



Haute Autorité
pour la transparence
de la vie publique



Rapport d'activité 2020

Avant-propos



Face à la crise sans précédent que le pays a dû affronter, la mobilisation de la Haute Autorité n'a pas fait défaut. Une organisation adaptée, mise en place d'emblée pour faire face aux contraintes sanitaires, a permis de garantir la continuité des missions de contrôle et de conseil qui sont les siennes.

Riche en défis, l'année 2020 a exigé des membres du collège de la Haute Autorité, des rapporteurs et des agents, dans des conditions exceptionnelles, un engagement fort, que je souhaite saluer ici.

Ce sont tout d'abord de nouvelles missions que la Haute Autorité a dû s'approprier et pleinement investir. Entrée en vigueur le 1^{er} février 2020, la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique a fait de la Haute Autorité l'institution de référence en matière de déontologie des fonctionnaires et agents publics.

Cette réforme structurelle de grande ampleur est destinée à renforcer l'encadrement des mobilités entre secteurs public et privé, de plus en plus fréquentes au cours d'une carrière, et ainsi prévenir tout risque d'ordre déontologique et pénal. La Haute Autorité intervient désormais directement dans le contrôle des personnes occupant les emplois les plus sensibles et les plus stratégiques, pour lesquels sa saisine préalable est obligatoire. Pour les autres fonctions, le contrôle des projets de création d'entreprise ou de reconversion professionnelle dans le secteur privé est internalisé au sein des administrations selon un principe de subsidiarité, les autorités hiérarchiques, puis les référents déontologues en cas de doute sérieux, jouant désormais un rôle de premier plan en matière d'intégrité publique. Si l'avis du référent déontologue n'a pas permis de lever le doute sur la compatibilité du projet, la Haute Autorité peut être saisie par l'autorité hiérarchique de l'agent.

465 avis ont été rendus pendant ces dix premiers mois de mise en œuvre de la loi, dont près de la moitié relevaient du contrôle préalable à la nomination, innovation notable de ce dispositif. Toutefois, avec presque un tiers d'avis d'irrecevabilité et d'incompétence, force est de constater que ce nouveau cadre juridique a fait l'objet d'une appropriation progressive par les administrations et les agents, impliquant, pour la Haute Autorité, plus que jamais, d'intensifier ses actions en matière de sensibilisation, de pédagogie et de conseil. Ce soutien volontariste s'est matérialisé par l'organisation de formations et par la publication d'un second tome du Guide déontologique présentant à la fois les nouvelles procédures de contrôles déontologiques ainsi que la doctrine de la Haute Autorité en matière de conflits d'intérêts.

Outre l'intégration de ces nouvelles missions, l'actualité politique et électorale, particulièrement dense, a conduit à la réception de plus de 17 000 déclarations de patrimoine et d'intérêts et a considérablement mobilisé la Haute Autorité. Malgré la prorogation des délais officiels de dépôt, le taux de conformité initial des responsables publics soumis à une obligation déclarative s'est avéré insatisfaisant, ce qui a nécessité un long travail de relance et d'accompagnement de la part des services. L'activité de contrôle des déclarations a également été très soutenue, aboutissant à la transmission de dix dossiers à la justice en raison de la détection de faits pouvant caractériser des infractions à la probité.

Le dernier bilan de l'exercice déclaratif des représentants d'intérêts a montré une difficulté similaire à déclarer spontanément dans les délais légaux, mais aussi une réelle amélioration de la qualité des déclarations déposées, avec des fiches d'activités répondant mieux aux exigences de clarté et de lisibilité. Cette appropriation croissante du dispositif ainsi que les perspectives prometteuses qu'ouvre le répertoire en matière de transparence sur le processus normatif, avec plus de 2 300 entités inscrites et 38 000 activités déclarées, ne doivent pas occulter les limites juridiques intrinsèques du dispositif. La suppression du critère d'initiative, la clarification de la définition de la représentation d'intérêts ainsi que la comptabilisation des actions déclenchant une obligation d'inscription au niveau de la personne morale constitueraient des avancées notables pour renforcer l'efficacité du répertoire.

Ce sixième rapport d'activité est aussi l'occasion de faire le bilan sur les moyens de contrôle et d'enquête de la Haute Autorité. Cette dernière, loin d'être figée, a vu, depuis sa création, ses missions être régulièrement étendues par le législateur. Aujourd'hui pleinement reconnue dans le paysage institutionnel français, l'octroi de pouvoirs supplémentaires, proportionnés aux objectifs poursuivis, en matière de droit de communication auprès des tiers et de sanction administrative notamment, permettrait de consolider son action et de renforcer son efficacité dans la prévention des infractions à la probité.

Cette année encore, la Haute Autorité n'a pas ménagé ses efforts pour contribuer à diffuser une culture de l'intégrité au cœur de la sphère publique et de l'ensemble de la société. Elle se tiendra toujours à la disposition des pouvoirs publics pour les accompagner et n'hésitera pas non plus à les interpeller, ainsi que le lui permet son indépendance, pour l'amélioration des dispositifs existants dans un unique objectif : renforcer la confiance des citoyens dans les institutions démocratiques et dans leurs représentants.

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

Sommaire

Les chiffres clés de l'année 2020	7
Les événements marquants de l'année 2020	10
Composition du collège	12
Un fonctionnement collégial et indépendant	17

PARTIE 1

Contrôler les mobilités entre secteurs public et privé : la prévention des risques d'ordre déontologique et pénal

20

1. Bilan de la première année de mise en œuvre des contrôles déontologiques issus de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique	25
2. Le contrôle préalable à la nomination	32
3. Le contrôle du cumul d'activités	37
4. Le contrôle de la reconversion professionnelle des responsables et agents publics dans le secteur privé	42
5. L'enjeu du suivi des réserves et des avis d'incompatibilité émis dans le cadre des nouveaux contrôles déontologiques des agents publics	58

PARTIE 2

Accompagner, conseiller et sensibiliser les responsables publics dans le respect de leurs obligations déclaratives

60

1. Une année record en termes de dépôts de déclarations de patrimoine et d'intérêts	63
2. Un important travail de relance pour la mise en conformité des responsables publics	69
3. L'accompagnement des déclarants pour une meilleure appropriation de leurs obligations	72
4. Le conseil déontologique	75
5. Diffuser l'expertise et les missions de la Haute Autorité	78

PARTIE 3

Contrôler le patrimoine et les intérêts des responsables publics

82

1. La procédure de contrôle des déclarations reçues	86
2. Les déclarations de situation patrimoniale	90
3. Les déclarations d'intérêts	92
4. Bilan des contrôles de déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts	97
5. Le contrôle de la gestion sans droit de regard des instruments financiers	102
6. La publication des déclarations de patrimoine et d'intérêts	106

PARTIE 4	
Réguler la représentation d'intérêts	110
1. Un bilan de l'exercice déclaratif 2019 relativement positif malgré des lacunes	114
2. Des difficultés persistantes liées au cadre juridique du registre	121
3. Une procédure de contrôle stabilisée mais limitée	128
4. Un accompagnement toujours soutenu des représentants d'intérêts	135
5. Dynamiser l'utilisation du répertoire numérique des représentants d'intérêts	138
PARTIE 5	
Pouvoirs de contrôle et moyens d'enquête de la Haute Autorité	142
1. Les moyens d'enquête actuels de la Haute Autorité	145
2. Renforcer les pouvoirs d'enquête de la Haute Autorité	149
3. Doter la Haute Autorité d'un pouvoir de sanction administrative pour plus d'effectivité de ses décisions	154
PARTIE 6	
Diffuser l'expertise de la Haute Autorité à l'étranger : les relations internationales	158
1. Une action résolument tournée vers l'Union européenne : le projet d'organe éthique	161
2. Des réflexions avancées au niveau international sur l'encadrement du lobbying	163
3. La poursuite d'échanges de bonnes pratiques	166
4. Une activité multilatérale soutenue malgré la situation sanitaire	170
5. Les engagements du « Partenariat pour un Gouvernement ouvert »	175
Ressources humaines et budgétaires de la Haute Autorité	178
1. Les ressources humaines : bilan général 2020	179
2. Télétravail et représentation du personnel	181
3. Une démarche « responsabilité sociale de l'État employeur » renforcée	181
4. La gestion des risques au sein de la Haute Autorité	181
5. Chiffres clés budgétaires	183
La continuité du fonctionnement de la Haute Autorité durant la crise sanitaire	185
Liste des propositions 2020	186
Annexes	191

Les chiffres clés de l'année 2020

Le contrôle des déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts

17113

Déclarations d'intérêts et de patrimoine reçues

53

Signalements extérieurs reçus

1178

Déclarations d'intérêts contrôlées

1279

Déclarations de patrimoine contrôlées

Étapes intermédiaires du contrôle

780

Demandes d'informations complémentaires aux déclarants

81

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

Les suites au contrôle

52,9%

Déclarations conformes aux exigences d'exhaustivité, d'exactitude et de sincérité

21,9%

Déclarations rectificatives demandées

1

Appréciation

24,6%

Rappels aux obligations déclaratives

10

Dossiers transmis à la justice

Le conseil déontologique et l'accompagnement des responsables publics

24 Avis rendus au titre de la mission de conseil déontologique

6 086 Appels traités sur l'assistance téléphonique dédiée aux responsables publics et 2 450 mails reçus environ.

1 332 Appels traités sur l'assistance téléphonique dédiée aux représentants d'intérêts

Le contrôle déontologique des responsables et agents publics

220

avis rendus

Contrôle préalable à la nomination

72

avis rendus

Contrôle des projets de création ou reprise d'entreprise

190

avis rendus

Contrôle de la reconversion professionnelle dans le secteur privé, agents et responsables publics confondus

L'encadrement de la représentation d'intérêts

2 183

Entités inscrites sur le répertoire des représentants d'intérêts au 31 décembre 2020

12 909

Actions de représentations menées au cours l'exercice déclaratif 2019 (**8,29** en moyenne par entité)

90,4%

Taux de déclaration final (en décembre 2020 après relance)

26

Contrôles des déclarations annuelles d'activités

51

Contrôles des non-inscrits lancés

137

Entités inscrites sur la liste des représentants d'intérêts n'ayant pas communiqué tout ou partie des informations exigibles par la loi (au 31 décembre 2020)

32

Notifications des griefs pour non-dépôt de déclaration d'activités

L'activité du collège



Séances



Contrôles
de déclarations
de patrimoine et
d'intérêts clôturés



Délibérations
rendues

Transparence



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



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



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

2 418 694

Pages vues sur **hatvp.fr**

456 562

Visiteurs uniques

Gestion administrative et financière



Budget



Emplois
(au 31 décembre 2020)

Représentation extérieure et relations internationales



Interventions
en France pour
des colloques
et formations



Délégations
étrangères
accueillies
(en visioconférence)

Les événements marquants de l'année 2020

Séminaire de travail avec la Commission européenne

p. 161

22 janvier

Nomination de M. Didier Migaud à la présidence de la Haute Autorité

p. 13

31 janvier

Entrée en vigueur de la loi du 6 août 2020 de transformation de la fonction publique

p. 22

1^{er} février

Info Day sur le répertoire des représentants d'intérêts à destination des associations

p. 136

6 février

Date limite de dépôt des déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts et de communication des rapports d'activités des représentants d'intérêts

p. 64 et 114

24 août

Élections sénatoriales (série 2)

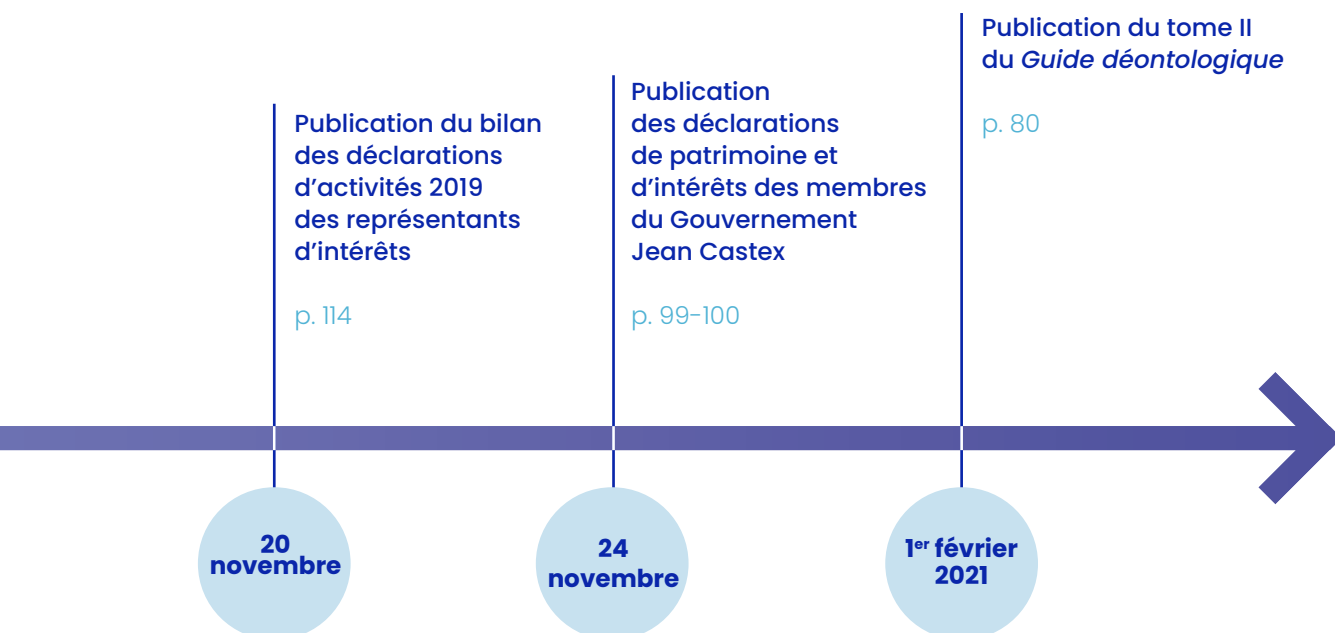
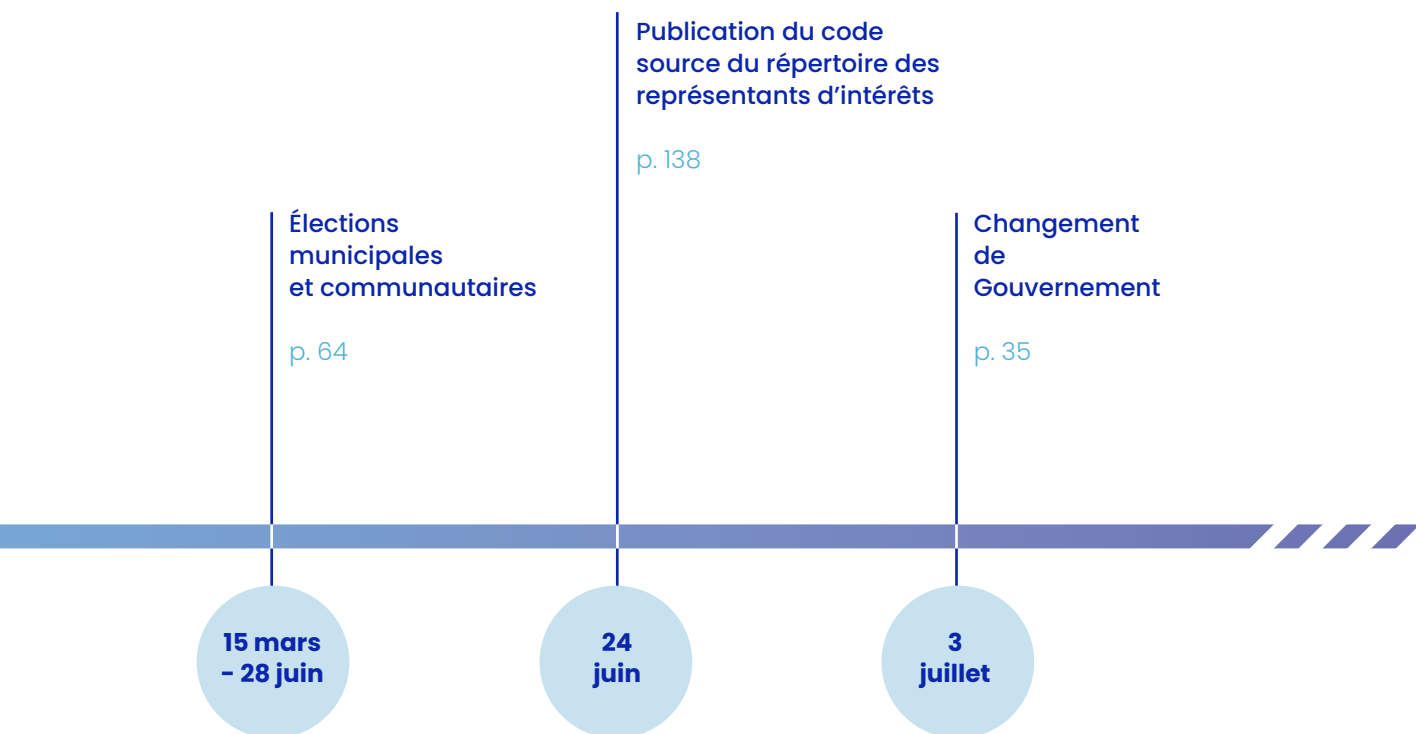
p. 69

27 septembre

Publication d'une étude comparative internationale des dispositifs d'encadrement du lobbying

p. 163-164

21 octobre



Le collège



Le président

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

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

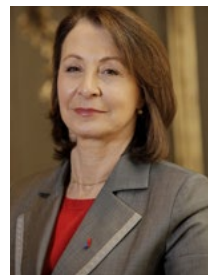
Didier Migaud était Premier président de la Cour des comptes depuis le 23 février 2010. À ce titre, il présidait également la Cour de discipline budgétaire et financière, le Haut Conseil des finances publiques et le Conseil des prélèvements obligatoires.



Michel BRAUNSTEIN

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

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



Michèle FROMENT-VEDRINE

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

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

Odile PIERART

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

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



Daniel HOCHEDÉZ

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

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





Patrick MATET
Élu en décembre 2019
par l'assemblée générale
de la Cour de cassation

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



Martine PROVOST-LOPIN
Élue en décembre 2019 par
l'assemblée générale de
la Cour de cassation

Anne LEVADE
Nommée en janvier 2020
par le président du Sénat

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



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

Frédéric LAVENIR
Nommé en janvier 2020
par le Gouvernement



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



**Jacques ARRIGHI
DE CASANOVA**

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

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



Pierre STEINMETZ

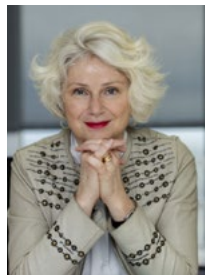
Nommé en mai 2020 par le président du Sénat

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

Sabine LOCHMANN

Nommée en février 2020 par le Gouvernement

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



Florence RIBARD

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

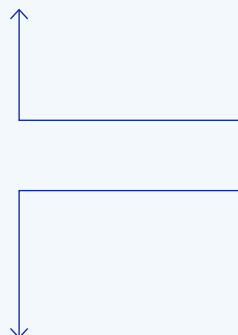
Titulaire d'une licence de droit et diplômée de l'Institut d'études politiques de Paris, Florence Ribard a intégré les services de l'Assemblée nationale en qualité d'administratrice adjointe en 1988. Elle a notamment occupé les fonctions de chef de cabinet de M. Laurent Fabius à la présidence de l'Assemblée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



Un fonctionnement collégial et indépendant

Au moins un conseiller d'État, un conseiller maître à la Cour des comptes et un magistrat de la Cour de cassation sur les deux qui sont élus par leurs pairs doivent être en activité au moment de leur élection

Une composition paritaire



Un organe
décisionnaire
collégial
et indépendant

Un mandat de six ans, non-révocable et non-renouvelable, gage d'indépendance

Des délibérations adoptées à la majorité des membres, départagés, le cas échéant, par la voix prépondérante du président

Les auditions du président par le Parlement

13 mai

Assemblée nationale
Droit électoral

24 juillet

Sénat
Déontologie
des officiers
publics ministériels

30 septembre

Assemblée nationale
Déontologie des fonctionnaires et encadrement des conflits d'intérêts

14 octobre

Assemblée nationale
Budget de la Haute Autorité

6 novembre

Sénat
Projet de loi
de finances 2021

Un contrôle approfondi des déclarations d'intérêts et de patrimoine

Conformément à la loi du 20 janvier 2017, les membres du collège de la Haute Autorité déposent une déclaration d'intérêts et une déclaration de patrimoine. Chacune fait l'objet d'un contrôle approfondi par deux rapporteurs. Le contrôle des déclarations d'intérêts permet de mettre en œuvre toutes les mesures de déport appropriées.

