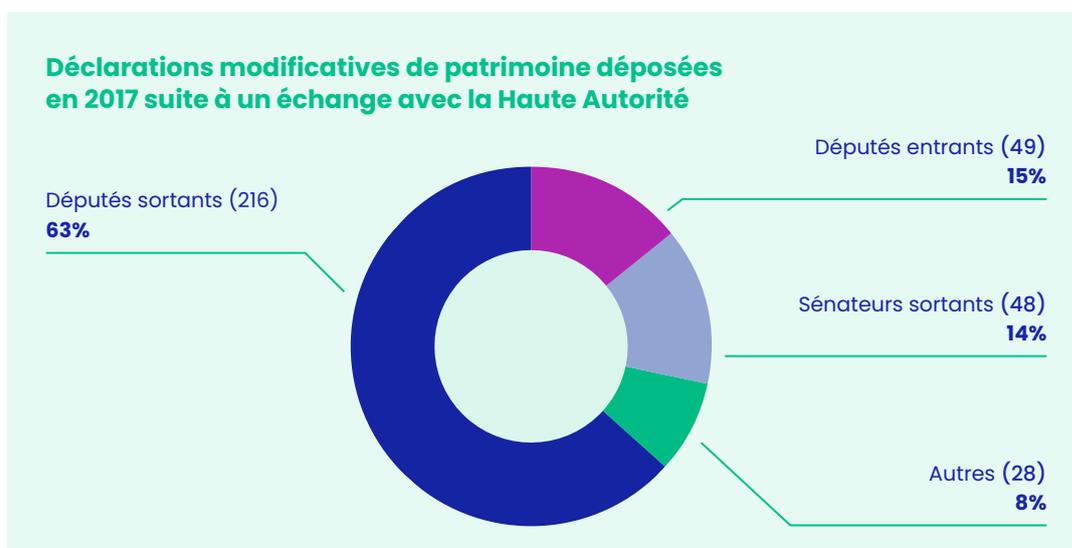
À la réception de l'avis de l'administration fiscale, la Haute Autorité peut engager le contrôle au fond de la déclaration, qui vise à vérifier son caractère exhaustif, exact et sincère.

Le respect du contradictoire au cours des échanges avec les parlementaires

Ce contrôle approfondi enclenche une phase d'échanges contradictoires avec le parlementaire. Le règlement intérieur de la Haute Autorité précise les procédures qui encadrent la mise en œuvre des différentes prérogatives de l'institution et en particulier les conditions des échanges avec les assujettis, quels que soient leurs fonctions ou mandats. Les déclarants ont ainsi la possibilité de faire valoir leur point de vue auprès des agents et rapporteurs chargés de l'instruction de leur dossier et peuvent adresser des observations à tous les stades de la procédure. Ils peuvent également se faire représenter par une personne mandatée à cet effet, demander à être auditionnés sur leur dossier par le rapporteur et un membre des services et être assistés à cette audition.

Lorsqu'une appréciation ou une transmission au parquet sont envisagées, le règlement intérieur de la Haute Autorité prévoit que les projets de délibérations sont communiqués préalablement au déclarant, afin qu'il puisse y répondre avant qu'elles ne soient arrêtées définitivement par le collège.

Lorsqu'une déclaration de patrimoine contient une erreur ou une omission dont le collège juge que, en raison de sa nature ou de son montant, elle ne nécessite pas une appréciation ou une transmission au parquet, la Haute Autorité invite le déclarant à lui adresser une déclaration modificative qui modifie la déclaration initiale. Ainsi, 313 parlementaires ont dû déposer des déclarations modificatives en 2017 à la suite d'un échange avec la Haute Autorité (341 pour l'ensemble des déclarants en 2017).



En cas de refus du parlementaire de déposer une déclaration modificative, la Haute Autorité formule une appréciation. Cette procédure, qui garantit aux citoyens une vision exhaustive et fiable du patrimoine des parlementaires lors de la consultation en préfecture, n'a pas été utilisée pour les députés élus en 2017 jusqu'à présent.

En plus d'offrir une juste vision du patrimoine de leurs représentants aux citoyens, ce contrôle est essentiel pour obtenir des déclarations fiables, qui serviront de base à la comparaison avec les déclarations de fin de mandat des parlementaires. À la fin de l'année 2017, la Haute Autorité avait contrôlé 40% des déclarations des députés entrants de la XV^e législature. Ce contrôle s'est poursuivi au début de l'année 2018. Le contrôle des sénateurs entrants a commencé dès le début de l'année 2018.

L'envoi par lots départementaux aux préfectures pour la consultation des déclarations de patrimoine des parlementaires

Contrairement à celles des membres du Gouvernement, les déclarations de patrimoine des parlementaires ne sont pas rendues publiques sur le site internet de la Haute Autorité⁵³ mais en préfecture, où elles sont consultables par les électeurs inscrits sur les listes électorales. Cette consultation est possible dans la préfecture du département d'élection pour les parlementaires élus en métropole, au haut-commissariat pour les parlementaires élus en Nouvelle-Calédonie ou en Polynésie française, à la préfecture pour ceux élus dans les collectivités régies par l'article 74 de la Constitution et à la préfecture de Paris pour ceux élus par les Français établis hors de France. Les déclarations de patrimoine des représentants français au Parlement européen élus en 2020 seront également consultables en préfecture⁵⁴.

Les déclarations sont accessibles sur rendez-vous à la demande de l'électeur intéressé, pendant la durée du mandat pour les déclarations de début de mandat, et six mois après la fin des fonctions pour celles de fin de mandat⁵⁵.

La publication des déclarations des parlementaires dispensés

La loi du 15 septembre 2017 a étendu à un an le délai dans lequel les déclarants n'ont pas besoin de produire une nouvelle déclaration de situation patrimoniale, répondant ainsi à une demande de la Haute Autorité. Ainsi lorsqu'un parlementaire a déjà établi, au titre d'un précédent mandat ou d'autres fonctions soumises aux obligations déclaratives⁵⁶, une déclaration de situation patrimoniale dans l'année

53. La Haute Autorité publie les déclarations sur son site internet le jeudi.

54. Il de l'article 12 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

55. Décret n° 2013-1212 du 23 décembre 2013 relatif aux déclarations de situation patrimoniale et déclarations d'intérêts adressées à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.

56. Sur le fondement de l'article 4 ou 11 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

écoulée, il n'est pas soumis à l'obligation de déposer une nouvelle déclaration de situation patrimoniale en début de mandat⁵⁷. Il doit seulement récapituler l'ensemble des revenus perçus depuis le début de son mandat, et présenter les événements majeurs ayant affecté la composition de son patrimoine depuis la dernière déclaration. Il en résulte notamment que les parlementaires qui ont fait une déclaration de fin de mandat n'ont pas besoin de faire une nouvelle déclaration s'ils sont réélus.

En 2017, un peu plus de 80 sénateurs réélus ont été concernés par cette dispense. Les députés ayant été élus avant l'entrée en vigueur de la loi allongeant la dispense, cette dernière ne leur était pas applicable.

Cette extension a des conséquences sur la publication des déclarations de patrimoine puisque les parlementaires concernés n'ont pas fait de déclaration de début de mandat, celle de fin de mandat en tenant lieu. Or, les déclarations de fin de mandat ont un délai de publication limité à 6 mois, alors que celles de début de mandat sont disponibles sur la durée dudit mandat.

Afin de garantir que les « *éléments des déclarations de situation patrimoniale [...] demeurent accessibles pendant la durée du mandat de la personne assujettie aux obligations déclaratives* »⁵⁸, le collège de la Haute Autorité a néanmoins décidé que serait ouverte à consultation la déclaration de fin du mandat précédent dans les mêmes conditions qu'une nouvelle déclaration de début de mandat. Une fois le délai de six mois écoulé, seules les parties propres à la déclaration de fin de mandat seront occultées.

57. Article L.O. 135-1 du code électoral.

58. Décret n° 2013-1212 du 23 décembre 2013 relatif aux déclarations de situation patrimoniale et déclarations d'intérêts adressées à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.

Pour les déclarations de patrimoine des parlementaires reçues en 2014, le collège de la Haute Autorité avait décidé de rendre publiques les déclarations de manière simultanée, afin d'éviter que les déclarations de parlementaires issus d'un même département soient ouvertes à la consultation des électeurs à des moments différents.

Pour les déclarations de fin de mandat reçues fin 2016 et en 2017, et celles de début de mandat reçues en 2017, les déclarations sont publiées par lots départementaux⁵⁹. Cette nouvelle modalité de publication permet de concilier le respect des délais de publication avec la nécessité d'une égalité de traitement des parlementaires.

59. Décision du collège de la Haute Autorité du 6 septembre 2017.

Ainsi, la Haute Autorité a envoyé aux préfetures, par voie dématérialisée, les déclarations de fin de mandat des députés de la XIV^e législature en dix lots entre le 13 octobre 2017 et le 12 décembre 2017. À chaque envoi, qui concernait entre deux et plus d'une vingtaine de départements suivant les cas, la Haute Autorité a communiqué, via les réseaux sociaux (twitter et linkedin), afin d'informer les électeurs intéressés de la disponibilité des déclarations.

De la même manière, au début de l'année 2018, la Haute Autorité a commencé à publier, en préfecture et par lots départementaux, les déclarations de fin de mandat des sénateurs de la série I. Le premier envoi a eu lieu le 11 janvier 2018, suivi par 5 lots supplémentaires jusqu'au début du mois de mars.

Comme les années précédentes, la Haute Autorité relève que le nombre de consultations dans les préfetures, reste selon les données disponibles, très faible, même si tout électeur français peut consulter, dans toute préfecture, toutes les déclarations des députés et sénateurs du département.

La procédure n'est pas toujours évidente pour les électeurs, puisqu'il faut solliciter un rendez-vous, à prendre aux horaires d'ouverture des services de la préfecture et en présence d'un agent. De l'expérience même des membres du collège de la Haute Autorité, plusieurs appels sont parfois nécessaires afin d'abord de déterminer puis de joindre la personne habilitée à renseigner l'électeur exprimant le souhait de consulter les déclarations des parlementaires du département concerné⁶⁰. Dans les faits, ce dispositif est peu effectif, dans la mesure où les électeurs intéressés ne peuvent prendre aucune note et où les informations recueillies ainsi que les éventuelles appréciations de la Haute Autorité ne peuvent faire l'objet d'aucune diffusion⁶¹. Alors même que les consultants tiennent explicitement de la loi organique la possibilité d'« adresser à la Haute Autorité toute observation écrite relative aux déclarations qu'ils ont consultées », l'impossibilité de prendre des notes sur les déclarations consultées rend ce droit inopérant en pratique.

Cette limitation particulièrement drastique de la publication des déclarations de patrimoine n'est pas satisfaisante au regard de l'objectif visant à renforcer la probité et à prévenir les conflits d'intérêts des membres du Parlement.

L'alignement des modalités de publication des déclarations de situation patrimoniale des parlementaires sur celles des membres du Gouvernement⁶², c'est-à-dire sur le site internet de la Haute Autorité, serait bienvenu et ne méconnaîtrait manifestement aucune exigence de nature constitutionnelle. Ce régime devrait également être étendu aux déclarations de situation patrimoniale des représentants français au Parlement européen. Rien ne justifie en effet qu'ils ne soient pas soumis au même régime de publication que les autres parlementaires français.

60. Il n'est pas nécessaire d'être électeur inscrit dans le département d'élection des députés ou sénateurs dont on veut consulter les déclarations, seulement d'être électeur.

61. Délit réprimé par l'article 26 de la loi du 11 octobre 2013.

62. Et des membres du collège de la Haute Autorité.

Cet alignement devrait également être l'occasion de modifier les délais de publication des déclarations de fin de mandat des parlementaires, comme le proposait déjà la Haute Autorité dans son rapport pour 2016. La limitation à 6 mois, à compter de la fin des fonctions, de la période pendant laquelle les déclarations de fin de mandat sont consultables en préfecture n'est en effet pas conciliable avec les délais incompressibles du contrôle de ces déclarations, afin notamment d'en garantir le caractère contradictoire. En dépit des multiples efforts mis en œuvre pour réduire ce délai, les déclarations de fin de mandat des parlementaires ne peuvent donc actuellement être rendues publiques que pendant quelques semaines tout au plus. À titre d'exemple, des déclarations de fin de mandat de députés de la XIV^e législature ont été adressées par la Haute Autorité aux préfectures jusqu'au 13 décembre 2017 pour les deux derniers départements, ces déclarations devant être retirées le 20 décembre.

Proposition n° 3 : 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.

3.

Une activité soutenue auprès de l'ensemble des déclarants

L'article 11 de la loi relative à la transparence de la vie publique désigne les responsables publics, en plus des parlementaires et des membres du Gouvernement, qui sont soumis aux obligations de déclaration de patrimoine et d'intérêts auprès de la Haute Autorité. Si le champ initial de l'article 11 avait été significativement élargi par la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016, qui avait étendu aux principaux collaborateurs des exécutifs locaux ces obligations, il est resté presque identique en 2017, ce qui a permis à la Haute Autorité de consolider sa connaissance des déclarants. D'autres

63. Espace déclarant – responsable public – êtes-vous concerné? Voir également en annexe.

textes fondent également cette obligation, pour certaines catégories spécifiques de déclarants. L'ensemble des responsables publics concernés par le dépôt d'une déclaration de patrimoine et/ou d'intérêts, détaillé sur le site internet de la Haute Autorité⁶³, correspond à environ 15 800 personnes.

3.1 La consolidation progressive du champ des déclarants

Les précédents rapports d'activité de la Haute Autorité faisaient état des difficultés dans l'identification de certains déclarants, compte tenu des incertitudes dans l'interprétation de la loi du 11 octobre 2013 ou de l'absence de certains textes d'application.

Une extension limitée du champ des déclarants

En 2017, seules deux nouvelles catégories de déclarants sont entrées dans le champ de la Haute Autorité :

— les membres du Conseil supérieur de la magistrature, en application de la loi organique n° 2016-1090 du 8 août 2016, doivent remettre à la Haute Autorité une déclaration de situation patrimoniale dans les deux mois qui suivent leur nomination et une dans les deux mois qui suivent la cessation de leur fonction. En application des dispositions transitoires prévues par la loi, les membres du Conseil supérieur de la magistrature en exercice ont dû déposer des déclarations de patrimoine dans les deux mois suivant la publication du décret précisant l'application de cette disposition. Le décret⁶⁴ a été pris le 31 mars 2017, après avis⁶⁵ de la Haute Autorité ;

— les présidents de fédérations sportives délégataires de service public et des ligues professionnelles ainsi que les présidents du comité national olympique et sportif français et du comité paralympique et sportif français avaient jusqu'au 31 décembre 2017 pour déposer leurs premières déclarations d'intérêts et de patrimoine. Cette obligation a été introduite par la loi n° 2017-261 du 1^{er} mars 2017 visant à préserver l'éthique du sport, à renforcer la régulation et la transparence du sport professionnel et à améliorer la compétitivité des clubs⁶⁶.

64. Décret n° 2017-465 du 31 mars 2017 relatif aux déclarations de situation patrimoniale des membres du Conseil supérieur de la magistrature.

65. Délibération n° 2017-3 du 11 janvier 2017 portant avis sur le projet de décret relatif aux déclarations de situation patrimoniale des membres du Conseil supérieur de la magistrature.

66. En application du décret n° 2017-1574 du 15 novembre 2017.

Les emplois à la décision du Gouvernement

Les personnes exerçant un emploi ou des fonctions à la décision du Gouvernement pour lesquels elles ont été nommées en conseil des ministres sont soumises aux obligations de déclaration de patrimoine et d'intérêts auprès de la Haute Autorité. Cette appellation regroupe des fonctions très diverses: recteurs, ambassadeurs, préfets, directeurs d'agence régionale de santé, etc.

Si la plupart de ces emplois sont mentionnés à l'article 13 de la Constitution ou dans l'ordonnance n° 58-1136 du 28 novembre 1958 portant loi organique concernant les nominations aux emplois civils et militaires de l'État, des nominations s'effectuent en conseil des ministres en vertu de dispositions législatives ou réglementaires spécifiques (par exemple, le décret n° 85-834 du 6 août 1985 relatif aux nominations aux emplois de direction de certains établissements publics, entreprises publiques ou sociétés nationales).

En février 2018, la Haute Autorité a publié une liste des emplois à la décision du Gouvernement, fruit d'un important travail de recensement effectué par ses services. Disponible aisément téléchargeable sur son site internet, le tableau comporte 686 entrées et sera régulièrement mis à jour.

Ces personnes titulaires d'un emploi à la décision du Gouvernement sont également des responsables publics à l'égard desquels une communication peut constituer une action de représentation d'intérêts. Ce tableau est donc d'une utilité toute particulière pour les représentants d'intérêts (voir deuxième partie du présent rapport).

Bien qu'il n'existe pas en France de «*spoil system*»⁶⁷ dans l'administration, comme aux États-Unis, l'élection d'un nouveau Président de la République et la nomination d'un nouveau Gouvernement entraînent un renouvellement important des emplois à la décision du Gouvernement, ce qui a participé du nombre élevé de nouveaux déclarants auprès de la Haute Autorité en 2017.

67. Remplacement de fonctionnaires par le nouveau Gouvernement après des élections, afin de s'assurer de leur loyauté.

Par ailleurs, en 2017, sont entrées en vigueur les lois n° 2014-125 et 2014-126 du 14 février 2014 interdisant le cumul de fonctions exécutives locales :

- avec le mandat de député ou de sénateur ;
- avec le mandat de représentant au Parlement européen.

Ainsi, les députés ne peuvent plus cumuler leur mandat national avec des fonctions de maires ou des fonctions exécutives à la tête d'une collectivité locale.

Si le nombre de mandats soumis aux obligations de déclarations auprès de la Haute Autorité n'a pas été modifié par ces deux lois, le fait que désormais plusieurs personnes exercent des mandats qu'une seule personne exerçait auparavant a mécaniquement fait augmenter le nombre de déclarants auprès de la Haute Autorité, ce qui a également participé à la hausse du nombre de déclarants en 2017.

Des difficultés persistantes d'identification pour certains déclarants en attendant les textes d'application

Certaines catégories de déclarants continuent de poser des difficultés d'identification à la Haute Autorité, en particulier les personnes visées au III de l'article 11 de la loi du 11 octobre 2013: les présidents et directeurs généraux de sociétés ou d'organismes publics. Les précédents rapports d'activité de la Haute Autorité soulignaient déjà le besoin, pour cette catégorie de déclarant, de prendre un décret d'application précisant les personnes visées, sous peine de laisser ces dispositions légales largement inappliquées.

En effet la Haute Autorité a réussi à identifier la quasi-totalité des déclarants concernés au sein des sociétés nationales et des établissements publics de l'État à caractère industriel et commercial (EPIC), après un important travail de recensement. En revanche, des difficultés se présentent pour l'identification des dirigeants des entreprises publiques locales et des filiales des sociétés nationales et des EPIC de l'État.

Le critère retenu par la loi pour inclure ces filiales dans son champ est la composition de leur capital: «*plus de la moitié du capital social est détenue directement ou indirectement, séparément ou ensemble*», par des entreprises publiques ou des EPIC de l'État. L'application de ce critère se révèle particulièrement délicate, car elle implique, pour chaque filiale, d'additionner l'ensemble des participations détenues directement ou indirectement par une entreprise publique ou un EPIC, afin de vérifier si plus de la moitié du capital social de l'organisme en cause est effectivement composé de capitaux publics. Un décret est indispensable pour déterminer dans quel cas le capital social est détenu «*indirectement*» par des sociétés publiques ou des EPIC. Ce décret, attendu maintenant depuis plus de quatre ans, pourrait s'inspirer de la disposition prise pour déterminer les sociétés entrant dans le champ de l'Agence des participations de l'État⁶⁸.

68. L'ordonnance n°2014-948 du 20 août 2014 prévoit en son article 2 que «sont regardées comme des sociétés dont plus de la moitié du capital est détenue indirectement par l'État ou ses établissements publics, seuls ou conjointement, celles dont plus de la moitié du capital est détenues par des sociétés placées dans une même chaîne ininterrompue de participations majoritaires».

De plus, les fonctions dirigeantes au sein de ces sociétés et organismes publics ne correspondent pas toujours à la dénomination «*président et directeurs généraux*» inscrites dans la loi. Dans les sociétés à conseil de surveillance et à directoire ou dans les

sociétés à responsabilité limitée, d'autres dénominations existent. Prenant en compte cette situation, la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique prévoyait qu'un décret précise la liste des fonctions assimilées à celles de président et de directeur général. Ce décret ayant été abrogé au moment de l'entrée en vigueur des lois de 2013, il n'existe plus de liste de référence. Par une circulaire du 20 mars 2018⁶⁹, le Premier Ministre invite toutefois les membres du Gouvernement et les préfets à «*procéder à un recensement des organismes et des fonctions soumis à ces obligations de déclaration et de veiller à ce que l'ensemble des personnes entrant dans le champ du III de l'article 11 de la loi du 11 octobre 2013 soient informées de l'étendue de leurs obligations.*»

69. <https://bit.ly/2K6zjG5>

Proposition n° 4 : 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.

Une seconde catégorie a soulevé des difficultés particulières : les agents publics et militaires dont le niveau hiérarchique ou la nature des fonctions le justifient.

Ces agents sont tenus de déposer leur déclaration de situation patrimoniale dès lors qu'ils occupent un emploi ou une fonction mentionnée dans le décret n° 2016-1968 du 28 décembre 2016 relatif à l'obligation de transmission d'une déclaration de situation patrimoniale. Il est toutefois prévu que ce décret entre en vigueur en deux temps :

- pour certains emplois ou fonctions relevant de la fonction publique de l'État, il renvoie à des arrêtés le soin de déterminer la liste de ces fonctions et emplois dont les titulaires sont assujettis à l'obligation de transmission d'une déclaration de situation patrimoniale. Les intéressés disposeront d'un délai de six mois suivant l'entrée en vigueur de ces arrêtés pour déposer leur déclaration⁷⁰ ;
- pour tous les autres emplois ou fonctions mentionnés dans ce décret, les intéressés devaient déposer leur déclaration au plus tard le 1^{er} août 2017⁷¹.

Au cours de l'année 2017, il a néanmoins été impossible pour la Haute Autorité de s'assurer du respect de ces obligations pour l'ensemble de ces deux catégories en l'absence de certains textes d'application.

Pour les militaires, il n'existait pas de décret précisant la liste des assujettis avant le tout début de l'année 2018⁷², bien que la Haute Autorité se soit prononcée, à la demande du Gouvernement, sur un projet de décret par une délibération du 22 mars 2017⁷³.

70. Articles 5 et 9 du décret du 29 décembre 2016 précité.

71. En effet, ceux occupant de tels emplois au 1^{er} février 2017, disposaient d'un délai de six mois pour déposer leur déclaration : premier alinéa de l'article 9 du décret du 29 décembre 2016 précité.

72. Décret n° 2018-63 du 2 février 2018 relatif aux obligations de transmission de déclarations d'intérêts et de situation patrimoniale prévues aux articles L. 4122-6 et L. 4122-8 du code de la défense.

73. Délibération n° 2017-32 portant avis sur les projets de décrets relatifs à l'obligation de transmission des déclarations d'intérêts et de situation patrimoniale prévues respectivement aux articles L. 4122-6 et L. 4122-8 du code de la défense.

Pour les autres agents publics, aucun des arrêtés interministériels prévus par le décret du 28 décembre 2016 n'a été publié.

Cette absence de publication fait naître une incertitude sur les obligations des titulaires de ces emplois. Ainsi, dans certains établissements publics de l'État à caractère administratif dont le budget est supérieur à 200 millions d'euros, certains agents sont soumis aux obligations déclaratives en application des dispositions du décret du 28 décembre 2016⁷⁴ mais pas leurs dirigeants, pour lesquels un arrêté doit prévoir la liste des établissements concernés.

74. 2° et 3° du II de l'article 2 du décret.

D'autre part, certains titulaires de tels emplois ne sont pas tenus de déposer une déclaration de patrimoine en l'absence de publication des arrêtés susmentionnés alors même qu'ils ont dû, au 1^{er} novembre 2017, se départir de la gestion de leurs instruments financiers et en justifier auprès de la Haute Autorité⁷⁵. Il est difficile, pour la Haute Autorité, d'assurer ses missions de contrôle du respect de cette obligation par ces personnes, en l'absence de dépôt d'une déclaration de patrimoine. C'est en effet cette déclaration qui lui permet de connaître précisément la liste des instruments financiers dont les intéressés sont titulaires et de s'assurer qu'ils se sont bien départis de la gestion de ceux-ci.

75. En application du décret n° 2017-547 du 13 avril 2017 relatif à la gestion des instruments financiers détenus par les fonctionnaires ou les agents occupant certains emplois civils.

Une part de ces incertitudes a été levée fin février 2018, avec la publication du décret n° 2018-127 du 23 février 2018⁷⁶. Ce décret précise les emplois de direction concernés par les obligations déclaratives dans les établissements dont le montant du budget prévisionnel est supérieur à 200 millions d'euros, à compter du 1^{er} mars 2018. Néanmoins, les arrêtés évoqués précédemment, qui doivent préciser certaines fonctions, ne sont toujours pas pris.

76. Décret n° 2018-127 du 23 février 2018 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 et le décret n° 2016-1968 du 28 décembre 2016 relatif à l'obligation de transmission d'une déclaration de situation patrimoniale prévue à l'article 25 quinquies de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

3.2 La conformité aux obligations déclaratives

En 2017, le niveau de conformité aux obligations de dépôt de déclaration auprès de la Haute Autorité est relativement satisfaisant. La Haute Autorité a néanmoins dû adresser 439 courriers de relance en cas de retard dans le dépôt d'une déclaration, ce qui correspond à 9% des personnes soumises aux obligations déclaratives.

Le collège a adopté 126 injonctions en l'absence de déclaration à l'issue de la relance, soit 2,5% des cas. Depuis 2014, la Haute Autorité a adressé environ 300 injonctions de ce type, et 93% d'entre elles ont été suivies d'effet.

Le dépôt des déclarations auprès de la Haute Autorité est une obligation personnelle qui pèse sur les responsables publics.

Déclarations de situation patrimoniale reçues en 2017

Déclarations de situation patrimoniale et déclarations de situation patrimoniale modificatives reçues
61%



Déclarations de situation patrimoniale reçues en cours de fonction
8%

Déclarations de situation patrimoniale de fin de mandat reçues
31%

L'absence de dépôt est un délit pénal sanctionné d'une peine de trois ans d'emprisonnement et de 45 000€ d'amende. En 2017, la Haute Autorité a transmis dix dossiers au parquet sur ce motif.

La sanction du non dépôt des déclarations des dirigeants du secteur public

À la différence d'autres déclarants, élus en particulier, l'absence de déclaration emporte pour les dirigeants du secteur public dont les fonctions sont mentionnées au III de l'article 11 de la loi du 11 octobre 2013 une conséquence supplémentaire: la nullité de plein droit de leur nomination. Si, à l'issue du délai de deux mois dont ils disposent pour déposer leurs déclarations, l'une des déclarations dues n'a pas été transmise à la Haute Autorité, leur nomination est considérée comme nulle.

Ce dispositif implique que la Haute Autorité signale les manquements déclaratifs au ministre de tutelle et à l'autorité de nomination si celle-ci est différente. L'Autorité est en effet la seule institution qui soit informée de la situation de ces personnes au regard de leurs obligations déclaratives.

Au début de l'année 2018, la nullité de la nomination de dix-huit dirigeants du secteur public, dont le cas médiatisé de la présidente-directrice générale d'une société nationale de programme, a été constatée sur le fondement de ces dispositions.

Le caractère automatique de la nullité, celle-ci intervenant de plein droit le lendemain de l'expiration du délai de dépôt des déclarations, empêche toute relance ou injonctions des intéressés en cas de méconnaissance de leurs obligations déclaratives.

77. <https://bit.ly/2K6zjG5>

Cette procédure pourrait utilement évoluer à l'avenir. Au moment de l'élaboration du présent rapport, un amendement visant à introduire une procédure d'injonction similaire aux autres déclarants a été adopté dans le projet de loi pour un État au service d'une société de confiance. La navette parlementaire n'étant pas terminée, il n'est pas encore possible de dire s'il sera définitivement adopté.

En toute hypothèse, il appartient aux autorités de tutelle des organismes concernés d'exercer une veille attentive sur les nominations dont elles ont la responsabilité et de sensibiliser les personnes concernées sur les obligations qui pèsent sur elles en application de la loi. Dans ce sens, la circulaire du 20 mars 2018⁷⁷ précitée rappelle aux intéressés l'étendue de leurs obligations.

3.3 La mise en œuvre du plan de contrôle

En plus du contrôle des déclarations directement liées aux élections de 2017, la Haute Autorité a poursuivi son activité régulière de contrôle des autres déclarants, visés par les dispositions de l'article 11 de la loi du 11 octobre 2013.

Ces opérations de contrôle de leurs déclarations de patrimoine sont plus complexes pour la Haute Autorité, qui ne dispose pas d'un avis systématique de l'administration fiscale, procédure uniquement applicable aux membres du Gouvernement et aux parlementaires. Afin de concilier égalité de traitement et efficacité du contrôle, le collège de la Haute Autorité a décidé, dès 2015, d'élaborer un plan de contrôle pour ces déclarants. Ce plan a été suivi en 2016 et en 2017. En 2017, il a néanmoins dû être adapté aux nombreuses échéances électorales. Dans ce contexte particulier, les contrôles systématiques ont représenté l'immense majorité des cas. Cette catégorie englobe en effet les déclarations de fin et de début de mandat des parlementaires et des ministres.

En fonction de l'objectif poursuivi, l'intensité du contrôle est adaptée. Certains contrôles sont systématiques pour l'ensemble des déclarations reçues :

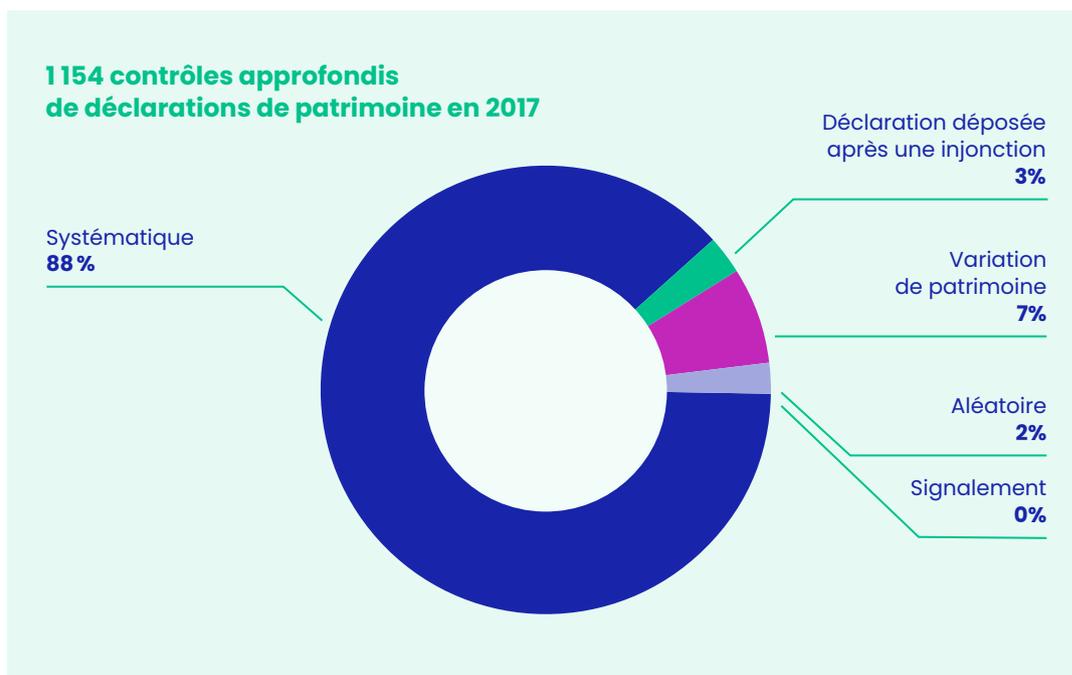
- complétude de la déclaration : contrôle formel ;
- examen des intérêts à la réception de la déclaration d'intérêts ;
- contrôle de la variation patrimoniale en fin de mandat ou de fonction.

Le contrôle approfondi du caractère exact, exhaustif et sincère des déclarations patrimoniales est, quant à lui, ciblé sur certains déclarants. Ces déclarants sont déterminés selon plusieurs critères, qui permettent d'établir le plan de contrôle.

Le plan de contrôle adopté en 2015 se décompose en cinq grandes catégories:

- 1/ Les contrôles approfondis systématiques pour certaines catégories de déclarants, particulièrement exposés aux risques d'atteintes à la probité;
- 2/ Les contrôles approfondis sur les déclarations déposées en retard par rapport au délai légal, et en particulier lorsqu'une injonction a dû être notifiée par le collège;
- 3/ Les déclarations qui ont fait l'objet d'un signalement extérieur⁷⁸;
- 4/ Les déclarations de fin de mandat ou de fonction qui font état d'une variation de patrimoine anormalement élevée chez un déclarant relevant de l'article 11 de la loi du 11 octobre 2013;
- 5/ Des déclarations choisies de manière aléatoire par échantillonnage.