Depuis 2017, leurs déclarations de patrimoine sont mises à disposition pour consultation sur le site Internet de la Haute Autorité. Celui-ci est à jour des déclarations des membres ayant rejoint le collège en 2020.

Des garanties déontologiques fortes

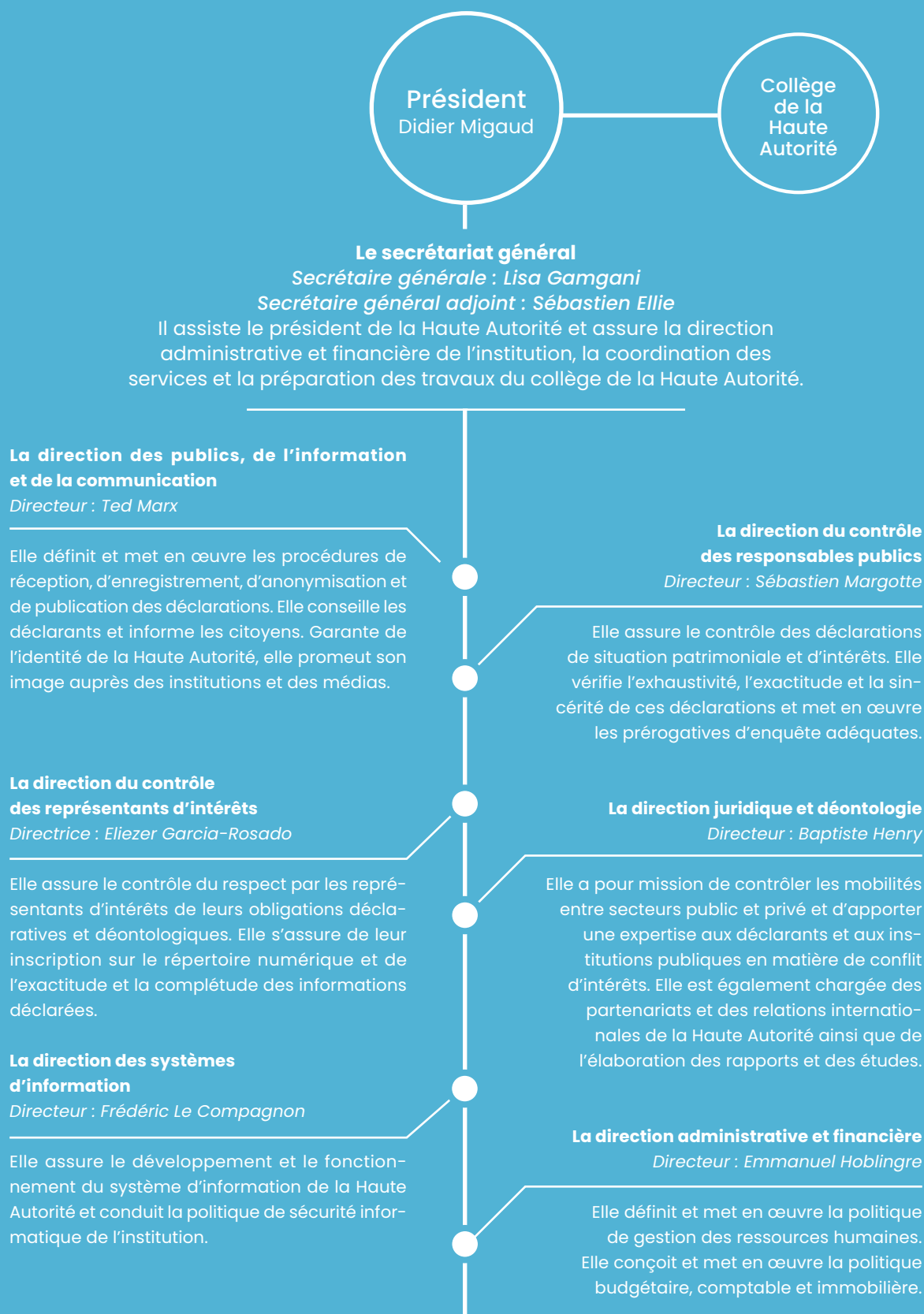


Des fonctions exercées
avec **dignité**,
probité et **intégrité**

Un strict respect des
devoirs de **discretion** et
de **secret professionnel**

Des **déclarations** de
patrimoine et d'intérêts
rendues **publiques**

Organigramme des services



Partie 1

Prévenir les risques d'ordre
déontologique et pénal
lors des mobilités entre
secteurs public et privé

1.

Bilan de la première année de mise en œuvre des contrôles déontologiques issus de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique

—
page 25

2.

Le contrôle préalable à la nomination

—
page 32

3.

Le contrôle du cumul d'activités

—
page 37

4.

Le contrôle de la reconversion professionnelle des responsables et agents publics dans le secteur privé

—
page 42

5.

L'enjeu du suivi des réserves et des avis d'incompatibilité émis dans le cadre des nouveaux contrôles déontologiques des agents publics

—
page 58

Entrée en vigueur le 1^{er} février 2020, la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique a profondément modifié les règles en matière de déontologie des agents publics afin de mieux encadrer les mobilités entre les secteurs public et privé et de prévenir ainsi les risques d'ordre déontologique et pénal. Elle confie à la Haute Autorité, à compter du 1^{er} février 2020, de nouvelles prérogatives, dont une partie était auparavant dévolue à la Commission de déontologie de la fonction publique, en matière de contrôle des projets de cumul d'activités pour création ou reprise d'entreprise et de reconversion professionnelle dans le secteur privé. Un nouveau contrôle préalable à la nomination de certains agents publics sur des postes stratégiques a également été créé.

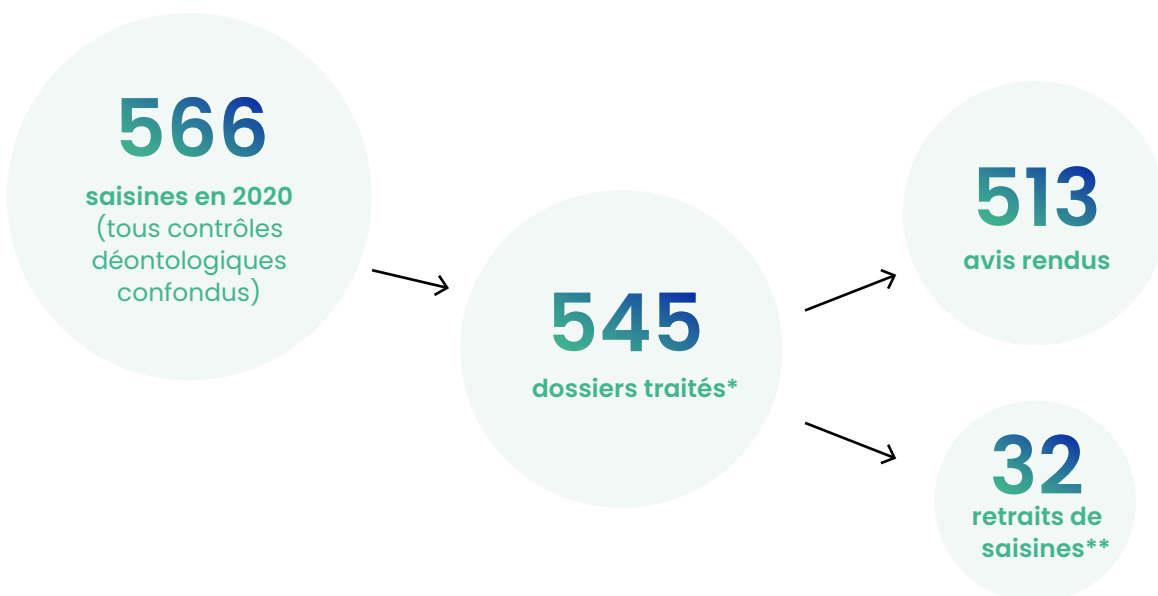
Cette réforme a eu essentiellement pour objet et pour effet de responsabiliser les administrations dans le cadre du contrôle des cumuls d'activités de leurs agents, de leur départ vers le secteur privé et du recrutement de personnes qui en sont issues.

Le contrôle déontologique est désormais internalisé au sein des administrations et doit être réalisé par l'autorité hiérarchique de l'agent concerné. En cas de doute sérieux sur la compatibilité du projet, cette autorité hiérarchique peut saisir le référent déontologue pour avis. Si l'avis du référent déontologue ne permet pas de lever le doute sur la décision

à prendre, l'autorité hiérarchique peut alors saisir la Haute Autorité. La saisine préalable de la Haute Autorité par l'autorité hiérarchique n'est obligatoire que pour les agents publics occupant un emploi « *dont le niveau hiérarchique ou la nature des fonctions le justifie* ».¹

Ce principe de subsidiarité dans l'examen des saisines implique que les administrations, assistées de leurs référents déontologues, deviennent les véritables pivots du contrôle : le succès de la réforme suppose une appropriation rapide des procédures et des risques par les autorités hiérarchiques.

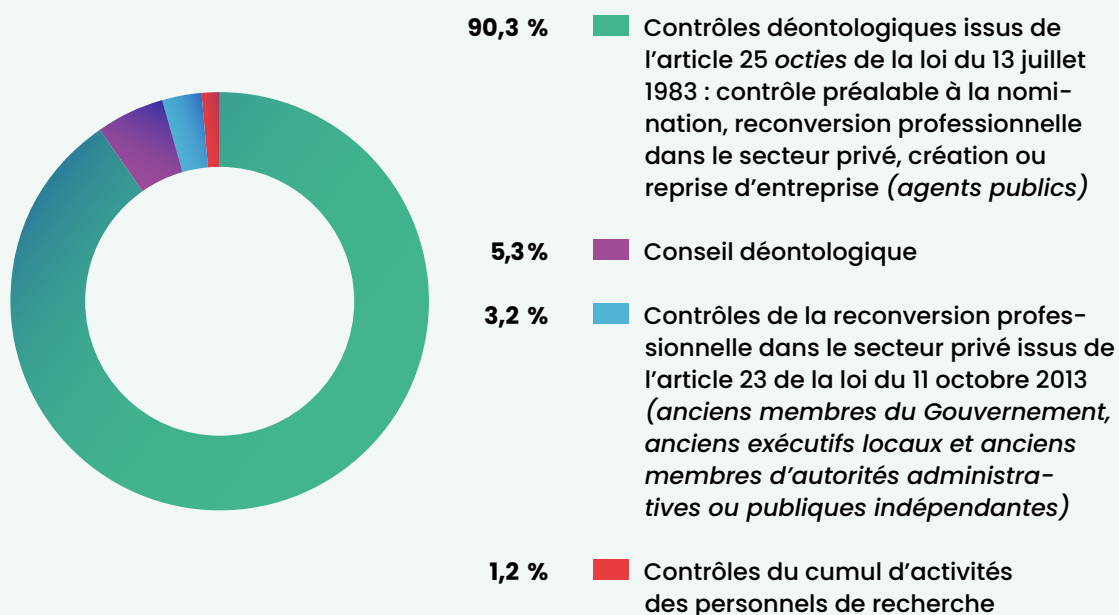
1. Emplois mentionnés à l'article 2 du décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020 relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique



*21 saisines reçues à la fin de l'année 2020 ont été traitées au début de l'année 2021.

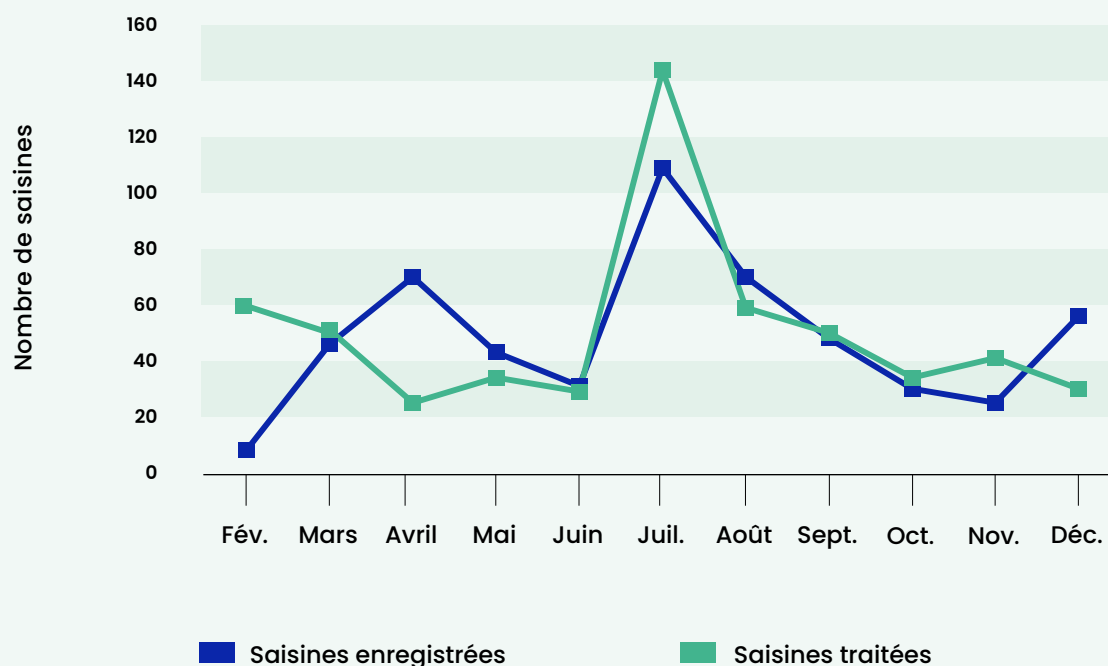
**Les retraits de saisine sont imputables à des administrations s'étant rendues compte que la Haute Autorité n'aurait pas dû être saisie au préalable.

NOMBRE DE SAISINES DÉONTOLOGIQUES ENREGISTRÉES EN 2020



NOMBRE DE SAISINES DÉONTOLOGIQUES ENREGISTRÉES ET TRAITÉES PAR MOIS EN 2020

(tous types de contrôles déontologiques confondus)



Bilan de la première année de mise en œuvre des contrôles déontologiques issus de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique

Entrée en vigueur le 1^{er} février 2020, la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique a doté la Haute Autorité de nouvelles compétences en matière de contrôle déontologique des agents publics. Durant cette première année de mise en œuvre, 465 avis ont été rendus à ce titre par la Haute Autorité.

La mise en œuvre de la réforme au sein de la Haute Autorité

L'entrée en vigueur de la loi du 6 août 2019 au 1^{er} février 2020 a nécessité pendant plusieurs mois une forte mobilisation de l'ensemble des services de la Haute Autorité. Des réunions préparatoires ont tout d'abord été organisées avec la direction générale de l'administration et de la fonction publique pendant lesquelles ont été abordés le fonctionnement et le traitement des dossiers par la Commission de déontologie de la fonction publique, ou encore la question de ses archives. La Haute Autorité a également multiplié les échanges avec les administrations afin de réfléchir à la façon d'appréhender au mieux ses nouvelles missions et d'analyser la doctrine existante en matière de déontologie des agents publics.

La publication d'un décret d'application² a permis de préciser le périmètre des emplois entrant dans le champ de la saisine obligatoire de la Haute Autorité. Un arrêté du 4 février 2020³ est ensuite venu énumérer les pièces justificatives qui doivent être produites dans les dossiers de saisines.

Afin de donner aux services la capacité de recevoir, d'enregistrer et de traiter les saisines dans des conditions permettant un traitement efficace et respectueux des délais prévus par la loi, un travail important de développement informatique a été réalisé. Les administrations et les agents peuvent ainsi saisir la Haute Autorité par voie dématérialisée, via son site Internet.

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

3. Ministère de l'action et des comptes publics, arrêté du 4 février 2020 relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique

Chiffres clés

Ce premier bilan révèle une bonne appréhension, par la Haute Autorité, de ses nouvelles prérogatives grâce à une très grande mobilisation de ses agents, durant une période pourtant délicate liée à la crise sanitaire et aux mesures exceptionnelles d'organisation des services.

511 → 465*

saïsinés en 2020 concernant les **nouveaux contrôles déontologiques** issus de l'article 25 octies de la loi du 13 juillet 1983, introduits par la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique

avis rendus en 2020

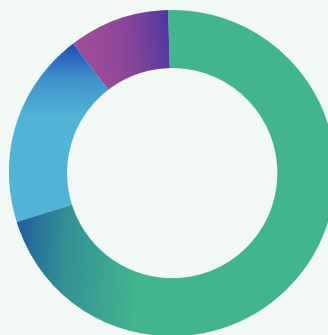
* L'écart s'explique à la fois par des retraits de saïsinés et par des saïsinés reçues à la fin de l'année 2020 et traitées au début de l'année 2021

TPOLOGIE DES AVIS DÉONTOLOGIQUES RENDUS PAR LA HAUTE AUTORITÉ EN 2020
(nouveaux contrôles introduits par la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique)



- 47,3 %** ■ Contrôle préalable à la nomination
- 37,2 %** ■ Création ou reprise d'entreprise
- 15,5 %** ■ Reconversion professionnelle dans le secteur privé

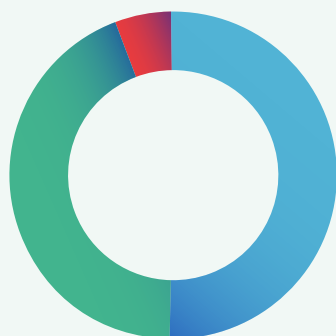
TPOLOGIE DES FONCTIONNAIRES ET AGENTS PUBLICS CONCERNÉS PAR LES SAÏSINÉS DÉONTOLOGIQUES



- 70,6 %** ■ Fonction publique d'État
- 19,4 %** ■ Fonction publique territoriale
- 10,0 %** ■ Fonction publique hospitalière

SENS DES AVIS DÉONTOLOGIQUES RENDUS PAR LA HAUTE AUTORITÉ EN 2020

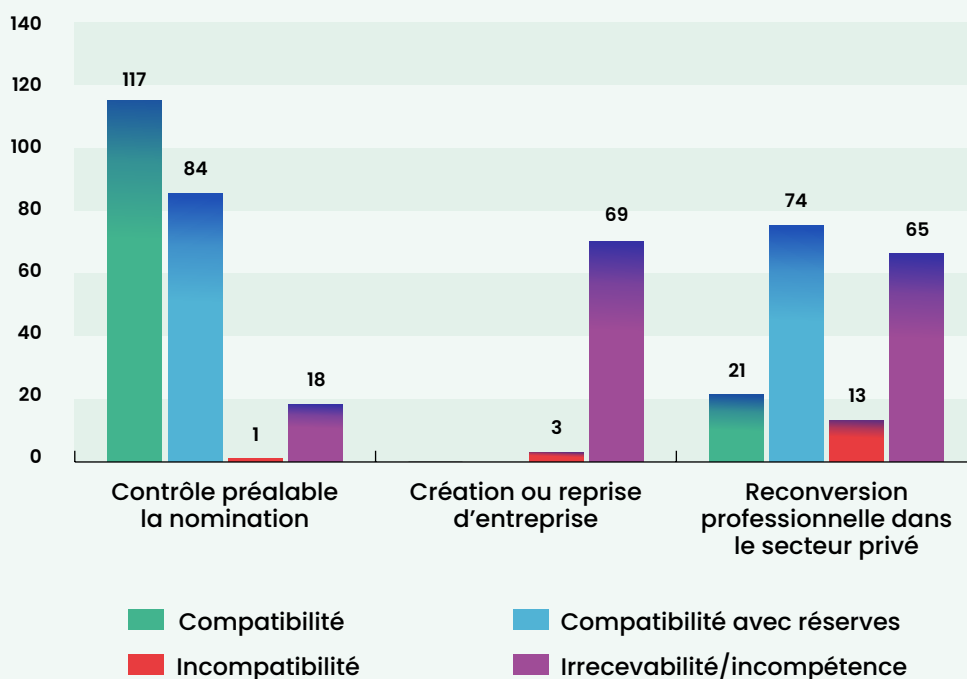
(hors avis d'irrecevabilité et d'incompétence)



50,5 % Compatibilité avec réserves
44,1 % Compatibilité
5,4 % Incompatibilité

SENS DES AVIS RENDUS PAR LA HAUTE AUTORITÉ PAR TYPE DE SAISINE DÉONTOLOGIQUE

(hors avis d'irrecevabilité et d'incompétence)



32,7 %

d'avis d'irrecevabilité
et d'incompétence sur
l'ensemble des avis rendus

La Haute Autorité s'attache à rendre des avis déontologiques comportant des mesures strictement proportionnées aux risques retenus au terme d'une analyse approfondie des dossiers. L'objectif poursuivi, comme le rappelle d'ailleurs le Conseil d'État⁴, est d'éviter à l'agent comme à l'administration d'être mis en cause. C'est cet équilibre, toujours délicat, qui est recherché dans chaque dossier. Il ne s'agit donc pas de freiner les mobilités mais de faire en sorte qu'elles puissent être menées en toute sécurité juridique.



94,5%

d'avis de compatibilité

(hors avis d'irrecevabilité et d'incompétence)

Parmi lesquels

50,4%

**d'avis de compatibilité
assortis de réserves**

5,5%

d'avis d'incompatibilité

**soit 17
avis rendus**



Un accent tout particulier a été mis sur le respect du principe de la contradiction. Les services de la Haute Autorité multiplient les échanges avec les administrations à l'origine des saisines et les agents concernés afin d'obtenir des précisions complémentaires, notamment lorsque les dossiers font ressortir des risques de nature déontologique ou pénale relativement importants. La loi a également prévu la possibilité, sur saisine de l'autorité hiérarchique, de solliciter une seconde délibération de la Haute Autorité dans un délai d'un mois à compter de la notification du premier avis. Ce cas de figure ne s'est présenté qu'à deux reprises en 2020, l'une des deux délibérations ayant conduit à la modification du sens de l'avis, passant de l'incompatibilité à la compatibilité avec réserves, au vu des nouveaux éléments circonstanciés versés au dossier réexaminé.

465 avis ont ainsi été rendus sur l'année 2020, parmi lesquels 47,3 % (220) relèvent du contrôle préalable à la nomination. Ce nombre élevé d'avis dits de « pré-nomination » s'explique par l'actualité politique et le changement de Gouvernement intervenu en juillet 2020, dans la mesure où les emplois de membres des cabinets ministériels font partie de ceux qui ne peuvent être pourvus qu'après avis de la Haute Autorité, lorsque la personne pressentie a exercé une activité dans le secteur privé dans les trois ans précédant la nomination.

Tous types de contrôles confondus, sur les 94,5 % d'avis rendus (hors avis d'irrecevabilité et d'incompétence), plus de la moitié de ces avis (soit 50,4 %) sont assortis de réserves destinées à prévenir les risques de nature pénale et déontologique. 17 avis d'incompatibilité (soit 5,5 %) ont été rendus, dont 13 concernaient des projets de reconversion professionnelle dans le secteur privé.

4. CE, 4 novembre 2020, n° 440963 (cf. encadré p. 31)

Le système de veille mis en place par les services de la Haute Autorité a permis d'identifier 25 cas pour lesquels la Haute Autorité n'avait pas été saisie alors qu'elle aurait dû l'être. Alertés, les intéressés et administrations compétentes ont procédé à la saisine de la Haute Autorité, sans que le président de celle-ci n'ait lui-même à la saisir. La Haute Autorité rappelle que l'absence de saisine peut entraîner des conséquences importantes pour l'administration comme pour l'agent qui, faute de contrôle préalable de sa mobilité, peut notamment se trouver en situation de commettre les délits de prises illégales d'intérêts prévus aux articles 432-12 et 432-13 du code pénal. Une décision d'incompatibilité rendue après que l'agent ait commencé sa nouvelle activité est également susceptible de produire des effets particulièrement importants pour celui-ci, tels que la résiliation de son contrat de travail.

Depuis le 1^{er} février 2020, une grande partie des agents de l'ensemble des directions de la Haute Autorité a été mobilisée afin de répondre aux demandes d'avis et exercer pleinement les missions de contrôle des obligations déontologiques et de suivi des réserves prévues par la loi. Le traitement des saisines dans les délais s'est dès lors effectué en flux tendu, parfois au détriment d'autres missions de la Haute Autorité (allongement de certains délais de traitement), malgré le transfert de ressources humaines et budgétaires, dont une partie était dévolue à la Commission de déontologie de la fonction publique.

Les nouvelles compétences de la Haute Autorité ont par ailleurs impliqué le renforcement de la fréquence des séances du collège de la Haute Autorité qui se tiennent tous les quinze jours, non plus sur une demi-journée mais sur une journée entière. Par ailleurs, des séances supplémentaires sont ponctuellement programmées afin de traiter notamment des saisines de contrôle préalable à la nomination de membres des cabinets ministériels dans le délai de quinze jours prévu par la loi. Ce fut par exemple le cas lors du changement de Gouvernement en juillet 2020 pour répondre aux saisines concernant la composition du cabinet du Premier ministre.

Une appropriation progressive du dispositif par les administrations et les agents publics



Dans près d'un cas sur trois, la Haute Autorité n'aurait pas dû être saisie, ce qui traduit une appropriation insuffisante du nouveau dispositif de contrôle déontologique.

Certaines saisines concernent des demandes qui n'entrent pas dans le champ de contrôle de la Haute Autorité, comme les cumuls d'activités accessoires relevant de l'article 11 du décret du 30 janvier 2020⁵. La Haute Autorité rend alors un avis d'incompétence. Il arrive également de manière fréquente que l'administration n'effectue pas le contrôle déontologique qui lui appartient et saisisse directement la Haute Autorité, sans avoir porté d'appréciation sur le projet ni saisi pour avis le référent déontologue. La Haute Autorité rend alors un avis d'irrecevabilité. Parfois, le référent déontologue n'est pas encore désigné, alors que la loi impose sa mise en place dans toutes les administrations depuis 2016⁶, ou est insuffisamment formé pour assurer sa nouvelle mission de façon efficace.

5. Article 11 du décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020 relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique : par exemple, les activités d'expertise et de consultation, d'enseignement et de formation, d'aide à domicile à un proche ou de vente de biens produits par l'agent. Cf. p. 37

6. Loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires

Dans d'autres cas, l'administration a omis de saisir la Haute Autorité, dans les délais impartis, concernant le projet de mobilité de l'un de ses agents ; la Haute Autorité se rapproche alors de l'administration afin de lui demander de la saisir formellement dans les plus brefs délais⁷.

De façon générale, beaucoup de dossiers sont encore incomplets ou les pièces fournies ne permettent pas aux services de la Haute Autorité d'appréhender les difficultés du projet de l'agent, par exemple quand celui-ci n'est pas suffisamment décrit. La Haute Autorité relève toutefois une amélioration notable de la qualité des saisines depuis le début de l'année 2021.

Un travail d'accompagnement des autorités hiérarchiques et des référents déontologues

Afin de faciliter la compréhension du nouveau dispositif, la Haute Autorité a usé de pédagogie et accentué son travail d'accompagnement des autorités hiérarchiques et des référents déontologues, notamment *via* son site Internet, par la création d'un espace dédié aux mobilités entre secteurs public et privé ou par la mise à disposition d'outils pédagogiques.

La diffusion de son expertise et de sa doctrine passe également par la publication de certaines de ses délibérations sur son site Internet et par la mise en ligne du deuxième tome du guide déontologique⁸.

La Haute Autorité a aussi fait évoluer son formulaire de saisine en ligne afin de guider les administrations dans leurs démarches⁹.

Enfin, la Haute Autorité entretient un dialogue constant avec les administrations qui la sollicitent en amont des saisines pour obtenir des conseils, et avec les référents déontologues. À cet égard, la direction générale de l'administration et de la fonction publique joue un rôle important auprès des référents déontologues, tout comme le Centre national de la fonction publique territoriale et les centres de gestion locaux.

Ce rapport est également l'occasion d'encourager les administrations et les collectivités territoriales à partager les avis de la Haute Autorité en interne, en particulier avec les référents déontologues, afin de diffuser sa doctrine en matière de contrôle déontologique des agents publics. En effet, la Haute Autorité a constaté que, dans la très grande majorité des cas, notamment en matière de saisine subsidiaire, le référent déontologue obtenait difficilement un retour d'information de la part de son administration sur l'issue du dossier sur lequel il avait émis un avis.

Des précisions apportées sur les avis de la Haute Autorité en matière de contrôles déontologiques des agents publics

En novembre 2020, la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) s'est prononcée sur la communicabilité des avis rendus par la Haute Autorité en matière de déontologie des agents publics sur le fondement de l'article 25 *octies* de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires¹⁰. La CADA a d'abord rappelé que la Haute Autorité peut décider de publier ses avis, ce qu'elle s'est employée à faire en publiant à partir de janvier 2021 sur son site Internet des avis *in extenso* ou sous forme de résumés. La décision de publier les avis, qui relève du collège de la Haute Autorité, prend en compte plusieurs critères tels que l'importance des fonctions publiques exercées et l'intérêt doctrinal de certaines décisions. La CADA a ensuite relevé qu'en application des dispositions du 1^{er} de l'article L. 311-5 du code des relations entre le public et l'administration, ces avis « *ne sont pas soumis au droit d'accès aux documents administratifs* », comme tous les documents élaborés ou détenus par la Haute Autorité dans le cadre de ses missions.

Par ailleurs, une décision du Conseil d'État a permis de clarifier le régime contentieux des avis de la Haute Autorité ainsi que son rôle en matière d'appréciation du risque de prise illégale d'intérêts (*cf. encadré*).

7. XI de l'article 25 *octies* de la loi n° 83-634 portant droits et obligations des fonctionnaires

8. Cf. p. 80

9. Cf. p. 74

10. Commission d'accès aux documents administratifs, Conseil n° 20204549 du 19 novembre 2020



UNE PREMIÈRE JURISPRUDENCE EN 2020 SUR LES AVIS DE LA HAUTE AUTORITÉ EN MATIÈRE DE CONTRÔLE DÉONTOLOGIQUE DES AGENTS PUBLICS

Dans le cadre des procédures prévues par l'article 25 *octies* de la loi du 13 juillet 1983, la Haute Autorité est saisie pour avis, par l'autorité hiérarchique, préalablement à la décision qu'il lui appartient de rendre sur le projet de cumul d'activités ou de reconversion professionnelle de l'agent public.

La question de la portée de l'avis rendu par la Haute Autorité se posait, notamment la possibilité de le contester directement devant le juge administratif.

Un recours formé devant le Conseil d'État par un agent public, dont le projet de reconversion professionnelle avait fait l'objet d'un avis d'incompatibilité partielle de la Haute Autorité, a été l'occasion pour la haute juridiction de définir le régime de ces décisions. Par sa décision du 4 novembre 2020¹¹, le Conseil d'État a jugé que l'avis rendu par la Haute Autorité dans le cadre du contrôle de la reconversion professionnelle des agents publics, en application de l'article 25 *octies* de la loi du 13 juillet 1983, a le caractère d'une décision susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir, dont le Conseil d'État est compétent pour connaître en premier et dernier ressort.

Cette décision a également permis de clarifier la nature du contrôle de la Haute Autorité, lorsqu'elle examine si le projet de l'agent risque « *de placer l'intéressé en situation de commettre les infractions prévues aux articles 432-12 ou 432-13 du code pénal* ». Le Conseil d'État considère sur ce point que, « *pour apprécier ce risque, il appartient à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, non d'examiner si les éléments constitutifs de ces infractions sont effectivement réunis, mais d'apprécier le risque qu'ils puissent l'être et de se prononcer de telle sorte qu'il soit évité à l'intéressé comme à l'administration d'être mis en cause* ».

En l'espèce, le Conseil d'État a rejeté la requête de l'agent, approuvant ainsi le raisonnement de la Haute Autorité.

¹¹. CE, 4 novembre 2020, n° 440963

2

Le contrôle préalable à la nomination

Afin de mieux prévenir les risques susceptibles de résulter des mobilités entre secteurs public et privé, la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique a introduit un nouveau contrôle préalable à la nomination à certains emplois publics, qui s'est révélé, en 2020, particulièrement dépendant de l'actualité politique.

L'évolution de la fonction publique, marquée par des mobilités plus fréquentes vers et depuis le secteur privé, implique un encadrement juridique adapté. C'est la raison pour laquelle le législateur a pour la première fois introduit un contrôle préalable à la nomination à certains emplois, dont le régime est défini par les dispositions du V de l'article 25 *octies* de la loi du 13 juillet 1983. Ce dispositif encadre le retour de fonctionnaires après une mobilité ou le recrutement d'agents contractuels, dès lors que la personne concernée a exercé une ou plusieurs activités privées lucratives au cours des trois années précédant la nomination. Sont entendues comme telles toute activité libérale et toute activité, salariée ou non, dans une entreprise privée, un organisme de droit privé ou tout organisme ou toute entreprise exerçant son activité dans un secteur concurrentiel conformément aux règles du droit privé.

Le dispositif prévoit une saisine systématique de la Haute Autorité préalablement à la nomination aux emplois les plus stratégiques des trois fonctions publiques ainsi qu'aux emplois de collaborateur du Président de la République et de membre des cabinets ministériels¹². La saisine de la Haute Autorité est également possible, à titre subsidiaire, pour les emplois mentionnés à l'article 2 du décret n° 2020-69 du

30 janvier 2020¹³, lorsque l'autorité hiérarchique a un doute sérieux, non levé malgré l'avis du référent déontologue de l'administration, sur la compatibilité de la nomination avec les activités privées lucratives exercées par la personne pressentie au cours des trois années précédentes.

Le contrôle de la Haute Autorité (ou de l'autorité de nomination) a pour objectif de prévenir tout risque d'ordre déontologique, c'est-à-dire de mise en cause du fonctionnement normal, de l'indépendance et de la neutralité du service, ainsi que tout risque d'ordre pénal, au regard du délit de prise illégale d'intérêts sanctionné par l'article 432-12 du code pénal.

¹². Pour les collaborateurs du Président de la République et les membres des cabinets ministériels, cf. article 11 de la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires

¹³. Sont concernés les emplois soumis à l'obligation de transmission préalable d'une déclaration d'intérêts, prévue à l'article 25 *ter* de la loi du 13 juillet 1983, les membres du Conseil d'État, les magistrats des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, certains membres et personnels de la Cour des Comptes, les magistrats du siège et les rapporteurs des chambres régionales des comptes. Sont également concernés les emplois soumis à l'obligation de transmission d'une déclaration de situation patrimoniale et d'une déclaration d'intérêts mentionnés aux 4°, 6°, 7° et 8° du I de l'article 11 de la loi du 11 octobre 2013.

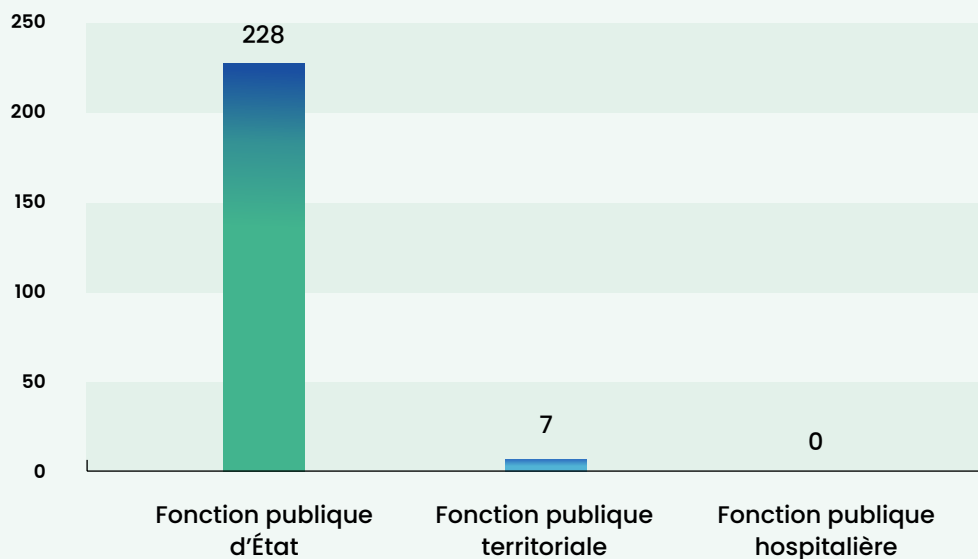
Chiffres clés

235 → **220**
saisines pour
contrôle préalable
à la nomination
avis
rendus*

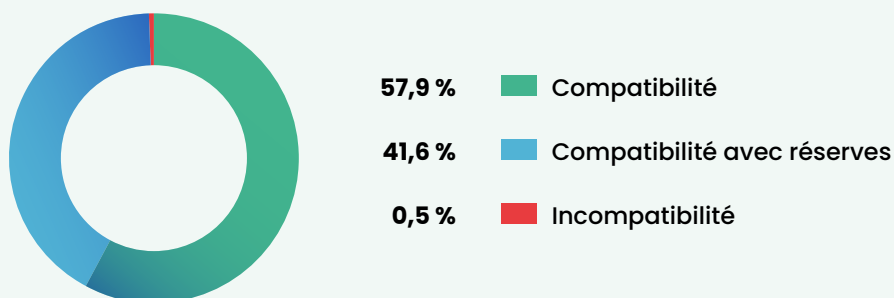
*L'écart s'explique à la fois par des retraits de saisines et par des saisines reçues à la fin de l'année 2020 et traitées au début de l'année 2021

18
avis d'irrecevabilité
et d'incompétence
sur les 220 avis de contrôle
préalable à la nomination
rendus en 2020

TPOLOGIE DES FONCTIONNAIRES ET AGENTS PUBLICS CONCERNÉS PAR LES SAISINES DE CONTRÔLE PRÉALABLE À LA NOMINATION



SENS DES AVIS DÉONTOLOGIQUES RENDUS PAR LA HAUTE AUTORITÉ CONCERNANT LES SAISINES DE CONTRÔLE PRÉALABLE À LA NOMINATION (hors avis d'irrecevabilité et d'incompétence)





LE DÉLIT DE PRISE ILLÉGALE D'INTÉRÊTS PENDANT LES FONCTIONS (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.