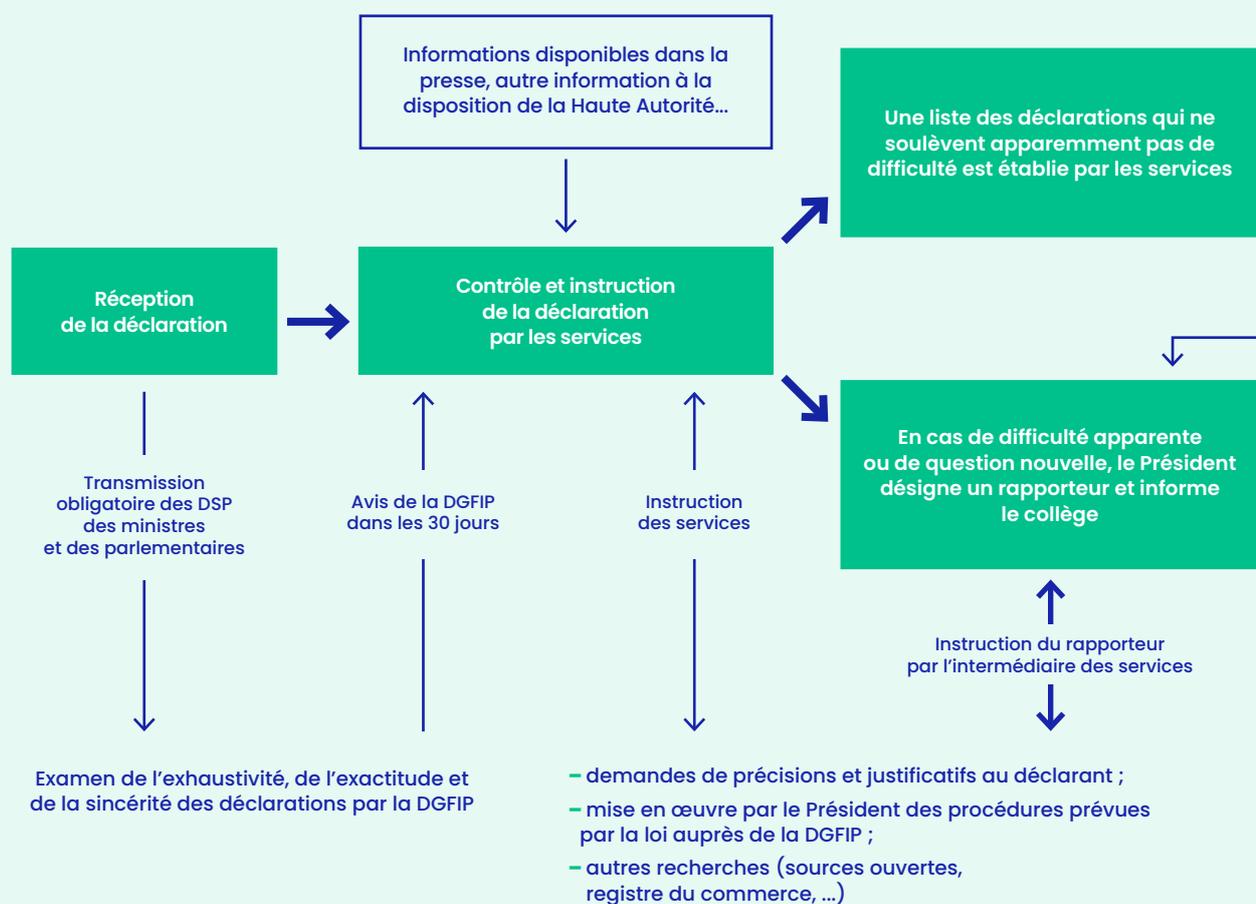
78. De la part de citoyens, d'associations agréées.



Une seule ouverture de contrôle approfondi sur une déclaration de patrimoine a été faite suite à un signalement en 2017.

4. Le bilan du contrôle de l'ensemble des déclarations

Procédure relative au contrôle des déclarations de situation patrimoniale

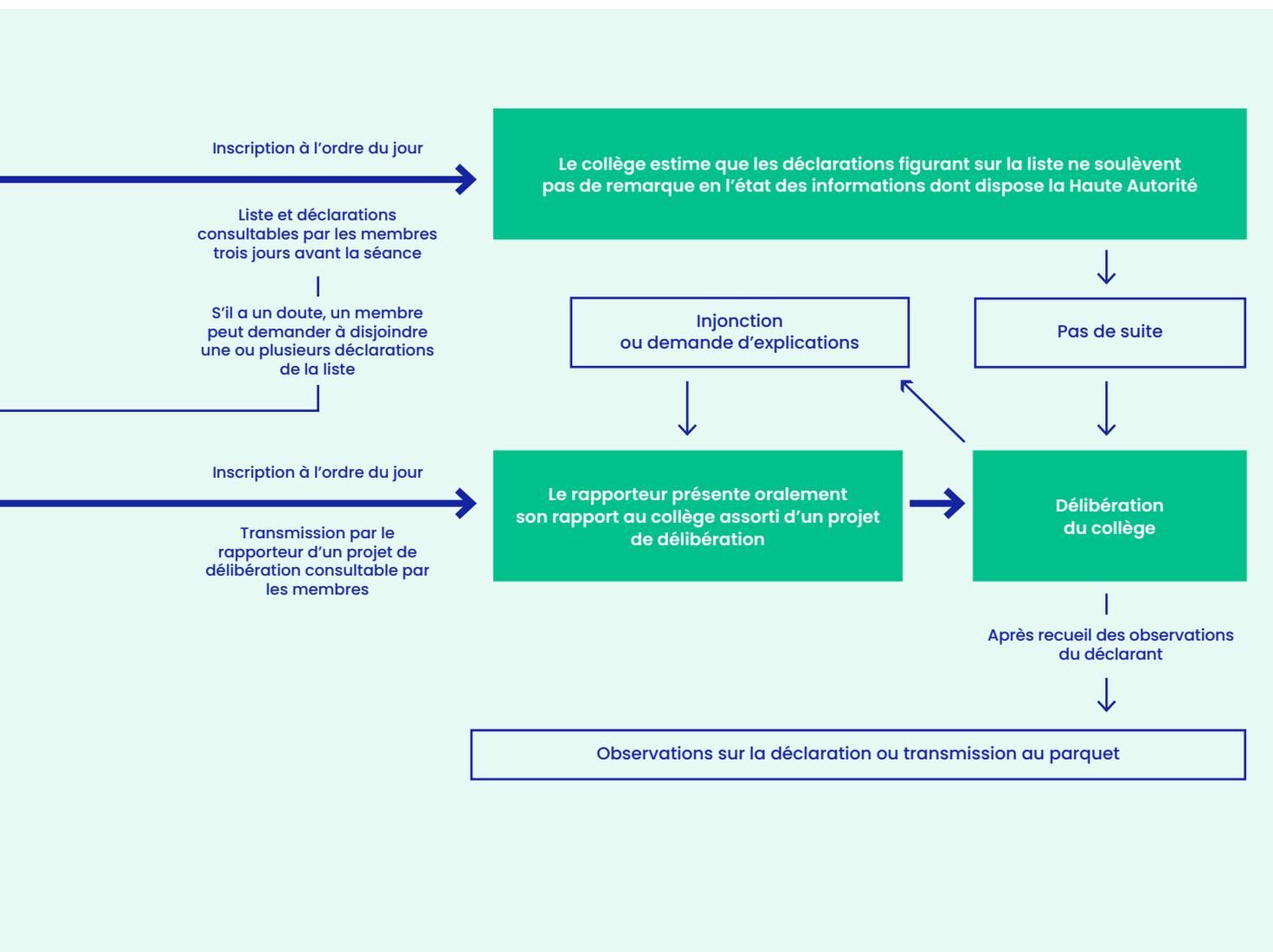


4.1 Les déclarations de situation patrimoniales

La procédure de contrôle des déclarations de situation patrimoniale est fixée par la loi et précisée par le règlement intérieur de la Haute Autorité. Cette procédure a été exposée en détails dans les deux rapports d'activité précédents, et est rappelée dans le schéma ci-dessous.

Les échanges avec les déclarants

À l'examen d'une déclaration de patrimoine, il est courant qu'un doute ou une question apparaisse, sur l'évaluation d'un bien par exemple. La Haute Autorité engage alors un dialogue avec le déclarant afin d'obtenir des précisions ou des informations complémentaires. En 2017,



cela a été nécessaire dans 72,4% des déclarations de patrimoine contrôlées. Le règlement intérieur de la Haute Autorité précise les modalités de ces échanges avec les déclarants, qui ont la possibilité de faire valoir leur point de vue auprès des services de la Haute Autorité et éventuellement du rapporteur désigné sur leur dossier, à tous les stades de la procédure.

Lorsqu'un déclarant refuse de communiquer à la Haute Autorité des informations et pièces utiles au contrôle de son patrimoine, cette dernière peut lui enjoindre de transmettre ces éléments. Les 26 injonctions de ce type envoyées en 2017 ont toutes été suivies d'effet. En cas de refus, le déclarant s'expose à une peine d'un an d'emprisonnement et de 15 000 € d'amende.

Informations complémentaires sur le patrimoine

Nombre de demandes d'informations complémentaires sur le patrimoine	836	72,40%
Injonctions pour obtenir des informations complémentaires	26	2,25%

La procédure simplifiée

Lorsque l'examen d'une déclaration de patrimoine ne soulève pas de difficulté et que la déclaration apparaît comme exhaustive, exacte et sincère, son instruction est faite selon la procédure simplifiée prévue dans le règlement intérieur de la Haute Autorité. Cette procédure concerne 90% des dossiers.

Ces déclarations sont mentionnées sur une liste qui comporte, pour chaque déclaration :

- l'identité du déclarant ;
- sa fonction ;
- une synthèse de ses intérêts ;
- le cas échéant, le résultat des échanges ayant eu lieu lors de l'instruction des déclarations ;
- et, en fin de mandat ou de fonctions, les éléments de variation de la situation patrimoniale.

Cette liste est tenue à la disposition des membres du collège, de même que les dossiers sur lesquels elle porte, deux jours avant la séance à l'ordre du jour de laquelle elle est inscrite. Lorsqu'un membre estime qu'une déclaration figurant sur la liste doit faire l'objet d'un examen complémentaire, le président désigne un

rapporteur. Cette situation s'est présentée une fois en 2017. Sinon, cette déclaration est classée sans suite par le collège. En 2017, le collège a classé sans suite 112 déclarations issues de personnes mentionnées à l'article 11.

Le rôle des rapporteurs

Les rapporteurs, issus des trois juridictions⁷⁹, sont chargés d'assister la Haute Autorité dans l'instruction des dossiers. Un rapporteur est systématiquement désigné pour les déclarations des membres du Gouvernement entrant. Pour les autres déclarants, lorsque les services de la Haute Autorité remarquent, au cours du contrôle d'une déclaration, que cette dernière fait apparaître une question nouvelle ou une difficulté sérieuse, par exemple un soupçon d'infraction, le président de la Haute Autorité désigne un rapporteur. Ce dernier va, avec l'aide des services, instruire le dossier, qu'il présentera au collège.

79. Des magistrats pour la Cour de cassation et la Cour des comptes; des membres du Conseil d'État ou des conseillers de tribunaux administratifs et cours administratives d'appels pour la juridiction administrative.

En 2017, la Haute Autorité a confié 135 dossiers à des rapporteurs.

Les rapporteurs sont soumis aux mêmes obligations déontologiques que les membres du collège et les agents de la Haute Autorité.

En 2017, le président de la Haute Autorité a rencontré plusieurs membres du Conseil d'État, de la Cour de cassation et de la Cour des comptes en vue du renouvellement des rapporteurs qui assistent la Haute Autorité. Conformément à l'article 19 de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique modifié au mois de janvier 2017 par la loi portant statut général des AAI et API, ces rapporteurs sont désormais désignés « *après avis du président de la Haute Autorité* ». A l'issue de cette procédure, cinq nouveaux rapporteurs ont été désignés et neuf ont été renouvelés.

La détection des infractions

Lorsqu'elle contrôle une déclaration de situation patrimoniale, la Haute Autorité cherche à détecter des infractions pénales en mettant en œuvre les prérogatives d'enquête administrative que le législateur lui a confiées et, dans cette hypothèse, d'en saisir le procureur compétent. Il peut s'agir d'une des infractions spécifiques prévues par les lois d'octobre 2013 (omission substantielle, sous-évaluation par exemple) ou d'une infraction « *de droit commun* », en particulier les infractions à la probité, comme la corruption ou la prise illégale d'intérêts. Une trentaine de signalements à la justice ont été faits depuis 2014, tous ont donné lieu à des poursuites et des condamnations ont déjà été prononcées. En 2017, 9 transmissions ont été faites aux parquets.

Détail des motifs de transmission à la justice en 2017

Omission substantielle d'avoirs ou de biens détenus à l'étranger	2
Omission substantielle du patrimoine	3
Omission substantielle du patrimoine et des revenus	1
Concussion ⁸⁰	1
Prise illégale d'intérêts	1
Corruption	1

80. Article 432-10 du code pénal :
« Le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public, de recevoir, exiger ou ordonner de percevoir à titre de droits ou contributions, impôts ou taxes publics, une somme qu'elle sait ne pas être due, ou excéder ce qui est dû, est puni de cinq ans d'emprisonnement et d'une amende de 500 000 €, dont le montant peut être porté au double du produit tiré de l'infraction.

Est puni des mêmes peines le fait, par les mêmes personnes, d'accorder sous une forme quelconque et pour quelque motif que ce soit une exonération ou franchise des droits, contributions, impôts ou taxes publics en violation des textes légaux ou réglementaires. »

Dans d'autres situations, lorsque le contrôle fait apparaître des manquements aux obligations déclaratives qui ne sont pas jugés suffisamment importants pour caractériser une infraction pénale et que la déclaration doit être rendue publique, la Haute Autorité peut assortir cette publication d'une appréciation relative à l'exhaustivité, à l'exactitude et à la sincérité de l'une ou l'autre déclaration, après avoir mis l'intéressé à même de présenter ses observations. 28 appréciations ont été formulées en 2017. Ces appréciations sont rendues publiques en même temps que la déclaration concernée.

Des avancées dans l'évaluation de certains biens

Depuis l'entrée en vigueur des lois relatives à la transparence de la vie publique, la Haute Autorité s'est attachée à définir une doctrine claire et cohérente dans le contrôle des déclarations de patrimoine. Le collège a adapté sa doctrine au fur et à mesure de l'expérience croissante des rapporteurs et des services, ainsi que de l'appropriation de l'exercice déclaratif par les responsables publics. Le guide du déclarant est régulièrement enrichi afin d'accompagner le plus finement possible le déclarant dans l'exercice déclaratif.

Depuis 2016, la Haute Autorité distingue, conformément aux lois du 11 octobre 2013, les omissions des sous-évaluations. Constaté une omission n'est pas difficile dès lors que l'existence du bien ou de l'élément du patrimoine manquant est établie, ainsi que son propriétaire. En revanche, il est plus complexe de caractériser une sous-évaluation, qui implique d'arrêter la valeur du bien concerné, à travers plusieurs méthodes d'évaluation des actifs.

Le présent rapport n'a pas vocation à revenir sur les évolutions actées dans le rapport d'activité de l'année 2016, notamment la prise en compte de l'omission des biens détenus en nue-propiété. En 2017, la Haute Autorité a continué à affiner sa doctrine sur la question de l'évaluation de certains biens complexes, en particulier les biens professionnels.

De façon générale, les droits et biens utilisés à titre professionnel par l'assujetti doivent être mentionnés sur la déclaration de situation patrimoniale, bien qu'ils soient exonérés au titre de l'impôt sur la fortune immobilière. Ainsi, pour les déclarants exerçant une activité industrielle ou commerciale à titre individuel, le fonds de commerce doit être déclaré et évalué dans la déclaration de patrimoine.

Les déclarants qui ont ou qui ont eu une activité libérale (médecins, architectes, avocats, etc.) doivent donc évaluer leur clientèle, ce qui a pu poser des difficultés d'application, notamment pour le cas particulier de la « *patientèle* » des professions médicales. S'il ne fait aucun doute que la clientèle commerciale est susceptible d'être cédée, dans la mesure où elle constitue un élément essentiel du fonds de commerce, il n'en allait pas de même pour la clientèle des professions libérales que sont les avocats, les médecins, les architectes, les vétérinaires ou encore les experts-comptables (etc...).

La clientèle civile est en effet comprise comme étant « *l'ensemble des personnes qui ont recours aux connaissances et au savoir-faire d'un professionnel exerçant une activité civile, et en particulier d'une profession libérale* »⁸¹.

Longtemps refusée par la jurisprudence, la cession de clientèle médicale n'a été acceptée et reconnue que par un arrêt de la première chambre civile de Cour de cassation du 7 novembre 2000, arrêt dit « *Woessner* », qui affirme l'existence d'un fonds libéral d'exercice de la profession libérale et crée ainsi une distinction avec le fonds de commerce, auquel il ne peut être assimilé en raison de l'importance de la dimension humaine de la relation entre soignant et soigné. La Cour de cassation reconnaît le principe de la cession de la clientèle d'un fonds libéral, tout en précisant qu'elle ne saurait limiter la liberté de choix du patient. Les professions libérales disposent donc d'un fonds libéral cessible et susceptible de présenter ainsi une valeur vénale. Le conseil de l'Ordre des médecins de Paris met d'ailleurs en ligne un formulaire de cession de « *patientèle* ».

Sur ce point, il importe de rappeler que la mission confiée par la loi à la Haute Autorité n'est pas de procéder à une évaluation à l'euro près des biens déclarés, notamment professionnels, mais d'une part, de détecter l'infraction pénale que constituerait une sous-évaluation manifeste d'un tel bien et d'autre part, de faire en sorte que les citoyens aient une estimation raisonnablement exacte du patrimoine des déclarants dont les déclarations sont rendues publiques.

81. Clientèles civiles – cession du fonds libéral, fascicule 250, Pascal Paoli, Lexis Nexis.

Des questions persistantes sur les régimes matrimoniaux

Dès le contrôle des premières déclarations de patrimoine en 2014, la Haute Autorité a rencontré des difficultés liées à l'application des articles 4 de la loi du 11 octobre 2013 et LO. 135-1 du code électoral, qui disposent que les déclarations de patrimoine contiennent la totalité des biens détenus par le déclarant et « *le cas échéant, les biens de la communauté ou les biens indivis* ».

Ainsi, les déclarants mariés ou pacsés sous le régime de la communauté, doivent déclarer, en plus de leurs biens propres, les biens détenus en commun avec leur conjoint, pour leur valeur totale.

A l'inverse, les personnes mariées ou pacsés sous le régime de la séparation de biens ne doivent déclarer que leurs biens propres et les droits qu'ils détiennent en propre sur les biens dont ils sont propriétaires avec leur conjoint.

L'exclusion des biens du conjoint du champ de la déclaration pose un certain nombre de difficultés. Au-delà de la confusion pour le déclarant, pour qui il n'est pas toujours évident de déterminer précisément les droits détenus par son conjoint, il est complexe pour la Haute Autorité de déterminer la composition exacte du patrimoine du déclarant en raison des règles juridiques propres à chaque régime matrimonial. Comme cela a été évoqué dans le précédent rapport, l'exclusion des biens détenus par le conjoint peut également faciliter la dissimulation de certains éléments du patrimoine à la Haute Autorité.

En 2017, la Haute Autorité a mené une réflexion approfondie sur les conséquences du pacte civil de solidarité (Pacs) sur les déclarations de situation patrimoniale. Régi par les articles 5151 et suivants du code civil, le Pacs est, avec le mariage civil, une des deux formes d'union civile du droit français.

L'étendue des obligations déclaratives d'une personne pacsée dépend à la fois de la date de conclusion du Pacs et des aménagements qu'elle a pu y apporter. Lors de l'examen de déclaration de patrimoine de personnes pacsées, la Haute Autorité applique, sauf exception ou cas particulier, les principes précédemment dégagés pour les personnes mariées en séparation de biens :

- biens du conjoint: présumés être des biens propres, ils n'ont pas à être déclarés sauf s'il s'agit de biens communs (exemple: un compte bancaire commun);
- logement familial acquis par les partenaires de Pacs: en règle générale, le bien est acquis en indivision à parts égales, sauf disposition expresse stipulée dans l'acte. La quote-part du déclarant correspond donc généralement à la moitié de la valeur vénale du bien;

- emprunt finançant le logement familial: l'emprunt est co-contracté par les deux partenaires de Pacs à parts égales, sauf disposition expresse stipulée dans l'acte. La quote-part du déclarant correspond donc généralement à la moitié des fonds empruntés, la solidarité ne se présument pas en matière d'indivision;
- contributions aux charges du ménage: sauf convention expresse, les « créances » entre partenaires ne sont certaines et liquides qu'au moment de la dissolution du Pacs et ne doivent pas être déclarées.

L'accès direct aux applications de la DGFIP

La loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 a accordé à la Haute Autorité un accès direct aux applications de l'administration fiscale pertinentes pour l'exercice du contrôle des déclarations de patrimoine, afin que ses agents puissent exécuter directement les vérifications les plus courantes, ce qui représente un important gain de temps. Le décret n° 2017-19 du 9 janvier 2017 a encadré cet accès, autorisé pour certains agents, après habilitation personnelle par le président de la Haute Autorité. Le directeur général des finances publiques est informé de l'identité des personnes habilitées. En pratique l'intégralité des applications concernées est accessible depuis janvier 2018.

La prise en main de ces applications par les agents de la Haute Autorité n'a pas posé de difficulté, dans la mesure où la grande majorité des agents habilités sont originaires de l'administration fiscale et avaient donc déjà travaillé avec ces applications dans des fonctions précédentes. Les gains de productivité lors de la phase de contrôle ont donc été rapides.

— Quatre applications sont utiles dans le contrôle des déclarations de patrimoine et accessibles aux agents de la Haute Autorité:

— BNDP: est la base nationale des données patrimoniales, qui recense les actes soumis à la formalité de l'enregistrement auprès de la DGFIP;

— PATRIM: cette application recense les ventes immobilières intervenues récemment et permet d'estimer la valeur des biens au regard de ces ventes, en permettant des recherches multicritères: par type de bien, superficie, localisation, périmètre ou période;

— FICOBA: cette application est renseignée par les établissements bancaires à chaque ouverture ou clôture de compte et permet d'établir la liste des comptes détenus par le déclarant et, lorsqu'il est marié sous le régime de la communauté, par son conjoint. À l'usage, les agents de la Haute Autorité ont remarqué que cette application comporte des comptes fermés par leurs titulaires et est donc insuffisamment mise à jour par les établissements bancaires. Rappeler aux établissements concernés la nécessité d'actualiser régulièrement cette base serait utile;

— FICOVIE: équivalent de FICOBA pour les contrats d'assurance-vie.

La censure du droit de communication autonome

Les lois du 11 octobre 2013 ont confié à la Haute Autorité des moyens d'enquêtes administratives afin qu'elle puisse contrôler les déclarations qu'elle reçoit, notamment la possibilité d'obtenir communication des informations dont elle a besoin auprès de diverses institutions publiques ou privées. Ce droit de communication est aujourd'hui accompli par le canal de l'administration fiscale pour le compte de la Haute Autorité. Cette intermédiation, qui n'est présente dans les statuts d'aucune autre autorité administrative indépendante, ralentit les échanges avec les déclarants, suscite des doublons inutiles et peut entraîner des confusions.

Surtout, la procédure actuelle aboutit à informer systématiquement l'administration fiscale et donc, potentiellement, le ministre dont elle dépend, des investigations et démarches effectués par la Haute Autorité à l'égard des plus hauts responsables publics français. Elle est en effet destinataire tant des demandes de l'Autorité que des réponses qui lui sont destinées, ce qui nuit fortement à l'indépendance de cette dernière et à l'exigence d'impartialité qui doit s'attacher à l'exercice de ses missions.

En 2017, la Haute Autorité a adressé 317 demandes complémentaires à la DGFiP, dont celles dans le cadre du droit de communication, correspondant à 27,5% des déclarations de patrimoine contrôlées.

En dotant la Haute Autorité d'un droit de communication propre, l'article 9 de la loi pour la confiance dans la vie politique ne donnait aucun pouvoir supplémentaire à l'institution et opérait un simple changement de procédure.

82. Décision n° 2017-752 DC du 8 septembre 2017.

Le Conseil constitutionnel a néanmoins censuré cet article⁸² au motif que, par renvoi à l'article L. 96 G du livre des procédures fiscales, la Haute Autorité obtenait ainsi le droit de se faire communiquer les données de connexion détenues par les opérateurs de communications électroniques, les fournisseurs d'accès à un service de communication au public en ligne ou les hébergeurs de contenu sur un tel service. Il a estimé que la procédure prévue n'était pas assorti de garanties suffisantes, la communication des données de connexion étant de nature à porter atteinte au droit au respect de la vie privée des personnes faisant l'objet du contrôle.

La Haute Autorité n'a pas besoin et ne souhaite pas se faire communiquer les données de connexion de ses déclarants. Elle n'a jamais adressé une telle demande à l'administration fiscale car cela n'est d'aucune utilité pour son travail de contrôle. Les documents sollicités sont en lien avec le contrôle des déclarations de patrimoine : statuts de société, actes notariés, extraits cadastraux, soldes de comptes bancaires, etc. Une solution pourrait donc être d'exclure les informations relatives aux données de connexion du

champ du droit de communication accordée à la Haute Autorité. Ce droit de communication s'exercerait sous le contrôle du juge administratif, au même titre que les demandes effectuées par l'administration fiscale, en application des articles L. 81 et suivants du livre de procédure fiscale.

Un droit de communication autonome permettrait à la Haute Autorité de renforcer son indépendance et de réduire les délais d'instruction des dossiers. Il serait un gage d'efficacité, permettrait de limiter la redondance des procédures patrimoniales et fiscales qui suscitent parfois l'incompréhension des déclarants qui reçoivent des demandes successives sur les mêmes éléments.

Proposition n° 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.

4.2 La détection des conflits d'intérêts

L'examen des déclarations d'intérêts obéit à une logique différente de celle des déclarations de patrimoine. L'objectif est de détecter et prévenir les conflits d'intérêts au sens de l'article 2 de la loi du 11 octobre 2013.

L'examen des déclarations d'intérêts est effectué selon une logique de flux, dès la réception de la déclaration, par une section dédiée au sein du pôle contrôle de la Haute Autorité. En 2017, la Haute Autorité a examiné, dans les deux mois de leur dépôt, 850 déclarations d'intérêts. Elle a particulièrement été attentive aux déclarations des ministres (29 déclarations) et de leurs collaborateurs : 133 déclarations d'intérêts contrôlées en 2017⁸³. La section détection a également été fortement mobilisée sur les déclarations d'intérêts et d'activités des parlementaires, évoquées précédemment. D'autres agents du pôle contrôle sont venus en appui de la section détection au mois d'août afin d'examiner l'ensemble des déclarations d'intérêts et d'activités des députés avant leur publication.

Lorsque l'examen d'une déclaration d'intérêts révèle un risque de conflit d'intérêts, la Haute Autorité alerte le déclarant sur l'existence de ce risque et l'interroge sur les mesures éventuellement prises pour le prévenir. Elle incite également le déclarant à la saisir d'une demande d'avis afin qu'elle puisse formuler les recommandations les plus adaptées pour éviter un conflit d'intérêts. Tous les déclarants bénéficient de la possibilité de saisir la Haute Autorité des

⁸³. Ce contrôle des membres de cabinets ministériels s'est poursuivi en 2018.

84. Voir 3^e partie du présent rapport.

difficultés déontologiques qu'ils rencontrent dans l'exercice de leurs fonctions⁸⁴. En 2017, la Haute Autorité a envoyé 85 courriers à la suite du contrôle d'une déclaration d'intérêts, soit 10% des déclarations d'intérêts contrôlées.

Dans sept des cas susmentionnés, le déclarant a saisi la Haute Autorité d'une demande d'avis sur sa situation.

Cet examen des déclarations d'intérêts est également l'occasion pour la Haute Autorité d'assurer la diffusion d'une culture déontologique auprès des responsables publics en les sensibilisant sur leurs situations individuelles.

Le risque de conflit d'intérêts est évalué par la Haute Autorité à l'aune de la définition légale précitée. Cette définition inclut la possibilité d'un conflit d'intérêts entre deux intérêts publics, ce qui constitue une exception au regard de l'appréhension internationale de cette notion. La prévention et la gestion des conflits d'intérêts dans les autres pays sont peu mises en œuvre, voire absentes dans certains états. L'Espagne par exemple n'a pris des dispositions à ce sujet qu'en 2015. Le conflit d'intérêts n'est pas défini dans d'autres pays, comme au Danemark ou en Italie. La définition retenue tant par les autres pays, que ce soit l'Espagne, les États-Unis, le Canada, le Royaume-Uni, la Suède que par des organisations et institutions internationales, comme le Parlement européen, le GRECO ou encore l'OCDE n'envisage pas qu'un conflit puisse naître de l'interférence de deux intérêts publics, ce qui est aujourd'hui une particularité française. Les situations envisagées ne couvrent que l'interférence des intérêts privés, voire des seuls intérêts financiers aux États-Unis, avec les fonctions publiques exercées.

La pratique de cette définition du conflit d'intérêts par la Haute Autorité depuis 2014, lors de l'examen des déclarations d'intérêts de ses déclarants et lors de saisines, montre que cette notion de conflit entre deux intérêts publics n'est que peu pertinente pour la prévention des conflits d'intérêts. De plus, la situation que le législateur envisageait lors de la rédaction de cette définition était celle du cumul de mandats électifs locaux et nationaux. Avec l'entrée en vigueur de la loi organique n° 2014-125 du 14 février 2014 interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur, cette situation présente moins de risque de conflit d'intérêts. C'est pourquoi la définition des conflits d'intérêts inscrite à l'article 2 de la loi du 11 octobre 2013 pourrait être modifiée afin de supprimer la possibilité d'un conflit entre deux intérêts publics.

Proposition n° 6 : Dans la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, modifier la définition du conflit d'intérêts afin de supprimer la possibilité de conflit d'intérêts entre deux intérêts publics.

4.3 Une augmentation des signalements extérieurs

La loi prévoit que tous les citoyens peuvent adresser à la Haute Autorité des observations relatives aux déclarations, tant de patrimoine que d'intérêts⁸⁵.

85. Article 5 de la loi n° 2013-907.

En outre, la Haute Autorité peut être saisie par des associations dont l'objet principal est la lutte contre la corruption et qui ont été préalablement agréées par elle⁸⁶. Les citoyens peuvent également effectuer un signalement auprès de la Haute Autorité par l'intermédiaire de ces associations.

86. La procédure d'agrément est précisée dans le règlement intérieur de la Haute Autorité. Voir 2.2 de la 3^e partie du présent rapport.

La Haute Autorité traite l'ensemble des signalements, y compris anonymes, et répond à l'ensemble des signalements non anonymes, par mail ou par écrit, suivant le moyen par lequel elle a été saisie. Elle n'est néanmoins pas en mesure de fournir des informations quant à la suite donnée à un signalement, les informations qu'elle détient étant protégées par le secret professionnel. En 2017, la Haute Autorité a reçu 106 signalements de citoyens, ce qui est un chiffre bien supérieur aux 13 signalements de 2016, et 2 signalements d'associations agréées (un seul en 2016).

Pour pouvoir être traités, ces signalements doivent concerner des faits correspondant aux missions de la Haute Autorité et viser des personnes entrant dans son champ de compétence. Un nombre important de ces signalements étaient dépourvus de lien avec les missions de la Haute Autorité, qui a indiqué en retour à leur auteur l'administration compétente pour les recueillir.

Sur les 108 signalements extérieurs, 25 ont conduit la Haute Autorité à ouvrir ou rouvrir le contrôle d'un dossier, 13 fois sur une déclaration d'intérêts et 12 fois sur une déclaration de situation patrimoniale, l'instruction de ces dossiers se poursuivant en 2018.

4.4 Le contrôle de la gestion désintéressée des instruments financiers des membres des AAI

Aux termes de l'article 8 de la loi du 11 octobre 2013, « *les instruments financiers détenus par les membres du Gouvernement et les présidents et membres des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes intervenant dans le domaine économique sont gérés dans des conditions excluant tout droit de regard de leur part pendant la durée de leurs fonctions. Ces personnes justifient des mesures prises auprès de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique* ».

La loi dite « Sapin II » du 9 décembre 2016, a étendu l'obligation de gestion désintéressée des instruments financiers à tous les membres des autorités indépendantes intervenant dans le domaine économique, en plus de leurs présidents, et a confié à la Haute Autorité la

vérification des modalités choisies par les personnes concernées. En 2017, la Haute Autorité s'est attachée à contrôler le respect de cette obligation par les membres des autorités indépendantes, en plus des membres du Gouvernement cités plus haut.

Le législateur a déterminé une liste exhaustive des autorités administratives et publiques indépendantes par la loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017. En conséquence, certains organismes ont perdu la qualité d'autorité administrative indépendante, ce qui a eu pour effet de réduire le nombre d'autorités concernées par ce dispositif, dont sont sorties l'autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR), la commission nationale d'aménagement commercial et la commission des participations et des transferts.



Le cadre réglementaire relatif à cette obligation a également été modifié par le décret n° 2017-1254 du 9 août 2017⁸⁷, qui est venu modifier le décret n° 2014-747 du 1^{er} juillet 2014.

Le décret du 9 août 2017 a également pris en compte les difficultés rencontrées par la Haute Autorité dans la mise en œuvre de cette obligation, au regard notamment de situations qui n'avaient pas été anticipées par le pouvoir réglementaire dans le décret du 1^{er} juillet 2014, et qui étaient valables tant pour les membres du Gouvernement que pour les membres d'autorités indépendantes.

Par exemple, certains assujettis auprès de la Haute Autorité se trouvaient dans l'impossibilité de conclure un mandat de gestion pour des actions dans des sociétés par actions simplifiées, les sociétés de gestion de portefeuille agréées par l'Autorité des marchés financiers refusant d'assurer une telle gestion qui représente peu d'intérêt en termes de rendement, les actions ne pouvant être vendues.

Afin d'y remédier, les nouvelles dispositions du décret élargissent les modalités de gestion sans droit de regard à la conclusion d'une fiducie ou d'une convention, avec un tiers qui exerce les droits attachés à la détention des instruments financiers non cotés.

Une seconde difficulté existait pour les conjoints des assujettis à l'obligation, mariés sous la communauté légale ou conventionnelle. Il arrive en effet que le conjoint détienne des instruments financiers nécessaires à l'exercice de son activité professionnelle. Or, la gestion de ces instruments aurait également dû être déléguée dans leur cas.