Un contrôle fortement dépendant de l'actualité politique

Les contrôles préalables à la nomination sont par ailleurs ceux qui ont mobilisé le plus fortement les services de la Haute Autorité au cours de cette première année d'exercice.

89,8%

des saisines en 2020
concernaient des
conseillers ministériels

Cette situation s'explique par l'actualité politique, plus précisément par le changement de Gouvernement intervenu en juillet 2020 (cf. encadré). En effet, les emplois de membre de cabinet ministériel font partie de ceux qui ne peuvent être pourvus qu'après un avis de la Haute Autorité, lorsque la personne pressentie a exercé une activité dans le secteur privé au cours des trois années précédentes. Sur les 203 saisines enregistrées en juillet et août 2020, près de 70 % concernaient des contrôles préalables à la nomination¹⁴. Sur le total des 235 saisines reçues en 2020, 211 concernaient des conseillers ministériels, soit environ 90 %.

Près de 42 % des contrôles (hors avis d'irrecevabilité et d'incompétence) ont abouti à des avis de compatibilité assortis de réserves, telle que l'obligation de se déplacer des rendez-vous et échanges organisés avec l'entité au sein de laquelle l'intéressé exerçait une activité privée lucrative. Un seul avis d'incompatibilité, relevant d'une saisine subsidiaire, a été rendu.

En outre, le délai légal de quinze jours dont dispose la Haute Autorité pour notifier son avis à l'administration s'est révélé être une exigence supplémentaire, intensifiant le rythme de contrôle. En revanche, ce délai est de deux mois pour le contrôle des projets de création ou reprise d'entreprise et de reconversion professionnelle dans le secteur privé. De manière générale, la Haute Autorité tient compte des enjeux personnels et professionnels lors des saisines en faisant preuve de flexibilité sur le délai de traitement des saisines. De plus, le collège de la Haute Autorité a pris des dispositions permettant à son président de se prononcer seul sur les saisines ne présentant aucune difficulté, au terme de leur instruction par les services.

¹⁴. Cf. p. 24



LE RÔLE DE LA HAUTE AUTORITÉ EN CAS DE CHANGEMENT DE GOUVERNEMENT

Dès 2014, le Président de la République a instauré 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 s'est poursuivi jusqu'en 2017 et a été inscrit 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 le président de la Haute Autorité, afin d'obtenir des informations relatives au respect, par les personnes qu'il envisage de nommer au Gouvernement, de leurs obligations déclaratives. Il peut également interroger l'administration fiscale au regard du paiement de leurs impôts.

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* ».

Cette procédure se déroule dans un délai contraint, de quelques heures à un ou deux jours et repose sur un principe de confidentialité particulièrement strict.

Le président de la Haute Autorité se fonde notamment sur les éléments que la Haute Autorité détient déjà, essentiellement les déclarations de patrimoine et d'intérêts qu'ont pu déposer les membres du Gouvernement pressentis en tant qu'élus ou responsables publics.

Il examine également les mesures prises par la personne pressentie pour gérer ses instruments financiers dans des conditions excluant tout droit de regard de sa part, si elle est assujettie à cette obligation en application de l'article 8 de la loi du 11 octobre 2013 ou de l'article 25 *quater* de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.





Tout comme la plupart des responsables publics, les membres du Gouvernement sont tenus de prévenir ou faire cesser immédiatement tout conflit d'intérêts en application de l'article 1^{er} de la loi du 11 octobre 2013. Le président de la Haute Autorité procède ainsi aux premières identifications relatives à d'éventuels conflits d'intérêts qui pourraient justifier la mise en œuvre de mesures de déport sur certains sujets, ou qui pourraient conduire à la mise en cause de l'impartialité du membre du Gouvernement concerné et de l'intégrité du Gouvernement.

Outre la déclaration d'intérêts éventuellement déposée pour des fonctions antérieures, cette première vérification se fonde sur des recherches réalisées en sources ouvertes (presse généraliste, informations légales sur les sociétés, etc.)

En cas de difficultés identifiées ou pressenties, le président de la Haute Autorité en informe le Président de la République.

Cette procédure est mise en œuvre lors de la constitution initiale du Gouvernement mais aussi dans le cas d'un remaniement ou d'un changement de Premier ministre en cours de législature.

Une fois le Gouvernement nommé, il est procédé à un contrôle approfondi des déclarations de patrimoine et d'intérêts déposées par ses membres. Le collège de la Haute Autorité se prononce alors sur le caractère exhaustif, exact et sincère des déclarations et sur l'existence de risques de conflits d'intérêts, leur intensité et les moyens d'y remédier, par exemple par un déport du ministre concerné. Une vérification de la situation fiscale des nouveaux membres du Gouvernement est engagée en parallèle par l'administration fiscale, sous le contrôle de la Haute Autorité.

Dès que les déclarations des membres du Gouvernement sont contrôlées et examinées par le collège de la Haute Autorité, elles sont publiées sur le site Internet de la Haute Autorité.

3

Le contrôle du cumul d'activités

Depuis le 1^{er} février 2020, la Haute Autorité est compétente pour examiner les projets de cumul d'activités pour création ou reprise d'entreprise, un dispositif juridique encore difficilement appréhendé par les administrations et les agents. Elle peut également être appelée à rendre un avis sur certains projets de cumul d'activités des personnels de recherche.

Si les fonctionnaires et agents publics ont l'obligation de « consacrer l'intégralité de leur activité professionnelle aux tâches qui leur sont confiées¹⁵ », la loi a toutefois prévu plusieurs dérogations pour :

- les activités libres (production des œuvres de l'esprit par exemple¹⁶) ;
- les activités soumises à déclaration préalable auprès de l'autorité hiérarchique (par exemple pour les agents occupant un emploi à temps incomplet ou non complet pour lequel la durée du travail est inférieure ou égale à 70 % et souhaitant exercer une activité privée lucrative¹⁷) ;
- les activités soumises à autorisation de l'autorité hiérarchique (les activités accessoires¹⁸ et la création ou la reprise d'entreprise avec une demande de temps partiel pour les agents à temps complet¹⁹).

La loi du 6 août 2019 a doté la Haute Autorité d'une nouvelle prérogative en matière de contrôle des projets de cumul d'activités pour création ou reprise d'entreprise avec temps partiel relevant des dispositions du III de l'article 25 septies de la loi du 13 juillet 1983.



15. Article 25 septies, I de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires

16. Article 25 septies, V, de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires

17. Article 25 septies, II, de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires

18. Article 11 du décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020 relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique

19. Article 25 septies, III, de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires

Chiffres clés

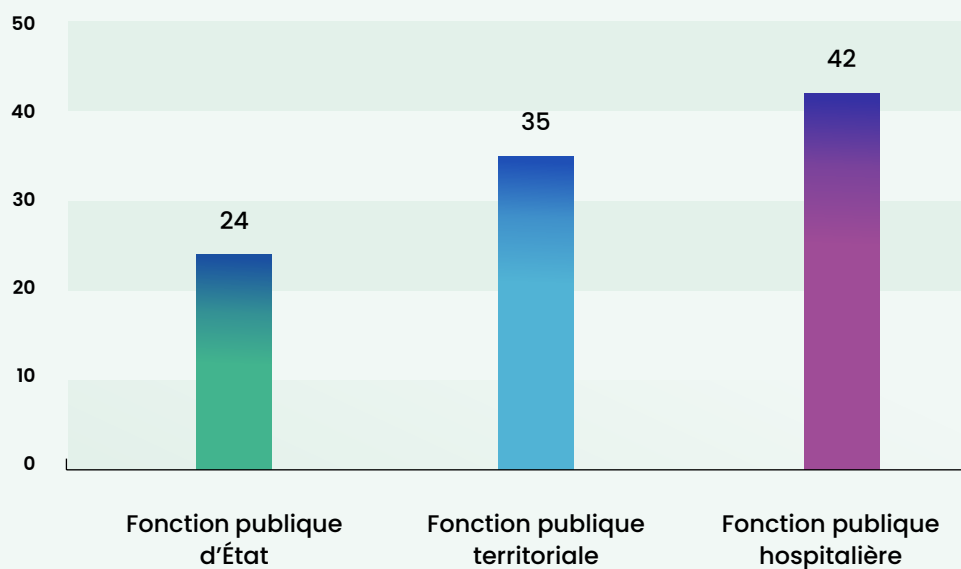
101 → **72**

saisines pour création
ou reprise d'entreprise

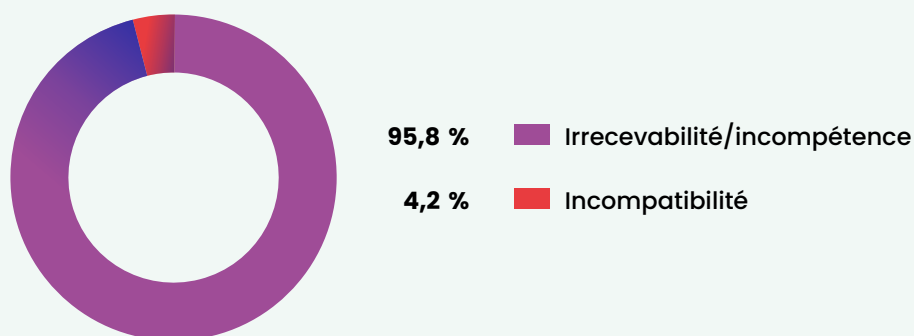
avis rendus*

*L'écart s'explique à la fois par des retraits de saisines et par des saisines reçues à la fin de l'année 2020 et traitées au début de l'année 2021

TYPOLOGIE DES FONCTIONNAIRES ET AGENTS PUBLICS CONCERNÉS PAR LES SAISINES DE CRÉATION OU DE REPRISE D'ENTREPRISE



SENS DES AVIS DÉONTOLOGIQUES RENDUS PAR LA HAUTE AUTORITÉ CONCERNANT LES SAISINES DE CUMUL D'ACTIVITÉS POUR CRÉATION OU REPRISE D'ENTREPRISE



Un cadre légal complexe

95,8%

**d'avis d'irrecevabilité
et d'incompétence** sur
les saisines pour création
ou reprise d'entreprise

Le cadre juridique relatif aux différents types de cumul d'activités susceptibles d'être autorisés s'avère particulièrement complexe à appréhender à la fois pour les administrations et pour les agents publics. Ce constat explique en partie le nombre important d'avis d'irrecevabilité et d'incompétence (95,8 %, soit 69 avis sur 72) rendus à la suite de saisines portant sur des cumuls d'activités, qui représentent près de 45 % de l'ensemble des avis d'irrecevabilité et d'incompétence rendus par la Haute Autorité, tous types de contrôles déontologiques confondus.

Cette complexité du dispositif encadrant les cumuls d'activités autorisés, ainsi que la confusion avec les missions auparavant dévolues à la Commission de déontologie de la fonction publiques en la matière expliquent en grande partie ces difficultés. De plus, les activités privées étant exercées en même temps que les fonctions publiques, les risques déontologiques et d'ordre pénal se révèlent beaucoup plus complexes à neutraliser par des réserves. Enfin, seuls trois avis, tous d'incompatibilité, ont été rendus en 2020²⁰. Ces avis ont été émis dans le cadre de la procédure de saisine subsidiaire, l'autorité hiérarchique et le référent déontologue ayant au préalable déjà identifié des difficultés quant au projet de création ou de reprise d'entreprise.

De plus, les saisines reçues par la Haute Autorité ou les questions qui lui sont adressées par les centres hospitaliers (41,6 % des saisines pour création ou reprise d'entreprise) font souvent état de difficultés d'appréhension des procédures de saisine, mais aussi de l'absence de personne qualifiée, dans l'établissement,

exerçant les fonctions de référent déontologue, dont la désignation est pourtant obligatoire au sein de toutes les administrations en vertu de la loi du 20 avril 2016. Les petites structures hospitalières en particulier rencontrent des difficultés à nommer un référent déontologue en interne par manque de moyens et de personnel qualifié pour exercer ces fonctions.

À cet égard, la Haute Autorité rappelle que le référent déontologue peut être une personne extérieure à l'établissement et que plusieurs établissements peuvent mutualiser la fonction de référent déontologue²¹.



Il est important de rappeler que depuis le 1^{er} février 2020, la Haute Autorité **n'est compétente que pour le cumul d'activités pour la création ou reprise d'une entreprise, associé à une demande d'exercice des fonctions à temps partiel**. Elle n'est **jamais compétente pour une demande d'exercice d'activité accessoire**.

Trois conditions cumulatives doivent être réunies pour que le projet de l'agent relève du dispositif de la création ou de la reprise d'une entreprise prévu au III de l'article 25 septies de la loi du 13 juillet 1983 et, ainsi, pour que la Haute Autorité puisse être saisie :

- l'agent public doit occuper un emploi à temps complet ;
- il doit avoir pour projet de créer ou reprendre une entreprise ;
- il doit demander, pour mener cette nouvelle activité, à accomplir son service à temps partiel (s'il accomplit déjà son service à temps partiel, il doit alors demander à bénéficier d'une nouvelle autorisation d'exercer son service à temps partiel, cette fois sur le fondement du dispositif de création ou reprise d'entreprise).

20. Délibération n° 2020-76 du 12 mai 2020

21. Décret n° 2017-519 du 10 avril 2017 relatif au référent déontologue dans la fonction publique

Par ailleurs, hors le cas où l'agent occuperait un emploi relevant de l'article 2 du décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020 (directeurs et sous-directeurs d'administrations centrales par exemple), la Haute Autorité ne peut être saisie qu'en cas de doute sérieux de l'autorité hiérarchique sur les questions d'ordre déontologique ou pénal soulevées par le projet de l'agent, que l'avis du référent déontologue n'a pas permis de lever.

La spécificité du contrôle déontologique des personnels de recherche

Outre les dispositifs de la loi du 13 juillet 1983 applicables à tous les agents publics, les personnels du service public de la recherche bénéficient de la possibilité de participer à la création d'entreprises ou aux activités d'entreprises existantes afin de valoriser des travaux de recherche.

Ces possibilités sont ouvertes par les articles L. 531-1 et suivants du code de la recherche, qui distinguent trois dispositifs :

— **la participation à la création d'une entreprise ou à une entreprise existante (articles L. 531-1 à L. 531-6) :** les personnels de la recherche peuvent être autorisés à participer à titre personnel, en qualité d'associé ou de dirigeant, à une entreprise dont l'objet est d'assurer, en exécution d'un contrat conclu avec le service public de la recherche, la valorisation de travaux de recherche et d'enseignement ;

— **l'apport d'un concours scientifique à une entreprise existante (articles L. 531-8 et L. 531-9) :** les personnels de la recherche peuvent être autorisés à apporter leur concours scientifique à une entreprise existante qui assure, en exécution d'un contrat conclu avec le service public de la recherche, la valorisation de travaux de recherche ; ce concours scientifique peut être complété par une prise de participation au capital de l'entreprise ;

— **la participation aux organes de direction d'une société commerciale (articles L. 531-12 et L. 531-13) :** les personnels de la recherche peuvent être autorisés à être membres des

organes de direction d'une société commerciale, afin de favoriser la diffusion des résultats de la recherche publique ; ils peuvent alors prendre une participation au capital de la société.

L'article L. 531-14 du code de la recherche dispose que le projet de l'agent ne doit ni être préjudiciable au fonctionnement normal du service public, ni porter atteinte à la dignité des fonctions de l'agent ou risquer de compromettre ou mettre en cause l'indépendance ou la neutralité du service, ni porter atteinte aux intérêts matériels et moraux du service public de la recherche.

En vertu de cet article, l'autorité hiérarchique, lorsqu'elle est saisie d'une demande d'un personnel de la recherche souhaitant bénéficier de l'un de ces dispositifs, peut saisir la Haute Autorité pour avis. En l'absence de disposition définissant le contrôle de la Haute Autorité, cette dernière doit se prononcer sur l'ensemble du projet de l'agent, et non uniquement sur les aspects d'ordre déontologique de celui-ci. L'avis rendu est un avis simple, qui ne lie pas l'autorité hiérarchique.

En 2020, la Haute Autorité a été saisie à sept reprises sur ce fondement. Ces sept saisines ne portaient en réalité que sur quatre projets, deux de ces projets impliquant plusieurs agents. Sur ces sept saisines, six l'ont été pour des concours scientifiques et une pour une création d'entreprise.

Sur les six saisines présentées au titre du concours scientifique, la Haute Autorité a émis cinq avis défavorables, portant sur deux projets, au motif identique que les demandes auraient dû être présentées au titre de la participation à la création d'une entreprise. La Haute Autorité a en effet estimé que des agents participant à la création de l'entreprise chargée de valoriser des travaux de recherche ne peuvent pas bénéficier du dispositif du concours scientifique, dès lors que ce dispositif ne s'applique qu'en présence d'une entreprise existante.



Dans trois des six avis rendus en matière de concours scientifique, portant sur deux projets distincts, la Haute Autorité a également émis des préconisations visant à garantir une meilleure protection des intérêts matériels du service public de la recherche. Ces préconisations portaient notamment sur les conditions de maintien du droit d'exploitation exclusif conféré par les contrats de valorisation en cas d'inexploitation de la technologie transférée et sur la rémunération de ce droit.

Enfin, la Haute Autorité n'a pas relevé de difficulté particulière lors de l'examen de la demande d'avis portant sur une création d'entreprise. Elle a néanmoins formulé plusieurs rappels, portant notamment, d'une part, sur la nécessité pour l'agent concerné qui exerçait des fonctions de directeur d'un laboratoire, de se déporter, dans le cadre de ses fonctions publiques, des décisions relatives à la société créée et, d'autre part, sur le contenu de la convention de mise à disposition qui doit être conclue avant la réalisation du projet de l'agent.



Dans ses **délibérations n°s 2020-225 et 2020-226 du 17 novembre 2020 et n°s 2020-235, 2020-236 et 2020-237 du 1^{er} décembre 2020**, la Haute Autorité a considéré qu'il résulte des dispositions des articles L. 531-1 à L. 531-15 du code de la recherche, « éclairées par les travaux préparatoires de la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises, que les personnels de la recherche souhaitant participer, même en simple qualité d'actionnaire minoritaire, à la création d'une entreprise dont l'objet est d'assurer la valorisation de [travaux de recherche], doivent recourir au dispositif prévu aux articles L. 531-1 à L. 531-5 du code de la recherche. S'ils sont autorisés par leur administration à participer à la création de l'entreprise, ils sont alors soit détachés dans l'entreprise soit mis à sa disposition, totalement ou partiellement. En revanche, dès lors, d'une part, que les dispositions des articles L. 531-8 et L. 531-9 du même code ne s'appliquent qu'en présence d'une « entreprise existante » et, d'autre part, que les dispositions du II de l'article L. 531-15 interdisent implicitement mais nécessairement la délivrance de plusieurs autorisations simultanées sur le fondement de dispositifs différents, le dispositif du concours scientifique avec prise de participation ne saurait être utilisé pour autoriser un agent à participer à la création d'une entreprise. »

4

Le contrôle de la reconversion professionnelle des responsables et agents publics dans le secteur privé

Déjà compétente en matière de reconversion professionnelle dans le secteur privé de certains responsables publics, la Haute Autorité a vu son contrôle étendu aux agents publics afin de prévenir les risques d'ordre déontologique et pénal (prise illégale d'intérêts) susceptibles de résulter de ces mobilités.