La Haute Autorité a admis que ces instruments financiers puissent être conservés en l'état dès lors que la société du conjoint n'intervient pas dans le secteur régulé par l'autorité dont est membre la personne assujettie. Cette possibilité est désormais entérinée par le décret, y compris dans l'hypothèse où les instruments financiers du conjoint auraient dû être placés sous mandat de gestion.

Les nouvelles dispositions du décret permettent également de tenir compte de la situation des membres des autorités indépendantes, autres que leurs présidents et vice-présidents, qui n'exercent pas leur mandat à temps plein. Certains de ces membres exercent une activité professionnelle subordonnée, par la loi, à la détention d'actions d'une société. Comme le collège de la Haute Autorité l'avait admis, les nouvelles dispositions autorisent « *la conservation en l'état du nombre d'actions strictement nécessaire pour remplir les conditions prévues par la loi* ».

87. Décret relatif à la gestion sans droit de regard des instruments financiers détenus par les membres du Gouvernement et les présidents et membres des autorités administratives indépendantes (AAI) et des autorités publiques indépendantes (API) intervenant dans le domaine économique.

Enfin, une dernière modalité de gestion sans droit de regard est ajoutée afin de tenir compte d'une difficulté rencontrée par la Haute Autorité. En matière fiscale, l'article 885 I *quater* du code général des impôts exonère d'impôt de solidarité sur la fortune, à concurrence des trois quarts de leur valeur, les parts ou actions de sociétés détenues par les salariés ou mandataires sociaux. Le contribuable doit alors s'engager à conserver ses titres pendant une durée minimale de six ans à compter de leur acquisition. Au terme de ce délai, l'intéressé reprend l'entière gestion de ses titres. Ainsi, dès lors que la détention des instruments financiers fait l'objet d'une obligation de conservation en l'état pour bénéficiaire d'un avantage prévu par la loi, l'intéressé aura la possibilité de déposer une déclaration de conservation en l'état à la Haute Autorité, assortie d'éléments justificatifs. Dès lors que ces instruments financiers sont à nouveau disponibles, alors le régime de droit commun s'applique.

Le décret du 9 août permet également la dématérialisation de la procédure de transmission des informations à la Haute Autorité, en obligeant les personnes concernées à utiliser le téléservice *ADEL* pour justifier des modalités de gestion de tels instruments financiers auprès de la Haute Autorité. Cette dernière a donc développé son téléservice *ADEL* afin de permettre cette télédéclaration. Le contrôle de l'obligation est ainsi facilité pour la Haute Autorité et sécurisé pour le déclarant.

En 2017, la Haute Autorité a échangé 70 courriers avec les membres d'autorités indépendantes afin de vérifier leur respect des obligations déclaratives ou, le cas échéant, de les leur rappeler. Elle a contrôlé 9 mandats de gestion passés par des membres d'autorités et une convention de délégation.

Le dispositif de gestion des instruments financiers sans droit de regard a été étendu par la loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires à certains agents publics et militaires, dont le niveau hiérarchique ou la nature des fonctions le justifient. Si la situation est réglée pour certains agents et fonctionnaires occupant des emplois civils (cf. décret n° 2017-547 du 13 avril 2017), le décret relatif aux fonctions occupées par les militaires n'a quant à lui pas encore été adopté.

4.5 Vers une publication plus rapide et en *open data* des déclarations

La publication des déclarations de patrimoine et d'intérêts des ministres, des députés, des sénateurs et des élus locaux, que ce soit sur le site internet ou en préfecture, constitue une étape essentielle de la mission de la Haute Autorité, en particulier au regard des objectifs de transparence de la vie publique et de prévention des conflits d'intérêts, et représente un travail de grande ampleur pour les services. En 2017, la Haute Autorité a publié 2 352 déclarations.

2 352 déclarations publiées en 2017



Les modalités de publicité des déclarations d'intérêts et de patrimoine

Déclarants	Publication des déclarations d'intérêts et des déclarations d'intérêts et d'activités	Publication des déclarations de situation patrimoniale
Membres du Gouvernement	Sur le site internet de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique	Sur le site internet de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique
Membres du collège de la Haute Autorité		Consultation en préfecture*
Parlementaires et députés européens		Pas de publication
Élus locaux		Pas de publication
Collaborateurs du Président de la République, du président de l'Assemblée nationale et du Sénat et membres des cabinets ministériels	Pas de publication	Pas de publication
Membres des autorités administratives indépendantes		
Personnes exerçant un emploi ou des fonctions à la décision du Gouvernement pour lesquelles elles ont été nommées en conseil des ministres		
Présidents et directeurs généraux d'organismes publics		
Agents publics visés par la loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires		

*à compter du renouvellement de 2020 pour les députés européens

La question récurrente des délais légaux de publication

Les lois du 11 octobre 2013 et leur décret d'application fixent les modalités et le calendrier de la publication des déclarations. Les textes octroient à l'administration fiscale un délai d'un mois pour envoyer à la Haute Autorité son avis sur les déclarations des ministres et des parlementaires que cette dernière lui a transmises. À la réception de cet avis, la Haute Autorité dispose d'un délai de trois mois pour rendre les déclarations publiques.

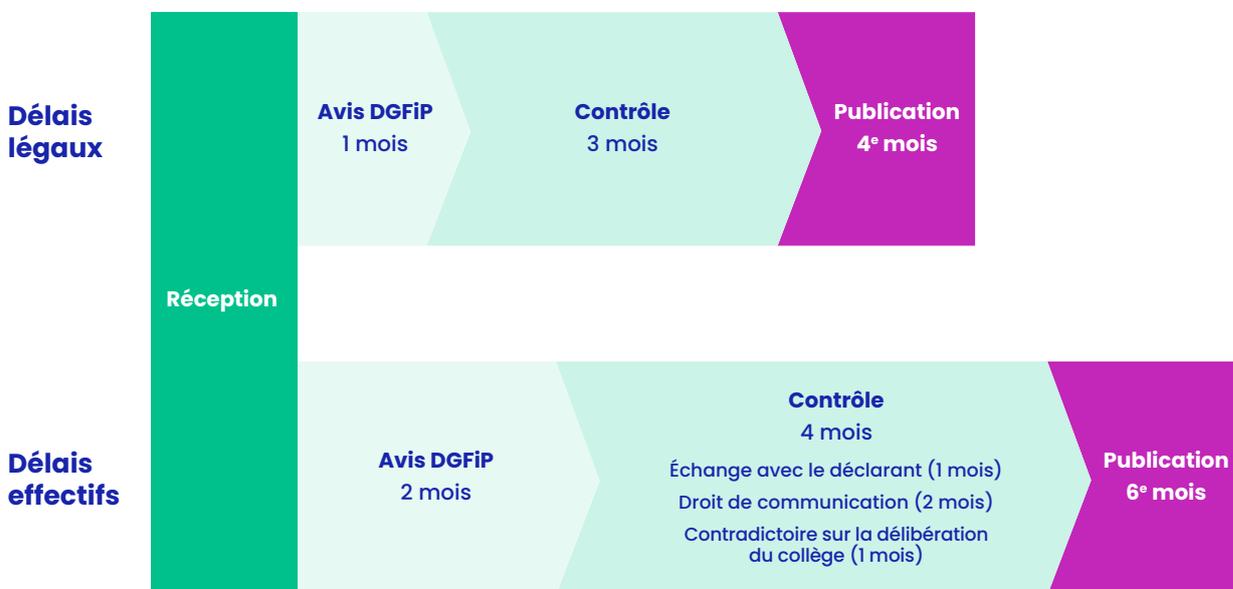
Ce délai de trois mois est irréaliste au regard du temps du contrôle: vérification des avis, demande d'information complémentaire au déclarant avec un délai de réponse raisonnable, dialogue contradictoire avec le déclarant, éventuellement nomination d'un rapporteur et demande d'information via le droit de communication.

Les différents éléments allongeant la procédure ont été présentés dans le précédent rapport d'activité et sont toujours valables pour le contrôle effectué au cours de l'année 2017. Tout comme les députés sortants, dont 13,5% avaient déposé leur déclaration de patrimoine de fin de mandat en retard, une part importante des députés entrants (14,4%) a fait ses déclarations après l'expiration des délais prévus. Ces retards allongent d'autant la transmission des déclarations à l'administration fiscale et la réception des avis. L'administration fiscale a augmenté, dès 2016, les moyens alloués à la production de ces avis pour la Haute Autorité au sein d'une brigade dédiée de la direction nationale des vérifications de situations fiscales. Cette brigade est en mesure de délivrer une centaine d'avis par semaine. Pour 577 députés, il faut donc deux mois environ pour que la Haute Autorité soit destinataire de l'ensemble des avis, alors que le délai prévu par la loi est d'un mois. Les échanges avec les déclarants, en particulier les demandes d'informations complémentaires, induisent des délais supplémentaires qui ne peuvent être réduits. Par exemple, le temps moyen pour l'exercice du droit de communication auprès d'une banque est de 40 jours. La Haute Autorité octroie, en moyenne, 25 jours au déclarant lors d'une demande d'information, afin que la personne puisse, le cas échéant, se procurer les documents complémentaires.

Pour les dossiers les plus complexes, la Haute Autorité est amenée à solliciter plusieurs fois le déclarant, et le délai d'instruction peut alors être étendu à 6 mois à compter de la réception de l'avis de la DGFIP. L'exercice par la Haute Autorité d'un droit de communication autonome permettrait de réduire les délais d'instruction et donc, par ricochet, de publication.

Avant de joindre une appréciation à une déclaration ou de transmettre un dossier au parquet, la Haute Autorité sollicite les observations du déclarant, à la fois avant le passage de son dossier devant le collège et après une première délibération, dans les 15 jours. Ces observations sont examinées par le collège lors de sa deuxième délibération, définitive, ce qui ajoute un délai supplémentaire pouvant aller jusqu'à un mois, le collège se réunissant tous les 15 jours.

Comparaison des délais légaux et effectifs moyens de contrôle d'une déclaration de patrimoine

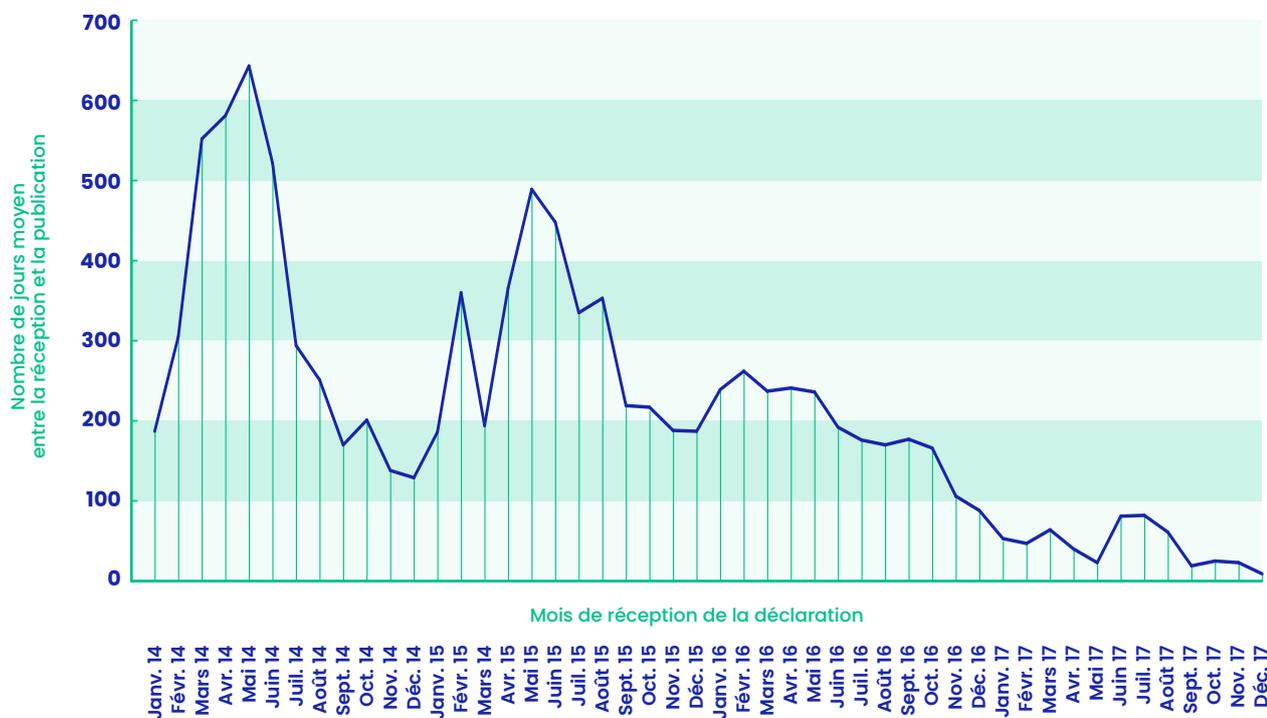


Les délais incompressibles présentés ci-dessus pour les déclarations de patrimoine ne sont pas transposables aux déclarations d'intérêts, pour lesquelles il n'y a pas d'avis de la DGFIP par exemple. La Haute Autorité a réussi à progressivement réduire le délai moyen entre la réception et la publication d'une déclaration d'intérêts. Le graphique ci-après présente le nombre de jours entre la date de dépôt d'une déclaration d'intérêts (ou d'une déclaration d'intérêts et d'activités d'un parlementaire, ou d'une déclaration d'intérêts modificative) et le jour de sa publication sur le site internet de la Haute Autorité.

88. À l'exception des déclarations d'intérêts des membres du Gouvernement ou des parlementaires, publiées par lot cohérent.

Ainsi, le délai moyen de publication d'une déclaration d'intérêts est passé de plus de 400 jours en 2014 à moins de 50 jours en 2017. Les déclarations d'intérêts (notamment celle des élus locaux et les déclarations d'intérêts modificatives) sont publiées au fil de l'eau⁸⁸.

Nombre de déclarations reçues par la Haute Autorité depuis 2014



La publication de déclarations d'intérêts reçues en 2014

En 2017, la Haute Autorité a continué la publication de déclarations d'intérêts des élus locaux reçues en 2014. Le nombre particulièrement élevé de déclarations reçues en 2014 en raison des dispositions transitoires d'entrée en vigueur de la loi - près de 18 000 déclarations - n'avait pas permis à la Haute Autorité d'épuiser le stock en une année, d'autant plus que les services étaient en cours de constitution. C'est pourquoi il restait encore, à la fin de l'année 2016, quelques déclarations d'intérêts de membres d'exécutifs locaux qui n'avaient pas encore été publiées.

Il reste encore un peu plus de 300 déclarations d'intérêts de membres d'établissements publics de coopération intercommunale et une vingtaine de déclarations de membres de collectivités territoriales à statut particulier déposées en 2014 et qui pourraient faire l'objet d'une publication en 2018, les mandats étant encore en cours.

Une publication en open data des déclarations reçues en 2017

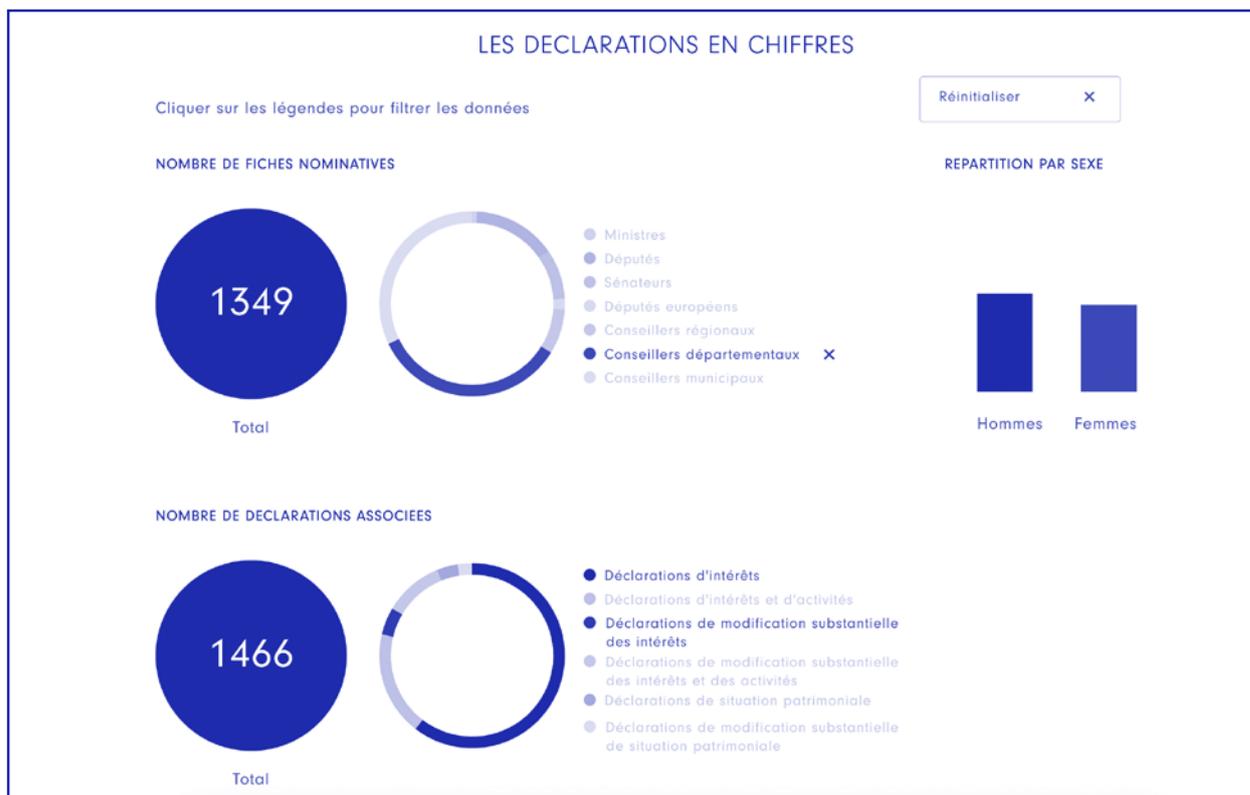
Conformément à l'engagement pris dans le cadre du partenariat pour un Gouvernement ouvert⁸⁹, la Haute Autorité a publié dans un format XML, en *open data*, l'ensemble des déclarations reçues en 2017, soit 1217 fichiers XML. Ce format permet à tous les réutilisateurs qui le souhaitent de réutiliser ces données et de les exploiter.

89. Voir troisième partie du présent rapport.

Cette évolution a été permise par la télédéclaration, obligatoire depuis le 15 octobre 2016. Le téléservice ADEL, disponible sur le site internet de la Haute Autorité, doit être utilisé par l'ensemble des déclarants. Il est à la fois simple d'utilisation et sécurisé. Depuis la fin de l'année 2016, le téléservice dispose d'une version « ADEL Access » pour les personnes en situation de handicap.

La publication des déclarations en version XML représente une amélioration considérable pour l'appropriation par les citoyens des déclarations de leurs représentants. En effet, auparavant, les déclarations étaient publiées dans un format PDF difficilement exploitable.

La Haute Autorité propose sur son site internet une consultation enrichie, en permettant au visiteur d'avoir une vision d'ensemble des déclarations disponibles, mais aussi de sélectionner les déclarations par type de déclarations ou de déclarant, en fonction du mandat ou du sexe.



La publication dans un format ouvert permet aux citoyens de participer plus facilement au travail de détection et de prévention des conflits d'intérêts des responsables publics. Ce format ouvre également des possibilités d'exploitation nouvelle par les journalistes, les chercheurs ou les citoyens qui veulent mieux connaître les élus, leurs parcours et profils et leurs intérêts.

Exemple d'une première réutilisation des déclarations d'intérêts et d'activités des députés

L'obtention d'un fichier consolidé sur l'ensemble des éléments contenus dans les déclarations d'intérêts et d'activités des nouveaux députés, grâce au format ouvert, permet d'extraire des informations inédites.

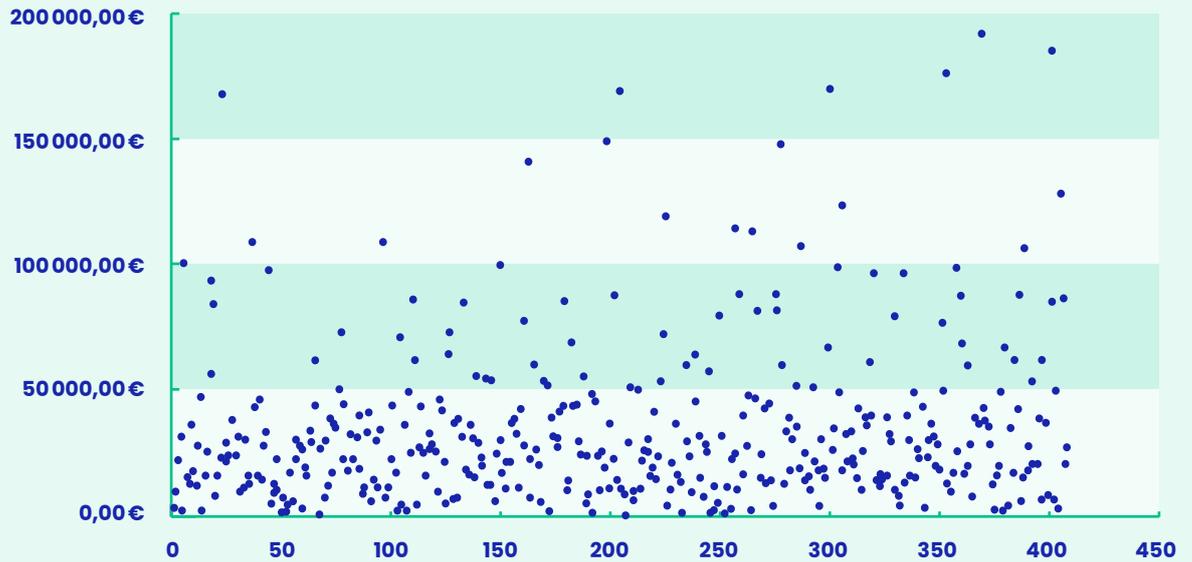
Par exemple, 35 députés précisent dans leur déclaration qu'ils conservent une ou plusieurs activités en parallèle de leur mandat.

Une recherche par terme permet de découvrir que 17 députés mentionnent des activités passées de « consultant ».

Les députés exercent en moyenne 1,5 mandat d'élu supplémentaire. Si 217 d'entre eux n'en déclarent aucun, certains en déclarent jusqu'à 9 au moment de l'élection (président de syndicat mixte, conseiller communautaire, adjoint au maire, etc.)

Si l'on s'intéresse aux rémunérations déclarées dans les années précédant les fonctions, par exemple sur l'année 2016, on apprend que les nouveaux députés gagnaient en moyenne 40 028,53 € annuels. Il y a un biais à prendre en compte pour cette moyenne puisque les rémunérations touchées en tant qu'élu sont déclarées dans une autre rubrique et ne sont donc pas comptabilisées. C'est souvent pour cette raison que certains députés n'ont pas de rémunération en 2016. Si on ôte les députés sans rémunération déclarée en 2016, la moyenne est de 54 423 € en 2016.

Rémunérations déclarées en 2016 (revenus >0 et <200 000€)





Partie II
**Le déploiement
du registre
des représentants
d'intérêts
dans des
délais contraints**

1. Un cadre législatif et réglementaire complexe

- 1.1 L'un des dispositifs législatifs les plus larges au monde 87
- 1.2 Un décret d'application qui affaiblit l'intention du législateur 88

2. Le lancement du dispositif dans des délais contraints

- 2.1 La nécessité d'un étalement dans le temps de l'entrée en vigueur du dispositif 92
- 2.2 Apporter les réponses juridiques 95
- 2.3 Créer un téléservice de qualité 98
- 2.4 Répondre aux besoins d'accompagnement 100

3. Des enjeux complexes pour l'ensemble des parties prenantes

- 3.1 Un dispositif difficile à appréhender pour les représentants d'intérêts 102
- 3.2 Un dispositif utile pour la profession 105
- 3.3 Le répertoire public: réussir l'appropriation par les responsables publics et les citoyens 108

90. « Rien n'est plus dangereux que l'influence des intérêts privés dans les affaires publiques, et l'abus des lois par le gouvernement est un mal moindre que la corruption du législateur, suite infaillible des vues particulières », Jean-Jacques Rousseau, *Du contrat social*, livre III, chap. IV.

La conception française de la souveraineté, héritée notamment de Rousseau, a longtemps exclu que des « *vues particulières* »⁹⁰ puissent contribuer à la formation de la loi, expression de la volonté générale. Cette vision a distillé une défiance durable envers les représentants d'intérêts. Le refus de reconnaître leur existence explique en partie que la première législation relative à ces derniers ne soit intervenue qu'en 2016, 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.

Depuis le 1^{er} juillet 2017, la loi prévoit que les acteurs socio-économiques qui cherchent à influencer sur le contenu d'une décision publique en entrant en communication avec des responsables publics sont tenus de s'inscrire sur un « *répertoire numérique des représentants d'intérêts* », dans lequel ils doivent donner des informations sur leur organisation, leurs actions de lobbying et les moyens qui y sont consacrés.

Si le texte impose des obligations aux représentants d'intérêts, il apporte également une première reconnaissance de cette activité et des professionnels qui l'exercent. Correctement encadrée, respectant une déontologie adaptée à ses enjeux, la représentation d'intérêts est une activité légitime, qui contribue à la « *réflexion collective* »⁹¹ dans une démocratie moderne.

91. « Les représentants d'intérêts, par leur action, contribuent à la réflexion collective. Ils constituent des relais d'opinion utiles et nécessaires, que le Gouvernement et le législateur doivent écouter. Leurs informations et leurs arguments doivent donc être pris en considération. », Michel Sapin, extrait du discours ouvrant la discussion générale sur le projet de loi, première séance du lundi 6 juin 2016, Assemblée nationale.

Le dispositif adopté par le législateur français englobe un champ particulièrement vaste et s'avère complexe à appréhender. La Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, chargée de mettre en œuvre le répertoire et de contrôler le respect, par les représentants d'intérêts, de leurs obligations déclaratives et déontologiques, a porté une attention particulière, en cette année d'entrée en application, à l'explicitation du dispositif et à l'association des principaux acteurs concernés.

Cela constituait un véritable défi, les délais d'entrée en vigueur de la loi ayant été particulièrement contraints. L'appropriation du dispositif par les représentants d'intérêts, mais également l'utilisation des données du répertoire, tant par les responsables publics que par les citoyens, sont des enjeux majeurs pour la réussite du répertoire, six mois après son lancement.

1. Un cadre législatif et réglementaire complexe

Si certains pays membres de l'OCDE régulent le lobbying depuis les années 1950 (Etats-Unis, Allemagne), le mouvement s'est particulièrement accéléré depuis le milieu des années 2000 (onze pays entre 2005 et 2014). Par ailleurs, au sein de l'Union européenne, sept pays⁹² ont adopté une législation nationale encadrant les activités de représentation d'intérêts et quatre autres⁹³ ont choisi une réglementation plus souple, avec un registre facultatif.

92. France, Irlande, Lituanie, Autriche, Pologne, Slovénie, Royaume-Uni. Source: European Parliamentary Research service.

93. Allemagne, Croatie, Italie, Roumanie. Source: ibid.

Comment le lobbying est-il régulé dans les pays membres de l'Union européenne ?

Pays avec une
législation pour le lobbying

Pays avec registres
obligatoires

Pays avec registres
facultatifs



Source: European Parliamentary Research service.

Le registre de transparence européen

Le premier registre des lobbyistes européens est entré en vigueur en 2011, suite à un accord entre le Parlement européen et la Commission européenne. L'inscription était facultative mais incitative: elle donnait aux inscrits des avantages, comme l'octroi d'un badge d'accès au Parlement européen.

En 2014, le dispositif est renforcé par le président de la Commission européenne, qui interdit aux commissaires, aux membres de leur cabinet et aux directeurs généraux de la Commission de rencontrer les représentants d'intérêts qui ne sont pas inscrits sur le registre. De plus, les membres de la Commission et leurs cabinets publient des informations sur leurs réunions ou rendez-vous avec des organisations professionnelles ou des représentants d'intérêts sur toutes les questions liées à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques de l'UE.

En décembre 2016, la Commission européenne a proposé de renforcer la portée de ce registre, via un nouvel accord interinstitutionnel, qui suggère de rendre obligatoire l'inscription, et d'intégrer le Conseil de l'Union européenne dans le dispositif.

Les négociations débutent en 2018, mais la proximité de l'échéance électorale de 2019 fait craindre qu'aucun accord ne soit entériné avant cette date.

Au 1^{er} janvier 2018, le registre de transparence européen comptait 11 160 inscrits.

94. Notamment suite au rapport parlementaire de Christophe Sirugue: Rapport du groupe de travail sur les lobbies à l'Assemblée nationale, 27 février 2013.

En France, une réglementation embryonnaire a été adoptée en 2009 à l'Assemblée nationale, avec la création d'un registre des représentants d'intérêts facultatif, transposé par le Sénat en 2010. En 2013, un code de conduite des représentants d'intérêts⁹⁴ a précisé les règles pour l'Assemblée. En dépit d'un nombre limité d'inscrits, ces deux registres représentaient un progrès, à la fois en instaurant un début de transparence sur cette activité et en encadrant pour la première fois les relations d'influence via une autre approche que celle de la répression pénale (trafic d'influence, prise illégale d'intérêts, corruption), peu adaptée aux enjeux du lobbying.

Le dispositif créé par la loi du 9 décembre 2016, plus ambitieux, apparaît, au regard des choix faits par les autres pays, comme l'un des plus larges au monde, bien que la volonté du législateur ait été affaiblie par le décret n° 2017-867 du 9 mai 2017, s'agissant en particulier du contenu des informations à déclarer.

1.1 L'un des dispositifs législatifs les plus larges au monde

Le rapport « Renouer la confiance publique »⁹⁵, remis au Président de la République en janvier 2015, plaide en faveur d'une modernisation des relations entre les représentants d'intérêts et les responsables publics, grâce à l'adoption d'une législation adaptée, et en particulier d'un répertoire numérique obligatoire, commun aux assemblées et au Gouvernement. Il préconisait un dispositif permettant de restituer l'empreinte normative, afin de rendre lisible le processus législatif pour le citoyen, de lui permettre de savoir comment une norme a été adoptée et quels acteurs ont participé à son élaboration. En effet, la version définitive d'une législation résulte de multiples facteurs, au premier rang desquels figurent les tentatives d'influences exercées par les acteurs concernés auprès des décideurs publics (parlementaires, membres du Gouvernement, membres de cabinets ministériels, etc.).

Le dispositif adopté *in fine* par le législateur français s'éloigne de cet objectif premier, en étendant notamment le périmètre du registre à l'ensemble de la sphère publique, nationale et locale. Ce champ d'application extrêmement vaste, tant au niveau des décisions publiques concernées qu'à celui des décideurs publics inclus, porte en germe le risque de dilution de son efficacité.

Sur certains aspects, l'acception englobante retenue par le législateur français fait écho aux recommandations internationales⁹⁶ qui préconisent par exemple d'inclure aussi bien les représentants d'intérêts employés par des cabinets de consultants que ceux travaillant directement pour les entreprises, ou pour des groupes d'intérêts à but non lucratif (ONG, associations, etc.). En revanche, le champ large des responsables publics et des décisions publiques concernées par le répertoire se singularise par rapport à certains exemples étrangers, qui réduisent aux autorités nationales la sphère de leur registre. Ainsi, en Allemagne, seuls les membres du Bundestag et du Gouvernement fédéral sont pris en compte; en Australie, le registre concerne uniquement les représentants du Gouvernement.

À l'inverse, dans le dispositif français, les décisions publiques faisant l'objet d'actions d'influence et devant être déclarées dans le registre vont bien au-delà de la loi et du règlement. Sont ainsi concernés les marchés publics, contrats de concessions, actes normatifs pris par des autorités administratives et publiques indépendantes, certaines nominations, etc.⁹⁷.

95. Renouer la confiance publique, Jean-Louis Nadal, 2015, p. 61 et suivantes.

96. Voir notamment les recommandations de l'OCDE relatives au lobbying: « Les règles et lignes directrices devraient viser principalement les personnes qui perçoivent une rémunération pour l'exercice d'activités de lobbying, comme les lobbyistes appartenant à des cabinets de consultants et les lobbyistes exerçant en interne au sein des entreprises. Mais la définition des activités de lobbying devrait également être envisagée dans une optique plus large et plus inclusive afin d'assurer des règles du jeu équitables aux groupes d'intérêts, opérant ou non dans un but lucratif, qui cherchent à influencer les décisions publiques. »

97. La liste des décisions publiques est détaillée au point I.2.1.4 des lignes directrices relatives au répertoire des représentants d'intérêts, disponibles sur le site internet de la Haute Autorité.

98. La loi fixe la liste exhaustive des responsables publics à l'égard desquels une communication peut constituer une action de représentation d'intérêts. Jusqu'au 30 juin 2018, il s'agit uniquement des personnes suivantes : les membres du Gouvernement ; les membres des cabinets ministériels et les collaborateurs du Président de la République ; les députés, les sénateurs et leurs collaborateurs (Assemblée nationale – Sénat) ; le Président de l'Assemblée nationale, le Président du Sénat et leurs membres de cabinet (Assemblée nationale – Sénat) ; les agents des services de l'Assemblée nationale et du Sénat, dont la liste figure sur le site internet de chaque assemblée ; les membres des collèges et des commissions des sanctions des autorités administratives et publiques indépendantes ; les directeurs généraux, secrétaires généraux, ainsi que leurs adjoints, des mêmes autorités ; les personnes titulaires d'un emploi à la décision du Gouvernement pour lequel elles ont été nommées en Conseil des ministres. À compter du 1^{er} juillet 2018, seront également visés les titulaires de certaines fonctions exécutives locales et d'autres agents publics, notamment certains chefs de services et sous-directeurs au sein des administrations centrales.

99. La liste des responsables publics est détaillée au point I.2.1.2 des lignes directrices relatives au répertoire des représentants d'intérêts, disponibles sur le site internet de la Haute Autorité.

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

De même, le champ des responsables publics auprès desquels les représentants d'intérêts interviennent couvre plus de 10 000 personnes⁹⁸ et recoupe largement celui des responsables soumis aux obligations de déclarations de patrimoine et d'intérêts auprès de la Haute Autorité : membres du Gouvernement et leurs collaborateurs, parlementaires, hauts fonctionnaires, personnes nommées en Conseil des ministres, etc⁹⁹.

Ce champ, limité, dans un premier temps, en 2017 aux décideurs exerçant des responsabilités nationales (membres du Gouvernement, parlementaires, etc.), sera considérablement élargi par l'extension aux principaux responsables publics locaux au 1^{er} juillet 2018. Accompagner ces nouveaux assujettis, répondre aux demandes d'aide et contrôler le respect des obligations déontologiques sur l'ensemble du territoire, alors même que les effectifs des services de la Haute Autorité restent plafonnés à cinquante agents en 2018, sera particulièrement difficile.

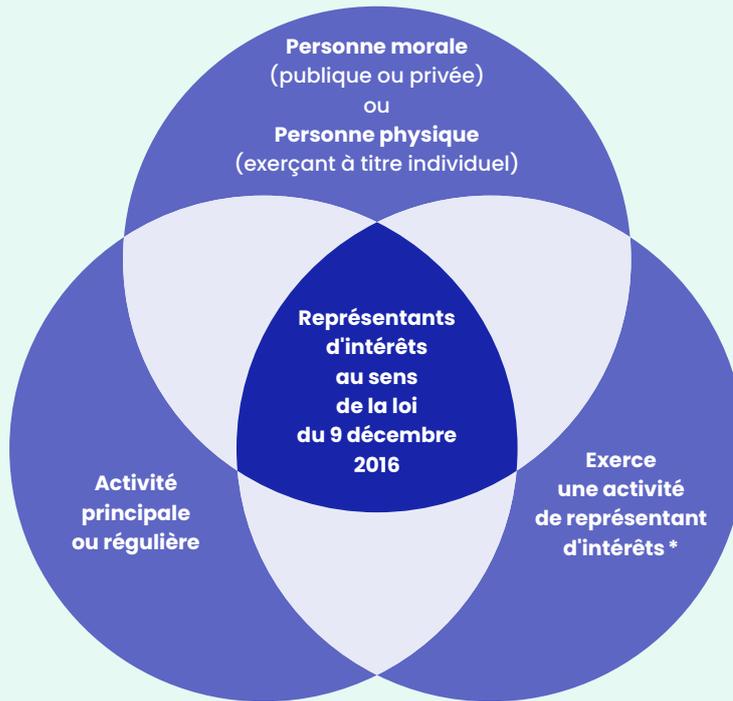
Cette extension aura en outre pour effet de faire peser des obligations déclaratives disproportionnées sur des petites et moyennes entreprises ou sur des associations locales qui ne mènent aucune action de représentation d'intérêts au niveau national, et sont donc pour l'instant exclues du dispositif, mais peuvent régulièrement entrer en contact avec les élus et fonctionnaires de leur territoire, par exemple pour solliciter des subventions ou des autorisations. Ces organismes, dont les moyens matériels et humains sont souvent limités, seront dès lors dans l'obligation de mettre en œuvre les mêmes outils, pour suivre l'intégralité de leurs contacts avec les responsables publics, que les grandes entreprises qui mènent des actions au niveau national, afin de pouvoir adresser chaque année à la Haute Autorité le bilan des actions menées.

Cette extension aux relations quasi quotidiennes qui se nouent entre collectivités locales et acteurs de la société risque enfin d'amoin-drir la lisibilité de ce dispositif, en augmentant de manière importante le nombre d'entités inscrites au répertoire, alors même que la plupart d'entre elles n'entretiennent que des relations au niveau local.

1.2 Un décret d'application qui affaiblit l'intention du législateur

La Haute Autorité a publié sur son site internet son avis¹⁰⁰ du 5 avril 2017 sur le projet de décret relatif au répertoire numérique des représentants d'intérêts. Le collège souligne dans cette délibération que le projet affaiblit les intentions du législateur sur plusieurs points, en raison notamment de ses exigences extrêmement réduites quant au niveau de détail et au rythme de transmission des informations demandées aux représentants d'intérêts, qui font obstacle à l'accomplissement de l'objectif principal du répertoire, à savoir permettre aux citoyens de comprendre le processus d'élaboration des décisions publiques.

Le représentant d'intérêts au sens de la loi et du décret : 3 conditions cumulatives



* entre en contact avec des responsables publics pour influencer leurs décisions

- Une personne morale (entreprise, qu'elle soit publique ou privée, cabinet d'avocats, société de conseil, syndicat, association, fondation...); ou une personne physique, qui exerce une activité professionnelle à titre individuel, par exemple un consultant ou un avocat indépendant.
- Dont un dirigeant, un employé ou un membre exerce des actions de représentation d'intérêts et prend l'initiative de contacter un responsable public pour influencer sur une décision publique.
- Une activité exercée de façon principale ou régulière. Il s'agit d'une activité principale si la personne consacre plus de la moitié de son temps, sur une période de six mois, à préparer, organiser et réaliser des actions de représentation d'intérêts. Il s'agit d'une activité régulière si elle a réalisé à elle seule plus de dix actions d'influence au cours des 12 derniers mois.

La quasi-totalité des observations formulées par l'avis du 5 avril 2017 n'ayant pas été prises en compte par le pouvoir réglementaire, elles demeurent valables pour le décret finalement adopté le 9 mai 2017.

En premier lieu, les critères retenus par le décret pour définir tant un représentant d'intérêts qu'une action de représentation d'intérêts sont particulièrement complexes à appliquer, comme par exemple la comptabilisation de dix actions pour distinguer une activité régulière ou la caractérisation d'une activité principale de représentation d'intérêts.

101. Le neuvième alinéa de l'article 18-3 de la loi du 11 octobre 2013 renvoie au pouvoir réglementaire le soin de fixer « le rythme » des communications des représentants d'intérêts à la Haute Autorité, et le 3^o du même article ne fait référence à une déclaration annuelle que s'agissant des « dépenses liées [aux] actions de représentation d'intérêts » et non des actions elles-mêmes.

En deuxième lieu, le rythme annuel de communication des activités d'influence entreprises ne correspond à aucune exigence légale¹⁰¹ et s'avère bien trop faible pour assurer l'efficacité du dispositif. La plupart des pays étrangers qui ont mis en place un dispositif similaire ont opté pour un rythme de communication plus soutenu, trois fois par an en Irlande et quatre fois par an aux États-Unis par exemple. La Haute Autorité suggérerait en conséquence d'opter pour un rythme de communication semestriel, qui aurait permis de ménager un équilibre entre l'utilité de ces communications, pour éclairer le débat public, et la contrainte administrative qu'elles créent pour les représentants d'intérêts.

Enfin, s'agissant des informations devant être déclarées par les représentants d'intérêts, la Haute Autorité considère que la liste retenue par le décret a pour effet de restreindre de manière excessive la portée du dispositif législatif. L'intention du législateur était claire en la matière, en exigeant que les données déclarées soient suffisamment précises pour que les citoyens puissent comprendre l'élaboration des décisions publiques et le Conseil constitutionnel a validé cette perspective, sous réserve que chaque action de représentation d'intérêts ne soit pas individuellement déclarée¹⁰². Les exemples¹⁰³ étrangers démontrent qu'il est possible de rendre publiques des informations plus nombreuses que celles envisagées par le décret sans compromettre le bon fonctionnement des pouvoirs publics ni l'activité des représentants d'intérêts.

102. Décision n°2016-741 DC du 8 décembre 2016. Sur les informations qui doivent être communiquées à la Haute Autorité par les représentants d'intérêts, le Conseil constitutionnel précise que cette obligation porte sur des données d'ensemble et des montants globaux.

103. Le registre irlandais par exemple, ou bien encore le registre de l'Assemblée nationale au Chili, qui rend public l'ensemble des rendez-vous des députés avec les représentants d'intérêts, avec le lieu précis, la date et l'objet: <https://bit.ly/2ugjrx3>

Ainsi, auraient pu utilement être ajoutées les informations suivantes:

- les décisions publiques sur lesquelles ont porté les actions de représentation d'intérêts;
- la période pendant laquelle les différentes actions de représentation d'intérêts ont été entreprises;
- quelles personnes physiques, au sein de la personne morale, se sont effectivement livrées aux différentes actions de représentation d'intérêts;
- la fonction exercée par le ou les responsables publics avec lesquels les représentants d'intérêts sont entrés en contact.

En réduisant considérablement le niveau de détails des informations qui doivent être communiquées et en ne permettant pas aux citoyens d'obtenir facilement l'empreinte normative, c'est-à-dire l'ensemble des contributions et influences sur la norme, le décret a ainsi fortement limité la portée du dispositif.

Afin de revenir à cet objectif premier de disposer de l'empreinte normative, pour la loi et le règlement, le registre pourrait être recentré sur ces deux types de normes, au lieu des multiples décisions publiques concernées par le dispositif actuel. Cette focalisation devrait s'accompagner d'une véritable transparence grâce à un niveau de détails bien plus avancé des informations sur les actions de représentation d'intérêts menées en vue d'influer sur la loi et le règlement (les responsables publics contactés, la date et l'objet précis des rendez-vous effectués par exemple).

Accélérer le rythme de communication des éléments à la Haute Autorité, détailler les informations relatives aux actions menées donnerait au dispositif tout son sens et serait davantage en accord avec l'intention du législateur. Combinées à un champ d'application du répertoire resserré autour de la loi et des décideurs publics nationaux, cette évolution permettrait d'obtenir la restitution de l'empreinte normative et de justifier pleinement l'existence du répertoire.

Proposition n° 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.

2.

Le lancement du dispositif dans des délais contraints

2.1 La nécessité d'un étalement dans le temps de l'entrée en vigueur du dispositif

Adoptée en lecture définitive en novembre 2016 et promulguée le 9 décembre, la loi relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique prévoyait une entrée en vigueur du répertoire numérique des représentants d'intérêts « *le premier jour du sixième mois suivant la publication du décret en Conseil d'Etat prévu à l'article 18-8 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique et, au plus tard, le 1^{er} juillet 2017* »¹⁰⁴. Le décret ayant été publié tardivement, le 9 mai 2017, la période transitoire n'a duré en pratique que deux mois, au lieu des six prévus par le législateur.

104. Article 25 de la loi du 9 décembre 2016.

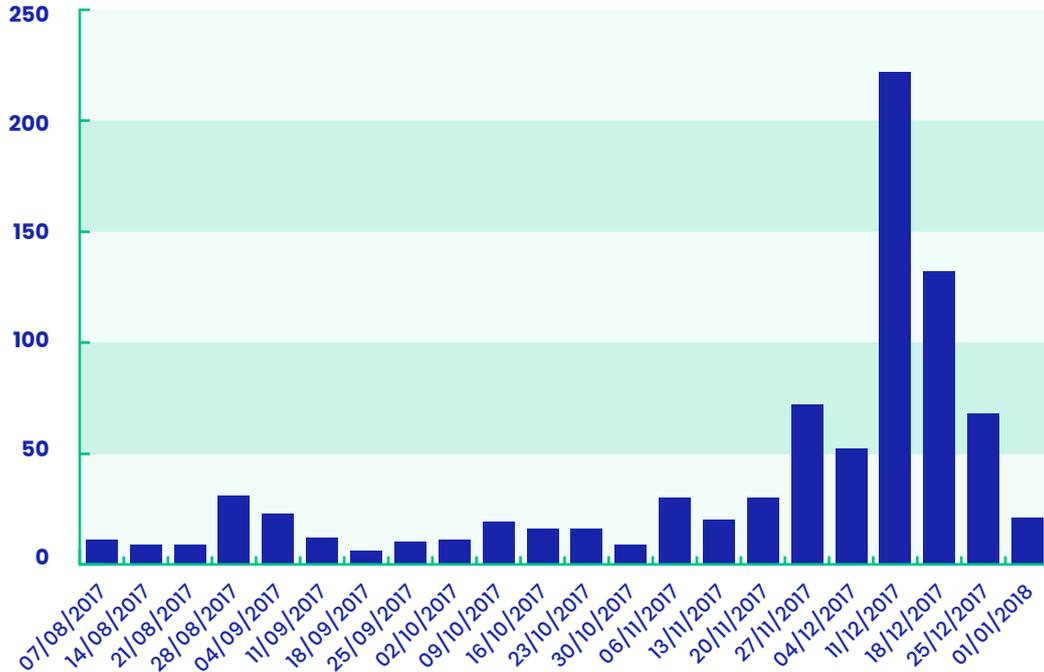
Ce délai extrêmement resserré rendait impossible la publication par la Haute Autorité de lignes directrices complètes détaillant les obligations des représentants d'intérêts, ni la diffusion d'une information appropriée, suffisamment en amont du 1^{er} juillet pour que les intéressés aient le temps de s'approprier ces nouvelles dispositions. C'est pourquoi le collège de la Haute Autorité a été contraint de décaler la date limite d'inscription, initialement prévue à deux mois après l'entrée en vigueur, soit le 1^{er} septembre 2017, ainsi que l'entrée en vigueur des sanctions, et de ménager, pour l'ensemble de l'année 2017, une période de rodage.

En conséquence, les représentants d'intérêts avaient jusqu'au 31 décembre 2017 pour s'inscrire sur le répertoire et les premières déclarations annuelles d'activités sur les actions menées en 2017, qui devront être rendus publiques avant le 30 avril 2018, ne feront l'objet d'aucune procédure de sanction en cas de manquements éventuels.

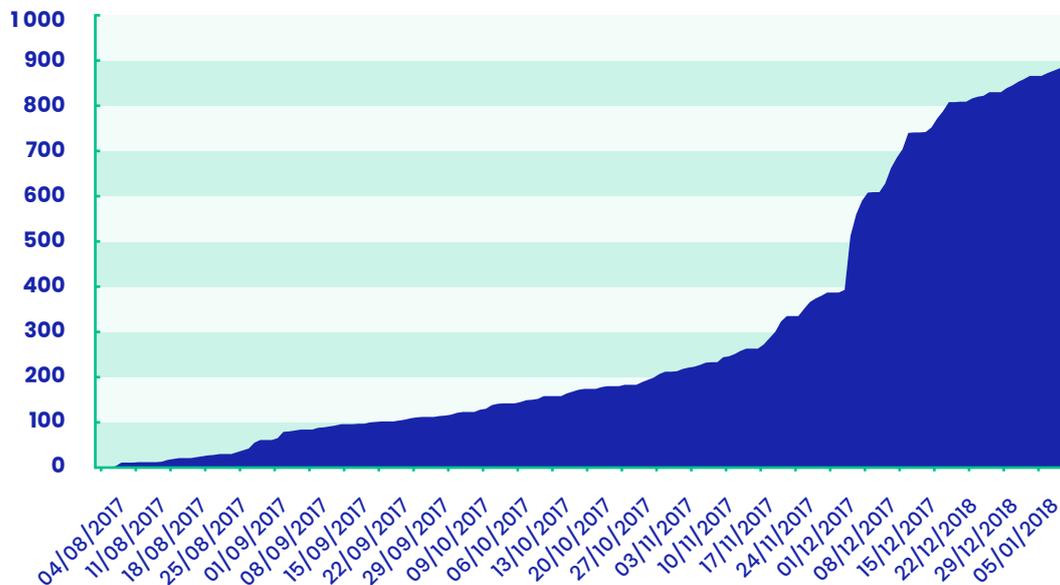
Malgré cette forte contrainte temporelle, la Haute Autorité a été en mesure de fournir un téléservice fonctionnel dès le 3 juillet 2017, permettant aux représentants d'intérêts de commencer à s'inscrire.

Ce graphique présente le nombre d'inscriptions au répertoire par semaine à partir de la date de mise en service du dispositif. Le pic d'inscription autour du 11 décembre s'explique en partie par une relance de la Haute Autorité envoyée cette semaine-là, afin d'inciter les représentants d'intérêts dont la procédure d'inscription était en cours, à la finaliser. Au terme de cette première période d'inscription, 816 représentants d'intérêts étaient enregistrés dans le répertoire.

Évolution des flux d'inscription au répertoire



Évolution du nombre total d'inscrits au répertoire



La coordination avec les répertoires existants

Depuis l'entrée en vigueur du registre des représentants d'intérêts, les services de la Haute Autorité ont été amenés à rencontrer individuellement les déontologues de l'Assemblée et du Sénat, et ce essentiellement afin d'assurer une transition vers le répertoire de la Haute Autorité en ce qui concerne l'Assemblée, et de mieux appréhender le dispositif du Sénat, qui a choisi de conserver son propre registre.

Au courant de l'été, avant la pleine effectivité du registre sur le site internet de la Haute Autorité, cette dernière a transmis aux services de l'Assemblée la liste des représentants d'intérêts inscrits mais dont les identités n'étaient pas encore publiées, afin que ceux-ci puissent se voir délivrer un badge d'accès à l'Assemblée. En effet, il fallait assurer une transition, l'Assemblée nationale ayant mis fin à son propre registre. Depuis l'entrée en service du répertoire sur le site de la Haute Autorité, les services de l'Assemblée se réfèrent directement aux données en ligne sur hatvp.fr.

Par ailleurs, les services de la Haute Autorité ont rencontré à plusieurs reprises les équipes du secrétariat commun chargé du registre de transparence européen, ainsi que le directeur en charge du répertoire pour le Parlement européen, essentiellement afin de disposer d'un retour d'expérience sur la mise en œuvre antérieure d'un dispositif de transparence du lobbying.

105. L'ensemble des informations à communiquer est détaillé dans les lignes directrices. Au moment de la rédaction du présent rapport d'activité, les premiers rapports des représentants d'intérêts n'avaient pas encore été reçus.

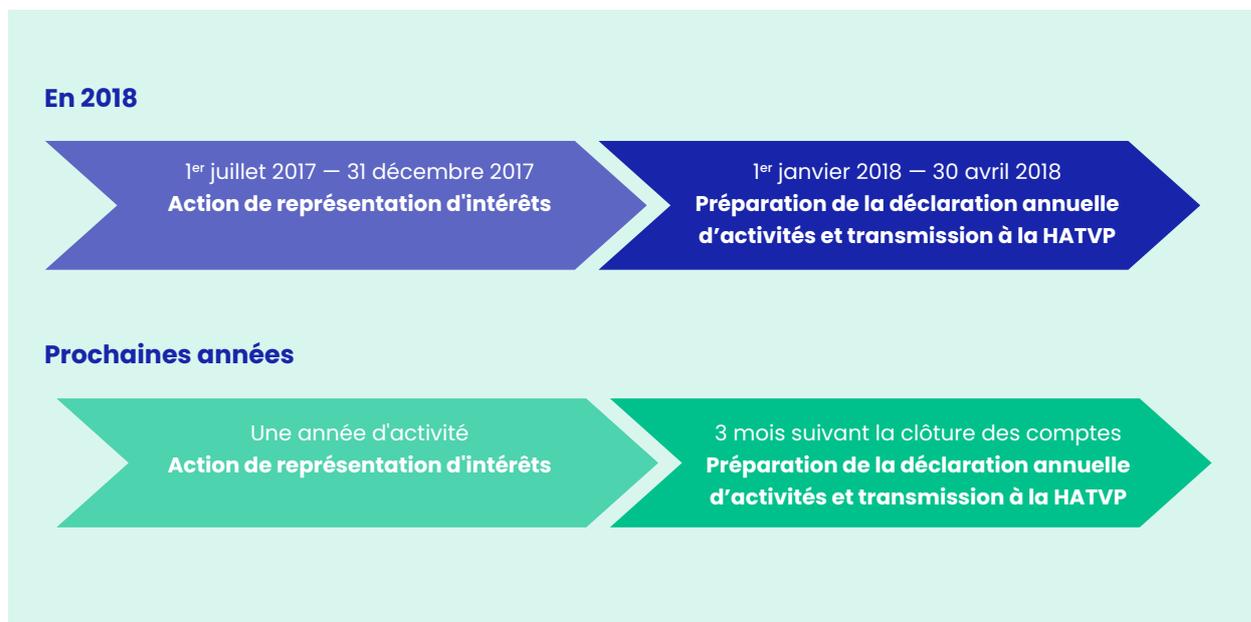
106. Les domaines correspondent à des sous-catégories des champs des activités des représentants d'intérêts. Par exemple, au sein du secteur « Emploi, solidarité », la Haute Autorité propose 4 domaines : droit du travail, dialogue social, assurance chômage, retraites. Au sein du champ « santé », la Haute Autorité propose 5 domaines : système de santé et médico-social, soins et maladies, médicaments, prévention, remboursements. L'ensemble des domaines sont disponibles en annexe des lignes directrices.

Au cours du premier trimestre 2018, les représentants d'intérêts inscrits ont publié sur le répertoire leurs déclarations sur les actions de représentations d'intérêts effectuées au cours du second semestre 2017. Ces déclarations doivent notamment contenir¹⁰⁵ :

- les questions sur lesquelles ont porté les actions de représentation d'intérêts (objet et domaine d'intervention – 117 domaines¹⁰⁶ proposés par la Haute Autorité) ;
- le type de décisions publiques (lois, actes réglementaires, contrat de concession, etc.) ;
- le type d'actions de représentation d'intérêts (envoyer des tracts, organiser des rendez-vous, transmettre des expertises dans un objectif de conviction, etc.) ;
- les catégories de responsables publics avec lesquels le représentant d'intérêts est entré en communication (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 années suivantes, les représentants d'intérêts devront adresser cette déclaration dans un délai de trois mois à compter de la clôture de leur exercice comptable, pour toutes les actions réalisées pendant cet exercice.



2.2 Apporter les réponses juridiques

La complexité du cadre légal et réglementaire instituant le répertoire des représentants d'intérêts a rendu nécessaire l'élaboration de lignes directrices précisant et interprétant ce cadre. Les lignes directrices sont destinées à aider les représentants d'intérêts dans le respect de leurs obligations légales et ont vocation à informer sur les éléments qui pourraient faire l'objet du contrôle que la loi a prévu. De nombreuses questions juridiques se posaient, relatives à la fois à la définition des organismes concernés par le registre et aux éléments devant être déclarés à la Haute Autorité.

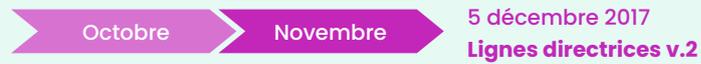
Afin de répondre rapidement aux premières interrogations, la Haute Autorité a choisi d'élaborer ces lignes directrices en deux temps. Une première version, publiée début juillet 2017, précisait la définition du représentant d'intérêts, ainsi que les informations à communiquer lors de la phase d'inscription. La deuxième version, publiée en janvier 2018, développe ces premiers aspects et précise les informations à communiquer dans le cadre des déclarations annuelles. La Haute Autorité a tenu à associer autant que possible les principales parties prenantes concernées à l'élaboration des lignes directrices, pendant les deux phases de leur écriture.

L'élaboration des lignes directrices

Consultation publique N°1



Consultation publique N°2

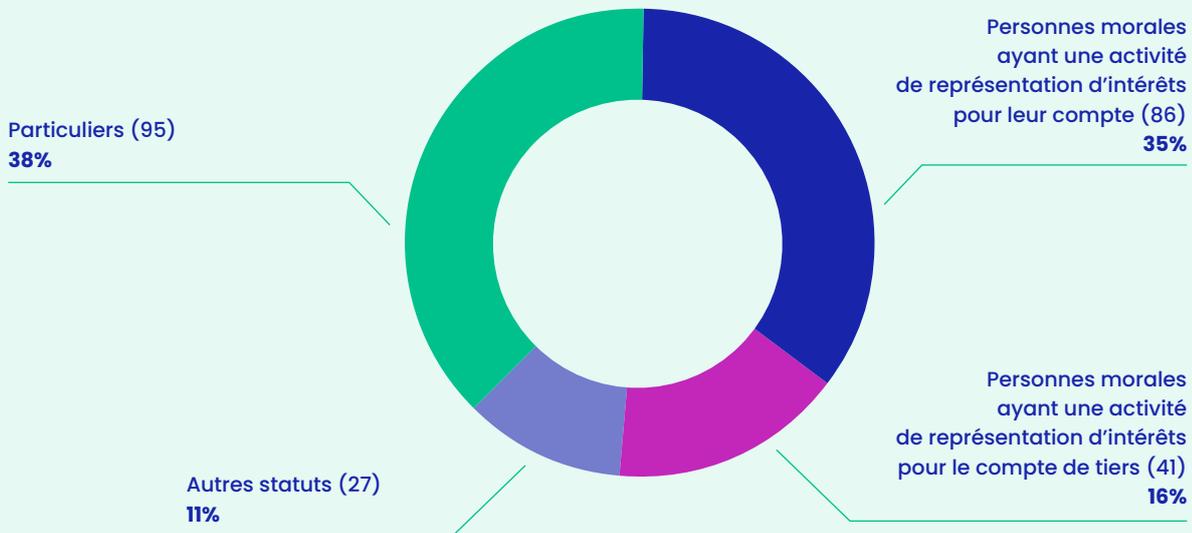


Groupes de travail



Dès le 19 mai, soit 10 jours après la publication du décret, la Haute Autorité a lancé une consultation publique en ligne afin de recueillir l'avis de l'ensemble des parties prenantes sur les principales notions. Annoncée sur le site de la Haute Autorité et relayée via les réseaux sociaux et la presse, la consultation, ouverte pendant un mois, a permis d'obtenir 249 contributions, qui ont été synthétisées et prises en compte pour la première version des lignes directrices.

Répondants à la consultation publique N°1

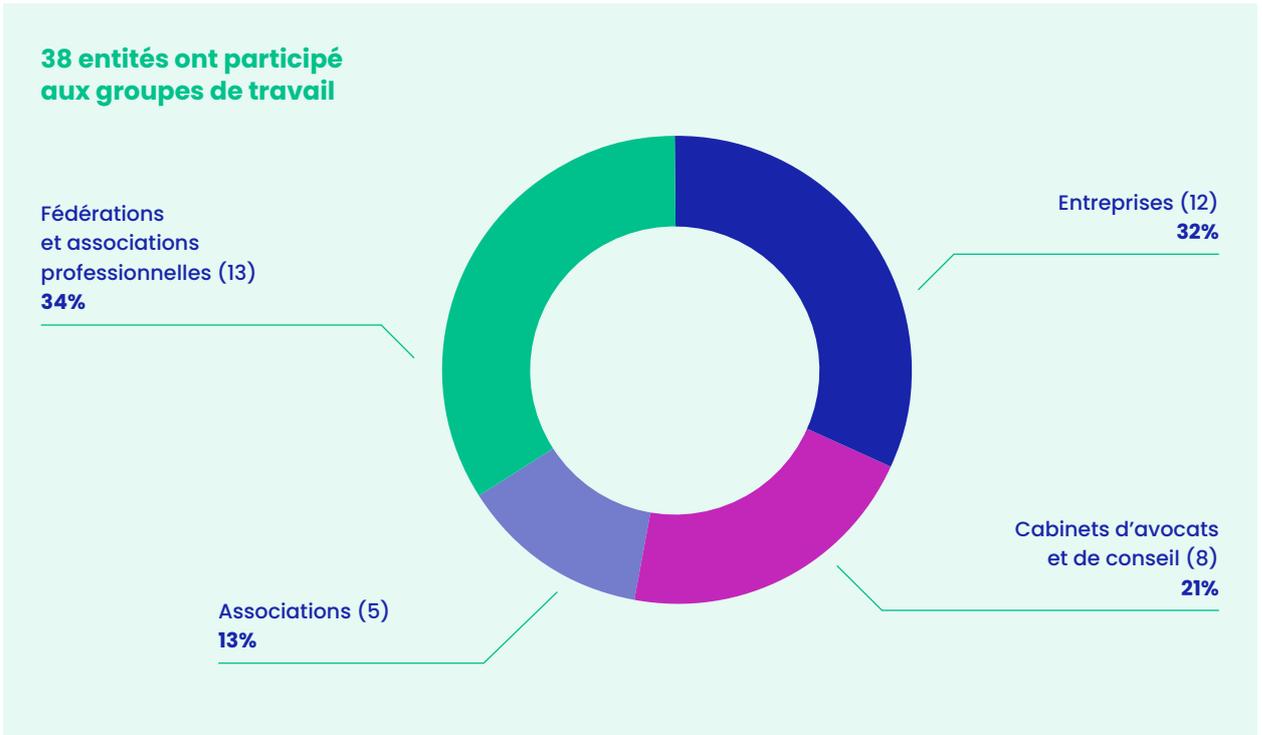


Ces contributions ont fait apparaître d'importantes différences d'interprétation en fonction des questions et du type d'acteurs. De manière générale, un fort besoin de sécurité juridique a été exprimé au fil des contributions, qui demandaient une interprétation précise des textes. Ces différents retours ont conforté la Haute Autorité dans l'idée qu'une telle démarche de consultation avait un intérêt tant pour elle que pour les représentants d'intérêts.

Poursuivant cette approche collaborative lors de la deuxième phase d'élaboration des lignes directrices, la Haute Autorité a créé des groupes de travail thématiques avec les parties prenantes, en sus d'une seconde consultation publique en ligne. Ces groupes de travail ont été organisés par type de structure de représentants d'intérêts, afin de traiter de manière approfondie les problématiques spécifiques à chaque catégorie d'organisme.

Les préoccupations exprimées lors de ces différentes phases de concertation ont trouvé un écho dans la version des lignes directrices publiées en janvier 2018¹⁰⁷. La Haute Autorité a également répondu à de nombreuses questions juridiques individuelles rencontrées par les représentants d'intérêts au cours de la phase d'inscription, sur des cas précis qui n'avaient pas été traités par les lignes directrices ou qu'il était complexe de rattacher au cadre général.

107. Quelques participants à la seconde consultation s'interrogeaient par exemple sur la problématique des informations couvertes par le secret de la défense nationale. En réponse, la Haute Autorité a inscrit dans la version finale des lignes directrices qu'aucune information présentant « un caractère de secret de la défense nationale », au sens des dispositions de l'article 413-9 du code pénal, ne doit figurer dans les déclarations annuelles d'activité ayant vocation à être rendues publiques. En revanche, le secret des affaires prévu contractuellement ne peut être opposé à une obligation déclarative prévue par la loi. De la même manière, les participants demandaient que les interprétations les plus précises possibles leur soient données et souhaitaient par exemple disposer de la liste des emplois à la décision du Gouvernement, ces emplois faisant partie des catégories de responsables publics susceptibles de faire l'objet d'action de représentation d'intérêts. La Haute Autorité a publié cette liste au début de l'année 2018 sur son site internet et l'actualisera régulièrement.



Ces questions portaient notamment sur :

- l'identification du représentant légal dans les différents types d'organisme, notamment lorsque sa désignation relève uniquement des statuts de l'entité ;
- l'attribution aux personnes morales des actions réalisées par des personnes physiques pour les organisations ayant des structures complexes : groupe de sociétés, recours à des sociétés de portage, sous-traitance, etc. ;
- les décisions publiques visées : décisions portant sur les installations classées pour la protection de l'environnement, procédures de cession de participations publiques ;
- quelques précisions sur des notions juridiques générales : associations à objet culturel, organisations d'employeurs.

Enfin, un travail a été engagé avec les principales autorités de régulation (autorités administratives indépendantes - AAI - et publiques indépendantes - API) en vue d'identifier, dans leurs relations avec les opérateurs régulés, ce qui peut relever de la représentation d'intérêts. La Haute Autorité a rencontré les responsables d'une quinzaine d'AAI et d'API afin de leur présenter le dispositif d'encadrement des représentants d'intérêts. Cette première réunion a permis de mettre en relief certaines problématiques liées à l'interprétation à donner aux relations qu'entretiennent les opérateurs économiques avec leurs autorités régulatrices, au regard du dispositif et des interprétations édictées par la Haute Autorité dans les lignes directrices.

2.3 Créer un téléservice de qualité

Le répertoire étant entièrement dématérialisé, son succès et son utilité dépendent en grande partie de la qualité de l'outil offert aux représentants d'intérêts pour remplir leurs obligations. Produire une application adéquate, comportant à la fois un espace interne, réservé aux représentants d'intérêts, et une interface publique, insérée sur le site internet de la Haute Autorité, permettant aux citoyens de naviguer dans le répertoire, a été considéré comme un objectif prioritaire par l'institution.

Bien que la Haute Autorité ait commencé à créer l'outil informatique du registre des représentants d'intérêts dès le début de l'année 2017, il était impossible de développer entièrement cet outil en l'absence des précisions apportées par le décret, qui conditionnaient les éléments à insérer. Les dernières fonctionnalités du téléservice AGORA ont donc été développées dans des délais extrêmement contraints, entre mai et juillet 2017, pour permettre l'inscription des représentants d'intérêts, puis entre septembre 2017 et janvier 2018 s'agissant des futures déclarations annuelles d'activités.

Afin de s'assurer de l'adéquation entre la version expérimentale du téléservice et les besoins des futurs utilisateurs, la Haute Autorité a procédé à un test avant sa mise en service. Le test a été ouvert une dizaine de jours en mai et a fait l'objet d'une prolongation en juin, souhaitée par les participants. L'objectif était d'évaluer la première version du téléservice, conçue par la Haute Autorité, à l'aune des pratiques concrètes et des procédures propres aux organisations ayant des activités de représentation d'intérêts, ces dernières pouvant être très différentes les unes des autres. 31 organisations ont été invitées à participer à ce test, appartenant aux différentes catégories de représentants d'intérêts. Elles ont créé 25 espaces collaboratifs et inscrit 40 lobbyistes. L'ensemble des représentants d'intérêts ayant répondu au questionnaire qualité ont souligné la qualité globale du téléservice proposé, en particulier :

- la clarté de la structure des informations ;
- la simplicité d'utilisation ;
- l'ergonomie de l'interface.

Plusieurs pistes d'amélioration ont été suggérées, à la fois en termes de fonctionnalités, d'ergonomie et d'expérience utilisateur, et ont pu être prises en compte avant la mise en service du téléservice.