Dans le cadre des saisines pour reconversion professionnelle dans le secteur privé, tant au titre de l'article 23 de la loi du 11 octobre 2013 que de l'article 25 *octies* de la loi du 13 juillet 1983, la Haute Autorité exerce un double contrôle :

- en appréciant le risque pénal de prise illégale d'intérêts (*cf. encadré*) ;
- en appréciant les risques déontologiques, afin de vérifier que la nouvelle activité envisagée :

- ne risque pas de compromettre ou de mettre en cause le fonctionnement normal, l'indépendance et la neutralité de l'ancienne administration ;
- ne porte pas atteinte à la dignité des fonctions publiques antérieures ;
- n'interfère pas avec ses anciennes fonctions publiques de manière suffisamment forte pour faire naître un doute raisonnable sur l'impartialité, l'intégrité et la probité avec lesquelles le responsable ou agent public les a exercées.



LE DÉLIT DE PRISE ILLÉGALE D'INTÉRÊTS APRÈS LES FONCTIONS (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.

Chiffres clés

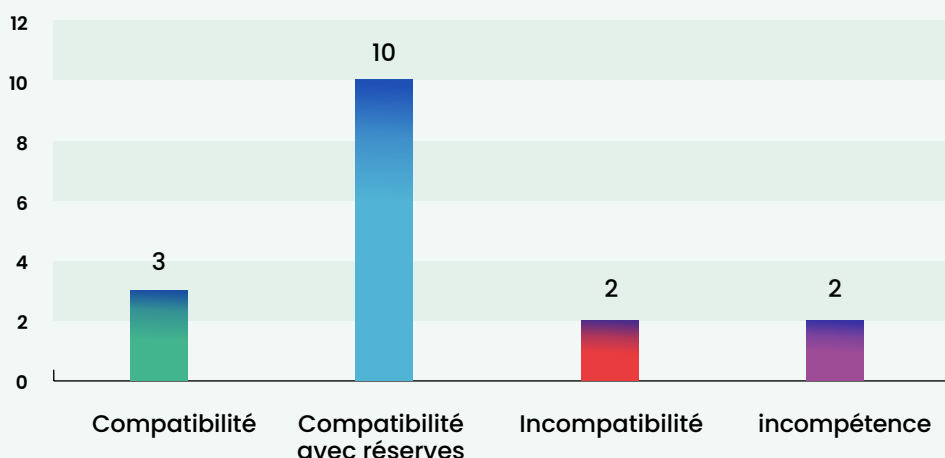
Le contrôle de la reconversion professionnelle dans le cadre de l'article 23 de la loi du 11 octobre 2013 (anciens membres du Gouvernement²², anciens membres d'autorités administratives et publiques indépendantes, anciens membres d'exécutifs locaux).



TYPOLOGIE DES RESPONSABLES PUBLICS À L'ORIGINE D'UNE SAISINE OU CONCERNÉS PAR UNE AUTO-SAISINE DE LA HAUTE AUTORITÉ



ISSUES DU CONTRÔLE



²². Les avis de reconversion professionnelle dans le secteur privé d'anciens membres du Gouvernement sont publiés sur le site Internet de la Haute Autorité

NATURE DE L'ACTIVITÉ ENVISAGÉE APRÈS CESSATION DES FONCTIONS



Le contrôle de la reconversion professionnelle des agents publics dans le cadre de l'article 25 octies de la loi du 13 juillet 1983 (introduit par la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique)

175

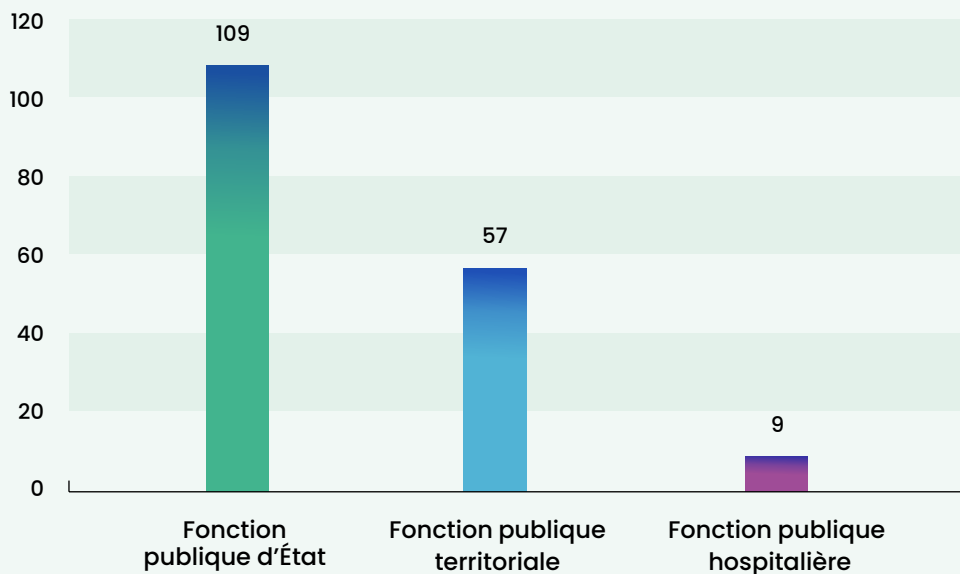
saisines pour reconversion professionnelle
dans le secteur privé
(article 25 octies de la loi du 13 juillet 1983)

173

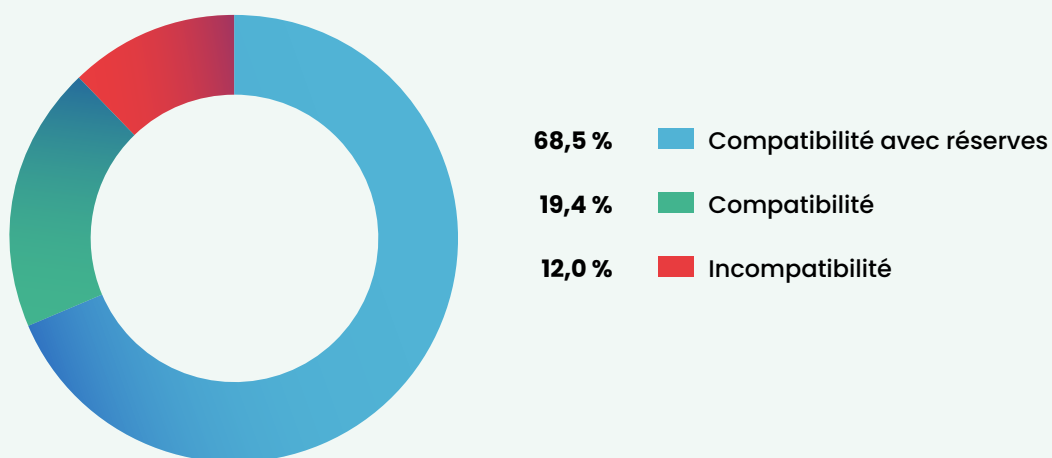
avis rendus*

*L'écart s'explique par une saisine reçue à la fin de l'année 2020 et traitée au début de l'année 2021, ainsi qu'un retrait de saisine

TYPOLOGIE DES FONCTIONNAIRES ET AGENTS PUBLICS CONCERNÉS PAR LES SAISINES DE RECONVERSION PROFESSIONNELLE DANS LE SECTEUR PRIVÉ



**SENS DES AVIS DÉONTOLOGIQUES RENDUS PAR LA HAUTE AUTORITÉ CONCERNANT
LES SAISINES DE RECONVERSION PROFESSIONNELLE DANS LE SECTEUR PRIVÉ**
(hors avis d'irrecevabilité et d'incompétence)



65

avis d'irrecevabilité et d'incompétence
sur les 173 avis de reconversion
professionnelle dans le secteur privé
(article 25 *octies* de la loi
du 13 juillet 1983) rendus **en 2020**



L'ÉTENDUE DU CONTRÔLE DANS LE CADRE DE L'ARTICLE 25 OCTIES DE LA LOI DU 13 JUILLET 1983

En vertu du 4° du II de l'article 25 *octies* de la loi du 13 juillet 1983, la Haute Autorité est chargée d'émettre un avis sur le projet de cessation temporaire ou définitive des fonctions d'un agent public qui souhaite exercer une activité privée lucrative. Selon le III de cet article, l'agent public « *cessant définitivement ou temporairement ses fonctions saisit à titre préalable l'autorité hiérarchique dont il relève afin d'apprécier la compatibilité de toute activité lucrative, salariée ou non, dans une entreprise privée ou un organisme de droit privé ou de toute activité libérale avec les fonctions exercées au cours des trois années précédant le début de cette activité.* » Enfin, le IV de cet article prévoit que l'autorité hiérarchique soumet « *cette demande* » à l'avis préalable de la Haute Autorité lorsque l'agent concerné a occupé un emploi mentionné à l'article 2 du décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020 au cours des trois années précédant le début de son activité privée.

En revanche, pour les agents n'occupant pas un de ces emplois, la procédure ne fait pas nécessairement intervenir l'avis de la Haute Autorité, lequel ne peut être sollicité par l'autorité hiérarchique qu'en cas de doute sérieux sur la compatibilité du projet avec les fonctions publiques exercées, et après avoir sollicité l'avis du référent déontologue.

La Haute Autorité considère toutefois, dans un objectif de bonne administration des contrôles, que lorsqu'elle est saisie à titre préalable et obligatoire, pour le projet d'un agent public ayant occupé, au cours des trois dernières années, un emploi mentionné par l'article 2 du décret précité, elle est fondée à émettre un avis qui porte sur l'ensemble des fonctions publiques exercées par l'agent au cours des trois années précédant le début de l'activité privée, y compris celles qui ne nécessitent pas, normalement, une saisine directe.

La question des établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC) et de certains établissements publics spéciaux

Les établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC) sont présumés agir comme des entreprises privées. À ce titre, ils peuvent notamment entrer dans le champ de la prise illégale d'intérêts, au sens des dispositions des articles 432-12 et 432-13 du code pénal. En outre, les dispositions de l'article 25 octies de la loi du 13 juillet 1983 visent les activités privées lucratives dans des entreprises privées, en précisant qu'« *est assimilé à une entreprise privée tout organisme ou toute entreprise exerçant son activité dans un secteur concurrentiel conformément aux règles du droit privé* ».

Au sein des EPIC, le personnel est en principe soumis aux règles du droit privé. Les fonctionnaires détachés au sein d'un EPIC concluent d'ailleurs un contrat de droit privé avec l'établissement. Par exception, selon une jurisprudence du Conseil d'État puis du Tribunal des conflits non remise en cause jusqu'à présent²³, le directeur d'un EPIC ainsi que le chef de la comptabilité, s'il a la qualité de comptable public, ont toujours la qualité d'agent public.

Dès lors qu'un EPIC est assimilé à une entreprise privée, le recrutement de tout agent public, y compris dans le cadre d'un détachement ou d'une mise à disposition, doit être considéré comme une reconversion professionnelle dans le secteur privé. Ainsi, cette mobilité entrera dans le champ du contrôle de la reconversion professionnelle, réalisée par l'autorité hiérarchique dont relève l'agent, avec l'avis éventuel de la Haute Autorité. On peut parler ici d'un contrôle à « l'entrée » de l'EPIC. En revanche,

lorsqu'un agent public quitte un EPIC pour exercer une autre activité dans le secteur privé à proprement parler (société privée, association, etc.), aucun contrôle ne sera effectué à la « sortie » puisque cette mobilité devra être regardée comme une mobilité « privé/privé », y compris dans le cas où cet EPIC exercerait en réalité des missions de nature administrative. Cela découle de la conception statutaire du contrôle déontologique, dont le champ d'application est étroitement lié à celui de la loi du 13 juillet 1983.

La situation est inverse pour le directeur et le comptable de l'EPIC. En effet, dans la mesure où la jurisprudence considère qu'il s'agit de deux agents publics, aucun contrôle de reconversion professionnelle ne doit être effectué à « l'entrée » lorsque ces postes sont pourvus par des personnes ayant déjà la qualité d'agent public, puisque leur nomination doit être regardée comme une mobilité « public/public ». À l'inverse, le contrôle de la reconversion professionnelle doit s'exercer si le directeur ou le chef de la comptabilité quitte l'EPIC afin de rejoindre le secteur privé. Il s'agira alors d'une mobilité « public/privé », soumise à contrôle.

Enfin, une personne recrutée par un EPIC qui n'a exercé aucune fonction publique au cours des trois dernières années n'est en principe soumise à aucun contrôle de reconversion professionnelle, ni à « l'entrée » ni à « la sortie ». Il n'en va différemment que dans le cas où elle est recrutée pour être directeur ou comptable car, dans pareil cas, elle fera l'objet d'un contrôle de « pré-nomination » à « l'entrée » et d'un contrôle de reconversion à la « sortie ».

²³. CE, 8 mars 1957, n° 15219 ; TC, 4 juillet 1991, n° 02670

Ce tableau récapitule la situation :

		Contrôle déontologique à « l'entrée » d'un EPIC	Contrôle déontologique à « la sortie » d'un EPIC vers le secteur privé
Emploi de directeur* ou de comptable public de l'établissement	Agent public	NON (agent public qui conserve son statut d'agent public)	OUI (contrôle de reconversion d'un agent public)
	Personne venant du secteur privé	OUI (contrôle préalable à la nomination)	OUI (contrôle de reconversion d'un agent public)
Autres emplois	Agent public	OUI (contrôle de reconversion d'un agent public)	NON (mobilité « privé-privé »)
	Personne venant du secteur privé	NON (mobilité « privé-privé »)	NON (mobilité « privé-privé »)

* Au titre de l'article 11 de la loi du 11 octobre 2013, les présidents et directeurs généraux des EPIC doivent déposer une déclaration de patrimoine et d'intérêts auprès de la Haute Autorité.

Cette situation pose plusieurs difficultés.

À « l'entrée », l'absence de contrôle d'un directeur ou comptable public d'un EPIC empêche d'identifier et de traiter les risques d'ordre pénal et déontologique, notamment si la personne nommée a contrôlé cet EPIC dans le cadre de ses fonctions précédentes au sein de l'administration. Le contrôle à « l'entrée » des autres agents publics recrutés par les EPIC leur évite une telle exposition aux risques.

À « la sortie », l'absence de contrôle des agents partant d'un EPIC pour rejoindre une entreprise privée empêche d'identifier et de prévenir les risques de prise illégale d'intérêts, puisque l'article 432-13 du code pénal prévoit

explicitement, à son quatrième alinéa, qu'il est applicable « aux agents des établissements publics ». En outre, le fonctionnement normal du service, son indépendance ou son impartialité pourraient être remis en cause en cas de départ d'un agent d'un EPIC vers une entreprise privée qu'il aurait contrôlée ou avec laquelle il aurait eu d'importants liens, notamment dans le cadre de contrats, ce risque pouvant être particulièrement significatif pour certains EPIC qui passent de nombreux marchés publics²⁴.

Au-delà des strictes questions juridiques, les enjeux économiques, financiers, technologiques ou encore sociaux inviteraient également à contrôler le départ des agents des EPIC vers des entreprises privées.

²⁴. Les EPIC sont, comme l'ensemble des personnes morales de droit public, des « pouvoirs adjudicateurs », soumis comme tels au code de la commande publique par ses articles L. 1210-1 et L. 1211-1.

Dans la mesure où le risque pénal et le risque déontologique ne se recoupent pas totalement, un contrôle préalable garantirait davantage de sécurité pour les EPIC, leurs agents et l'administration de rattachement de l'agent lorsque celui-ci est un agent public, s'il était réalisé à « l'entrée » et à « la sortie » de l'établissement. Pour l'exercice d'un tel contrôle, la question du statut des agents, public ou privé, est secondaire par rapport à celle de la structure concernée, laquelle justifie l'application de règles déontologiques particulières et d'un contrôle adapté.

Le contrôle déontologique du directeur pourrait relever obligatoirement de la Haute Autorité, pour les EPIC de l'État, les offices publics de l'habitat mentionnés au 4^o du III de l'article 11 de la loi du 11 octobre 2013 ainsi que les autres EPIC dont le budget dépasserait un montant défini par la loi. Les autres agents feraient l'objet d'un contrôle internalisé, selon les principes issus de la loi du 6 août 2019. Toutefois, l'intervention du législateur s'avérerait indispensable pour réaliser de tels contrôles à « l'entrée » et à « la sortie » des EPIC, aucun texte ne les prévoyant.

D'autres établissements publics, qui ne sont ni à caractère administratif ni à caractère industriel et commercial, sont également susceptibles de poser des difficultés en matière de contrôle de la reconversion professionnelle. Il en va en particulier ainsi de l'établissement public spécial Caisse des dépôts et consignations, qui peut recruter, sur les mêmes emplois, des agents publics et des agents de droit privé. Alors que les agents publics doivent faire l'objet d'un contrôle de reconversion professionnelle lorsqu'ils quittent la Caisse, il n'en va pas de même des agents de droit privé.

Outre la différence de traitement qui en résulte pour des agents qui occupent pourtant les mêmes emplois, cela crée une situation d'insécurité juridique pour les agents de droit privé. En effet, ceux-ci, en tant qu'agent d'un établissement public, peuvent se voir reprocher le délit de prise illégale d'intérêts prévu à l'article 432-13 du code pénal, sans toutefois bénéficier d'un contrôle préalable de leur autorité hiérarchique et, le cas échéant, de la Haute Autorité.

Lorsqu'une administration peut employer indistinctement des agents publics et des agents de droit privé, il peut sembler logique qu'ils soient tous soumis aux mêmes obligations et contrôles déontologiques. L'article 25 *nonies* le prévoit d'ailleurs déjà pour certaines administrations se trouvant dans cette situation, en soumettant leurs agents de droit privé aux articles 25 à 25 *octies* de la loi du 13 juillet 1983.

PROPOSITION N° 1

Créer un contrôle de la reconversion professionnelle pour les agents, quel que soit leur statut, de certains EPIC de l'État tels que l'UGAP ou la SOLIDEO, d'établissements publics spéciaux comme la Caisse des dépôts et consignations et d'établissements publics rattachés aux collectivités territoriales tels que les offices publics de l'habitat, à l'occasion de leur départ vers le secteur privé.

L'appréciation du risque pénal de prise illégale d'intérêts par la Haute Autorité

La Haute Autorité procède à une analyse *in concreto* du risque pénal.

Le délai de « *trois ans suivant la cessation des fonctions* » que mentionne cette disposition pourrait laisser penser qu'il convient de prononcer une incompatibilité pour les trois années suivant la cessation des fonctions dès lors qu'un des actes énumérés a été identifié.

Une telle analyse omettrait cependant un élément essentiel de la disposition. En effet, l'article 432-13, dans sa rédaction issue de la loi n° 2007-148 du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique, précise que l'appréciation du juge pénal doit se fonder sur

les « *fonctions [...] effectivement exercées* » par l'ancien responsable ou agent public. Le délai de trois ans doit donc être décompté non pas à partir de la cessation des fonctions mais à partir du dernier acte de surveillance ou de contrôle, de la date de conclusion du dernier contrat, de la dernière décision adoptée ou, encore, du dernier avis formulé, chacun de ces actes correspondant à l'exercice effectif des fonctions. De surcroît, une telle approche paraît conforme avec la volonté du législateur qui, en 2007²⁵, a raccourci le délai de cinq à trois ans.

Une réflexion engagée sur les articles 432-12 et 432-13 du code pénal précisant les infractions de prise illégale d'intérêts pendant et après les fonctions publiques ?

• L'article 432-12 du code pénal

L'article 432-12 du code pénal retient une définition très large de la notion de prise illégale d'intérêts, puisqu'est puni le fait « *de prendre, recevoir ou conserver, directement ou indirectement, un intérêt quelconque dans une entreprise ou dans une opération dont [la personne] a, au moment de l'acte, en tout ou partie, la charge d'assurer la surveillance, l'administration, la liquidation ou le paiement* ».

Ce délit se caractérise par son champ d'application potentiellement très large, un constat exprimé dès 2011 par la Commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique qui constatait « *[s]a portée extensive* », notamment au regard de la notion centrale « *d'intérêt quelconque* ».

En effet, si des liens patrimoniaux (gains ou avantages personnels) permettent de caractériser aisément l'infraction, des liens moraux, tels que des liens familiaux ou d'affection sont également suffisants, la Cour de cassation ayant récemment considéré qu'une relation d'amitié

pouvait suffire à caractériser une situation de conflit d'intérêts de nature à entraîner une prise illégale d'intérêts²⁶. Les implications de cette jurisprudence sont importantes en ce qu'elle invite les élus locaux à faire preuve de la plus grande prudence, le délit de prise illégale d'intérêts pouvant être caractérisé dans de nombreuses situations.

En outre, la Cour de cassation a jugé que le délit est caractérisé dès lors que des élus municipaux avaient participé « *aux votes ou aux délibérations concernant les subventions allouées par la commune à leurs différentes associations* » alors même qu'ils exerçaient des fonctions dirigeantes au sein de ces associations en qualité de représentant de la commune, qu'ils n'avaient retiré de l'opération « *aucun bénéfice quelconque* » et que la collectivité n'avait souffert d'aucun préjudice²⁷. L'intérêt quelconque peut ainsi être exclusif de toute rémunération²⁸ et il peut aussi être pris indirectement par l'intermédiaire d'autres personnes.

Cette interprétation a conduit en 2011 la Commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts à proposer de substituer à « *l'intérêt quelconque* » les mots « *un intérêt de nature à compromettre l'impartialité, l'indépendance ou l'objectivité de la personne* », permettant ainsi de mieux encadrer la notion d'interférence entre les fonctions publiques et les intérêts privés du décideur public. La Haute Autorité propose de reprendre cette recommandation.

Il s'avère que l'application de la règle de droit actuelle s'articule difficilement avec les exigences du statut des élus locaux lorsqu'ils siègent « *ès qualités* »²⁹ au sein d'un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC), de sociétés d'économie mixte (SEM) ou de sociétés publiques locales (SPL).

²⁵. Article 17 de la loi n° 2007-148 du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique

²⁶. Crim., 5 avril 2018, n° 17-81.912

²⁷. Crim., 22 octobre 2008, n° 08-82.068

²⁸. Crim., 25 juin 1996, n° 95-80.592

²⁹. Cf. p. 96

Les articles L. 1524-5 et L. 1531-1 du code général des collectivités territoriales prévoient que, dans les SEM et les SPL, les collectivités territoriales actionnaires ont droit « *au moins à un représentant au conseil d'administration ou au conseil de surveillance* ». Ces représentants sont généralement des élus de la collectivité. En tant que représentant de leur collectivité, « *[ils] ne sont pas considérés comme étant intéressés à l'affaire, au sens de l'article L. 2131-11, lorsque la collectivité ou le groupement délibère sur ses relations avec la société d'économie mixte locale* ».

Cette disposition n'exonère pas les élus de leur responsabilité pénale. Les SEM et les SPL étant des personnes morales de droit privé, ses intérêts ne sauraient être perçus comme strictement convergents avec l'intérêt public. Il en va également ainsi d'un EPIC, dans la mesure où, bien qu'étant une personne morale de droit public, il exerce une activité économique dans les mêmes conditions qu'un entrepreneur privé. Dès lors, en l'état, lorsque des élus siègent dans de tels organismes, la Haute Autorité leur préconise de se déporter des décisions de leur collectivité concernant ces organismes, y compris lorsqu'ils y représentent cette collectivité.

La Haute Autorité estime déjà que, pour remplir les missions qui lui sont confiées, l'élu peut prendre part à des discussions d'ordre général sur l'entité dans laquelle il siège « *ès qualités* », pour tenir compte notamment des dispositions de l'article L. 1524-5 du code général des collectivités territoriales qui disposent que « *les organes délibérants des collectivités territoriales et de leurs groupements actionnaires se prononcent sur le rapport écrit qui leur est soumis au moins une fois par an par leurs représentants au conseil d'administration ou au conseil de surveillance* ». Il est en effet justifié qu'un membre du conseil d'administration d'une SEM ou d'une SPL, désigné par sa

collectivité d'origine, puisse rendre compte des activités de cette société auprès des autres membres de l'assemblée délibérante de la collectivité.

Plus généralement, pour tenir compte du statut de ces élus, qui représentent leur collectivité, une dérogation pourrait être prévue au sein de l'article 432-12 du code pénal pour leur permettre de participer aux décisions portant sur ces organismes, hors le cas des délibérations leur procurant un avantage personnel, notamment au titre d'une rémunération.

Une telle dérogation se justifie par le fait que le code général des collectivités territoriales prévoit, pour les élus désignés dans des SEM et des SPL, des aménagements à la notion de « *conseiller intéressé à l'affaire* ».

Par ailleurs, cette dérogation ne ferait pas obstacle à ce que la Haute Autorité, sur le fondement de la loi du 11 octobre 2013, qui prévoit l'hypothèse d'un conflit entre des intérêts publics, impose, après une analyse *in concreto*, des dépôts particuliers lorsque la situation le justifie.

Si les spécificités des SEM, des SPL et des EPIC justifieraient une incrimination pénale plus adaptée, les associations, parfois créées ou contrôlées en droit ou en fait par des collectivités territoriales ne devraient pas en bénéficier, dès lors qu'aucune disposition particulière ne vient leur donner un statut *ad hoc*. De plus, les risques de gestion de fait ou d'atteinte à la concurrence ou aux règles relatives aux contrats de la commande publique ne peuvent non plus être écartés notamment lorsque l'association est susceptible de recevoir la qualification d'association « transparente », ce qui ne peut être le cas d'une SEM ou d'une SPL.



• L'article 432-13 du code pénal

Dans sa rédaction en vigueur, l'élément matériel de l'article 432-13, la prise illégale d'intérêts « post-fonctions publiques » peut sembler restrictif. En effet, le fait que les fonctions doivent avoir été « *effectivement exercées* » serait par exemple susceptible d'exonérer un maire de collectivité ou un conseiller ministériel de toute responsabilité dans un dossier, dans la mesure où il ne l'aurait pas suivi directement et n'aurait pris aucune décision formelle. À l'inverse, un fonctionnaire qui serait intervenu dans l'élaboration du dossier, par exemple en analysant une proposition financière ou en donnant un avis sur un projet, n'échapperait pas au risque pénal, même dans l'hypothèse où ce fonctionnaire n'aurait aucun pouvoir de décision ni aucun pouvoir d'influence et où son avis aurait été soumis au filtre de plusieurs de ses responsables hiérarchiques avant d'être présenté à l'autorité compétente pour prendre la décision.

La logique et la cohérence de ces dispositions doit être respectée : une gradation impose que plus un fonctionnaire occupe un poste élevé dans la hiérarchie administrative, plus ses responsabilités sont grandes, de sorte qu'il ne saurait s'exonérer de sa responsabilité, pénale ou administrative, du seul fait qu'il n'aurait pas instruit lui-même le dossier.

PROPOSITION N° 2

– Préciser, à l'article 432-12 du code pénal, qu'est sanctionnée, non plus la prise d'un « *intérêt quelconque* », mais la prise d'un intérêt « *de nature à compromettre l'impartialité, l'indépendance ou l'objectivité* » de la personne.

– Prévoir, par l'ajout d'un alinéa, une dérogation aux dispositions de l'article 432-12 du code pénal, pour que l'élu siégeant, en tant que représentant de sa collectivité, aux organes dirigeants d'un établissement public à caractère industriel et commercial, d'une société d'économie mixte ou d'une société publique locale, puisse participer aux décisions de sa collectivité portant sur cet organisme, à l'exception des décisions lui procurant un avantage personnel, direct ou indirect, des décisions visant l'attribution de subventions et des décisions relatives aux marchés publics et aux délégations de service public, en cohérence avec l'article L. 1524-5 du code général des collectivités territoriales.

Des incohérences entre les textes qui encadrent la reconversion professionnelle des responsables et agents publics

Cette première année de pratique des contrôles déontologiques par la Haute Autorité a mis en lumière les difficultés induites par les disparités entre l'article 23 de la loi du 11 octobre 2013 et l'article 25 *octies* de la loi du 13 juillet 1983, qui régissent la reconversion professionnelle des responsables et agents publics.

Afin de renforcer la cohérence de sa doctrine, la Haute Autorité a choisi d'exercer un contrôle similaire de ces deux publics, en procédant à une analyse *in concreto* de l'activité envisagée et de la structure dans laquelle la personne envisage sa reconversion (*cf. encadré*). La désignation de l'organisme par les textes n'est dès lors pas suffisante pour établir la compétence ou l'incompétence de la Haute Autorité, impliquant une appréciation fondée sur la nature réelle des activités. C'est par exemple le cas du Centre national d'études spatiales³⁰ ou de l'Institut français³¹ qui, bien que qualifiés d'EPIC, exercent en réalité des missions de service public administratif.

	Pour les responsables publics visés par l'article 23 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013* relative à la transparence de la vie publique	Pour les fonctionnaires et agents publics visés par l'article 25 <i>octies</i> de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires (depuis la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique)
Champ de contrôle de la reconversion professionnelle dans le secteur privé	Toute activité libérale : activité de conseil, exercice de la profession d'avocat, etc.	
	Toute activité rémunérée au sein : • d'une entreprise ; • d'un établissement public dont l'activité a un caractère industriel et commercial ; • d'un groupement d'intérêt public dont l'activité a un caractère industriel et commercial	Toute activité lucrative, salariée ou non, dans une entreprise privée ou un organisme de droit privé (fondation, association). > Est assimilé à une entreprise privée « <i>tout organisme ou toute entreprise exerçant son activité dans un secteur concurrentiel conformément aux règles du droit privé</i> ».
	Activités purement bénévoles exclues du champ de contrôle	

* Anciens membres du Gouvernement, anciens exécutifs locaux et anciens membres d'autorités administratives ou publiques indépendantes

30. Délibération n° 2020-197 du 20 octobre 2020

31. Délibération n° 2020-223 du 17 novembre 2020



LA DOCTRINE DE LA HAUTE AUTORITÉ EN MATIÈRE D'ÉTABLISSEMENT PUBLIC À CARACTÈRE INDUSTRIEL ET COMMERCIAL

La Haute Autorité a considéré qu'elle n'était pas compétente³², sur le fondement de l'article 23 de la loi du 11 octobre 2013, pour statuer sur la reconversion professionnelle d'un responsable public au sein de l'établissement public *SOLIDEO*, Société de livraison des ouvrages olympiques. En effet, compte tenu de ses missions et de l'origine essentiellement publique de ses ressources, cet établissement public ne pouvait pas, bien qu'ayant le statut d'établissement public à caractère industriel et commercial, être regardé comme exerçant ses activités dans un secteur concurrentiel conformément aux règles du droit privé.

Elle n'est également pas compétente³³, sur le fondement du III de l'article 25 *octies*, pour se prononcer sur le projet d'un agent public de rejoindre l'établissement public *Union des groupements d'achats publics* (UGAP), dès lors que cet établissement, qui est une centrale d'achat au sens du code de la commande publique et participe ainsi à la mise en œuvre d'une politique rationalisée de l'achat public au profit de l'État, de ses établissements publics et des collectivités territoriales, ne pouvait pas, bien qu'ayant le statut d'établissement public à caractère industriel et commercial, être regardé comme exerçant ses activités dans un secteur concurrentiel conformément aux règles du droit privé.

Si les textes ne permettent pas à l'heure actuelle à la Haute Autorité de contrôler la reconversion professionnelle des responsables publics au sein de ces établissements, ce type de mobilité devrait faire l'objet d'un encadrement en raison des risques inhérents d'ordre déontologique et pénal.

³². Délibération n° 2020-176 du 22 septembre 2020

³³. Délibération n° 2021-25 du 16 février 2021

D'autres différences entre la reconversion professionnelle telle que traitée dans la loi de 2013 et la reconversion professionnelle telle que traitée dans la loi de 1983 peuvent être relevées, sans qu'elles procèdent de différences de situations justifiant un dispositif spécifique. Il en va notamment ainsi :

— de la durée d'un avis d'incompatibilité :

l'article 23 de la loi du 11 octobre 2013 prévoit une période d'incompatibilité expirant trois ans après la cessation des fonctions. Ce délai strict ne se justifie pas nécessairement par rapport aux fonctions effectivement exercées et une marge d'appréciation devrait être laissée à la Haute Autorité. L'article 25 *octies* de la loi du 13 juillet 1983 ne prévoit pas une telle période stricte d'incompatibilité.

— de la notification des avis : l'article 23 de la loi du 11 octobre 2013 ne prévoit la notification de l'avis à l'entreprise privée que le responsable public a rejoint que dans le cas d'une absence de saisine préalable à la reconversion. De plus, aucune notification n'est prévue pour le ministère, la collectivité territoriale ou l'autorité administrative ou publique indépendante d'origine de l'ancien responsable public. L'article 25 *octies* de la loi du 13 juillet 1983 prévoit ces notifications, qui participent de l'effectivité des avis et de la protection des personnes concernées.

— de la publicité des avis : l'article 23 de la loi du 11 octobre 2013 ne prévoit que la publicité des avis de compatibilité avec réserves ou d'incompatibilité, mais pas celle des avis de compatibilité simple. La loi du 13 juillet 1983 n'opère aucune distinction entre les types d'avis. La publicité d'un avis ne constitue pas une sanction et protège également le responsable public et sa collectivité ou son administration d'origine.

— des sanctions encourues :

- l'article 23 de la loi du 11 octobre 2013 prévoit, pour les actes conclus en méconnaissance d'un avis d'incompatibilité, la nullité des contrats conclus par le responsable public lorsqu'il n'a pas saisi la Haute Autorité préalablement à l'exercice de sa nouvelle activité, justifiant alors une saisine de celle-ci par son président, et la résiliation de ces contrats, en cas de saisine préalable. Si une sanction différente peut être justifiée, la nullité a surtout pour effet de porter atteinte à la sécurité juridique des tiers. L'article 25 *octies* de la loi du 13 juillet 1983, qui ne distingue pas selon l'existence ou non d'une saisine préalable, prévoit la résiliation des contrats en cas de méconnaissance d'un avis d'incompatibilité.

- l'article 23 de la loi du 11 octobre 2013 dispose que lorsqu'un avis d'incompatibilité n'est pas respecté ou lorsque les réserves ont été méconnues, la Haute Autorité publie un rapport spécial au *Journal officiel* et transmet le dossier au procureur de la République. Il ne s'agit pas véritablement d'une sanction et si le manquement porte sur des questions déontologiques, la transmission au parquet n'a concrètement aucune conséquence, en l'absence d'infraction pénale.

- le X de l'article 25 *octies* de la loi du 13 juillet 1983 prévoit des sanctions qui, en l'état, ne semblent pouvoir être prononcées que lorsqu'il y a eu saisine de la Haute Autorité, ce qui est manifestement contraire à l'objectif poursuivi tendant à responsabiliser les administrations et à en faire les pivots des contrôles déontologiques pour tous les agents publics.

Pour rappel, l'article 25 *octies* prévoit qu'en cas de **manquements aux avis d'incompatibilité et aux réserves** :

— le fonctionnaire peut faire l'objet de poursuites disciplinaires ;

— le fonctionnaire retraité peut faire l'objet d'une retenue sur pension pouvant aller jusqu'à 20 % de son montant et ce pendant les trois ans suivant la cessation des fonctions ;

— l'administration ne peut procéder au recrutement de l'agent contractuel intéressé au cours des trois années suivant la date de notification de l'avis rendu par la Haute Autorité ;

— il est mis fin au contrat dont est titulaire l'agent à la date de notification de l'avis, sans préavis et sans indemnité de rupture.

Le régime des sanctions peut donc conduire à la fin du contrat de travail de l'agent avec une entreprise s'il s'agit d'une activité qui le place en violation d'une réserve ou d'un avis d'incompatibilité.

• l'article 25 *octies* de loi du 13 juillet 1983 prévoit des sanctions difficilement lisibles, car fondées sur le statut de la personne alors qu'elles devraient plus logiquement reposer sur la nature du contrôle réalisé. Par exemple, pour la méconnaissance d'un avis de contrôle préalable à la nomination, une sanction disciplinaire ou la résiliation du contrat de recrutement seraient des sanctions adaptées ; pour une reconversion professionnelle ou un cumul d'activités, la résiliation des contrats conclus (contrat de travail, contrat de prestation de service) ou le retrait de l'autorisation de cumul seraient des sanctions adéquates.

PROPOSITION N° 3

Harmoniser les textes relatifs, d'une part, au contrôle de la reconversion professionnelle des membres du Gouvernement, de certains exécutifs locaux et des membres des autorités administratives et autorités publiques indépendantes (article 23 de la loi du 11 octobre 2013) et, d'autre part, au contrôle de la reconversion professionnelle des agents publics (article 25 *octies* de la loi du 13 juillet 1983), en particulier s'agissant de la définition des activités privées entrant dans le champ du contrôle et des sanctions encourues en cas de non-respect de l'avis de la Haute Autorité et, pour les agents publics, de la décision de l'autorité hiérarchique.