Outre sa facilité d'utilisation, l'une des principales contraintes ayant pesé sur le développement du téléservice a consisté dans la recherche d'un équilibre entre la possibilité d'associer plusieurs collaborateurs d'un organisme à la mise en œuvre des obligations déclaratives et la nécessité de garantir que les informations communiquées sont connues et validées par le dirigeant de l'organisme.

C'est en effet sur le représentant légal de l'organisme que pèse la responsabilité de communiquer les informations requises par la loi et le risque pénal en cas de méconnaissance de cette obligation. En pratique toutefois, le représentant légal doit pouvoir désigner une personne, interne ou extérieure à son organisme, comme contact opérationnel pour procéder à ces démarches. De même, dans les organismes les plus importants, il est utile que plusieurs collaborateurs puissent contribuer à alimenter les données transmises à la Haute Autorité.

Pour concilier ces deux exigences, le téléservice permet à la Haute Autorité de contrôler que la personne physique qui inscrit un représentant d'intérêts est bien habilitée à cette fin par le représentant légal de l'organisme¹⁰⁸. Afin de procéder à ce contrôle, les services de la Haute Autorité ont demandé des compléments d'information ou de pièces auprès de 500 représentants d'intérêts en cours d'inscription.

108. Ce contrôle s'effectue en plusieurs étapes. D'abord, toute demande d'enregistrement d'un représentant d'intérêts nécessite la saisine de son numéro SIRENE ou RNA, permettant d'obtenir les informations relatives à l'identité de l'organisation. Les organismes qui ne sont inscrits sur aucune de ces deux bases de données doivent contacter la Haute Autorité pour procéder à leur inscription. Ensuite, la personne qui inscrit le représentant d'intérêts doit verser une copie de sa pièce d'identité, de celle du représentant légal de son organisme ainsi qu'un mandat de ce dernier l'habilitant à procéder à l'inscription et à agir comme contact opérationnel pour l'organisme. Si l'identification du représentant légal de l'organisme n'est pas évidente, notamment dans les associations, la personne doit également verser un document justifiant de la qualité de celui-ci, par exemple ses statuts.

L'enregistrement du représentant d'intérêts entraîne la création d'un espace collaboratif, qui est ensuite l'espace propre à cette entité dans le téléservice. Cet espace est divisé en un ensemble de rubriques, correspondant aux types d'informations devant être déclarées au moment de l'inscription (éléments sur l'identité de l'entité, secteur d'activité, personnes physiques réalisant les actions de représentants d'intérêts, etc.). Chaque rubrique comporte des éléments d'informations pour aider le représentant d'intérêts à la remplir, ainsi que des fonctionnalités (modifications, attribution de différentes compétences des utilisateurs). Le ou les contacts opérationnels, qui sont des administrateurs de l'espace collaboratif, peuvent distinguer entre les utilisateurs autorisés à enregistrer des informations dans le téléservice et ceux autorisés à adresser effectivement ces informations à la Haute Autorité afin qu'elles soient publiées sur son site internet.

Dans la perspective des déclarations annuelles d'activités, une nouvelle version d'AGORA a été mise à la disposition des usagers en mars 2018, enrichissant l'espace collaboratif d'une nouvelle division permettant de remplir au fur et à mesure différents éléments d'information sur les actions effectuées, et ce afin de faciliter leur compilation dans la déclaration annuelle d'activités.

2.4 Répondre aux besoins d'accompagnement

Au vu de la nouveauté et de la complexité des obligations déclaratives du répertoire, la Haute Autorité a été sollicitée à de nombreuses reprises par des représentants d'intérêts afin d'explicitier le dispositif. Elle a également pris l'initiative de contacter des acteurs importants, comme les fédérations professionnelles, qui ont pu diffuser l'information auprès d'autres représentants d'intérêts concernés. Les services de la Haute Autorité ont ainsi effectué 38 conférences et sessions de formation auprès de plus de 800 professionnels du secteur pendant la phase d'inscription. Cet accompagnement sera prolongé, selon des modalités adaptées, pour la seconde phase du dispositif.

En parallèle du téléservice proprement dit, qui comporte des éléments d'aide à l'inscription à chaque étape, la Haute Autorité a développé sur son site internet un « espace déclarant », qui accompagne de manière pédagogique les représentants d'intérêts, avec un système de questions-réponses à dérouler. Des contenus adaptés aux différents publics (représentants d'intérêts, grand public, responsables publics) ont été progressivement mis en ligne afin d'enrichir cet espace et d'autres pages du site internet. Quatre courtes vidéos thématiques, qui explicitent les différentes notions de la loi, ont ainsi été élaborées, en français et en anglais. De plus, un guide d'utilisation d'AGORA a été mis à la disposition des représentants d'intérêts. Il constitue une introduction au fonctionnement du téléservice et est disponible sur le site internet de la Haute Autorité.

ESPACE DÉCLARANT

Représentant d'intérêts

Rendez-vous sur AGORA pour vous inscrire au répertoire

[S'INSCRIRE EN LIGNE >](#)

À LA UNE [Consulter la dernière version des lignes directrices \(janvier 2018\)](#)

FICHES PRATIQUES

Parcourez nos fiches pratiques pour vous informer sur vos obligations.

ÊTES-VOUS UN REPRÉSENTANT D'INTÉRÊTS ?

Quelques questions peuvent vous aider à le savoir.

[EN SAVOIR PLUS >](#)

LES REPRÉSENTANTS D'INTÉRÊTS

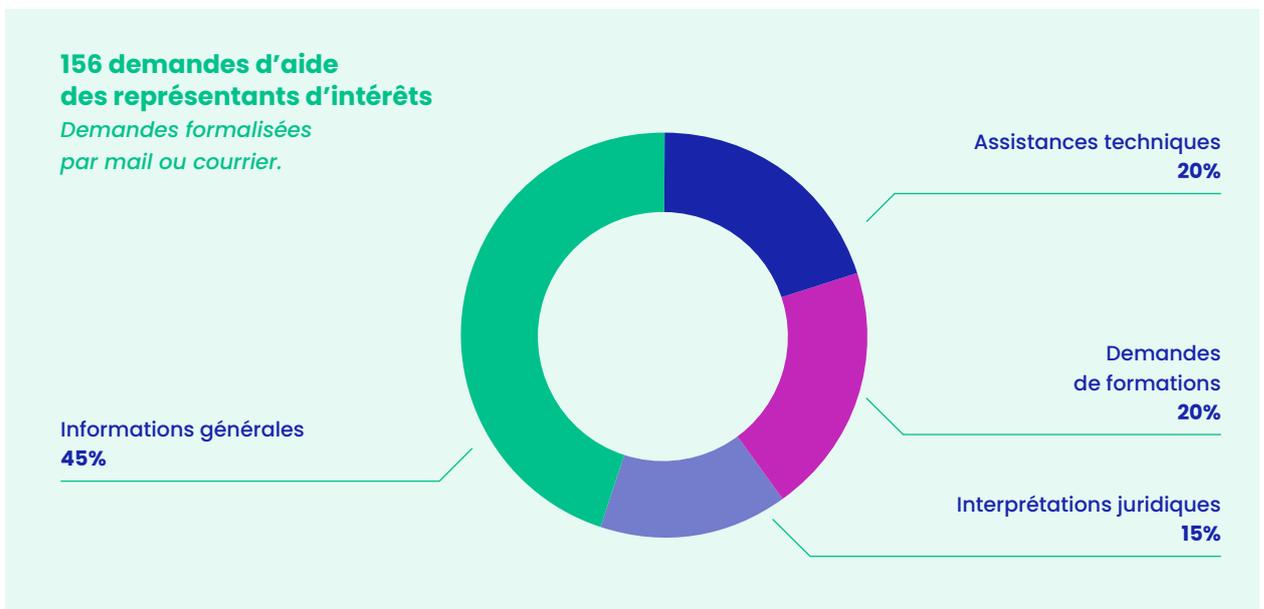
Personne morale ou personne physique ? Dirigeant, salarié ou membre ? Activité principale ou régulière ?

[EN SAVOIR PLUS >](#)

LES RESPONSABLES PUBLICS ET LES DÉCISIONS PUBLIQUES

Qui est influencé ? A propos de quoi ?

[EN SAVOIR PLUS >](#)



L'Autorité a enfin fourni une ligne téléphonique dédiée aux représentants d'intérêts dès l'ouverture du répertoire, afin de les aider de manière personnalisée dans leurs démarches d'inscription. Ouverte du lundi au vendredi, de 9h30 à 18h30 sans interruption, cette ligne a reçu plus d'un millier d'appels entre juillet et décembre 2017. De plus, 156 demandes ont été formulées par écrit, par courrier ou courrier électronique. Les demandes d'assistance ont porté tant sur des aspects techniques (problème de connexion, utilisation de l'interface) que sur des informations générales sur le dispositif. L'assistance à la déclaration a fortement mobilisé le pôle relations avec les publics de la Haute Autorité, qui a recruté de nouveaux agents et en a formé d'autres pour qu'ils puissent assurer cette nouvelle mission.

3. Des enjeux complexes pour l'ensemble des parties prenantes

3.1 Un dispositif difficile à appréhender pour les représentants d'intérêts

La complexité des dispositions légales et réglementaires du dispositif a été précédemment évoquée. Les difficultés rencontrées par les représentants d'intérêts pour appréhender leurs obligations, qui ne doivent pas être sous-estimées, justifient d'ailleurs les efforts de pédagogie et d'accompagnement déployés par la Haute Autorité en 2017, qui seront poursuivis en 2018.

Cette difficulté est principalement de deux ordres. Premièrement, la complexité des définitions du représentant d'intérêts et des actions de représentation d'intérêts nécessite, pour ces derniers, de développer une expertise sur le sujet. Les représentants d'intérêts vont devoir s'adjoindre des personnes, internes ou externes à l'entité, capables de distinguer ces éléments dans l'activité de la structure. Deuxièmement, les représentants d'intérêts doivent

Les sanctions pénales

Les représentants d'intérêts qui n'ont pas accompli les formalités nécessaires au cours de l'année 2017 sont susceptibles de s'exposer à une sanction pénale d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende, en application de l'article 18-9 de la loi n°2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

Afin de contrôler le respect des obligations déclaratives et déontologiques, la Haute Autorité dispose d'un pouvoir de vérification sur pièces et sur place.

Par ailleurs, le fait pour un représentant d'intérêts auquel la Haute Autorité a préalablement adressé une mise en demeure de respecter ses obligations déontologiques, de méconnaître à nouveau, dans les trois années suivantes, cette même obligation, est également puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende. En application de l'article 131-38 du code pénal, le montant maximal de ces amendes est multiplié par cinq lorsqu'il s'agit d'une personne morale.

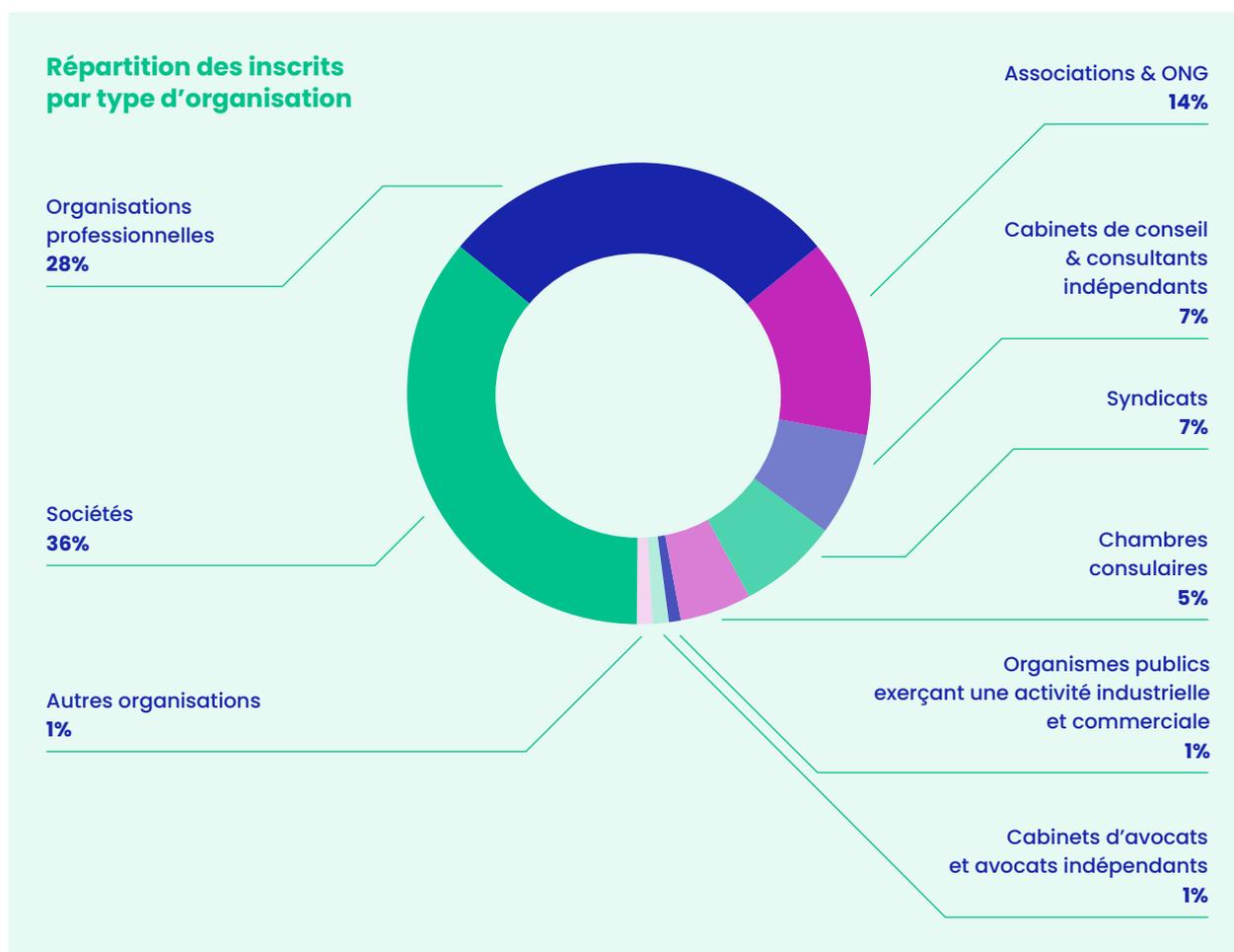
mettre en place un suivi concret de leur activité, à la fois dans la perspective des rapports d'activités à remettre à la Haute Autorité et afin de pouvoir justifier la non-déclaration de telle ou telle action en cas de contrôle. Cette complexité peut générer des inquiétudes légitimes chez les personnes concernées, des incriminations pénales étant prévues par la loi Sapin II en cas de non-respect des obligations déclaratives.

La mise en œuvre de ces obligations peut supposer le déploiement de moyens nouveaux, afin d'assurer un suivi en temps réel, en interne, des actions de représentation d'intérêts réalisées. Elle implique en outre la pleine contribution des collaborateurs et des dirigeants et peut, le cas échéant, demander une adaptation de leurs pratiques. Il appartient aux dirigeants de ces organismes d'accompagner ces évolutions, en impulsant la mise en place d'une stratégie de communication interne et de formation ciblée pour les collaborateurs les plus exposés et en mobilisant les ressources indispensables à la création et à la gestion d'outils permettant d'assurer ce suivi. Les dirigeants, eux-mêmes susceptibles de conduire des actions de représentation d'intérêts, sont amenés à devoir conserver puis transmettre à la personne chargée de la mise en œuvre de ces obligations au sein leur structure certains éléments liés à leurs agendas (nature ou sujet d'une rencontre avec une personne titulaire d'une fonction publique, fonction de la personne rencontrée, etc.), à leur rémunération ou à leurs dépenses professionnelles, ces éléments devant par la suite être consolidés et intégrés dans la déclaration effectuée à la Haute Autorité chaque année.

Les enjeux du suivi des actions de représentation d'intérêts sont majeurs, ces actions pouvant être menées par des personnes occupant des fonctions très différentes, au sein de plusieurs services d'une même structure. Le cas des actions effectuées par ces derniers est emblématique des nouvelles pratiques qui doivent s'instaurer pour respecter la loi, les dirigeants étant rarement habitués à transmettre à d'autres des éléments relatifs à leur activité, afin qu'elle soit répertoriée.

Ces contraintes s'appliquent à l'ensemble des représentants d'intérêts de manière égale, alors même que cet ensemble est composé de sociétés, de personnes, de structures extrêmement disparates, ainsi que de niveaux de ressources, financières et humaines, très divers. Si les grandes entreprises ou les structures de taille importante ont les moyens d'affecter des ressources à ces nouvelles tâches et de développer des outils de suivi propres, les petites structures disposant de peu de moyens auront bien plus de difficultés à le faire.

La répartition des inscrits au répertoire au 1^{er} janvier 2018 montre bien cette grande hétérogénéité des structures concernées.



L'extension aux collectivités locales va rendre plus prégnante encore cette inégalité, une multitude de petites entreprises et structures entrant alors dans le champ du registre. Au cours des groupes de travail, les fédérations professionnelles ayant des antennes locales ont en effet souligné que de nombreuses PME et TPE ne faisaient de la représentation d'intérêts qu'au niveau local au regard des compétences municipales, départementales ou régionales : tourisme, urbanisme, politique de la ville, aménagement rural et territorial, logement, déchets, etc. De même, des associations ont expliqué que leurs structures locales faisaient de la représentation d'intérêts concernant les actions sociales, l'enfance, le sport en particulier, souvent afin d'obtenir des décisions individuelles de subvention et d'agrément.

Si ces premiers éléments abondent dans le sens d'une multiplicité d'acteurs locaux qui seront concernés par le registre au 1^{er} juillet 2018, les réalités du lobbying au niveau local sont encore peu connues et analysées.

3.2 Un dispositif utile pour la profession

Les lobbyistes ont commencé à s'organiser en tant que profession à partir du milieu des années 1980, avec la création de syndicats professionnels¹⁰⁹. Dès leur origine, ces syndicats ont promu une certaine définition de leur activité et mis en exergue les exigences déontologiques inhérentes à la profession via des chartes de déontologie. L'engagement à respecter les principes déontologiques adoptés par ces syndicats a été pris, volontairement, par les représentants d'intérêts adhérents¹¹⁰. Il est impossible de dire si ces engagements volontaires ont été respectés ou quelle part de la profession était adhérente à ces syndicats.

Les premiers dispositifs parlementaires encadrant le lobbying¹¹¹ ont constitué la deuxième étape vers la reconnaissance de l'activité des lobbyistes et de leur apport au débat public, à tout le moins au débat parlementaire¹¹². La loi du 9 décembre 2016, en définissant pour la première fois le représentant d'intérêts et son activité, reconnaît officiellement l'existence de cette profession et son utilité, comme cela a été souligné dans les débats parlementaires¹¹³. Le rôle d'intermédiaire entre le monde de l'entreprise et le secteur public, la fluidification des échanges et la diffusion d'expertises aux décideurs publics sont autant de missions remplies par les représentants d'intérêts qui sont pour la première fois considérées. La fonction « affaires publiques » des entreprises peut à présent se fonder sur ce texte pour légitimer son action auprès des responsables publics, dans le respect du cadre posé le législateur.

109. L'Association Professionnelle des Responsables des Relations avec les Pouvoirs Publics (ARPP) a été fondée en 1985. L'association française des conseils en lobbying et affaires publiques (AFCL) a été créée en 1991. L'Association des avocats lobbyistes (AAL) a été créée en 2011.

110. On peut noter la diversité des appellations choisies par les représentants d'intérêts pour leur activité : lobbying, affaires publiques, relations institutionnelles, relations avec les pouvoirs publics.

111. Voir §1.1 de la présente partie.

112. Présentation des représentants d'intérêts sur le site de l'Assemblée nationale : « Les représentants d'intérêts sont un moyen pour le législateur de s'informer sur la manière dont la loi est appliquée et sur les moyens de l'améliorer. Ces informations sont, par nature, orientées puisqu'elles défendent un objectif particulier. [...] L'activité des représentants d'intérêts est également utile pour permettre au décideur public de mieux connaître les attentes de la société civile. »

113. Sandrine Mazetier, députée, 1^{re} séance du 6 juin 2016 : « nous ne considérons ni comme sale ni comme illégitime de défendre des intérêts, y compris privés, [...]. Il serait en revanche illégitime de défendre ceux-ci de manière occulte, et de ne pas assumer de le faire. Nous considérons que nos concitoyens et nous-mêmes avons le droit de connaître la manière dont l'on prend une décision publique ou les moyens avec lesquels des arguments sont déployés, car l'on peut avancer des arguments et mener des campagnes de manière parfaitement transparente. »

L'obligation pour le représentant d'intérêts d'exercer son activité « avec probité et intégrité »¹¹⁴, déclinée via une série de principes à l'article 18-5 de la loi du 11 octobre 2013, est le socle sur lequel la profession peut se fonder pour développer un ensemble de bonnes pratiques. La transparence nouvelle sur l'activité, via le répertoire numérique, et le cadre posé par les obligations déontologiques, créent les conditions favorables à une réflexion des représentants d'intérêts afin de s'approprier ces éléments et de s'interroger sur des comportements professionnels renouvelés. Les syndicats de la profession pourraient d'ailleurs jouer ce rôle, conforme aux ambitions qu'ils affichent. Ils se proposent en effet de former les représentants d'intérêts, d'animer la réflexion entre les professionnels et de contribuer aux échanges sur les pratiques propres à la représentation d'intérêts.

De plus, un tel encadrement récompense les comportements éthiques au sein de la profession. La transparence sur les activités des professionnels, couplée aux obligations déontologiques, permet de marginaliser progressivement les lobbyistes qui ne se conformeraient pas aux nouvelles règles et, à l'inverse, de favoriser ceux qui développent de bonnes pratiques.

Les obligations déontologiques des représentants d'intérêts

L'article 18-5 de la loi du 11 octobre 2013 dresse le cadre déontologique dans lequel les activités de représentation d'intérêts peuvent se dérouler. Les représentants d'intérêts doivent exercer leur activité avec probité et intégrité. Ils sont tenus de :

- déclarer leur identité, l'organisme pour lequel ils travaillent et les intérêts ou entités qu'ils représentent dans leurs relations avec les responsables publics ;
- s'abstenir de proposer ou de remettre à ces derniers des présents, dons ou avantages quelconques d'une valeur significative ;
- s'abstenir de verser toute rémunération aux collaborateurs du président de la République, aux membres de cabinet ministériel et aux collaborateurs d'un député, d'un sénateur ou d'un groupe parlementaire ;
- s'abstenir de toute incitation à l'égard des responsables publics à enfreindre les règles déontologiques qui leur sont applicables ;
- s'abstenir de toute démarche auprès de ces personnes en vue d'obtenir des informations ou des décisions par des moyens frauduleux ;

- s'abstenir 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 ;
- s'abstenir 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 ;
- s'abstenir d'utiliser, à des fins commerciales ou publicitaires, les informations obtenues auprès des responsables publics ;
- s'abstenir 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 ;
- S'attacher à respecter l'ensemble des règles prévues à l'article 18-5 dans leurs rapports avec l'entourage direct des responsables publics.

L'obligation de déclaration et les comportements proscrits par cet article dessinent les premières lignes qui doivent guider l'action des représentants d'intérêts. Ces règles générales ont vocation à être déclinées et précisées. L'article 18-5 prévoit pour cela la possibilité d'adopter un décret en Conseil d'Etat, après avis public de la Haute Autorité. Un tel décret apporterait des éclairages bienvenus sur l'appréhension que les représentants d'intérêts doivent avoir de leurs obligations déontologiques.

L'appropriation du dispositif par les représentants d'intérêts est une opportunité pour ces derniers, sur le long terme, de changer l'image de leur profession auprès des citoyens et des responsables publics. Ainsi, en 2013, 69% des décideurs français déclaraient avoir déjà refusé de rencontrer un lobbyiste (50% au niveau européen)¹¹⁵. Presqu'un tiers des Français pensait que certains secteurs ne devraient pas avoir le droit de pratiquer le lobbying et 26% estimait que cette activité manquait de transparence. Plus récemment, en 2016, un sondage¹¹⁶ donnait pour résultat que près de 79% des Français pensaient que l'encadrement du lobbying permettait de lutter contre la corruption, montrant que ces deux notions étaient toujours liées dans les esprits.

Le nouveau cadre légal constitue pour les représentants d'intérêts une opportunité de renverser cette tendance et d'explicitier l'apport de leur activité lorsqu'elle est exercée dans un environnement déontologique et transparent.

115. Enquête Kantar-TNS Sofres, L'efficacité du lobbying en France et en Europe, juin 2013.

116. Sondage Harris Interactive pour Transparency International France et Tilder, octobre 2016.

3.3 Le répertoire public : réussir l'appropriation par les responsables publics et les citoyens

L'année 2017 a permis la collecte et la publication d'une quantité importante de données: les identités des représentants d'intérêts. L'année 2018 sera celle de la première publication des déclarations d'activités, qui retraceront les actions de représentation d'intérêts, et qui seront également disponibles en *open data*.

L'enjeu majeur est que ces données soient consultées, travaillées et réutilisées. Elles peuvent intéresser les représentants d'intérêts eux-mêmes, afin de mieux connaître leur propre secteur.

Les données du répertoire peuvent également intéresser les journalistes, les chercheurs, les associations et les citoyens curieux de mieux connaître les interactions entre secteur public et secteur privé, de comprendre les dynamiques qui entourent une décision publique.

Le lobbying étant à présent couvert par le droit, il sera plus étudié par les chercheurs et les étudiants et ces derniers auront une incitation nouvelle à entamer des recherches sur ce sujet, à en faire la problématique de travaux de recherche. Les évolutions juridiques peuvent également inciter d'autres disciplines à s'emparer ou à approfondir le sujet: politistes, sociologues, économistes peuvent désormais traiter cette question. La Haute Autorité a d'ailleurs reçu plusieurs demandes d'entretien de la part d'étudiants ou de chercheurs sur les questions relatives à l'encadrement des représentants d'intérêts à la fin de l'année 2017 et au début de l'année 2018.

Le potentiel de l'ouverture en *open data* de cette masse d'information, données qui sont rendues publiques et agrégées pour la première fois, est significatif. Mais l'appropriation par des réutilisateurs n'est pas toujours évidente, c'est pourquoi la Haute Autorité s'efforcera de remplir une fonction d'amorçage, par exemple en publiant des data visualisation¹¹⁷ ou des analyses faites à partir de ces données et d'adapter, éventuellement, les formats de publication aux besoins des réutilisateurs.

117. Représentations graphiques des informations, afin de les rendre plus intelligibles et lisibles.

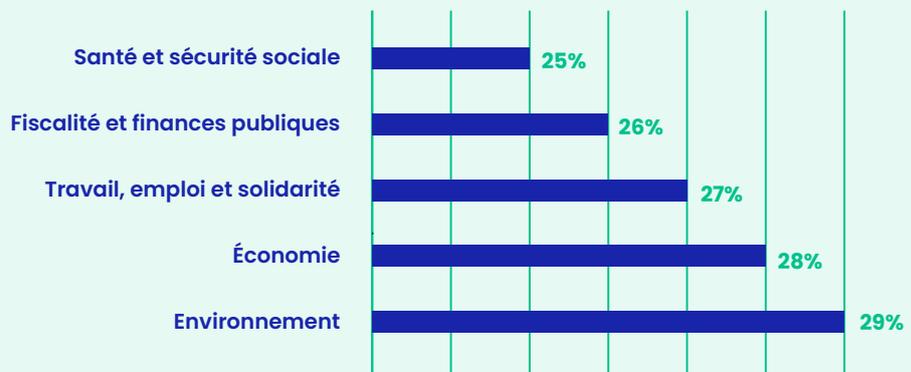
La Haute Autorité a publié les fiches d'identité des représentants d'intérêts en flux continu, au fur et à mesure des inscriptions validées, sur son site internet. Au 15 avril 2018, 1257 représentants d'intérêts figuraient dans le répertoire consultable en ligne. À titre de comparaison, le répertoire irlandais, créé en 2015, compte 1 680 inscrits et le répertoire canadien, créé en 1989, recense 5 731 représentants d'intérêts. Le registre européen, créé en 2011, comptabilise 11 160 inscrits.

Pour chaque représentant d'intérêts enregistré sur le répertoire, la Haute Autorité fournit un fichier comprenant l'ensemble des informations déclarées (historique des mises à jour inclus). La Haute Autorité met également à disposition un fichier unique consolidant

l'ensemble des données actualisées du répertoire afin d'accorder une plus grande latitude aux réutilisateurs. Ces informations sont publiées sous la licence ouverte Etalab.

Le répertoire est enfin un outil au service des responsables publics, qui peuvent le consulter afin de mieux connaître les interlocuteurs qui cherchent à prendre contact avec eux ou qui leur envoient des informations. Il peut également leur permettre de connaître les différents acteurs impliqués dans un secteur d'activité donné. En effet, les représentants d'intérêts déclarent les secteurs dans lesquels ils exercent leurs activités d'influence. Au 1^{er} janvier 2018, les 5 secteurs les plus concernés sont représentés sur le graphique suivant. Ainsi, 29% des représentants d'intérêts inscrits déclarent avoir une activité d'influence dans le secteur de l'environnement.

Les cinq principaux secteurs faisant l'objet d'activité de représentations d'intérêts



Les rapports d'activité annuels fourniront des informations précieuses aux responsables publics qui souhaitent comprendre quels sont les acteurs qui défendent des positions auprès d'eux. Ces rapports fourniront notamment une fourchette des budgets consacrés à la représentation d'intérêts. Les fiches d'identité publiées permettent déjà de connaître les organisations auxquelles les différentes structures faisant de la représentation d'intérêts adhèrent, fournissant une première vision des réseaux et liens dans un secteur. À terme, le répertoire devrait pouvoir servir d'outil pour identifier l'ensemble des acteurs sur un sujet, afin qu'ils soient équitablement consultés. Le rapport de 2015¹¹⁸ soulignait que cette transparence nouvelle est favorable à l'instauration de plus d'équité dans l'accès aux décideurs publics, en permettant à l'ensemble des parties prenantes de faire valoir leurs arguments et en garantissant l'expression de la pluralité des intérêts présents dans la société.

118. Renouer la confiance publique, susmentionné.

119. Certains parlementaires le font déjà, sur leur site internet, voir par exemple : <http://www.sylvainmaillard.fr/agenda/2017-12/>. La ville de Paris a également adopté une délibération en décembre 2017, visant à rendre obligatoire la publication, par les élus ayant des fonctions exécutives, de leurs rendez-vous avec des représentants d'intérêts.

Le second versant des informations nécessaires afin de connaître précisément l'empreinte normative est détenu par les responsables publics eux-mêmes. En effet, connaître les communications initiées par les représentants d'intérêts est une avancée majeure, mais disposer des rencontres effectivement acceptées par les responsables publics parachèverait le dispositif et permettrait d'obtenir une vision globale des relations entre représentants d'intérêts et responsables publics. Ces derniers pourraient ainsi rendre publics leurs agendas¹¹⁹. Une telle initiative permettrait deux grands types d'exploitation, à partir de comparaisons avec les actions de représentation d'intérêts déclarées à la Haute Autorité.

Elle faciliterait d'abord le contrôle des obligations déclaratives des représentants d'intérêts, la consultation des agendas des responsables publics permettant d'évaluer la cohérence entre les éléments déclarés par les représentants d'intérêts et ceux rendus publics par les responsables publics. Une publication en format ouvert des agendas rendrait possible ces analyses.

Par ailleurs, la publication des agendas fournirait aux citoyens une compréhension inédite de l'action quotidienne de leurs responsables publics. Cela pourrait modifier certaines idées reçues sur le travail quotidien des élus et ainsi contribuer à renforcer la confiance.

La Haute Autorité va poursuivre ses efforts de pédagogie auprès des responsables publics afin de présenter le registre et son utilité pour l'exercice de leurs fonctions. Le respect par un représentant d'intérêts de ses obligations déclaratives et déontologiques pourrait devenir un critère déterminant pour le responsable public au moment d'accepter ou non une demande de rendez-vous. Une telle attitude donnerait tout son sens au registre, en permettant aux représentants d'intérêts en conformité avec leurs obligations d'exercer leur activité. À l'inverse, les récalcitrants seraient peu à peu bloqués, et incités à respecter les obligations. Tel est le mécanisme retenu notamment par la Commission européenne, qui conditionne l'obtention d'un rendez-vous avec un commissaire européen, les membres de son cabinet et les directeurs généraux de la commission à l'inscription au registre des lobbyistes.

L'appropriation du répertoire par les responsables publics est essentielle au succès du dispositif. Le fait que l'Assemblée nationale conditionne le droit d'accès à certaines parties de ses bâtiments à l'inscription effective au registre de la Haute Autorité est une première étape. Au-delà des services administratifs, les collaborateurs des parlementaires ou travaillant auprès d'autres responsables politiques peuvent également s'emparer du registre, afin d'informer leur employeur de l'identité et des liens du représentant d'intérêts qui sollicite un rendez-vous ou fait passer une note d'information.

Ces éléments de contexte sont utiles à la décision du responsable public, tant au niveau de l'acceptation d'un rendez-vous que sur la prise en compte des demandes diverses émanant de représentants d'intérêts.

Proposition n° 8 : Encourager les responsables publics concernés par le champ du registre à publier en open data leurs agendas et à lier l'acceptation d'un rendez-vous au respect des obligations déclaratives et déontologiques par le représentant d'intérêts.