5

L'enjeu du suivi des réserves et des avis d'incompatibilité émis dans le cadre des nouveaux contrôles déontologiques des agents publics

**La Haute Autorité organise régulièrement le suivi des réserves
et des avis d'incompatibilité afin d'en vérifier le respect.
Des sanctions sont également prévues en cas de non-respect de ces avis.**

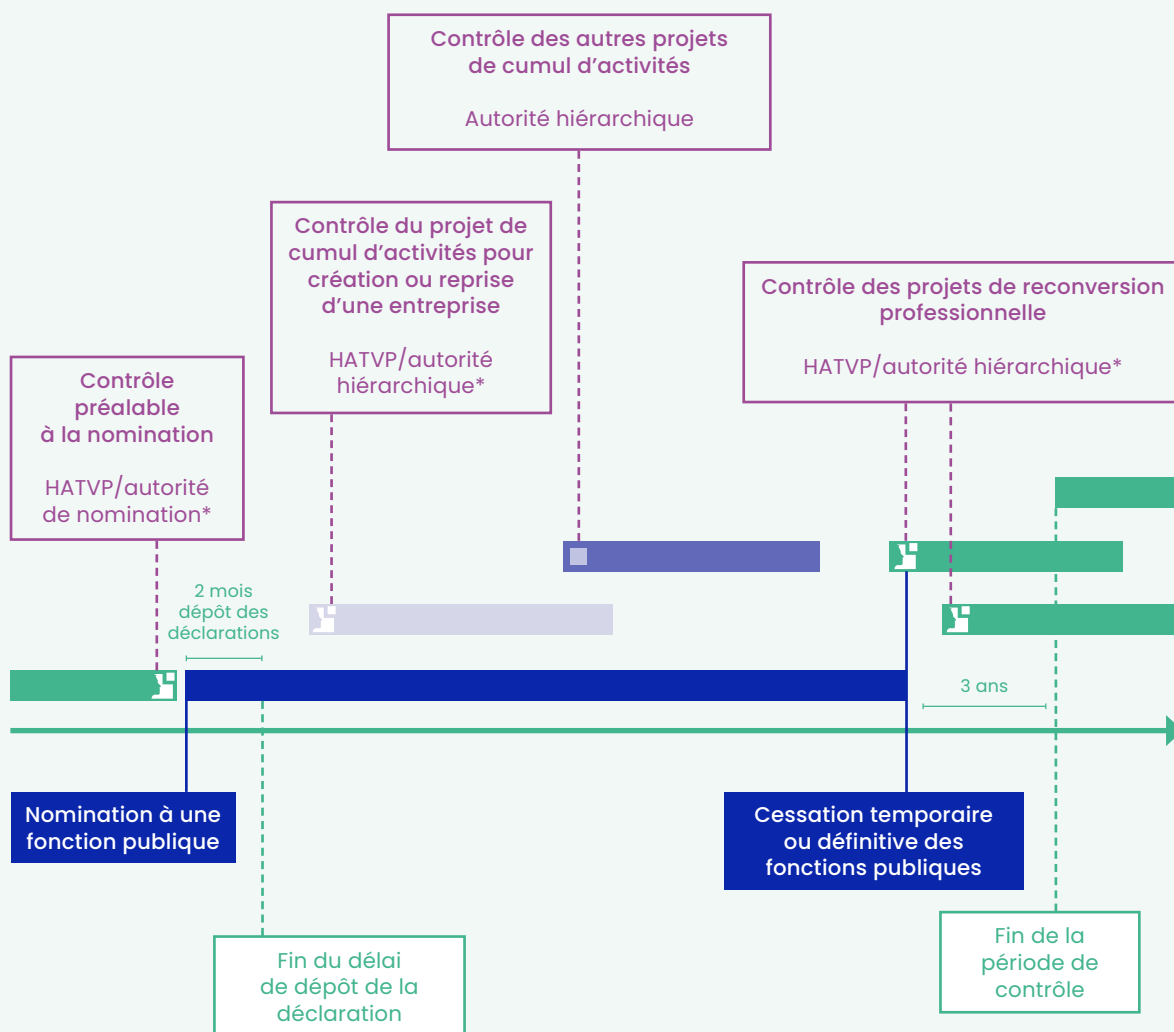
L'administration et l'agent sont tenus de suivre l'avis de la Haute Autorité lorsqu'il s'agit d'un avis d'incompatibilité. Ils sont également tenus de respecter les réserves dont peut être assorti un avis de compatibilité. Lorsqu'il s'agit d'un avis de compatibilité ou de compatibilité avec réserves, l'administration pourra toujours adopter une décision motivée prononçant une incompatibilité ou imposant des réserves supplémentaires.

Conformément à la loi, la Haute Autorité doit assurer le suivi régulier des réserves et des avis d'incompatibilité pendant les trois années suivant son avis. Il s'agit ainsi de vérifier

régulièrement que les préconisations de la Haute Autorité sont respectées, notamment en contactant la personne concernée afin que celle-ci justifie qu'elle s'y est bien conformée.

En l'absence de réponse, la Haute Autorité peut mettre en demeure l'agent de répondre dans un délai de deux mois. Lorsqu'elle n'a pas obtenu les informations nécessaires ou qu'elle constate que son avis n'a pas été respecté, la Haute Autorité peut informer l'autorité dont relève l'agent pour permettre la mise en œuvre de sanctions.

LES CONTRÔLES DÉONTOLOGIQUES APPLICABLES AUX RESPONSABLES ET AGENTS PUBLICS



* Le contrôle est exercé par la HATVP ou l'autorité hiérarchique selon la nature des fonctions occupées. Pour plus de détails, se référer au contenu du *Guide déontologique*.

Partie 2

Sensibiliser, accompagner
et conseiller les responsables
publics dans le respect de
leurs obligations déclaratives

1.

Une année record en termes de dépôts de déclarations de patrimoine et d'intérêts

—

page 63

2.

Un important travail de relance pour la mise en conformité des responsables publics

—

page 69

3.

L'accompagnement des déclarants pour une meilleure appropriation de leurs obligations

—

page 72

4.

Le conseil déontologique

—

page 75

5.

Diffuser l'expertise et les missions de la Haute Autorité

—

page 78

Les obligations déclaratives qui incombent aux 16 000 responsables publics rentrant dans le champ de compétence de la Haute Autorité participent du « *motif d'intérêt général*³⁴ » que sont la prévention et la lutte contre les conflits d'intérêts. Mais elles peuvent être parfois difficiles à appréhender par certains responsables publics, surtout lorsqu'ils y sont assujettis pour la première fois. Le dialogue, la pédagogie et l'accompagnement des responsables publics sont ainsi des aspects fondamentaux de la mission de la Haute Autorité, qu'elle s'est attachée à poursuivre tout au long de la crise sanitaire. Afin de répondre aux interrogations de ces responsables publics et de les accompagner au mieux dans leurs démarches, plusieurs dispositifs d'aide et de conseil ont été déployés.

34. Cons. const., décision n° 2013-676 DC du 9 octobre 2013

1

Une année record en termes de dépôts de déclarations de patrimoine et d'intérêts

L'actualité électorale et politique particulièrement dense de l'année 2020 a entraîné un flux de déclaration exceptionnel, avec la réception de plus de 17 000 déclarations de patrimoine et d'intérêts.

Les **déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts initiales** doivent être déposées, par la personne assujettie à cette obligation, dans un délai de deux mois suivant la prise de fonction.

La **déclaration de situation patrimoniale de fin de mandat ou de fonctions** doit quant à elle être transmise dans une période spécifique différente selon les personnes assujetties :

- le Président de la République transmet à la Haute Autorité une déclaration de situation patrimoniale entre six et cinq mois avant l'expiration de son mandat³⁵ ;
- les membres du Gouvernement transmettent leur déclaration de situation patrimoniale de fin de mandat dans les deux mois suivant le terme des fonctions exercées ;
- les parlementaires doivent transmettre cette même déclaration entre le septième et le sixième mois précédant la fin du mandat ;
- les élus locaux la transmettent entre l'avant-dernier et le dernier mois précédant la fin du mandat.

Par ailleurs, toute modification substantielle du patrimoine ou des intérêts³⁶ doit donner lieu au dépôt d'une déclaration modificative dans un délai de deux mois suivant la modification, ramené à un mois pour les membres du Gouvernement.

Le dépôt des déclarations constitue la première étape du contrôle de la Haute Autorité, suivi par un contrôle « au fond » vérifiant l'exhaustivité, l'exactitude et la sincérité des informations déclarées.

35. Cette disposition a été introduite par la loi organique n° 2017-1338 pour la confiance dans la vie politique. Elle prévoit que la déclaration de patrimoine du Président de la République sera rendue publique et qu'elle fera l'objet d'un avis de la Haute Autorité afin de contrôler la variation de la situation patrimoniale du Président entre le début et la fin de ses fonctions.

36. Sur la notion de modification substantielle, se reporter au *Guide du déclarant* édité par la Haute Autorité.

Bilan général des déclarations reçues en 2020

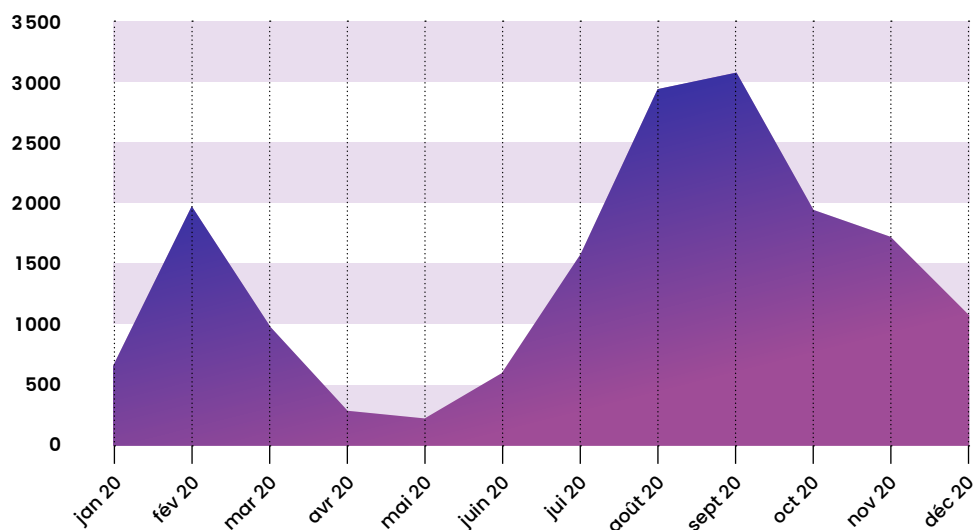
L'année 2020 a été particulièrement dense : le renouvellement des conseils municipaux et communautaires, de leurs cabinets, ainsi que l'élection des 178 sénateurs de la série 2³⁷ en septembre 2020, ont engendré un flux de déclarations exceptionnel. Le changement de Gouvernement, intervenu en juillet 2020, et l'arrivée de nouveaux conseillers ministériels, ont également participé à l'augmentation du nombre de déclarations reçues.

Des délais de dépôt des déclarations prorogés reportés en raison de la crise sanitaire

Les délais de dépôt des déclarations d'intérêts et de patrimoine initiales, ainsi que les déclarations de patrimoine de fin de mandat ont été prorogés par ordonnance³⁸ en raison de la crise sanitaire, la plupart au 24 août 2020. Le report du second tour des élections municipales et communautaires au 28 juin 2020 a également décalé la date butoir de transmission pour les nouveaux élus.

Le flux de déclarations d'intérêts et de patrimoine reçues a ainsi été singulièrement concentré sur la fin de l'année 2020, avec près de deux tiers du nombre total de déclarations reçues à partir du mois d'août, soit 10 791 déclarations.

NOMBRE DE DÉCLARATIONS DE PATRIMOINE ET D'INTÉRÊTS REÇUES CHAQUE MOIS EN 2020



37. 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 2020. Le mandat de sénateur est de 6 ans.

38. Ordonnance n° 2020-306 du 25 mars 2020 relative à la prorogation des délais échus pendant la période d'urgence sanitaire et à l'adaptation des procédures pendant cette même période, modifiée par l'ordonnance n° 2020-560 du 13 mai 2020 fixant les délais applicables à diverses procédures pendant la période d'urgence sanitaire.

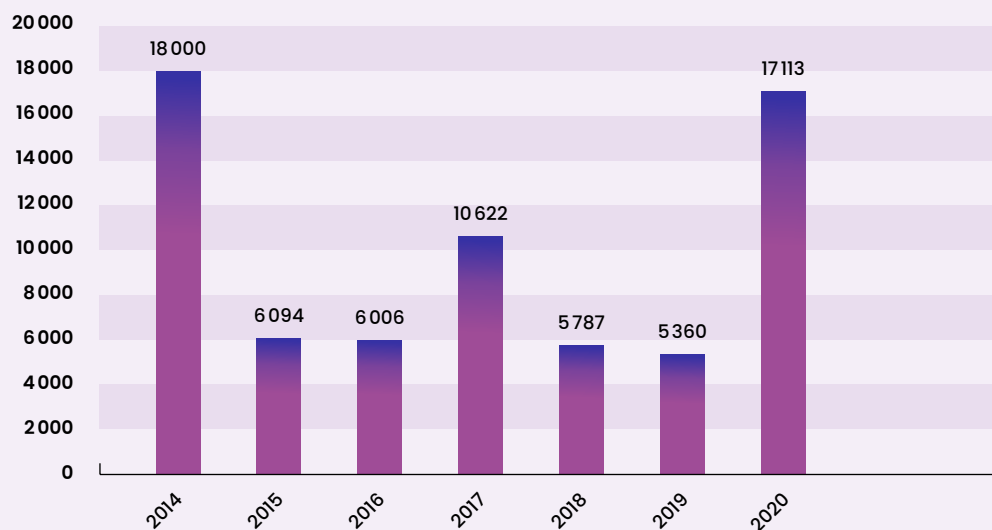
Chiffres clés



17 113 déclarations ont été reçues en 2020, soit près de trois fois plus qu'en 2019 :

- **6 833** déclarations d'intérêts ;
- **5 597** déclarations de situation patrimoniale ;
- **4 683** déclarations de situation patrimoniale de fin de mandat ou de fonctions.

NOMBRE DE DÉCLARATIONS DE PATRIMOINE ET D'INTÉRÊTS REÇUES CHAQUE ANNÉE DEPUIS 2014



RÉPARTITION DU TYPE DE DÉCLARATIONS REÇUES EN 2020



39,9 % — Déclarations d'intérêts

32,7 % — Déclarations de situation patrimoniale

27,4 % — Déclarations de situation patrimoniale de fin de mandat ou de fonctions

Responsables publics	Type de déclaration	Délai initial de dépôt des déclarations	Délai de dépôt des déclarations après report	Type de déclaration	Délai de dépôt des déclarations
Maires des communes de plus de 20 000 habitants	Déclaration de situation patrimoniale de fin de mandat ou de fonctions	29 février 2020		Déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts de début de mandat ou de fonctions	• 24 août 2020 si entrée en fonction entre le premier tour des municipales et le 23 juin 2020 • Si élection au second tour : deux mois à compter du début du mandat, entre fin août et début septembre 2020 selon la tenue du 1 ^{er} conseil municipal
Adjointes aux maires des communes de plus de 100 000 habitants					
Présidents d'EPCI à fiscalité propre excédant 20 000 habitants ou dont les recettes de fonctionnement dépassent 5 millions d'euros		Entre le 24 février et le 24 mars 2020	24 août 2020		
Présidents d'autres EPCI sans fiscalité propre dont les recettes de fonctionnement dépassent 5 millions d'euros					
Vice-présidents des EPCI à fiscalité propre de plus de 100 000 habitants titulaires d'une délégation de signature ou de fonction					
Sénateurs de la série 2		31 mars 2020			27 novembre 2020
Cabinets des autorités territoriales citées ci-dessus		Dans les deux mois suivant la fin des fonctions			Dans les deux mois suivant le début des fonctions

Des difficultés pratiques liées au cadre juridique de dépôt de certaines déclarations

Le dépôt des déclarations de situation patrimoniale de fin de mandat

L'article 11 de la loi du 11 octobre 2013 dispose que les responsables publics locaux doivent adresser « *une nouvelle déclaration de situation patrimoniale deux mois au plus tôt et un mois au plus tard avant l'expiration de [leurs] mandat ou de [leurs] fonctions* ».

Si, en pratique, la date de la fin des fonctions peut être connue à l'avance de manière précise (sauf cas exceptionnels, tel qu'une démission ou un décès), tel n'est pas le cas de la fin du mandat. Cette formulation provoque des difficultés d'interprétation pour les élus locaux car pouvant être potentiellement appréhendée comme la date de l'élection (du premier ou du second tour) ou bien comme celle de l'installation du nouveau titulaire du mandat après les élections.

Cette question s'est posée récemment dans le cadre des élections municipales et communautaires de 2020, pour lesquelles les élus « sortants » ont éprouvé des difficultés au regard de la mise en œuvre de leur obligation de dépôt. La Haute Autorité considère dès lors qu'une date unique pourrait être fixée afin de déterminer un délai ferme et clair de dépôt des déclarations de situation patrimoniale de fin de mandat. Cette date pourrait être celle de l'élection à venir, qui met fin au mandat ou aux fonctions du déclarant, ou celle du premier tour du scrutin pour les élections à deux tours.

Une telle mesure serait de nature à accroître la sécurité juridique des personnes assujetties à l'obligation, dès lors que la date de l'élection est connue très en amont et qu'une mauvaise compréhension des périodes de dépôt serait susceptible de conduire au non-remboursement des frais de campagne engagés. Le code électoral³⁹ prévoit en effet

que le remboursement forfaitaire des dépenses électorales n'est pas versé aux candidats qui n'ont pas déposé leur déclaration de situation patrimoniale « *dans le délai légal* ». Ces dispositions sont entrées en vigueur à partir du 30 juin 2020.

Cette modification n'aurait en outre aucune incidence sur la substance de l'obligation elle-même, la déclaration de fin de mandat ayant pour objet de permettre le contrôle de la variation du patrimoine sur l'intégralité du mandat ou des fonctions.

La multiplication des déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts en cas de cumul de mandats par une personne

En l'état des dispositions de l'article 11 de la loi du 11 octobre 2013 et des annexes 1 et 3 du décret n° 2013-1212 du 23 décembre 2013, la loi impose le dépôt d'une déclaration d'intérêts pour chacun des mandats ou fonctions exercées par une même personne, à partir du moment où ceux-ci sont soumis à cette obligation déclarative. La déclaration de situation patrimoniale obéit au même principe, mais une dispense légale a toutefois été prévue dans les cas où une déclaration de patrimoine a déjà été déposée moins d'un an avant le début des fonctions.

Par exemple, une personne élue maire d'une commune de plus de 20 000 habitants, puis président d'une communauté de communes et enfin président d'une société publique locale, doit déposer une déclaration de situation patrimoniale et trois déclarations d'intérêts distinctes, lesquelles contiendront *a priori* les mêmes éléments.

Ce processus ne paraît pas optimal et représente une contrainte excessive pour le déclarant comme pour la Haute Autorité. La procédure de dépôt pourrait être simplifiée en exigeant le dépôt d'une seule déclaration d'intérêts et une seule déclaration de situation patrimoniale, liées à l'élection à un premier

39. Article L. 52-11-1 du code électoral

mandat électif ou à la première nomination dans des fonctions entrant dans le champ de l'article 11 de la loi de 2013, puis l'actualisation successive de ces deux déclarations « d'origine » en ajoutant les autres mandats électifs ou fonctions commençant ultérieurement. Cette règle paraît particulièrement nécessaire pour les exécutifs locaux qui cumulent très généralement plusieurs mandats ou fonctions.

Sur le fond, s'il est nécessaire de porter à la connaissance des citoyens l'ensemble des mandats et fonctions publiques exercés par un responsable public, il est beaucoup plus conforme à l'esprit du dispositif de réunir ces mandats et fonctions dans une même déclaration et d'être ainsi en mesure de contrôler les interférences, potentielles ou avérées, entre les intérêts personnels du déclarant et l'ensemble de ces fonctions publiques.

L'obligation de dépôt pour les responsables et agents publics restés moins de deux mois en fonction

En vertu des articles 4 et 11 de la loi du 11 octobre 2013 et de l'article 25 *quinquies* de la loi du 13 juillet 1983, les déclarations de situation patrimoniales et d'intérêts sont dues par la personne concernée « *dans les deux mois qui suivent sa nomination* », quelle que soit, par ailleurs, la durée d'exercice des fonctions ou du mandat.

Ainsi, si un responsable public ou un agent public quitte ses fonctions au bout de quelques jours ou quelques semaines, les déclarations sont réputées être dues. En pratique, lorsque la personne quitte ses fonctions après les avoir occupées moins de deux mois et n'a pas déposé ses déclarations dans l'intervalle, l'obligation de dépôt paraît superflue et excessive, dans la mesure où les risques pour une durée si courte peuvent être considérés comme très limités. Cette situation s'est présentée notamment pour des sénateurs ou des membres de Gouvernement restés peu de temps en fonction.

Il est proposé de ne plus exiger de dépôt de déclarations dès lors que le responsable ou agent public quitte ses fonctions avant l'échéance d'un délai de deux mois à compter de son élection ou de sa nomination, dans le cas où il ne les a pas adressées antérieurement.

PROPOSITION N°4

— Clarifier le délai dans lequel les déclarations de situation patrimoniale de fin de mandat des élus locaux doivent être déposées, en retenant le jour de l'élection à venir (ou du 1^{er} tour de scrutin pour les élections à deux tours) comme date à partir de laquelle la période de dépôt doit être calculée.