Partie III

Une institution au cœur du cadre national d'intégrité



1. Un partenaire déontologique pour ses déclarants

- 1.1 Apporter un conseil déontologique 115
- 1.2 Contrôler la compatibilité entre d'anciennes responsabilités publiques et l'exercice d'une activité privée 123

2. Un acteur de la diffusion d'une culture de l'intégrité

- 2.1 Les échanges institutionnels et les formations 130
- 2.2 Les échanges avec la société civile et la promotion du débat public 134
- 2.3 Un acteur bien identifié par les institutions internationales 141

120. Loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique.

121. Ce cadre se construit sur l'idée que la réduction de la corruption implique une approche globale du phénomène, par des politiques publiques diverses, en sus de la répression pénale classique. L'OCDE utilise l'expression « cadre d'intégrité » dans ses recommandations pour l'intégrité : <https://bit.ly/2Jj2Knn>

Au cours des quatre années d'existence de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, le législateur français a débattu de pas moins de sept textes ayant pour ambition de renforcer le contrôle de l'intégrité des responsables publics, mais également des acteurs privés. Le développement d'obligations déontologiques pour tous les agents publics et pour les représentants d'intérêts, l'extension d'obligations déclaratives à de nouveaux types d'acteurs, l'essor de la transparence et la systématisation de l'*open data* pour les collectivités locales¹²⁰, sont autant d'éléments qui composent désormais le cadre national d'intégrité français¹²¹.

La Haute Autorité s'inscrit au cœur de ce système, au travers des prérogatives que la loi lui confie à l'égard des responsables publics et des représentants d'intérêts. Elle y concourt également par ses missions de conseil en matière déontologique, par les échanges réguliers qu'elle entretient avec la société civile et le monde universitaire et par ses relations avec les institutions internationales.

1. Un partenaire déontologique pour ses déclarants

Le développement des obligations qui pèsent sur les responsables publics a pour contrepartie un droit à bénéficier d'un conseil déontologique. La loi du 11 octobre 2013 a créé une mission de conseil déontologique de la Haute Autorité auprès de ses déclarants. La loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires a prévu un tel droit pour l'ensemble des agents publics, qui peuvent faire appel à leur référent déontologue, conseiller de proximité devant être nommé dans toutes les administrations depuis le 10 avril 2017.

1.1 Apporter un conseil déontologique

La Haute Autorité répond, de manière confidentielle, aux demandes d'avis de ses déclarants¹²². Ainsi, toutes les personnes exerçant des fonctions qui les astreignent à déclarer auprès de l'Autorité peuvent la saisir afin d'obtenir un avis sur les difficultés d'ordre déontologique qu'elles sont susceptibles de connaître: situation professionnelle de leur conjoint, cumul d'activités avec la fonction publique, détention d'instruments financiers etc. Elle peut également répondre aux demandes d'avis d'institutions ou d'établissements publics, dès lors que leurs dirigeants entrent dans le champ de l'article 20 de la loi du 11 octobre 2013. Ces saisines institutionnelles portent le plus souvent sur des projets de charte de déontologie ou d'autres documents qui formalisent des bonnes pratiques adaptées à l'institution ou à la collectivité.

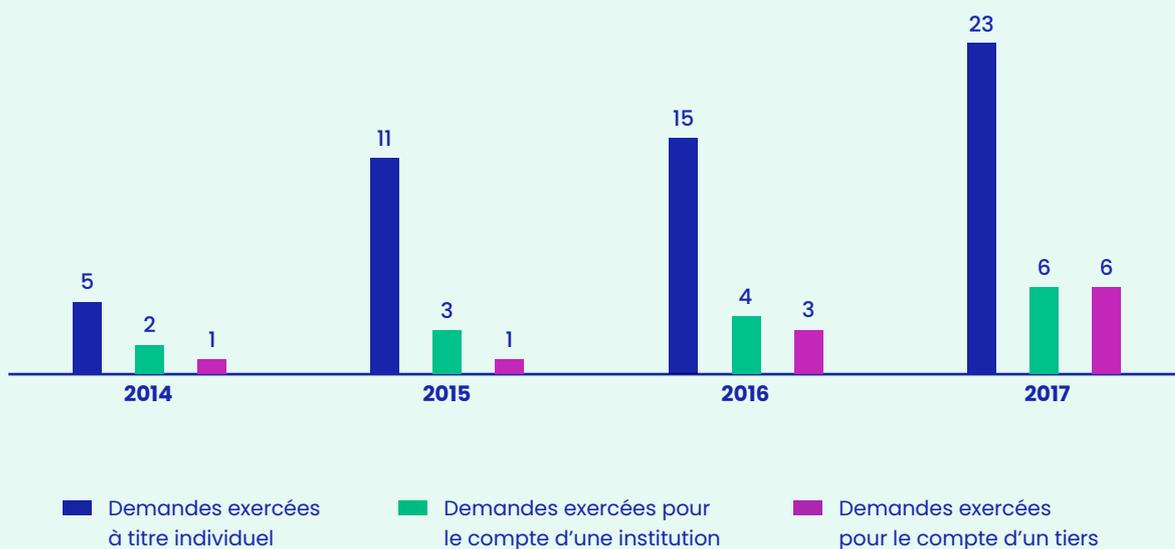
Cette mission de conseil permet d'éclairer et d'accompagner les responsables publics sur la façon concrète dont ils peuvent exercer leurs fonctions, au quotidien, en respectant la « *dignité, [la] probité et [l'] intégrité* »¹²³ dont ils sont tenus de faire preuve. 35 demandes d'avis ont été reçues au total en 2017, dont deux émanant de membres du Gouvernement¹²⁴.

122. 3° de l'article 20 de la loi du 11 octobre 2013: « Elle répond aux demandes d'avis des personnes mentionnées au 1° du présent I sur les questions d'ordre déontologique qu'elles rencontrent dans l'exercice de leur mandat ou de leurs fonctions. Ces avis, ainsi que les documents sur la base desquels ils sont rendus, ne sont pas rendus publics ».

123. Article 1^{er} de la loi du 11 octobre 2013: « Les membres du Gouvernement, les personnes titulaires d'un mandat électif local ainsi que celles chargées d'une mission de service public exercent leurs fonctions avec dignité, probité et intégrité et veillent à prévenir ou à faire cesser immédiatement tout conflit d'intérêts. »

124. Voir partie I, §1.2, « La détection des situations de conflit d'intérêts des ministres » sur ce point.

Évolution des demandes d'avis



Les saisines à titre individuel sont en augmentation constante depuis 2014, et ce mouvement s'est amplifié en 2017, ce qui dénote une appropriation croissante du dispositif par les responsables publics.

125. Article L.O. 151-2 du code électoral : « le bureau de l'Assemblée nationale examine si les activités professionnelles ou d'intérêt général mentionnées par les députés dans la déclaration d'intérêts et d'activités, [...] sont compatibles avec le mandat parlementaire. S'il y a doute sur la compatibilité des fonctions ou activités exercées, le bureau de l'Assemblée nationale, le garde des sceaux, ministre de la justice, ou le député lui-même saisit le Conseil constitutionnel ».

126. Article 23 de la Constitution pour les membres du Gouvernement et article 25 septies de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires pour les conseillers en cabinet ministériel.

127. « Le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public ou par une personne investie d'un mandat électif public, de prendre, recevoir ou conserver, directement ou indirectement, un intérêt quelconque dans une entreprise ou dans une opération dont elle a, au moment de l'acte, en tout ou partie, la charge d'assurer la surveillance, l'administration, la liquidation ou le paiement, est puni de cinq ans d'emprisonnement et d'une amende de 500 000 €, dont le montant peut être porté au double du produit tiré de l'infraction. [...] ».

128. Laquelle suscite parfois un véritable « effroi collectif » chez les responsables publics, en particulier les élus locaux : « Panorama de la jurisprudence de la chambre criminelle en matière de prise illégale d'intérêts et d'atteinte à la liberté d'accès et à l'égalité des candidats dans les marchés publics », M. Xavier Samuel, conseiller référendaire à la Cour de cassation : <https://bit.ly/1zGf2Nr>.

129. Crim. 27 novembre 2002, Bull. Crim. n°213.

La récurrence de situations présentant des caractéristiques communes a permis à la Haute Autorité d'acquérir une expertise et de traiter ces saisines de plus en plus rapidement. L'institution s'est attachée à rendre ces avis individuels dans un délai raisonnable, afin que les recommandations puissent être mises en œuvre rapidement par les demandeurs. Elle a en moyenne délivré ces avis en 23 jours, délai calculé entre la réception du dossier complet et la réponse transmise après délibération du collège. Vingt-sept d'entre eux ont pu être rendus en moins d'un mois, conformément à l'objectif inscrit dans son projet annuel de performance pour 2017 (annexé à la loi de finances pour 2017).

Les demandes d'avis sont instruites par les services, qui examinent la recevabilité, en s'assurant que la fonction ou le mandat du demandeur entre dans le champ de l'article 20, et en vérifiant que la nature de la question soulevée correspond au cadre de la mission de la Haute Autorité. Afin de rendre un avis circonstancié, des informations complémentaires sont généralement demandées lors de l'instruction du dossier. Le projet d'avis est ensuite soumis à la délibération du collège, puis notifié à l'intéressé. Certaines situations ne posent aucune difficulté déontologique au regard de la doctrine élaborée par le collège sur des questions similaires. Dans ce cas, le président de la Haute Autorité répond directement à la demande par courrier, sans que celle-ci ne fasse l'objet d'une délibération collégiale. Cette situation est survenue 13 fois en 2017.

Parmi les demandes reçues en 2017, la Haute Autorité a été saisie de plusieurs situations de cumul entre une fonction publique et une activité annexe, qu'il s'agisse d'une activité professionnelle, d'une activité bénévole ou de la participation aux organes dirigeants d'un organisme public ou privé. Dans ces hypothèses, la demande d'avis implique de répondre à trois questions.

La première porte sur l'examen de la compatibilité entre les deux activités. L'examen des incompatibilités ne relève toutefois pas de la compétence de l'Autorité, qui se livre à une première analyse et, en cas de doute, renvoie le demandeur à l'autorité compétente sur ce point : bureau¹²⁵ de l'Assemblée nationale ou du Sénat pour les parlementaires, secrétariat général du Gouvernement pour les membres du Gouvernement ou les conseillers en cabinet ministériel. Pour ces deux dernières catégories, le principe¹²⁶ est l'interdiction de cumuler des activités professionnelles en plus de leur fonction.

La deuxième question systématiquement traitée par ces avis est celle du risque pour le demandeur de se retrouver dans une situation de prise illégale d'intérêts. Ce délit, inscrit à l'article 432-12 du code pénal¹²⁷, fait l'objet d'une interprétation large par la Cour de cassation¹²⁸. En effet, ce délit, dit objectif, ne nécessite pas d'intention frauduleuse ou de recherche d'un avantage personnel du responsable public pour être caractérisé¹²⁹. La réunion des trois conditions suivantes constitue l'élément matériel de la prise illégale d'intérêts :

- une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public ou une personne investie d'un mandat électif public ;
- qui assure la surveillance, l'administration, la liquidation ou le paiement de cette entreprise ou de cette opération au moment de l'acte ;
- et qui prend, reçoit ou conserve un intérêt quelconque dans une entreprise ou dans une opération¹³⁰, cette notion d'intérêt quelconque couvrant un champ particulièrement large.

130. La prise illégale d'intérêts, <https://bit.ly/2HSiCh5>

Afin d'éviter tout risque pour le demandeur, la Haute Autorité émet dans ses avis individuels des recommandations, destinées à couper tout lien entre l'intérêt détenu par le responsable public et ses prérogatives juridiques (signature de contrats, adoption d'actes individuels, attribution de subventions ou de financements).

Enfin, la troisième question est relative à l'appréciation du risque de conflit d'intérêts. L'institution s'attache alors à caractériser l'existence d'une situation de conflit d'intérêts, au regard des critères qu'elle a élaborés¹³¹, et à formuler, le cas échéant, les recommandations nécessaires pour éviter cette situation. Elle peut ainsi préconiser des mesures de publicité interne de l'intérêt (information des collègues, des autres ministres, des administrations concernées, etc.) ou le déport sur certains dossiers. Dans de rares hypothèses, la mise en œuvre de mesures de déport n'est pas suffisante pour faire cesser le risque de conflit d'intérêts. Dans une telle situation, qui ne s'est produite qu'une fois en 2017, la personne concernée a été amenée à renoncer à la fonction pour laquelle elle avait saisi la Haute Autorité.

131. Voir 4.2 de la 1^{re} partie du présent rapport.

Les avis individuels sont également un moyen, au-delà des recommandations liées à la question posée, de rappeler certaines obligations déontologiques générales d'un élu ou d'un agent public, comme la nécessité de ne pas utiliser des moyens octroyés dans le cadre de fonctions publiques (véhicule, téléphone, etc.) au bénéfice d'une autre fonction ou activité.

La multiplication des saisines préalables à la nomination

La pratique d'une saisine de la Haute Autorité préalablement à la nomination de personnes ayant vocation à entrer dans le champ des obligations déclaratives (conseiller en cabinet ministériel ou d'une autorité territoriale, emploi à la décision du Gouvernement, etc.) s'est développée en 2017, afin qu'elle se prononce sur d'éventuels risques pénaux ou déontologiques et formule, le cas échéant, des recommandations pour les éviter. Ces saisines préalables à une nomination sont le signe que la prévention des risques déontologiques est une préoccupation croissante des responsables publics.

Les avis ne lient pas le demandeur et l'Autorité ne porte aucune appréciation sur l'opportunité de désigner ou non la personne. Elle se contente d'exposer à l'autorité de nomination les précautions à prendre, notamment les mesures de déport nécessaires, si la personne devait être nommée.

Les avis insistent également sur la publicité qui doit entourer ces mesures de déport pour s'assurer de leur effectivité: auprès des autres membres du cabinet ministériel ou des autres membres du Gouvernement concernés par le secteur d'activité, auprès des administrations placées sous l'autorité de l'intéressé ou, dans le cas d'un poste au sein d'un cabinet d'exécutif local, auprès du directeur général des services de la collectivité par exemple. Dans certains cas, si les mesures de déport ne permettent pas complètement d'éviter le risque de conflit d'intérêts, l'avis peut recommander l'abandon de l'intérêt, lorsque c'est possible (par exemple la vente de certains instruments financiers).

Ces avis préalables à la nomination ne peuvent pas s'appuyer sur les déclarations d'intérêts des personnes intéressées puisque ces dernières les transmettent, dans l'hypothèse où elles sont nommées, après leur prise de fonction. C'est pourquoi les recommandations ne valent que pour les intérêts qui ont été portés à la connaissance de la Haute Autorité.

La réception des premières saisines relatives à la situation de fonctionnaires

Depuis la loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, la Haute Autorité peut être amenée à rendre un avis sur la situation de certains fonctionnaires, sur saisine de leur autorité hiérarchique.

Les nominations dans les emplois mentionnés au décret n° 2016-1967 du 28 décembre 2016 sont conditionnées par la transmission préalable d'une déclaration d'intérêts par la personne qu'il est envisagé de nommer. Le décret renvoie, pour déterminer certains de ces emplois au sein de la fonction publique d'État, à des arrêtés interministériels. Or, en 2017, un seul arrêté a été publié: l'arrêté du 31 octobre 2017, fixant la liste des emplois concernés dans l'administration centrale et les établissements publics sous tutelle des ministères des solidarités et de la santé, du travail, de l'éducation nationale et des sports. Les autres ministères n'ont pas encore publié ces arrêtés, nécessaires à l'entrée en vigueur de cette disposition pour les emplois publics concernés.

Les emplois visés par le décret et l'arrêté précités sont exposés à des risques de conflit d'intérêts, du fait de leur niveau de responsabilité (certains chefs de service, secrétaire général de préfecture, etc.) ou de la nature des fonctions occupées (signature de contrats publics, fixation de tarifs, attribution d'aides financières, etc.).

Préalablement à une nomination dans l'un de ces emplois, une déclaration d'intérêts est remise à l'autorité de nomination par la personne pressentie, dans des conditions qui garantissent sa confidentialité, puis, après la nomination, elle est transmise à l'autorité hiérarchique. Si cette dernière rencontre une difficulté à l'examen de la déclaration d'intérêts, si, par exemple, elle a un doute quant à un risque de conflit d'intérêts, elle peut saisir la Haute Autorité de la situation de l'agent, sur le fondement de l'article 25 ter de la loi du 13 juillet 1983. La Haute Autorité se prononce sur l'existence d'un conflit d'intérêts dans un délai de deux mois et peut adresser des recommandations à l'autorité qui l'a saisie.

Ce dispositif est entré en vigueur le 1^{er} février 2017 et la Haute Autorité a été saisie une fois à ce titre en 2017. Cette saisine émanait du directeur général des services d'une collectivité territoriale qui s'interrogeait sur une situation de conflit d'intérêts au regard de la déclaration remplie par l'un de ses directeurs généraux adjoints. Il a donc transmis à la Haute Autorité, sous pli confidentiel, ladite déclaration ainsi que d'autres documents permettant d'évaluer la situation (fiche de poste, etc.). À partir de l'ensemble de ces éléments, la Haute Autorité a procédé à l'évaluation du risque pénal et déontologique dans lequel se trouvait la personne et a émis des recommandations, qui ont conduit l'autorité territoriale à modifier le domaine d'intervention de l'intéressé.

La consolidation du rôle de conseil institutionnel

L'année 2017 a constitué une période de consolidation, par la Haute Autorité, de son rôle de conseiller déontologique auprès d'institutions. Des collectivités locales, mais aussi des établissements publics, l'ont saisie afin de bénéficier de son avis sur les règles déontologiques qu'elles souhaitent mettre en place ou actualiser. L'institution a ainsi eu l'occasion de se prononcer sur les règles spécifiques de prévention des conflits d'intérêts pour les membres du congrès de la Nouvelle-Calédonie ou sur la charte de déontologie des élus de la région Grand Est.

La rédaction d'une charte de déontologie est l'occasion, pour un organisme, de mener une réflexion méthodique sur ses besoins déontologiques.

Dans un premier temps, l'organisme doit mener une analyse des risques déontologiques qui pèsent sur ses activités, en accordant une attention particulière au risque de conflit d'intérêts. En effet, leur prévention est au cœur de la rédaction d'une charte de déontologie. La définition générale du conflit d'intérêts, donnée par l'article 2 de la loi du 11 octobre 2013, a ainsi vocation à être déclinée en fonction des activités de chaque organisme. Le premier élément d'un dispositif de prévention des conflits d'intérêts adapté est l'identification des intérêts existants et qui peuvent mettre l'un des dirigeants ou des employés de l'organisme en situation de

conflit d'intérêts. Le dispositif interne de prévention des conflits d'intérêts doit également prendre en compte la nature et le niveau des fonctions exercées par les personnels en contact avec les différents partenaires de l'organisme. Une fois les intérêts identifiés, le dispositif de prévention doit prévoir une forme de publicité interne des intérêts, proportionnée à l'objectif de prévention, et, le cas échéant, des mécanismes de déport.

Un deuxième thème central est celui des cadeaux et invitations, le traitement de cette question dépendant, là encore, de l'organisme, de ses activités, et des partenaires concernés.

Le troisième sujet structurant d'une charte de déontologie est l'encadrement de l'usage des moyens octroyés aux personnels et aux dirigeants. En fonction des organismes, ces moyens peuvent être des véhicules, des téléphones, une enveloppe pour des frais de réception ou de représentation, les moyens accordés lors des déplacements, etc. Encadrer cet usage, poser des règles claires permet de réduire les risques d'abus.

Enfin, la mise en place du référent déontologue, et les moyens qui lui sont attribués, constituent un volet essentiel à traiter au sein de la charte de déontologie.

Les avis rendus au titre de l'article 20 sont une occasion, pour la Haute Autorité, de rappeler ou de présenter ces éléments à l'institution demanderesse, en fonction de sa situation spécifique. Ces avis comportent à la fois un rappel du cadre légal en vigueur pour les membres de l'institution demanderesse : obligations déclaratives, risque pénal de prise illégale d'intérêt ou bien régime d'encadrement des indemnités des élus locaux par exemple, et des suggestions de dispositifs déontologiques pertinents, comme par exemple l'instauration d'un registre des dépôts pour les membres d'une assemblée locale délibérante, ou bien encore des déclarations d'intérêts simplifiées pour les élus ou agents qui n'ont pas à remplir de déclarations d'intérêts mais sur qui pèsent néanmoins un risque déontologique important. L'Autorité a également suggéré à certaines collectivités de demander au référent déontologue un rapport annuel d'activité qui pourrait être débattu en séance par l'assemblée de la collectivité.

132. Délibération n° 2017-11 du 8 février 2017 relative au projet de charte de déontologie de Paris Habitat.

133. Délibération n° 2017-49 du 17 mai 2017 relative au projet de charte de déontologie de la société Lerichemont.

134. En 2016, le Conseil de Paris avait en effet adopté un vœu demandant à chaque bailleur social de mettre en place une charte de déontologie, et, dans ce cadre, plusieurs d'entre eux avaient saisi la Haute Autorité. La maire de Paris a souhaité étendre ce dispositif à l'ensemble des opérateurs parisiens en 2017.

Les saisines par des sociétés publiques permettent de diffuser les principes d'une culture déontologique au-delà des seuls élus et administrations, auprès de l'ensemble de la sphère publique. En 2017, la délibération¹³² relative au projet de charte de Paris Habitat, premier bailleur social de la ville de Paris, ainsi que celle¹³³ relative au projet de charte de la société Lerichemont, également bailleur social et société filiale de la régie immobilière de la ville de Paris, ont été publiées sur le site internet de la Haute Autorité.

Dans la continuité du travail effectué l'an dernier auprès des principaux bailleurs sociaux de la ville de Paris¹³⁴, la Haute Autorité a de

nouveau été sollicitée par la maire afin d'accompagner les autres sociétés d'économie mixte (SEM) de la ville dans leur démarche déontologique. Dans un premier temps, un questionnaire a été élaboré afin de dresser un état des lieux des dispositifs déjà en place et d'identifier les principaux risques et besoins des SEM. Puis, lors d'une journée d'échanges avec les représentants des SEM parisiennes, regroupés par thématiques communes (culture, aménagement, autres), des agents de la Haute Autorité ont présenté les grands principes afférents aux règles déontologiques et à la prévention des conflits d'intérêts.

Les représentants des SEM ont également souligné leur besoin d'être formés et soutenus pour la mise en place de dispositifs déontologiques au sein de leurs opérateurs, ce qui montre l'intérêt du mécanisme de l'article 20, qui permet à la Haute Autorité d'apporter, au moins en partie, cet accompagnement. Une vingtaine des SEM et sociétés publiques locales parisiennes ont ainsi prévu de solliciter la Haute Autorité sur leur charte de déontologie au début de l'année 2018.

Le précédent rapport d'activité de la Haute Autorité présentait brièvement deux rapports produits à la demande d'institutions. Le premier rapport, adressé en juin 2016 au Président de l'Assemblée nationale pour encadrer l'activité des clubs parlementaires, groupes formés par les parlementaires autour d'une thématique, dont le statut et le fonctionnement n'étaient ni encadrés ni uniformisés. Depuis sa remise, une partie des propositions de ce rapport ont été mises en œuvre par le bureau de l'Assemblée nationale ou par la loi Sapin II, comme le présente le tableau ci-après (cf. page suivante). Un bilan de l'application de ces règles et de leur contrôle, en particulier de celles transcrites dans le code de déontologie des représentants d'intérêts à l'Assemblée, pourrait néanmoins être mené et rendu public.

Le second rapport institutionnel, rédigé à la demande de la ministre de la Culture et de la Communication, portait sur la déontologie dans les établissements publics culturels. Le secrétaire général du ministère a été chargé d'assurer la mise en œuvre des propositions remises en juillet 2016, en particulier la rédaction d'une charte de déontologie. La Haute Autorité a pris l'attache du ministère afin de connaître les suites données à ce rapport, un an et demi après. Le secrétaire général du ministère a confié une mission d'élaboration de préconisations opérationnelles sur la mise en œuvre d'un dispositif déontologique pour le secteur culturel à un chercheur, qui a rendu ses propositions en juillet 2017. Son rapport recommande notamment la mise en place d'un référent déontologue collégial, sous la forme d'un comité de déontologie, inspiré de celui mis en place par le ministère des affaires sociales. Ce comité a été créé par l'arrêté du 10 avril 2018 relatif à la création, à la composition et aux attributions du collège de déontologie du ministère de la culture. Le rapport suggère également la mise en place d'un réseau de correspondants déontologiques, composé d'agents chargés, en

Propositions du rapport « Les Clubs parlementaires »	Suivi de la proposition
Transformer les registres existants dans les assemblées en un registre obligatoire des représentants d'intérêts commun aux assemblées et au Gouvernement.	Partielle Le répertoire des représentants d'intérêts prévu par la loi du 9 décembre 2016, et mis en ligne sur le site de la Haute Autorité concerne l'exécutif et les assemblées. Le Sénat a toutefois conservé, en plus, son registre propre.
Établir des obligations déontologiques pour les représentants d'intérêts inscrits au registre.	Partielle Obligations déontologiques inscrites dans la loi Sapin II. En attente du décret en Conseil d'État précisant ces dispositions.
Créer une obligation pour ces représentants d'intérêts de rendre compte de leurs activités de lobbying impliquant des parlementaires.	Partielle Les parlementaires font partie des décideurs publics qui entrent dans le champ du registre, et les activités auprès d'eux doivent être mentionnées dans la déclaration annuelle. Néanmoins, les identités des parlementaires ne font pas partie des obligations déclaratives.
Imposer aux représentants d'intérêts d'informer les parlementaires du coût et des entreprises finançant les manifestations organisées.	Effective Le bureau de l'Assemblée nationale a décidé le 13 juillet 2016 d'insérer dans le code de conduite des représentants d'intérêts l'obligation d'informer systématiquement les parlementaires du coût des invitations.
Publication en ligne sur le site des assemblées des déclarations des avantages et invitations d'une valeur de plus de 150 euros reçues de représentants d'intérêts dans le cadre de leurs fonctions.	Ø
Interdire la réunion de groupes d'intérêts privés, dont les clubs parlementaires, au sein même du Parlement.	Effective
Prohiber la domiciliation dans les assemblées des organismes de représentants d'intérêts ou des clubs parlementaires.	Ø
Rappeler les règles de gestion des moyens mis à la disposition des parlementaires notamment en ce qui concerne les facilités d'affranchissement et l'utilisation du logo et papier à en-tête de chacune des assemblées.	Partielle Si ces règles ont été rappelées par le bureau de l'Assemblée, la question de la sanction de leur violation reste pendante.
Engager une réflexion sur les groupes d'étude parlementaires et sur les possibilités d'accroître le nombre de manifestations parlementaires organisées par les assemblées.	Ø

sus de leur mission, de détecter les principales questions déontologiques au sein des services et de diffuser l'information sur les dispositifs de formation proposés. Construire un plan de formation à la déontologie pour ces agents doit être, d'après ce rapport, la priorité du ministère. La Haute Autorité sera attentive à la mise en place de ces recommandations au cours de l'année 2018.

La régularité des saisines au titre de l'article 20 par des institutions publiques dénote l'existence d'un véritable besoin d'évaluation et d'amélioration des dispositifs déontologiques dans le secteur public. Le cadre fixé à l'article 20 de la loi du 11 octobre 2013, qui permet uniquement à la Haute Autorité de rendre un avis en fin de processus, n'apparaît toutefois pas complètement adapté à ce besoin. La loi pourrait consacrer la possibilité pour la Haute Autorité de jouer un véritable rôle d'accompagnement des administrations dans la déclinaison des principes déontologiques, puis un suivi dans le temps, en la chargeant d'élaborer une certification spécifique, standardisée et publique, des dispositifs mis en œuvre par les institutions publiques françaises et de labelliser les dispositifs mis en place.

Proposition n° 9 : Prévoir un mécanisme de certification, par la Haute Autorité, des dispositifs déontologiques mis en œuvre dans les institutions publiques.

1.2 Contrôler la compatibilité entre d'anciennes responsabilités publiques et l'exercice d'une activité privée

L'article 23 de la loi du 11 octobre 2013 attribue à la Haute Autorité une mission de contrôle de la compatibilité entre d'anciennes fonctions exécutives locales, nationales ou au sein d'autorités administratives et publiques indépendantes, et l'exercice d'une activité privée. Les personnes ayant exercé ces fonctions doivent obligatoirement la saisir avant de commencer une nouvelle activité libérale ou rémunérée au sein d'une entreprise privée ou publique, dans un délai de trois ans après la fin de leurs fonctions¹³⁵. En 2017, la Haute Autorité a rendu 17 avis, soit 6 de plus que l'année précédente.

Quelles que soient les modalités de sa saisine, l'institution se livre à un double contrôle. Elle procède en premier lieu à une évaluation, sous réserve de l'appréciation souveraine du juge, du risque pour l'ancien responsable public de commettre le délit de prise illégale d'intérêts, parfois appelé délit de « pantouflage »¹³⁶, en exerçant les fonctions envisagées. Ce délit punit le fait de conclure des contrats ou de « *prendre ou de recevoir une participation par travail, conseil ou capitaux* » dans des entreprises que le responsable public a été amené à surveiller ou contrôler, ou avec lesquelles il a conclu des

135. Article 23 de la loi du 11 octobre 2013: « la Haute Autorité se prononce sur la compatibilité de l'exercice 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 avec des fonctions gouvernementales, des fonctions de membre d'une autorité administrative indépendante ou d'une autorité publique indépendante ou des fonctions exécutives locales énumérées au 2° du I de l'article 11 ».

136. Incriminé à l'article 432-13 du code pénal: « Est puni de trois ans d'emprisonnement et d'une amende de 200 000 €, dont le montant peut être porté au double du produit tiré de l'infraction, le fait, par une personne ayant été chargée, en tant que membre du Gouvernement, membre d'une autorité administrative indépendante ou d'une autorité publique indépendante, titulaire d'une fonction exécutive locale, fonctionnaire, militaire ou agent d'une administration publique, dans le cadre des fonctions qu'elle a effectivement exercées, soit d'assurer la surveillance ou le contrôle d'une entreprise privée, soit de conclure des contrats de toute nature avec une entreprise privée ou de formuler un avis sur de tels contrats, soit de proposer directement à l'autorité compétente des décisions relatives à des opérations réalisées par une entreprise privée ou de formuler un avis sur de telles décisions, de prendre ou de recevoir une participation par travail, conseil ou capitaux dans l'une de ces entreprises avant l'expiration d'un délai de trois ans suivant la cessation de ces fonctions. Est punie des mêmes peines toute participation par travail, conseil ou capitaux dans une entreprise privée qui possède au moins 30 % de capital commun ou a conclu un contrat comportant une exclusivité de droit ou de fait avec l'une des entreprises mentionnées au premier alinéa. [...] ».

contrats ou formulé un avis sur des contrats, ou à l'égard desquelles il a proposé à l'autorité compétente de prendre des décisions ou formulé un avis sur de telles décisions, et ce, pendant une période de trois ans après la fin des fonctions.

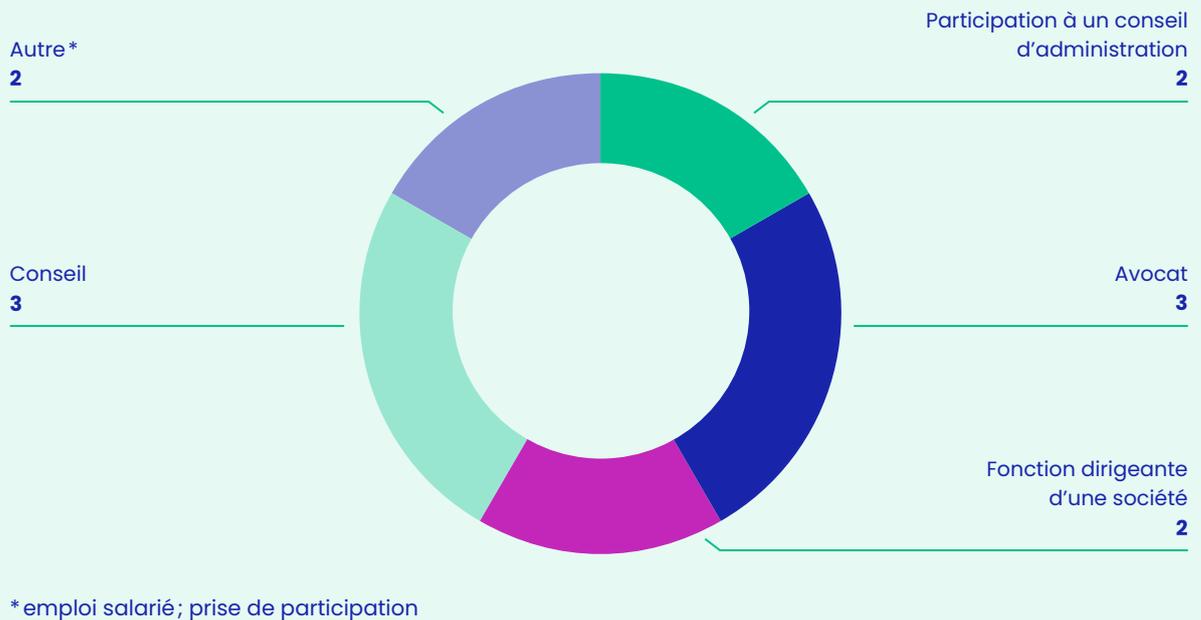
Le second contrôle est mené à l'aune des règles déontologiques applicables aux responsables publics et en particulier de l'exigence de prévention des conflits d'intérêts qui s'imposait à eux lorsqu'ils étaient en fonction. Pour caractériser ce risque, la Haute Autorité recherche à la fois si le demandeur a effectivement utilisé ses fonctions, ministérielles ou autres, pour préparer sa reconversion professionnelle, nonobstant l'absence de prise illégale d'intérêts. Elle vérifie également si l'interférence entre les anciennes fonctions et l'activité envisagée est suffisamment forte pour faire naître un doute raisonnable sur l'indépendance, l'objectivité et l'impartialité avec laquelle il les a exercées. Enfin, l'activité envisagée ne doit pas remettre en cause le fonctionnement indépendant, impartial et objectif de l'institution dans laquelle l'intéressé a exercé ses fonctions. Le respect de cette dernière condition implique notamment que l'intéressé n'utilisera pas les liens qu'il entretient avec ses anciens services au bénéfice de son activité privée.

Avis au titre de l'article 23	2014	2015	2016	2017
Irrecevabilité	0	3	1	1
Compatibilité	0	0	0	0
Compatibilité sous réserve	1	5	10	15
Incompatibilité	0	0	0	1
Total des demandes d'avis	1	8	11	17

La Haute Autorité dispose d'un délai de deux mois à compter de la saisine pour se prononcer et peut rendre des avis de compatibilité, de compatibilité sous réserves, ou d'incompatibilité. Ce dispositif a retenu l'attention de la Commission européenne, qui a sollicité des présentations de ce mécanisme par les services de l'Autorité à plusieurs reprises en 2017. Ce système intéresse également le GRECO, le « pantouflage » étant inscrit dans son 5^e cycle d'évaluation.

Cette activité a été marquée en 2017 par un grand nombre de saisines de la part d'anciens membres du Gouvernement, notamment suite aux échéances électorales de mai 2017. Sur les 12 saisines d'anciens membres du Gouvernement, la Haute Autorité a publié sur son site internet 10 des avis rendus, cette publication ayant été autorisée par la loi Sapin II du 9 décembre 2016. Les deux autres cas n'ont pas fait l'objet de publication, soit parce que l'auteur de la saisine n'a finalement pas pris les fonctions en cause, soit parce que le délai pendant lequel court l'obligation de saisine (trois ans après la fin des fonctions ministérielles) avait expiré.

12 avis rendus en 2017 au titre de l'article 23 à d'anciens membres du Gouvernement



En outre, pour la première fois en 2017, la Haute Autorité a prononcé un avis d'incompatibilité, pour un ancien membre d'exécutif local, qu'elle n'a pas rendu public compte tenu des circonstances particulières de l'espèce. L'intéressé avait en effet commencé une activité professionnelle dans un organisme pour lequel il avait été amené à prendre des décisions en tant que président d'exécutif local dans les trois années précédentes, s'exposant ainsi à commettre le délit de prise illégale d'intérêts, dit de « pantouflage ». Suite à cet avis, l'intéressé a démissionné des fonctions en cause. Cette activité de contrôle demeure toutefois faible pour les anciens membres d'autorités administratives ou publiques indépendantes, puisque seules deux saisines à ce titre ont été reçues en 2017. En outre, comme cela a été évoqué dès le premier rapport d'activité de la Haute Autorité, le dispositif reste largement méconnu des élus locaux, une seule saisine ayant été reçue cette année pour cette catégorie de responsables publics. La Haute Autorité rappelle régulièrement cette obligation aux membres d'exécutifs locaux, par exemple en suggérant, dans ses avis sur les chartes de collectivités locales, d'intégrer cette obligation. Elle mène également un travail de veille afin de détecter des situations de reprise d'activité qui auraient dû impliquer une saisine. Dans une telle hypothèse, qui s'est produite une fois en 2017, la Haute Autorité est saisie par son président.

L'ensemble des avis de compatibilité rendus ont été assortis de réserves. L'institution a notamment insisté sur la nécessité, en particulier pour les anciens membres du Gouvernement, de s'abstenir :

- de toutes démarches auprès des autres ministres avec lesquels ils ont siégé au Gouvernement, ainsi que des anciens conseillers ministériels, dès lors que ceux-ci exerceraient encore des fonctions publiques ;
- de toute démarche auprès des administrations dont ils disposaient ;
- de représenter leur nouvelle société lors d'une procédure de commande publique en lien avec ces services ;
- d'utiliser, dans le cadre de leurs nouvelles activités, d'éventuels documents ou informations confidentielles auxquels ils auraient eu accès lors de l'exercice de leurs fonctions ministérielles ;
- de se prévaloir, dans le cadre de leur activité, de leur qualité d'ancien membre du Gouvernement (cette réserve implique notamment qu'ils veillent à ce que ces qualités ne soient pas mentionnées dans les supports de communication de la société qui les emploie) ;
- d'utiliser les liens qu'ils entretiennent avec leurs anciens services au bénéfice de leur activité privée ;
- de nouer des relations commerciales ou capitalistiques avec une entreprise titulaire de contrats publics dans l'élaboration, la conclusion ou le suivi desquels ils ont joué un rôle, en tant que membres du Gouvernement, ou ayant bénéficié d'autorisations ou d'agréments ou d'aides décidés par eux ou sur lesquels ils ont été amenés à rendre un avis.

Si certaines de ces réserves sont communes à tous les avis rendus, la Haute Autorité les décline de manière adaptée à chaque situation.

Par exemple, pour les anciens membres du Gouvernement ayant souhaité exercer une activité d'avocat ou de consultant, les avis donnés ont, en outre, rappelé qu'ils ne pourront pas réaliser des prestations, de quelque nature que ce soit, pour l'ensemble des administrations d'État sur lesquelles ils avaient autorité, ou pour des établissements publics placés sous la tutelle du ministère qu'ils dirigeaient. Pour les avocats, les réserves énoncées dans l'avis constituent une obligation personnelle pour le demandeur, elles ne s'étendent donc pas à l'ensemble des avocats du cabinet. Néanmoins, elles doivent être portées à la connaissance de ces derniers. En effet, le fonctionnement collectif d'un cabinet justifie cette information des futurs confrères du demandeur, qui doit alors leur préciser qu'il ne pourra en aucun cas fournir au cabinet des dossiers qui méconnaîtraient la portée des réserves énoncées. De plus, ses confrères doivent s'abstenir de lui demander des

informations, ou de le solliciter de quelque manière que ce soit, sur des dossiers qui le conduiraient à méconnaître les réserves. Enfin, il est précisé que les réserves de la Haute Autorité s'appliquent sans préjudice des obligations déontologiques propres à la profession d'avocat.

Lorsque l'activité envisagée par le demandeur est une création d'entreprise, il est plus complexe de rendre un avis exhaustif et précis. En effet, la saisine se faisant préalablement à la création et donc avant le début d'activité de l'entreprise, la Haute Autorité se prononce de manière abstraite, en se fondant sur le projet du demandeur, et émet des réserves générales, qui devront ensuite être appliquées au fur et à mesure du développement de l'activité.

En application de la loi du 9 décembre 2016, la Haute Autorité a notifié les avis rendus aux ordres professionnels régissant l'activité sur laquelle portait l'avis, notamment le barreau concerné pour les avocats. Elle informe également l'employeur et l'ancienne administration du demandeur de son avis et des réserves qu'elle a émises. La publicité des avis¹³⁷ permet en outre un premier contrôle de ces réserves, qui valent pour une durée de trois ans après la fin des fonctions publiques, dont la Haute Autorité assure un suivi par une veille spécifique sur les personnes entrant dans le champ de l'article 23 de la loi du 11 octobre 2013.

137. Voir : <https://bit.ly/2crbr2h>

La pratique par la Haute Autorité de sa mission de contrôle des départs d'anciens hauts responsables publics vers le secteur privé ou public concurrentiel lui a permis de noter une certaine inadéquation du délit prévu à l'article 432-13 du code pénal aux situations rencontrées. D'abord, ce dispositif peut conduire à interdire à un responsable public d'exercer une activité qui ne pose aucune difficulté au plan déontologique, au seul motif que celui-ci a, parfois plusieurs années auparavant, signé un acte au bénéfice d'une entreprise, même dans l'hypothèse où il se trouvait en situation de compétence liée et n'avait donc aucune marge d'appréciation sur l'opportunité de cet acte.

Surtout, le délit s'applique uniquement si un acte juridique pris au bénéfice de l'entreprise dans laquelle l'intéressé va exercer son activité peut être identifié. Un responsable public qui serait intervenu de manière déterminante au bénéfice d'une entreprise qu'il a ensuite rejoint ne commet ainsi pas ce délit dès lors qu'il ne dispose pas lui-même de prérogatives juridiques à l'égard de cette entreprise et n'a pas directement conseillé la personne qui détient ces prérogatives¹³⁸.

138. En accord avec la jurisprudence.

L'appréciation de la situation d'un agent public qui souhaite exercer une activité privée nécessite une approche concrète, afin de déterminer s'il existe une situation de conflit d'intérêts ou un risque de nature déontologique. C'est la raison pour laquelle les départs dans le secteur privé sont soumis au contrôle préalable d'une autorité administrative (Commission de déontologie ou Haute Autorité) chargée, sous le contrôle d'un juge, de refuser le

départ dans les cas les plus problématiques et de formuler des réserves dans les autres cas. Toutefois, le fait de ne pas saisir l'une de ces autorités ou de ne pas respecter l'avis qu'elles émettent ne fait l'objet, en tant que tel, d'aucune sanction.

L'articulation entre la Haute Autorité et la Commission de déontologie de la fonction publique: signature d'un nouveau protocole.

La Commission de déontologie de la fonction publique a notamment pour mission de contrôler le départ des agents publics vers le secteur privé ou le secteur public concurrentiel et d'examiner la compatibilité de la fonction envisagée avec les anciennes fonctions publiques. L'article 23 de la loi du 11 octobre 2013 a attribué cette mission à la Haute Autorité pour les anciens membres du Gouvernement, d'autorités administratives et publiques indépendantes et d'exécutifs locaux. Certaines personnes se sont alors retrouvées dans le champ des deux institutions pour un même projet professionnel. Cela pouvait concerner, par exemple, un ancien ministre, ayant par ailleurs la qualité d'agent public et souhaitant exercer une activité privée.

La loi du 20 avril 2016 a clarifié la répartition des attributions entre la Commission et la Haute Autorité, en donnant à cette dernière une compétence exclusive lorsque des fonctions gouvernementales ou des fonctions exécutives locales énumérées par l'article 11 de la loi du 11 octobre 2013 ont été exercées par une personne ayant par ailleurs la qualité d'agent public. En 2017, cette situation est apparue à deux reprises, dans lesquelles la Commission de déontologie s'est désistée.

De plus, cette loi a autorisé les deux institutions à s'échanger les informations utiles à l'accomplissement de leurs missions respectives. Il en va notamment ainsi lorsque la Commission rend un avis sur la situation d'une personne soumise aux obligations de déclarations auprès de la Haute Autorité. Dans ce cadre, les présidents de la Commission et de la Haute Autorité ont insisté sur la nécessité de veiller à la sécurité et à l'intégrité des informations échangées et ont conclu un protocole pour encadrer les relations entre les deux institutions en septembre 2017. Ce protocole commun définit, au vu du cadre légal et réglementaire applicable, les échanges d'information susceptibles d'intervenir entre elles, les modalités pratiques de mise en œuvre et de suivi de ces échanges, notamment afin de respecter la confidentialité des informations.

Dans ces conditions, le délit prévu à l'article 432-13 du code pénal ne paraît pas adapté à la réalité du contrôle opéré sur la situation des responsables publics qui rejoignent le secteur privé. Un délit de non saisine de l'autorité administrative de contrôle et de non-respect de sa décision, notamment des réserves qui sont émises, pourrait être envisagé.

Proposition n° 10 : Engager une réflexion sur la refonte du délit prévu à l'article 432-13 du code pénal, en envisageant notamment un régime de répression de l'absence de saisine de l'autorité compétente pour autoriser le départ et de la méconnaissance des réserves formulées.

2. Un acteur de la diffusion d'une culture de l'intégrité

La Haute Autorité s'attache à expliquer au grand public ses missions et ses actions. Pour cela, son site internet présente de manière synthétique l'ensemble des activités de l'Autorité : actualités, comptes rendus de conférences ou de formations, événements marquants la vie de l'institution. Le site internet permet également de diffuser des notes d'information ou des éléments plus précis sur des sujets en lien avec l'activité de la Haute Autorité de manière large.

Le site internet rencontre un succès certain, puisque 3,5 millions de pages ont été vues sur hatvp.fr en 2017 (contre 930 000 en 2016), par 790 000 visiteurs uniques¹³⁹. Un grand nombre de ces informations sont relayées via deux réseaux sociaux : twitter et linkedin, dont la fréquentation a beaucoup augmenté en 2017 : le compte twitter a gagné 2 000 abonnés en 2017 (sur un total de 4 900) et les tweets ont été vus plus d'un million de fois ; 408 nouvelles personnes se sont abonnées à la page linkedin de la Haute Autorité en 2017 (sur un total de 807), et les articles publiés ont été vus plus de 250 000 fois.

139. Ce chiffre compte le nombre de personnes différentes consultant le site internet, quel que soit le nombre de pages visionnées par chaque personne.

Présenter ses compétences et sensibiliser le public aux problématiques qui y sont liées, encourager le débat public, font partie intégrante de la promotion de la transparence et de l'intégrité publique. À cet effet, la Haute Autorité met en œuvre des échanges réguliers avec différents responsables publics, avec la société civile, avec les institutions de divers pays et plusieurs organisations internationales aux compétences similaires.

2.1 Les échanges institutionnels et les formations

Depuis 2014, la Haute Autorité a noué des liens avec différents responsables publics, à deux titres principaux.

140. Une première dépêche (terme utilisé pour désigner les notes d'information du ministre de la justice à destination des parquets) avait été élaborée en 2015 afin d'informer les magistrats, en particulier les procureurs et les présidents de tribunaux d'appel et de grande instance, des conséquences des lois de 2013 et des prérogatives de la Haute Autorité. Les nouvelles missions créées par la loi du 9 décembre 2016, en particulier relatives aux représentants d'intérêts, l'extension de certaines missions aux fonctionnaires par la loi du 20 avril 2016 et les compétences créées par les lois du 15 septembre 2017, s'agissant notamment des emplois familiaux, ont justifié une mise à jour de cette dépêche en 2017. Elle précise les modalités selon lesquelles des réquisitions judiciaires peuvent être transmises à la Haute Autorité, et également, les conditions dans lesquelles cette dernière fait usage de son droit de communication, par l'intermédiaire de l'administration fiscale, auprès des institutions judiciaires. Cette dépêche a été diffusée au début de l'année 2018.

141. Le secrétaire général est ainsi intervenu sur la déclaration d'intérêts et ses enjeux lors d'un colloque organisé par la Cour de Cassation en juin 2017. Il a également eu l'occasion de présenter la déclaration d'intérêts lors de formations organisées par la Cour d'appel de Paris et par le tribunal de grande instance de Nanterre en octobre, alors même que les magistrats ayant pris de nouvelles fonctions en septembre devaient remplir leur première déclaration. Ce cycle de formation auprès des magistrats judiciaires devrait se poursuivre en 2018.

D'une part, elle échange régulièrement avec ses partenaires institutionnels, dont les missions sont complémentaires des siennes, ou se situent dans le prolongement de son travail d'enquête administratif : Tracfin, les parquets, les juridictions financières, mais aussi, comme cela a été rappelé précédemment, la Commission de déontologie de la fonction publique. La direction des affaires criminelles et des grâces est en outre l'interlocuteur privilégié de la Haute Autorité pour définir les procédures d'échanges entre cette dernière et les parquets. En effet, lorsqu'elle détecte des infractions pénales, elle saisit le procureur compétent. De plus, elle dispose de nombreuses informations, via les déclarations qu'elle reçoit, qui peuvent s'avérer utiles aux magistrats dans le cadre d'investigations pénales, en particulier relatives à des infractions à la probité. Ces derniers peuvent alors lui adresser des réquisitions judiciaires afin d'obtenir les informations pouvant faire avancer leurs investigations¹⁴⁰.

D'autre part, afin de diffuser une culture de l'intégrité dans l'ensemble de la sphère publique, elle réalise régulièrement des formations auprès de responsables publics, à la fois sur les obligations déclaratives mais aussi, de manière plus générale, sur la transparence et la déontologie de l'action publique. Cette activité a été marquée en 2017 par l'entrée en vigueur de la loi du 8 août 2016 relative aux garanties statutaires, aux obligations déontologiques et au recrutement des magistrats ainsi qu'au Conseil supérieur de la magistrature, qui instaure pour les magistrats judiciaires des obligations nouvelles, et notamment celle de « *prévenir ou [de] faire cesser immédiatement les conflits d'intérêts* ». La loi du 8 août 2016 crée un système de déclarations d'intérêts pour tous les magistrats judiciaires exerçant des fonctions juridictionnelles, interne à la magistrature, et complété par un entretien déontologique. Bien que la Haute Autorité ne soit pas compétente pour examiner les déclarations d'intérêts des magistrats, ces derniers ont fait appel à elle pour qu'elle puisse leur présenter son expérience de la prévention des conflits d'intérêts et de l'usage de l'outil déontologique qu'est la déclaration d'intérêts¹⁴¹.

En plus de ces formations répondant à une actualité particulière, la Haute Autorité a poursuivi et approfondi ses échanges avec les écoles du service public comme l'ÉNA (école nationale d'administration) et l'ÉNM (école nationale de la magistrature), en participant à cinq formations en partenariat avec l'une ou l'autre. Elle a ainsi participé au cycle de formation continue des magistrats judiciaires intitulé « Approfondissement du droit pénal économique et financier ». Avec l'ÉNA, elle est intervenue lors d'une journée consacrée à la déontologie pour les élèves de la formation initiale ainsi qu'au cours de séminaires destinés à des hauts fonctionnaires étrangers ou à des collaborateurs parlementaires.

Des événements locaux, organisés par des personnes entrant dans le champ de la Haute Autorité ou étant très fortement liées à ses déclarants ont aussi été l'occasion de rappeler les obligations qui pèsent sur les responsables publics et la possibilité qu'ont tous les déclarants de saisir l'Autorité afin d'obtenir un conseil déontologique. Le secrétaire général a ainsi participé au congrès des administrateurs territoriaux en juillet, et le chef du pôle juridique a répondu aux questions des administrateurs territoriaux de la région lyonnaise au début de l'été. Lors d'un colloque sur la lutte contre la corruption organisé par la Fédération nationale des offices publics de l'habitat, le pôle juridique a présenté les outils que sont les chartes éthiques ou les codes de conduite et la façon dont les bailleurs sociaux peuvent s'en emparer.

Au total, ce sont dix-huit manifestations de tous types auxquelles la Haute Autorité a participé au cours de l'année 2017.

La constitution progressive d'un dialogue avec les déontologues

Depuis l'entrée en vigueur des lois du 11 octobre 2013 relatives à la transparence de la vie publique¹⁴² et de la loi n° 2015-366 du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat, de nombreuses collectivités territoriales se sont dotées ou ont modifié les règles déontologiques applicables aux élus. Un même mouvement peut être observé pour chacune des trois fonctions publiques, et les militaires, depuis l'entrée en vigueur des dispositions de la loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires et du décret n° 2017-519 du 10 avril 2017 relatif au référent déontologue dans la fonction publique.

142. Lois organique et ordinaire du 11 octobre 2013.

À l'occasion des divers échanges entre les commissions et déontologues des collectivités territoriales et les services de la Haute Autorité, nombre de ces organismes ont indiqué leur volonté de rencontrer leurs homologues et les membres de la Haute Autorité, afin d'échanger sur les sujets communs qu'ils rencontrent dans le cadre de leurs fonctions. Ces échanges sont également utiles à la Haute Autorité, le retour de ses homologues au plan local lui

donnant une vision plus complète des difficultés rencontrées par les élus et des problématiques les plus souvent soulevées. Afin de prendre en compte ces attentes et de pouvoir profiter de la réflexion collective des déontologues, la Haute Autorité souhaite organiser une rencontre des déontologues locaux. Les déontologues des administrations centrales pourraient être associés à cette démarche à l'avenir.

L'intérêt d'une telle manifestation serait de partager des expériences et des difficultés rencontrées par les déontologues. Une rencontre de ce type a vocation à devenir annuelle, et les échanges à se densifier. Cela pourrait être mis en œuvre utilement par le développement d'un réseau des déontologues.

En effet, les référents déontologues sont là pour accompagner les agents au quotidien. Ils ont un rôle d'appui et de conseil au plus près de leurs besoins, des contraintes de leurs métiers et des risques auxquels ils font face. Mais ces référents risquent de se sentir parfois isolés, voire démunis face à des situations complexes. Pouvoir compter sur une réflexion collective, sur l'expérience des déontologues installés depuis plus longtemps, ayant rencontré des situations similaires, serait un soutien important pour cette nouvelle figure de l'administration.

De plus, institutionnaliser des échanges réguliers permettrait 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 service.

La Haute Autorité pourrait participer à l'animation de ce réseau et fournir une expertise juridique et une aide concrète, en se fondant sur ses quatre années de pratique des questions déontologiques.

Proposition n° 11 : Diffuser les bonnes pratiques entre les référents déontologues via la création d'un réseau des déontologues.

Revue de doctrine sur les référents déontologues créés par la loi du 20 avril 2016 sur la déontologie des fonctionnaires [synthèse des points de vue exprimés].

La publication du décret n° 2017-519 du 10 avril 2017 relatif au référent déontologue dans la fonction publique a suscité de nombreuses réactions dans la presse spécialisée. Le paradoxe du dispositif est souligné par l'ensemble des contributions. Le référent déontologue est parfois perçu comme un « *super-héros sans super pouvoir* »¹⁴³.

143. Jean-Pierre Didier, Le référent déontologue : un super-héros sans super-pouvoir, Semaine juridique administrations et collectivités territoriales n°24, lexisnexis, 19 Juin 2017, 2156.

La liste de ses missions est longue, il est chargé à la fois d'apporter des conseils déontologiques et de faire de la prévention, notamment à travers un travail de sensibilisation et de formation des élus et des agents. Le caractère ambitieux de ses attributions semble exiger la nomination d'un professionnel de haut niveau. Il incarne le moyen privilégié pour les agents publics d'exercer leur droit à un conseil déontologique et est en cela un symbole du renouveau de la fonction publique¹⁴⁴, pour laquelle les exigences de probité et d'impartialité s'accroissent.

Cependant, ses capacités d'action sont limitées et le resteront sans volonté de chaque administration de lui donner des moyens appropriés. Sans pouvoir d'injonction et sans indépendance garantie, ses conseils auront une valeur avant tout morale¹⁴⁵.

Le décret laisse aux administrations une très grande latitude dans la mise en place de leur référent déontologue, qui peut prendre une forme individuelle ou collégiale, être une fonction à temps plein ou cumulée avec d'autres, par exemple celle de référent laïcité. Cette liberté est une chance, car elle permet aux collectivités « *d'assurer une véritable adaptation des obligations déontologiques générales aux spécificités de chaque secteur d'activité (social, commande publique, RH, culture...), afin de rendre la déontologie « réelle », opérationnelle et quotidienne*¹⁴⁶ ». Elle autorise aussi une phase d'expérimentation afin d'aller vers le dispositif le plus efficace en fonction des problématiques propres.

Cependant, cette souplesse porte en germe deux risques. Le premier est celui de mener à des pratiques très différentes entre les administrations, certains agents n'auraient alors pas accès à un service de même qualité, ou bien les interprétations des règles générales pourraient s'avérer discordantes. Le second risque est que, sans travail de définition des missions du déontologue par chaque administration, et d'insertion de cette nouvelle figure dans ses services, celle-ci reste une coquille vide.

Le décret est une première étape, prometteuse, qui doit être complétée par des actions fortes des administrations accueillant le référent déontologue.

144. Villeneuve Pierre, Le référent déontologue, une nouvelle figure pour la fonction publique, la Semaine juridique administrations et collectivités territoriales n°24, lexisnexis, 19 Juin 2017, 2155.

145. Jean-Pierre Didier, *ibid.*

146. *Ibid.*

2.2 Les échanges avec la société civile et la promotion du débat public

Sur le fondement de l'article 20 de la loi du 11 octobre 2013, la Haute Autorité peut délivrer un agrément aux associations qui ont pour objet de lutter contre la corruption. Plusieurs critères, énoncés dans le règlement intérieur de l'Autorité, conditionnent l'obtention de cet agrément. Pour formuler une demande, les associations doivent justifier :

- de cinq ans d'existence ;
- d'une activité effective et publique en vue de lutter contre la corruption et les atteintes à la probité publique, appréciée notamment en fonction de la réalisation et de la diffusion de publications, de l'organisation de manifestations et de la tenue de réunions d'information dans ces domaines ;
- d'un fonctionnement démocratique et respectant les règles de transparence financière.

Le président de l'association qui sollicite un agrément est auditionné par le collège de la Haute Autorité qui attribue, si ces conditions sont remplies, un agrément d'une durée de trois ans. En 2017, Transparency international France a vu son agrément renouvelé après l'audition de son nouveau président, M. Marc-André Feffer. L'agrément de l'association Sherpa a expiré à la fin de l'année 2017. Les agréments d'Anticor et de l'Association pour une démocratie directe sont quant à eux toujours valables.

Ces agréments donnent la possibilité à ces associations de saisir la Haute Autorité si elles ont connaissance de situations ou de faits qui contreviennent aux règles et obligations prévues par les lois du 11 octobre 2013 relatives à la transparence de la vie publique. Pendant une durée de trois ans, elles peuvent ainsi lui signaler des situations de conflit d'intérêts ou des cas d'atteinte à la probité, de non-respect des obligations de déclarations ou des règles de départ vers le secteur privé. Comme cela a été évoqué précédemment¹⁴⁷, très peu de signalements sont transmis à la Haute Autorité par les associations agréées : deux seulement en 2017.

Au-delà de ces relations prévues par les textes, la Haute Autorité échange régulièrement avec les membres de ces associations, ou différents acteurs de la société civile, en participant à des conférences ou des colloques publics. Par exemple, la déléguée générale de Transparency international France, Mme Laurène Bounaud, était membre du jury du prix de recherche 2017. L'Autorité est attentive aux discours portés par ces acteurs du débat public sur son secteur d'activité et ses propres missions. Elle essaie en effet d'associer autant que possible les citoyens, en particulier ceux engagés sur les questions de transparence et de lutte contre la corruption, à ses activités.

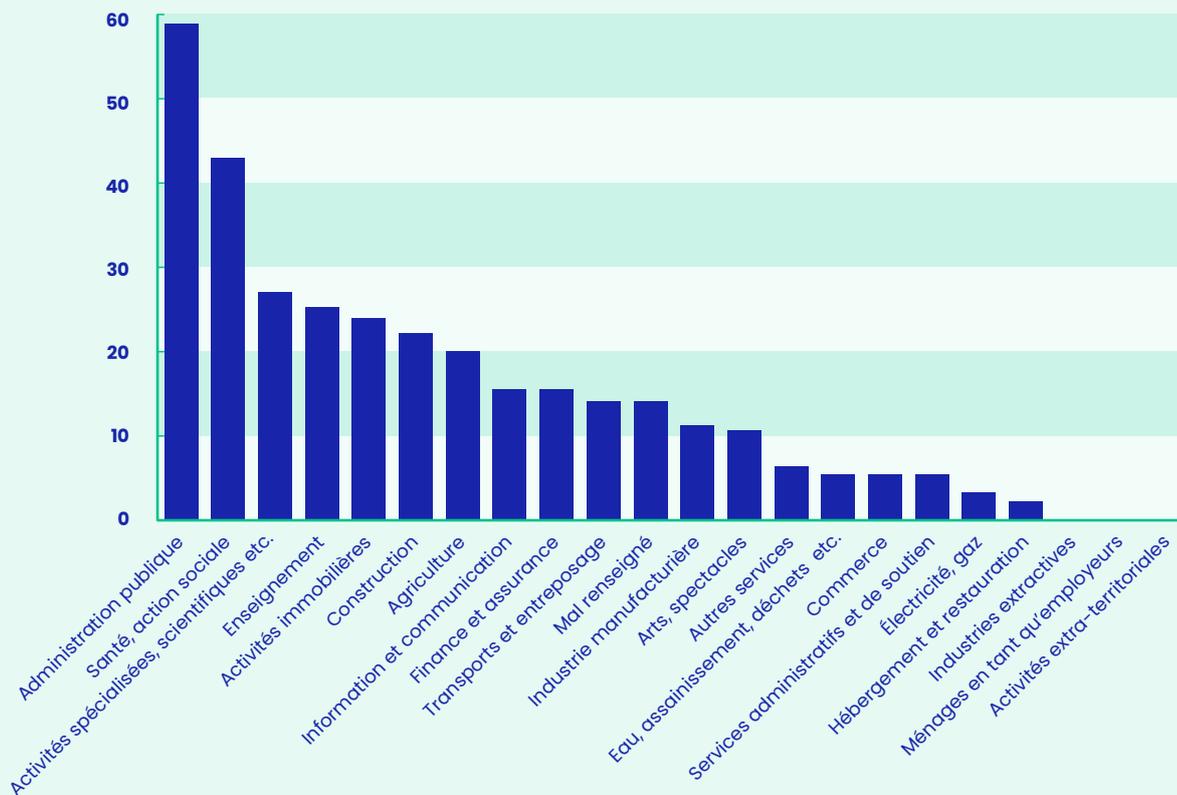
¹⁴⁷. Voir paragraphe 4.2 de la 1^{re} partie du présent rapport.

Face aux défis liés à l'appropriation, par les citoyens, des informations contenues dans les déclarations, la Haute Autorité entend stimuler et encourager leur exploitation en associant directement la société civile. Pour cela, le 24 mai 2017, elle a organisé un atelier consacré à l'ouverture des données contenues dans les déclarations de patrimoine et d'intérêts des responsables publics. Il a rassemblé seize participants aux profils variés (data-journalistes, développeurs, chercheurs en sciences sociales, ingénieurs...) et a permis d'explicitier la démarche de l'institution en matière d'*open data* et de récolter les attentes de la communauté des réutilisateurs. Quelques propositions concrètes ont émergé pour faciliter l'exploitation des données publiées, comme la publication d'agrégats portant sur l'ensemble des déclarations ou encore la mise à disposition d'une plateforme collaborative permettant de contribuer à la démarche *open data* de l'institution. Les discussions ont également porté sur la nécessité de développer la data visualisation afin de rendre plus intelligibles et lisibles les informations.

Le pôle communication a également participé à une *data session* sur la transparence de l'action publique organisée par la Cour des comptes, la Commission d'accès aux documents administratifs, la préfecture de région Occitanie et la mission Etalab¹⁴⁸ en juin 2017. L'Autorité a publié, pour cette occasion, les déclarations d'intérêts des présidents des conseils départementaux élus en mars 2015 en *open data*. Le choix de ce jeu de données répondait à une double logique. Il fallait des données pertinentes pour cette session : compte tenu de la dimension territoriale de l'évènement, ce jeu de données a présenté l'avantage de permettre des recoupements pertinents avec d'autres données (base SIRENE, données des marchés etc.) pour visualiser plus finement les liens d'intérêts des personnes concernées et permettre un regard nouveau sur leurs activités. D'autre part, le choix devait porter sur des déclarations pouvant être retraitées numériquement. En raison du format papier de ces déclarations datant de 2015, les données libérées pour la *data session* sont le fruit d'une ressaisie manuelle des données textuelles brutes. Si cette opération a pu être réalisée sur un lot réduit de déclarations, elle n'est toutefois pas envisageable pour l'ensemble des déclarations publiées par la Haute Autorité avant le passage à la télédéclaration obligatoire. Sur les deux jours de la session, un groupe de travail s'est consacré à ces données et a réussi à réaliser une carte de France avec un filtre permettant de faire apparaître les secteurs d'activités des présidents de conseil départementaux, classés selon la nomenclature française des activités, comme le montre le graphique ci-après (cf. page suivante). Cette brève session n'a pas permis d'arriver à une carte qui montrerait le risque de conflit d'intérêts, en hiérarchisant les secteurs par exemple, mais constitue un premier exemple d'une réutilisation intelligente des données de la Haute Autorité.

148. La mission Etalab coordonne la politique d'ouverture et de partage des données publiques par les administrations.

Nombre d'intérêts déclarés par les présidents de conseil départementaux classés par secteurs d'activité.



Les nouveaux engagements dans le cadre du partenariat pour un Gouvernement ouvert

Lors du sommet mondial du partenariat pour un Gouvernement ouvert de 2016, qui s'était tenu en décembre 2016 à Paris, la Haute Autorité avait animé plusieurs ateliers sur la transparence et les outils numériques et avait publié une contribution sur *Open data et intégrité publique*. La co-présidence française du partenariat, qui s'est achevée en septembre 2017, avait été l'occasion pour de nombreuses institutions françaises de prendre des engagements en matière de transparence et d'ouverture de leurs données. En effet, l'objectif du partenariat pour un Gouvernement ouvert est d'inciter et d'aider les 75 pays partenaires à mettre en œuvre les grands principes de transparence de l'action publique, d'association des citoyens et d'utilisation des nouvelles technologies à travers des projets concrets, des pratiques nouvelles partagées par les différents pays.

Dans le cadre du plan d'action national 2015-2017 pour le partenariat, la Haute Autorité s'était engagée à publier au format .XML, sous la licence ouverte Etalab, le contenu des déclarations d'intérêts et de patrimoine des responsables publics dont la publication sur internet est prévue par la loi¹⁴⁹. Elle a tenu cet engagement en 2017.

Pour le nouveau plan qui porte sur la période 2018-2020, la Haute Autorité a pris une série d'engagements autour de deux axes principaux :

- améliorer l'accessibilité et la lisibilité des données contenues dans les déclarations de patrimoine et d'intérêts des responsables publics ;
- assurer une plus grande transparence des activités de représentation d'intérêts grâce à l'*open data* et l'*open source*.

Le premier axe se décline notamment par la production de data visualisations et d'analyses visant à renforcer l'intelligibilité des données portées à la connaissance du public.

Le second axe trouvera une première réalisation concrète par la publication du code source du répertoire numérique des représentants d'intérêts. À partir du début de l'année 2018, la Haute Autorité a également ouvert les données fournies par les représentants d'intérêts au moment de leur inscription sur le répertoire. Elle publiera enfin sur son site internet les données relatives aux actions de représentation d'intérêts, que les représentants d'intérêts doivent lui fournir depuis le 1^{er} janvier 2018.

Le « *plan d'action national pour une action publique transparente et collaborative* » pour 2018-2020 a été harmonisé par Etalab, service qui coordonne la politique d'ouverture et de partage des données publiques des administrations françaises. Le projet de plan a fait l'objet d'une consultation publique : une première proposition a été mise en ligne sur une plate-forme en ligne à la fin novembre 2017, afin de permettre aux citoyens qui le souhaitent de réagir, de faire des critiques ou des propositions. Ces éléments ont été synthétisés par la mission Etalab, qui a publié un plan consolidé au début de l'année 2018.

149. Voir la description des différents régimes de publication des déclarations au paragraphe 4.4 de la première partie du présent rapport, et la proposition n°3.

Des liens noués avec la plupart des groupes de réflexion français

Dans le cadre de sa mission de promotion de la transparence de la vie publique, la Haute Autorité cherche à promouvoir et animer le débat public sur ces sujets. Les « think tanks » sont des groupes de réflexion qui cherchent à analyser et à faire des propositions sur divers sujets, que ce soit en droit, en économie ou en histoire. Ces propositions sont régulièrement diffusées auprès des décideurs publics et privés, des responsables politiques et du grand public. Les contributeurs de ces laboratoires d'idées peuvent être des professionnels, des chercheurs, des responsables politiques, et leurs réflexions prennent des formes très diverses.

Relais d'influence, tant auprès des déclarants de la Haute Autorité qu'auprès de la société civile dans son ensemble, il est intéressant pour l'Autorité de tisser des liens avec les think tanks qui produisent des propositions en rapport avec ses missions. Dans cette optique, elle a noué de premiers contacts avec une dizaine des principaux groupes de réflexion français, de toute sensibilité. Dans cette phase, les entretiens ont eu pour objet la présentation de l'institution et de ses missions, ainsi qu'un échange plus détaillé sur les sujets qui retenaient particulièrement l'attention des interlocuteurs de la Haute Autorité : pantouflage, système déclaratif, charte de déontologie, etc.

La consolidation du lien avec le monde universitaire par l'attribution d'un prix de recherche

Cette année a été l'occasion de renforcer les liens avec le monde universitaire, à la fois en intervenant lors de colloques ou de conférences organisés par les universités d'Orléans, du Mans, ou de Paris II, mais également en attribuant pour la première fois un prix de recherche.

Afin de promouvoir la production et l'échange de savoirs sur des sujets majeurs pour la vie de nos institutions, la Haute Autorité a créé en 2017 son prix de recherche. Il a pour objet de récompenser une publication scientifique apportant une meilleure compréhension, un enrichissement de l'approche théorique ou un développement de propositions innovantes et opérationnelles en matière de transparence, d'éthique publique, de déontologie, ou de lutte contre la corruption. Une publication candidate devait être rédigée en langue française et relever du droit ou des sciences humaines et sociales. L'information sur les modalités de candidature a été publiée sur le site internet de la Haute Autorité le 2 mai 2017 et diffusée par courriel auprès de 150 centres de recherche et universités. Sur les 26 dossiers de candidature reçus, sept ont été retenus afin d'être examinés par le jury, composé de :

- Mme Marie-Thérèse Feydeau, présidente du jury, membre du collège;
- Mme Laurène Bounaud, déléguée générale de Transparency international France;
- M. Philippe Blachère, professeur de droit public à l'Université Lyon 3.

Reflétant la richesse du choix soumis à la Haute Autorité, les travaux présélectionnés comprenaient quatre thèses, une revue, un ouvrage collectif et un livre à quatre mains. La liste a été publiée sur son site internet¹⁵⁰. Le jury a arrêté différents critères d'évaluation des travaux. Afin de répondre à l'objectif de promotion d'une culture déontologique, il a notamment examiné l'accessibilité et l'intelligibilité du travail pour le plus grand nombre, le lien direct avec les sujets du prix et la possibilité d'une diffusion large de l'ouvrage. Il a également valorisé les approches transdisciplinaires et l'originalité.

150. <https://bit.ly/2voxGz5>.

La publication « *Éthique et scandales publics* », volume n°18 de la revue québécoise *Éthique publique*¹⁵¹, dirigée par MM. Luc Bégin et Yves Boisvert, a été retenue à l'unanimité par le jury. Disponible gratuitement en ligne, d'une lecture aisée, tout en étant d'une grande qualité scientifique, la revue questionne le lien entre les scandales publics et l'évolution des valeurs et des normes liées à la probité dans les sociétés démocratiques. La prochaine édition du prix devrait se tenir en 2019.

151. <http://ethiquepublique.revues.org/2723>.



**Article publié dans la revue n°21 du GRASCO :
« Le rôle d'un système national d'intégrité
dans la réduction de la corruption ».**

Le Groupe de recherches-actions sur la criminalité organisée (GRASCO) est un laboratoire de recherche de l'université de Strasbourg qui édite une revue trimestrielle, sur son site internet. Cette revue publie des contributions sur «*la prévention et la répression de la criminalité organisée dans sa dimension économique et financière à l'échelle nationale, européenne et internationale*», ainsi que des entretiens ou des articles sur des sujets connexes.

Le pôle juridique et études a publié dans le numéro 21 un article sur «*Le rôle d'un système national d'intégrité dans la réduction de la corruption*». Cette contribution revient sur le cadre conceptuel des systèmes nationaux d'intégrité et son évolution, avant de proposer une première évaluation du dispositif français anticorruption à l'aune des théories exposées.

Le premier postulat est que la corruption est un phénomène complexe, protéiforme, qui appelle une réponse globale. Pour la réduire, un ensemble de politiques publiques et d'outils sont à la disposition des décideurs publics. La combinaison de ces réponses, des différentes approches développées, dessine peu à peu un cadre national d'intégrité, spécifique à chaque pays. Le développement d'un cadre national d'intégrité englobe la répression pénale, qui est l'une des multiples facettes d'une politique anticorruption efficace, et donne les clefs pour construire une société où la corruption serait la plus réduite possible.

Les premiers à évoquer les différentes actions de prévention ou de lutte contre la corruption comme un ensemble cohérent ont été les associations et les institutions internationales pourvoyeuses de recommandations concrètes pour les décideurs politiques : temple d'intégrité de Jérémie Pope (Transparency International), recommandation pour l'intégrité de l'OCDE (1998). Cette vision globale a retenu l'attention des chercheurs qui ont théorisé les systèmes d'intégrité : modèle du nid d'oiseau australien, approche configurationnelle de Frédérique Six et Alan Newton, etc¹⁵².

Dans un second temps, l'article montre quelques liens entre les outils théoriques développés et les choix des décideurs publics français ces dernières années, en particulier la création de la Haute Autorité. Le statut d'autorité administrative indépendante permet de faire entrer cette dernière dans la

152. Ces différentes théories sont développées dans l'article, disponible en ligne gratuitement.

catégorie des gardiens de l'intégrité, au sens de la théorie configurationnelle. Elle semble également être une « *core integrity institution* »¹⁵³ au sens de la théorie du nid d'oiseau.

Le législateur français est depuis quelques années entré dans cette approche globale de la corruption et de l'intégrité publique, en développant ces différents outils, tout d'abord pour les plus hauts responsables publics français, puis en les étendant à l'ensemble du secteur public, et enfin en les appliquant au secteur privé.

L'article est disponible en intégralité à l'adresse : <http://www.larevuedugrasco.eu/FR/>, dans la revue n° 21 de décembre 2017.

153. Institution dont la mission est de promouvoir l'intégrité.

2.3 Un acteur bien identifié par les institutions internationales

Nouvelle arrivée dans le paysage institutionnel international en 2014, la Haute Autorité a su en 2017 pérenniser et stabiliser ses relations avec les institutions internationales. Elle est désormais identifiée comme un point de contact national sur toutes les questions d'intégrité par les institutions de l'Union européenne (Commission, Parlement, Médiateur européen), l'OCDE, le GRECO (groupement des États contre la corruption), organe anti-corruption du Conseil de l'Europe, la Banque mondiale, l'Organisation des Nations Unies. Les services sont reconnus comme pourvoyeurs d'expertise à l'international par les institutions françaises en charge des relations avec les organisations internationales, comme le ministère de l'Europe et des affaires étrangères et le secrétariat général aux affaires européennes.

Cette visibilité s'est concrétisée par des invitations à une quinzaine de conférences internationales, principalement à la demande d'organisations internationales et d'institutions communautaires. Les agents chargés des relations internationales s'attachent à participer aux travaux d'organisations internationales qui ont une influence majeure sur ses sujets. En effet, au-delà de l'intérêt, sur le fond, de découvrir de nouvelles idées et d'apprendre des bonnes pratiques testées à l'étranger, qui peuvent être adaptées au contexte français, c'est l'occasion pour le président ou son représentant de présenter les outils de l'Autorité et de promouvoir les réformes et avancées françaises au niveau international.

La participation à des délégations françaises permet également à l'institution de renforcer ses liens avec ses partenaires nationaux. Ainsi, le secrétaire général de la Haute Autorité a fait partie de la délégation française présente à Vienne lors de la conférence des

États parties à la Convention des Nations Unies contre la corruption, en novembre 2017, aux côtés de l'AGRASC (Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués), et de l'AFA (Agence française anticorruption). Il a également assisté à la présentation des résultats du 4^e cycle d'évaluation du GRECO relatif à la prévention de la corruption auprès des parlementaires, des juges et procureurs, et du rapport du 5^e cycle pour le Royaume-Uni et la Slovaquie. Le réseau des partenaires européens contre la corruption (EPAC), qui réunit de façon indépendante et informelle des organismes de surveillance des forces de police et des autorités anti-corruption d'États membres de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe, a accueilli un représentant de la Haute Autorité lors de son congrès annuel.

Synthèse du Rapport « Conclusions et tendances du 4^e Cycle d'Évaluation du GRECO »

Le Groupe d'États contre la corruption (GRECO), organe chargé de veiller au respect des normes anticorruption du Conseil de l'Europe, a publié un rapport qui analyse les principales tendances, les défis et les bonnes pratiques en matière de prévention de la corruption dans la législature et le pouvoir judiciaire.

Les parlementaires ont reçu un grand nombre de recommandations qui comprennent l'amélioration des systèmes de déclaration, la divulgation des conflits d'intérêts, l'adoption de règles claires sur l'acceptation de cadeaux, le développement de lignes directrices régissant les interactions des parlementaires avec les lobbyistes, la mise en place de codes de conduite, l'établissement d'un service de conseil confidentiel spécialisé, et la consolidation des mécanismes de contrôle grâce au soutien des organes compétents.

Le rapport spécifique à la France au sein de ce 4^e cycle d'évaluation a été publié en janvier 2014. Dans son rapport de conformité de juin 2016, le GRECO se félicite des avancées constatées au niveau des parlementaires, en particulier de la meilleure sensibilisation aux conflits d'intérêts, ainsi que de l'élaboration d'un code de déontologie pour les sénateurs. Il appelle néanmoins à poursuivre les efforts.

Dans son rapport global sur le 4^e cycle, le GRECO conclut que, bien que des fondements solides aient été posés dans la plupart des pays pour lutter contre la corruption, de manière générale, on se préoccupe encore peu de la mise en œuvre effective. Une recommandation sur cinq du GRECO se réfère à la supervision et à l'application des dispositions législatives en vigueur.

Pour la première fois en 2017, les services de la Haute Autorité ont participé à un projet de jumelage de l'Union européenne. Un tel jumelage a pour objectif d'apporter à une administration d'un pays membre, en l'occurrence la Croatie, une expertise de longue durée, de plus de 18 mois, par d'autres pays de l'Union. La France et la Finlande ont ainsi répondu en consortium à l'appel à projet croate visant à renforcer l'intégrité de son administration centrale. Toujours à la demande de l'Union européenne, une expertise plus ponctuelle a été apportée à la Bosnie-Herzégovine, afin de mener une évaluation de son système de déclarations de patrimoine et d'intérêts applicable aux juges et procureurs.

En plus des relations multilatérales que la Haute Autorité a entretenues avec les organisations internationales ou communautaires, elle a poursuivi ses relations bilatérales, en particulier par l'accueil de délégations étrangères. Le président et le secrétariat général ont reçu en 2017 une quinzaine de délégations et de personnalités étrangères, soit sur demande directe des participants, soit sur demande du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, en particulier pour les « personnalités d'avenir »¹⁵⁴. Le nombre de demande est constant par rapport à 2016. Les rencontres sont adaptées en fonction des besoins des interlocuteurs, certains venant en séjour d'études afin de préparer la mise en place dans leur pays d'un système de déclarations d'intérêts et de patrimoine, comme par exemple l'Instance nationale de lutte contre la corruption (INLUCC) de Tunisie, ou bien encore afin de se renseigner sur le système de télédéclaration, comme les représentants de l'Office central de lutte contre l'enrichissement illicite (OCLEI) et de l'Autorité de protection des données à caractère personnel du Mali ou le Contrôleur général du Burkina Faso. Ces visites permettent à l'institution de renforcer ses échanges et sa coopération avec des partenaires internationaux variés, issus de traditions juridiques, pays et parcours divers, et d'échanger sur les difficultés rencontrées et les bonnes pratiques mises en œuvre.

Les services de l'Autorité assurent une veille sur le contexte international, marqué par une actualité et une attention croissante sur les enjeux de corruption, de promotion de la transparence de la vie publique et de l'intégrité des responsables publics. Ils formalisent cette veille dans une lettre mensuelle, éditée en français et en anglais, diffusée gratuitement à toutes les personnes qui s'inscrivent, ainsi que sur le site internet. Cette lettre, qui comptait 218 inscrits à la fin de l'année 2017, revient sur les efforts, réformes et études menés pour faire face à ces enjeux, tant au sein des organisations internationales et de la société civile, qu'à l'échelle nationale.

Enfin, ce rapport d'activité est l'occasion de dresser un bilan de la première année d'activité du Réseau pour l'intégrité, lancé le 9 décembre 2016, et dont les agents chargés des affaires internationales assurent le secrétariat permanent. Ce réseau, qui regroupait à son lancement 13 institutions, a pour finalité de développer et de promouvoir une culture internationale d'intégrité afin de contribuer au renforcement de la confiance que les citoyens

154. « Le programme d'invitation des personnalités d'avenir (PIPA) vise à apporter à des personnalités étrangères du monde politique, associatif, syndical, économique etc. une connaissance approfondie de la France et de ses institutions. » <https://bit.ly/2GQmgra>.

placent dans leurs gouvernements et leurs administrations. Le Réseau s'est donné plusieurs objectifs, dont celui de faciliter les échanges d'informations et de bonnes pratiques entre ses membres, qui sont amenés à partager leur expérience. Ces échanges sont favorisés par les similitudes qui existent, en termes d'objectifs et de missions, entre les différentes institutions. Les rencontres et les interactions doivent également permettre de faire avancer la lutte contre la corruption et la promotion de l'intégrité à la fois à l'échelle des différents pays représentés mais aussi et surtout à l'échelle internationale. Dans cette perspective, le Réseau offre également l'opportunité d'avoir une meilleure visibilité et ainsi d'assurer une fonction de sensibilisation et de plaidoyer auprès de la société civile et des organisations internationales. Les membres peuvent par exemple décider d'adopter une position commune dans le cadre de la participation du Réseau à des travaux d'autres organisations.

Au cours de cette première année, durant laquelle l'Institut national de la transparence, de l'accès à l'information et de protection des données personnelles (INAI) du Mexique a assuré la présidence, les échanges ont été réguliers entre les membres, à la fois à l'occasion de rencontres lors de conférences internationales, mais également de manière dématérialisée. Les membres ont préparé leur deuxième rencontre, qui a eu lieu à Paris en mars 2018 et était incluse au sein de la semaine de l'intégrité de l'OCDE. Cet événement réunit chaque année les décideurs politiques, mais également des responsables issus du monde académique, des sphères économiques et de la société civile, afin de débattre des pratiques et des évolutions récentes en matière d'intégrité et de lutte contre la corruption. Sur demande de l'OCDE, le Réseau pour l'intégrité a préparé un atelier consacré aux « *instruments numériques au service de la promotion et du contrôle de l'intégrité publique* ».

Le site internet du Réseau et son compte twitter relaient régulièrement les actualités des pays membres, ainsi que des communiqués de presse communs lorsqu'un sujet concerne l'ensemble des participants. Une trentaine d'articles a ainsi été publiée en 2017.

De plus, la Commission pour l'éthique des hauts responsables publics de la République d'Arménie a rejoint le Réseau pour l'intégrité. Créée en 2011, la Commission est une institution indépendante, chargée de recevoir, contrôler et publier des déclarations de patrimoine. Elle a également pour mission de détecter les conflits d'intérêts et de former les agents publics à la déontologie. À quelques jours de son premier anniversaire, le réseau s'est donc agrandi, et compte désormais 14 membres.

Membres du Réseau pour l'intégrité	
Institution	Pays
Agence Nationale d'Intégrité (ANI)	Roumanie
Agence Nationale pour la Prévention de la Corruption (NACP)	Ukraine
Bureau de la Fonction Publique (CSB)	Géorgie
Bureau de la Prévention contre la Corruption (KNAB)	Lettonie
Centre National Anti-corruption (NAC)	Moldavie
Commission pour l'Éthique des Hauts Responsables Publics (CEHRO)	Arménie
Commission pour la Lutte contre la Corruption et les Droits Civils (ACRC)	Corée du Sud
Commission de Prévention des Conflits d'Intérêts (Sukob Interesa)	Croatie
Haute Autorité pour la Bonne Gouvernance (HABG)	Côte d'Ivoire
Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique (HATVP)	France
Haute Commission de Lutte contre la Corruption (CAN)	Pérou
Institut national de la transparence, de l'accès à l'information et de protection des données personnelles (INAI)	Mexique
Office National de lutte contre la Fraude et Corruption (OFNAC)	Sénégal
Secrétariat général à la lutte contre la corruption (GSAC)	Grèce

Annexes

Liste des annexes

1.	Liste des propositions 2017	148
2.	Suivi des propositions du rapport 2016	149
3.	Responsables publics déclarant auprès de la Haute Autorité	150
4.	Avis relatif à la nomination d'un directeur de cabinet dans une collectivité locale	152

Annexe 1: Liste des propositions 2017

- Proposition n° 1** Remplacer la sanction de démission d’office des parlementaires en cas de non dépôt de leurs déclarations par l’infraction pénale applicable à tous les déclarants.
- Proposition n° 2** Publier en *open data* les relevés de compte dédiés aux frais de mandat des parlementaires.
- Proposition n° 3** 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.
- Proposition n° 4** 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.
- Proposition n° 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.
- Proposition n° 6** Dans la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, modifier la définition du conflit d’intérêts afin de supprimer la possibilité de conflit d’intérêts entre deux intérêts publics.
- Proposition n° 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.
- Proposition n° 8** Encourager les responsables publics concernés par le champ du registre à publier en *open data* leurs agendas et à lier l’acceptation d’un rendez-vous au respect des obligations déclaratives et déontologiques par le représentant d’intérêts.
- Proposition n° 9** Prévoir un mécanisme de certification, par la Haute Autorité, des dispositifs déontologiques mis en œuvre dans les institutions publiques.
- Proposition n° 10** Engager une réflexion sur la refonte du délit prévu à l’article 432-13 du code pénal, en envisageant notamment un régime de répression de l’absence de saisine de l’autorité compétente pour autoriser le départ et de la méconnaissance des réserves formulées.
- Proposition n° 11** Diffuser les bonnes pratiques entre les référents déontologues via la création d’un réseau des déontologues.

Annexe 2: Suivi des propositions du rapport d'activité 2016

Propositions du rapport d'activité 2016	Suivi de la proposition
1. Étendre à un an le délai pendant lequel un déclarant est dispensé d'adresser à la Haute Autorité une nouvelle déclaration de situation patrimoniale.	Effectif. Article 8 de la loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique.
2. 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.	Partielle. La loi pour la confiance dans la vie politique prévoit la publication en préfecture des DSP des députés européens au prochain renouvellement (2020).
3. Clarifier la réglementation applicable aux différentes catégories de collaborateurs des responsables politiques (conseillers en cabinets ministériels et collaborateurs des élus locaux).	Partielle. Une clarification a été effectuée par le décret n° 2017-1098 du 14 juin 2017 relatif aux collaborateurs du Président de la République et des membres du Gouvernement qui rend obligatoire la publication au JO des nominations de collaborateurs de cabinets ministériels et interdit les collaborateurs officieux.
4. 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.	∅
5. Améliorer la transparence de l'emploi de l'IRFM.	∅ La loi pour la confiance dans la vie politique prévoit la mise en place de nouveaux mécanismes de contrôle de l'IRFM. Néanmoins, aucune transparence sur l'emploi effectif n'a été apportée.
6. 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.	∅ Le droit de communication autonome de la Haute Autorité a été adopté par la loi pour la confiance dans la vie politique mais censuré par le Conseil Constitutionnel.
7. Élargir aux emplois à la décision du Gouvernement et aux emplois auxquels il est pourvu en application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution l'obligation d'établir une déclaration d'intérêts préalablement à la nomination.	∅
8. Prévoir un mécanisme de certification, par la Haute Autorité, des dispositifs déontologiques mis en œuvre dans les institutions publiques.	∅
9. Avancer le délai de dépôt des déclarations de fin de mandat des parlementaires et allonger les délais impartis par la loi à la Haute Autorité pour procéder au contrôle des déclarations de situation patrimoniale qu'elle doit rendre publiques.	∅

Annexe 3: Les responsables publics déclarant auprès de la Haute Autorité

Hors membres du Gouvernement et parlementaires

- Les membres de l'organe chargé de la déontologie parlementaire dans chaque assemblée;
- Les représentants français au Parlement européen;
- Les membres du Conseil supérieur de la magistrature (CSM);
- Les collaborateurs du Président de la République, des ministres et des présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat;
- Les membres des collèges et, le cas échéant, les membres des commissions investies de pouvoirs de sanction, ainsi que les directeurs généraux et secrétaires généraux et leurs adjoints, des autorités administratives et publiques indépendantes et de certains organismes;
- Les personnes occupant un emploi à la décision du Gouvernement pour lequel elles ont été désignées en conseil des ministres: il s'agit principalement des secrétaires généraux de ministères, des directeurs d'administration centrale ou équivalents, des préfets, des recteurs et des ambassadeurs;
- Les présidents de conseil régional, leurs directeurs, directeurs adjoints et chefs de cabinet et les conseillers régionaux titulaires d'une délégation de signature ou de fonction;
- Les présidents de conseil départemental, leurs directeurs, directeurs adjoints et chefs de cabinet et les conseillers départementaux titulaires d'une délégation de signature ou de fonction;
- Les maires de communes de plus de 20 000 habitants, leur directeurs, directeurs adjoints et chefs de cabinet et les adjoints aux maires de communes de plus de 100 000 habitants titulaires d'une délégation de signature ou de fonction;
- Les présidents d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre dont la population excède 20 000 habitants ou dont le montant des recettes de fonctionnement dépasse cinq millions d'euros, les présidents d'EPCI sans fiscalité propre dont le montant des recettes de fonctionnement dépasse cinq millions d'euros, leur directeurs, directeurs adjoints et chefs de cabinet et les vice-présidents des EPCI à fiscalité propre dont la population excède 100 000 habitants lorsqu'ils sont titulaires d'une délégation de signature ou de fonction;

- Les présidents de l'assemblée et du conseil exécutif de Corse, leurs directeurs, directeurs adjoints et chefs de cabinet ainsi que les conseillers exécutifs titulaires d'une délégation de signature ou de fonction ;
- Le président de la métropole de Lyon, son directeur, directeur adjoint et chef de cabinet ainsi que les conseillers titulaires d'une délégation de signature ou de fonction ;
- Le président de l'assemblée territoriale de Wallis-et-Futuna ;
- Le président et les membres du Congrès, le président et les membres du Gouvernement, les présidents et les vice-présidents des assemblées de province en Nouvelle-Calédonie ;
- Le président et les membres du Gouvernement, le président et les représentants à l'assemblée de la Polynésie française ;
- Le président du conseil territorial, son directeur, directeur adjoint et chef de cabinet et les conseillers territoriaux de Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon ;
- Le président de l'assemblée de Guyane, son directeur, directeur adjoint et chef de cabinet et les conseillers titulaires d'une délégation de signature ou de fonction ;
- Le président de l'assemblée et du conseil exécutif de Martinique, son directeur, directeur adjoint et chef de cabinet ainsi que les conseillers titulaires d'une délégation de signature ou de fonction ;
- Les fonctionnaires et les militaires « *dont le niveau hiérarchique ou la nature des fonctions le justifient* » ;
- Les présidents et directeurs généraux des établissements publics de l'État à caractère industriel et commercial (EPIC) et leurs filiales détenues à plus de 50 % par une personne publique dont le chiffre d'affaires dépasse dix millions d'euros ;
- Les présidents et directeurs généraux des offices publics de l'habitat (OPH) gérant un parc supérieur à 2 000 logements et leurs filiales dont le chiffre d'affaires dépasse 750 000 € ;
- Les présidents et directeurs généraux des structures dont plus de la moitié du capital social est détenue directement ou indirectement par une ou plusieurs collectivités territoriales et dont le chiffre d'affaires dépasse 750 000 euros ;
- Les présidents des fédérations sportives délégataires de service public et des ligues professionnelles ainsi que les présidents du Comité national olympique et sportif français et du Comité paralympique et sportif français ;
- Les membres de la Commission copie privée.

Annexe 4 : **Avis relatif à la nomination d'un directeur de cabinet dans une collectivité locale**

La Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, saisie en application de l'article 20 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 par M.XXX, maire de la commune de A, des questions déontologiques soulevées par la situation d'une personne qu'il envisage de nommer directeur de son cabinet,

- Vu le code général des collectivités territoriales,
- Vu le code pénal, notamment son article 432-12,
- Vu la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, notamment son article 20,
- Vu la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, notamment son article 110,
- Vu le décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987 relatif aux collaborateurs de cabinet des autorités territoriales,
- Vu le décret n° 88-145 du 15 février 1988 pris pour l'application de l'article 136 de la loi du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et relatif aux agents contractuels de la fonction publique territoriale,
- Vu le décret n° 2014-90 du 31 janvier 2014 portant application de l'article 2 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique,
- Vu le règlement général adopté le 10 septembre 2015,
- Vu le courrier adressé en 2017 par M. XXX,
- Vu les autres pièces du dossier,
- Ayant entendu, lors de la séance du XX/XX 2017, M. Arnaud Février en son rapport,

Est d'avis de répondre aux questions posées dans le sens des observations ci-après :

1. Aux termes du 1° du I de l'article 20 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, la Haute Autorité « reçoit (...) des personnes mentionnées à l'article 11 de la présente loi [dont font partie les maires des communes de plus de 20 000 habitants] leurs déclarations de situation patrimoniale et leurs déclarations d'intérêts ». Aux termes du 3° de l'article 20 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, la Haute Autorité « répond aux

demandes d'avis des personnes mentionnées au 1^o du présent I sur les questions d'ordre déontologique qu'elles rencontrent dans l'exercice de leur mandat ou de leurs fonctions ». En application de ces dispositions et par un courrier de 2017, M. XXX, maire de la commune de A, a saisi la Haute Autorité d'une demande d'avis concernant la situation d'une personne qu'il envisage de nommer directeur de son cabinet, ci-après dénommée « *l'intéressé* ».

I. Sur le risque de prise illégale d'intérêts

2. Aux termes de l'article 432-12 du code pénal: « *Le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public ou par une personne investie d'un mandat électif public, de prendre, recevoir ou conserver, directement ou indirectement, un intérêt quelconque dans une entreprise ou dans une opération dont elle a, au moment de l'acte, en tout ou partie, la charge d'assurer la surveillance, l'administration, la liquidation ou le paiement, est puni de cinq ans d'emprisonnement et d'une amende de 500 000 €, dont le montant peut être porté au double du produit tiré de l'infraction* ». Il résulte de ces dispositions que le directeur de cabinet d'un maire ne peut participer à l'élaboration de décisions relatives à une société dans laquelle il détient un intérêt, directement ou indirectement, notamment par l'intermédiaire de son conjoint.

3. En l'espèce, l'intéressé exerce la profession de promoteur immobilier par l'intermédiaire de deux sociétés [*dans lesquelles il détient des participations et dont il assure en partie la gérance*]. M. XXX précise que le siège social de ces sociétés est situé dans la commune A mais, à sa connaissance, qu'aucune d'entre elles n'a mené d'activité pour le compte de la commune A ou financée par elle. M. XXX précise enfin que ces sociétés continueront de n'entretenir aucune relation avec la commune A, au-delà des relations normales qu'une société immobilière peut avoir avec une commune dans le cadre notamment de demandes d'autorisations d'urbanisme.

4. Les dispositions de l'article 432-12 du code pénal précité interdisent à l'intéressé de participer, en tant que directeur de cabinet, à l'élaboration d'une décision, de quelque nature que ce soit, au bénéfice d'une société dans laquelle il détient un intérêt quelconque. Ainsi, sans préjudice d'autres intérêts que l'intéressé serait susceptible de détenir et qu'il devra en toute hypothèse mentionner dans sa déclaration d'intérêts s'il est recruté, il ne pourra participer à l'élaboration ou à l'adoption de décisions ou émettre un avis sur des décisions au bénéfice d'une des sociétés dans laquelle il détient des participations financières ou dont son conjoint exerce la gérance. De même, l'intéressé ne pourra pas participer à l'élaboration de décisions bénéficiant aux clients ou aux fournisseurs de ces mêmes sociétés. Il en résulte notamment que le directeur de cabinet du maire de la commune A devrait

se déporter de question relative à une opération d'urbanisme dans laquelle l'une de ces sociétés est impliquée.

5. Il conviendrait à cet effet que l'acte de recrutement de l'intéressé mentionne expressément de telles mesures de déport, lesquelles impliquent qu'il soit suppléé par un autre membre du cabinet sur ces questions, auquel il ne pourra adresser aucune instruction. M. XXX devra également veiller à assurer une publicité suffisante de ces mesures afin que l'intéressé ne soit rendu destinataire d'aucune information portant sur le traitement de dossiers sur lesquels il doit se déporter. À cet effet, il conviendrait que ces mesures de déport soient portées à la connaissance, *a minima*, des autres membres du cabinet, des adjoints du maire et des principaux responsables des services.

6. Dans ces conditions, sous réserve de l'appréciation souveraine du juge pénal, les modalités de déport rappelées au paragraphe précédent semblent de nature à prévenir tout risque en matière pénale.

II. Sur le risque de conflit d'intérêts

7. Aux termes de l'article 1^{er} de la loi du 11 octobre 2013 précitée: « *Les membres du Gouvernement, les personnes titulaires d'un mandat électif local ainsi que celles chargées d'une mission de service public exercent leurs fonctions avec dignité, probité et intégrité et veillent à prévenir ou à faire cesser immédiatement tout conflit d'intérêts* ». Aux termes de l'article 2 de la même loi: « *Au sens de la présente loi, constitue un conflit d'intérêts 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.* ». Il résulte de ces dispositions qu'une interférence entre la mission d'un membre de cabinet d'une autorité territoriale et les intérêts qu'il détient est susceptible de constituer un conflit d'intérêts, dès lors que cette interférence est d'une intensité suffisante pour faire naître un doute raisonnable sur l'exercice indépendant, impartial et objectif de ses fonctions.

8. En l'espèce, les intérêts précédemment mentionnés sont susceptibles d'interférer avec les fonctions de directeur de cabinet du maire de la commune A de manière suffisamment forte pour faire naître un doute raisonnable quant à la capacité de l'intéressé à exercer ses fonctions de manière indépendante, impartiale et objective. Il en résulte que sa désignation comme directeur de cabinet aurait nécessairement pour effet, si aucune précaution n'était prise, de placer ce dernier en situation de conflit d'intérêts.

9. À cet égard et pour éviter une telle situation, les recommandations formulées au paragraphe 4 devraient être complétées par plusieurs mesures de déport de nature à restreindre fortement les compétences habituelles du directeur de cabinet d'un maire d'une commune de plus de 20 000 habitants.

10. En premier lieu, l'intéressé devrait s'abstenir de prendre des décisions ou de donner des avis sur les décisions de la commune sur les questions relatives à l'immobilier. Il devrait donc, en conséquence, ne connaître d'aucune décision en matière d'urbanisme, d'aménagement du territoire ou d'aménagement commercial. Cela vise également les procédures de la commande publique ou de gestion du domaine communal, dès lors que des sociétés de promotion immobilière sont susceptibles de déposer leur candidature pour l'attribution de tels contrats ou l'acquisition de biens ou terrains communaux. Enfin, l'intéressé devrait demander à ne se faire communiquer aucune information relative aux opérations d'acquisition ou de construction de logements sociaux par la commune A ou les organismes qui lui sont rattachés, de telles informations étant susceptibles de bénéficier aux sociétés dans lesquelles il détient des participations ou gérées par ses proches.

11. En deuxième lieu, dans le cadre de ses fonctions de directeur de cabinet, l'intéressé devra s'abstenir de toute relation avec les acteurs locaux de la promotion immobilière. Cela implique notamment qu'il ne pourra pas recevoir des entrepreneurs locaux sur des questions relatives à la promotion immobilière.

12. Enfin, l'intéressé devra veiller au respect des règles déontologiques inhérentes à ses fonctions de directeur de cabinet, notamment à ne pas utiliser, à des fins privées, les informations confidentielles auxquelles il pourrait avoir accès au titre de ses fonctions publiques.

13. Cet avis est rendu au vu des seules informations fournies par M. XXX dans sa demande transmise par un courrier en date de 2017. Compte tenu de son caractère préalable à la nomination de l'intéressé, cet avis ne préjuge en rien de l'examen que la Haute Autorité fera de la déclaration d'intérêts de l'intéressé si celui-ci est finalement recruté comme directeur de cabinet du maire. Des mesures de dépôts supplémentaires pourraient ainsi s'avérer nécessaires si la déclaration fait apparaître des intérêts non connus par la Haute Autorité à la date du présent avis.

14. Conformément à l'article 20 de la loi du 11 octobre 2013 précitée, cet avis a pour unique destinataire M. XXX, qui est libre de son usage. Si ce dernier souhaite s'en prévaloir ou lui donner quelque diffusion que ce soit, l'avis de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique ne vaut, et ne peut par suite être mentionné, que dans son intégralité.

Conception graphique

Nouvelle étiquette

Illustration en couverture

Léonard Dupond

Impression

Imprimerie Moderne
(Pont-à-Mousson)

Haute Autorité
pour la transparence
de la vie publique

hatvp.fr

Suivez-nous
sur twitter
@HATVP