— Prévoir, en cas de cumul de mandats ou de fonctions par une même personne, le dépôt d'une seule déclaration d'intérêts.

— Ne plus exiger de dépôt de déclaration de patrimoine et d'intérêts pour les responsables et agents publics restés moins de deux mois en fonction, dans l'hypothèse où ces déclarations n'auraient pas déjà été déposées.

2

Un important travail de relance pour la mise en conformité des responsables publics

Les délais de dépôt des déclarations ayant été prorogés en raison de l'état d'urgence sanitaire, la Haute Autorité a multiplié les actions de sensibilisation et les relances amiables permettant une meilleure mise en conformité des responsables publics.

Une communication en amont

Afin de sensibiliser les responsables publics, et en particulier les élus locaux, sur leurs obligations déclaratives, la Haute Autorité a communiqué à plusieurs reprises sur son site Internet les délais de dépôt pour chaque catégorie de responsables publics. Ces informations ont aussi été relayées auprès des associations d'élus afin qu'elles puissent être plus largement diffusées, ainsi qu'au sein de la presse spécialisée. Le report des délais légaux de dépôt a ensuite fait l'objet d'une communication similaire. Les obligations déclaratives des élus locaux ont, par ailleurs, fait l'objet de rappels par le ministère de l'intérieur dans le *Guide des élections municipales et communautaires 2020*.

Des taux de conformité aux obligations déclaratives peu satisfaisants à l'issue du délai légal

Cependant, comme le montrent les chiffres ci-dessous, en raison de la crise sanitaire et malgré les actions de communication de la Haute Autorité, les taux de conformité des exécutifs locaux au lendemain de l'expiration des délais légaux se sont révélés particulièrement bas. Les services de la Haute Autorité ont donc multiplié les relances amiables des responsables publics en défaut afin de solliciter le dépôt de leurs déclarations de patrimoine et/ou d'intérêts.

Un peu plus de 1500 relances formelles amiables ont été envoyées par les services aux responsables publics n'ayant pas déposé leurs déclarations à l'issue du délai légal. Les relances ont majoritairement concerné les présidents des EPCI ainsi que les maires et adjoints déclarant pour la première fois à la Haute Autorité. 77,3 % d'entre eux se sont mis en conformité. 349 injonctions ont ensuite été notifiées aux déclarants restant en défaut.

Les élections sénatoriales de la série 2 (27 septembre 2020)

100 % des 172 sénateurs sortants de la série 2 ont déposé une déclaration de patrimoine de fin de mandat. Un taux de conformité similaire a été constaté pour les sénateurs nouvellement élus.

Seuls 33 % des présidents d'établissements publics de coopération intercommunale avaient déposé leurs déclarations avant l'expiration du délai légal, 4 % restant en défaut au 15 mars 2021 après la campagne de relance menée par les services de la Haute Autorité.

1538

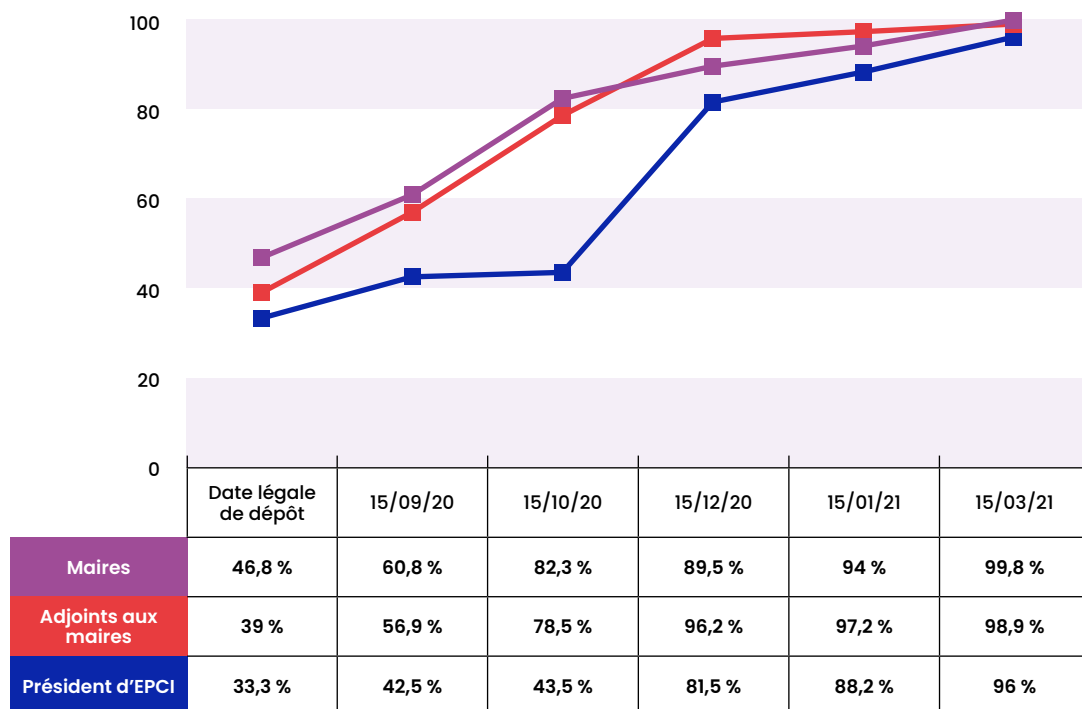
relances formelles
amiables envoyées
pour dépôt
de déclaration

ayant abouti à

349

injonctions

TAUX DE CONFORMITÉ DES ÉLUS LOCAUX À LEURS OBLIGATIONS DE DÉPÔT DE DÉCLARATION DE PATRIMOINE ET D'INTÉRÊTS (en %)



Il est également intéressant de relever que le taux de dépôt des déclarations de patrimoine, par les élus locaux, est plus élevé que celui des déclarations d'intérêts. Ainsi, par exemple, au 15 septembre 2020, 60,8 % des maires avaient déposé leur déclaration d'intérêts, contre 83,4 % pour leur déclaration de patrimoine. Ce meilleur taux s'explique tout d'abord par l'existence d'une dispense légale pour tout élu ayant déposé une déclaration de patrimoine depuis moins d'un an à la date de l'élection. Or, les personnes réélues avaient déjà dû déposer une déclaration de patrimoine de fin de mandat et sont donc considérés

comme étant déjà en conformité vis-à-vis de leurs obligations déclaratives en matière patrimoniale. De plus, le dépôt d'une déclaration de patrimoine dans les délais conditionne également le remboursement des frais de campagne depuis le 30 juin 2020⁴⁰. Toutefois, il est important de rappeler que le fait de ne pas déposer de déclaration d'intérêts, ou de la déposer tardivement, expose à un risque de conflit d'intérêts et de prise illégale d'intérêts, la Haute Autorité n'ayant alors pas la possibilité de recommander en temps utile les mesures de précaution nécessaires.

40. Cf. p. 67

HORIZON 2021

LA PUBLICATION DE L'ÉTAT DE CONFORMITÉ DES RESPONSABLES PUBLICS À LEURS OBLIGATIONS DE DÉPÔT D'UNE DÉCLARATION DE PATRIMOINE ET D'INTÉRÊTS

Afin d'accroître la transparence sur les informations relatives aux obligations déclaratives des responsables publics, la Haute Autorité a fait évoluer au début de l'année 2021 son site Internet.

Pour rappel, les lois du 11 octobre 2013 relatives à la transparence de la vie publique prévoient que les déclarations d'intérêts et de patrimoine de certains responsables publics⁴¹, déposées auprès de la Haute Autorité, sont rendues publiques sur son site Internet ou en préfecture⁴². Ces déclarations sont également vérifiées par la Haute Autorité et, le cas échéant, rectifiées par le déclarant à la demande du collègue pour répondre aux exigences d'exhaustivité, d'exactitude et de sincérité.

Dans l'attente de la publication d'une déclaration, des mentions figurant sur les fiches nominatives des responsables publics permettent désormais à chaque citoyen de connaître la situation d'un déclarant dont la déclaration est publique, et de savoir notamment si ce dernier s'est bien acquitté de son obligation auprès de la Haute Autorité :

- la mention « *Déclaration déposée – publication à venir* » apparaît sur la fiche du déclarant lorsque ce dernier s'est effectivement acquitté de son obligation déclarative ;
- la mention « *Déclaration non déposée* » identifie un déclarant toujours en défaut à l'expiration du délai de régularisation imparti par l'injonction qui lui a été adressée ;
- la mention « *En cours de traitement* » apparaît lorsque le délai légal de dépôt n'est pas encore écoulé ou lorsque le contrôle de la déclaration par les services de la Haute Autorité est toujours en cours.

41. Sont concernés les membres du Gouvernement, les exécutifs locaux, les députés, les sénateurs et les représentants français au Parlement européen.

42. Cf. p. 106 pour plus de détails sur ce régime de publication dual.

3

L'accompagnement des déclarants pour une meilleure appropriation de leurs obligations

Malgré la crise sanitaire, les services de la Haute Autorité sont restés pleinement engagés pour continuer à échanger avec les responsables publics et les accompagner, par téléphone ou par mail, dans le respect de leurs obligations déclaratives⁴³.

Un accompagnement personnalisé

L'assistance téléphonique a été très sollicitée en 2020, avec 6 086 appels traités (et ce malgré une fermeture partielle en mars et avril), soit près de cinq fois plus qu'en 2019.

Un pic a été atteint en février avec 1 037 appels, correspondant à l'échéance des délais de dépôt des déclarations de situation patrimoniale de fin de mandat des élus locaux.

Les échanges ont aussi été nombreux à l'automne après le second tour des élections municipales et communautaires, dans le cadre des dépôts de déclarations initiales.

environ
2 450



mails reçus
en **2020** sur l'adresse dédiée
aux responsables publics



6 086

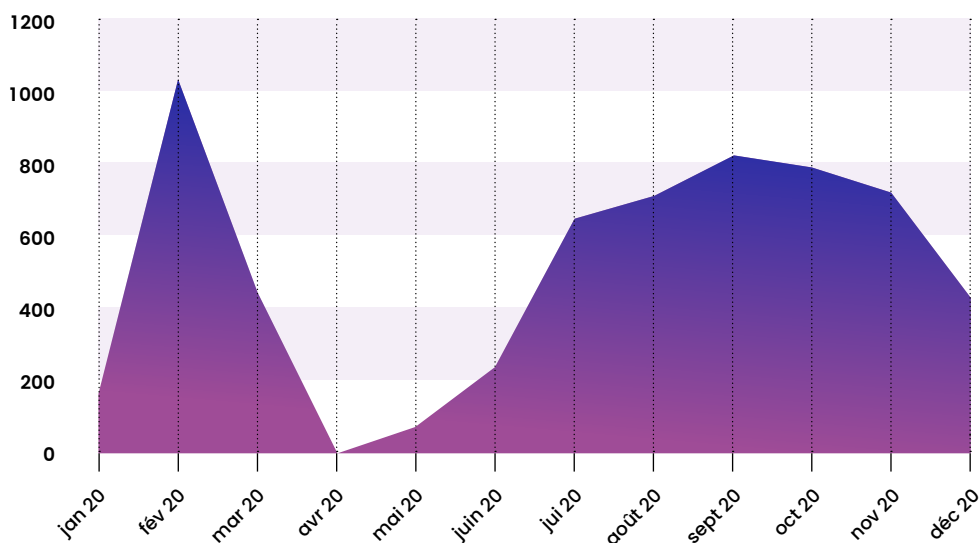
appels traités en 2020
sur l'assistance téléphonique
dédiée aux responsables
publics
5 fois plus qu'en 2019



Temps d'appel moyen de **5'34**

⁴³. Les responsables publics peuvent solliciter la Haute Autorité par téléphone au 01.86.21.94.97 ou par courriel à l'adresse **adel@hatvp.fr**

NOMBRE D'APPELS TRAITÉS SUR L'ASSISTANCE TÉLÉPHONIQUE DÉDIÉE AUX RESPONSABLES PUBLICS



La mise à jour du guide du déclarant

Afin d'accompagner les responsables et agents publics à chaque étape de leur déclaration de patrimoine et/ou d'intérêts, la Haute Autorité met à disposition, sur son site Internet⁴⁴, un *Guide du déclarant* régulièrement actualisé au regard de l'évolution de sa doctrine. Sept rubriques ont ainsi été mises à jour en juillet 2020 afin d'apporter des précisions sur :

- la procédure d'actualisation d'une déclaration ;
- la déclaration des fonds de commerce, clientèles, charges et offices ;
- la déclaration des activités professionnelles donnant lieu à rémunération ou gratification ;
- la déclaration des participations aux organes dirigeants d'un organisme public ou privé⁴⁵ ;
- la déclaration de l'activité professionnelle du conjoint ;
- la déclaration des fonctions bénévoles ;
- la déclaration des fonctions et mandats électifs.



⁴⁴. <https://bit.ly/3umFyg9>

⁴⁵. Cf. p. 96

L'amélioration du dispositif de télédéclaration

La plateforme de télédéclaration « ADEL » à destination des responsables publics a été mise à jour à plusieurs reprises en 2020 afin de faciliter la saisie. Ces derniers ont désormais accès, au moment du dépôt de leur déclaration de patrimoine et d'intérêts, à l'historique des déclarations précédemment déposées.

La Haute Autorité a aussi fait évoluer l'espace dédié aux saisines déontologiques afin de guider les administrations (et dans de rares cas, les agents) dans leurs démarches. Ainsi, avant de pouvoir accéder aux formulaires de saisine, l'administration répond à un bref questionnaire qui lui permet de déterminer si elle peut ou doit effectivement saisir la Haute Autorité ou si elle doit se prononcer elle-même sur le projet de mobilité de son agent par exemple.

Cette évolution vise à limiter les cas dans lesquels la Haute Autorité est saisie alors qu'elle ne devrait pas l'être (elle rend alors une décision d'incompétence ou d'irrecevabilité).

La publication de nouveaux supports de communication

Afin d'intégrer les changements institutionnels opérés en 2020 ainsi que ses nouvelles prérogatives, la Haute Autorité a mis à jour sa plaquette institutionnelle, disponible en français et en anglais sur son site Internet⁴⁶. Plusieurs brochures ont aussi été éditées afin de viser des publics spécifiques : les exécutifs locaux, leurs cabinets, les collaborateurs ministériels ainsi que les dirigeants des entreprises publiques locales.

L'ensemble des ressources documentaires et outils pratiques ont été centralisés au sein d'une nouvelle rubrique du site Internet de la Haute Autorité⁴⁷. Ils sont également accessibles dès la page d'accueil pour orienter plus facilement les responsables et agents publics.



46. <https://bit.ly/3y8DIZ4>

47. <https://bit.ly/3bmsMX7>

4

Le conseil déontologique

En parallèle de ses missions de contrôle, la Haute Autorité accompagne les responsables publics dans l'appropriation de leurs obligations déontologiques en s'assurant qu'ils disposent de conseils concrets, opérationnels et rassurants face aux interrogations que peut susciter l'exercice de leurs fonctions.

Rappel du cadre juridique

Les responsables et agents publics soumis aux obligations déclaratives peuvent solliciter auprès de la Haute Autorité un avis pour toute question déontologique rencontrée dans l'exercice de leur mandat ou de leurs fonctions⁴⁸.

Les demandes de conseil déontologique peuvent être adressées à titre individuel, pour le compte d'une institution ou pour un tiers, sur le fondement de l'article 20 de la loi du 11 octobre 2013, par toute personne astreinte aux obligations de déclaration de patrimoine et/ou d'intérêts auprès de la Haute Autorité.



Pour rappel, les saisines pour conseil déontologique peuvent être formulées :

— **à titre individuel**, concernant la situation personnelle du responsable public à l'origine de la saisine (reconversion professionnelle envisagée, cumul d'activités, risque de conflits d'intérêts lié à l'entourage, etc.) ;

— **à titre institutionnel**, c'est-à-dire notamment pour avis sur un projet de charte déontologique ou sur un dispositif général de prévention des conflits d'intérêts et des infractions à la probité envisagé au sein de l'administration ou de la collectivité concernée. C'est d'ailleurs à ce titre que la Haute Autorité est de plus en plus saisie depuis deux ans, permettant ainsi de nourrir le second tome du *Guide déontologique* ;

— **pour le compte d'un tiers**, par exemple lorsqu'une nomination est envisagée ou quand un président d'exécutif local s'interroge sur le cumul, par un de ses vice-présidents, de son mandat avec une activité privée.

⁴⁸. Les modalités de saisine sont disponibles sur le site Internet de la Haute Autorité : <https://bit.ly/3sehyd6>

En outre, sur le fondement de l'article 25 *ter* de la loi du 13 juillet 1983 portant statut général des fonctionnaires, lorsqu'une autorité hiérarchique est dans l'incapacité d'apprécier si un fonctionnaire dont la nomination est conditionnée à la transmission d'une déclaration d'intérêts se trouve ou non en situation de conflit d'intérêts, elle peut solliciter la Haute Autorité. Cette situation ne s'est pas produite en 2020.

Dans le cadre de ces saisines, la Haute Autorité exerce un double contrôle afin de prévenir à la fois le risque pénal de prise illégale d'intérêts (articles 432-12 et 432-13 du code pénal) et les risques déontologiques, en particulier les risques de conflit d'intérêts.



Chiffres clés du conseil déontologique en 2020 (sur le fondement de l'article 20 de la loi du 11 octobre 2013)

En 2020, la Haute Autorité a été saisie à 30 reprises et a rendu 24 avis déontologiques. Cette différence s'explique par plusieurs saisines jugées irrecevables mais également par des avis rendus début 2021. Malgré la relative constance du nombre d'avis déontologiques rendus par rapport à 2019 (25), leur délai de traitement moyen a augmenté, passant de 36 à 48,3 jours en 2020. Cette augmentation résulte essentiellement des nouvelles prérogatives en matière de contrôle déontologique des agents publics mises en œuvre depuis le 1^{er} février, qui ont mis en tension l'exercice des autres missions de conseil de la Haute Autorité.

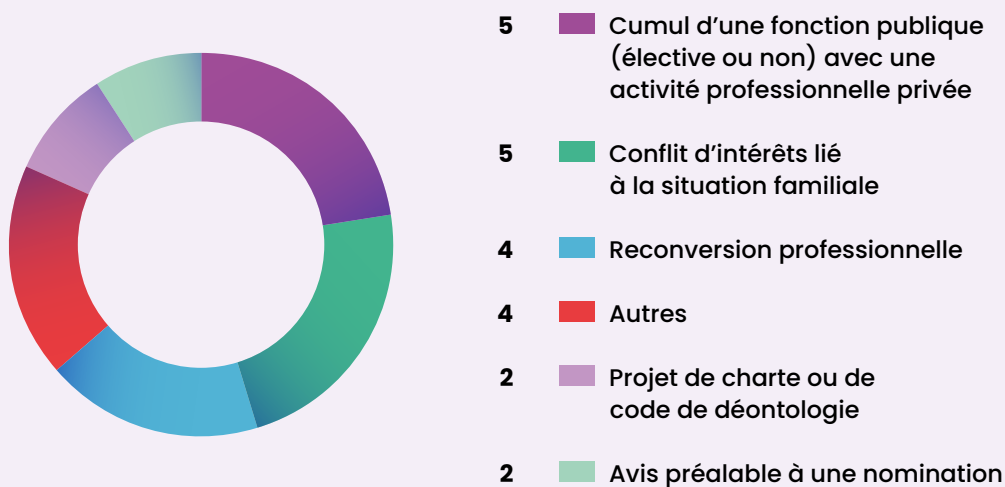
Les élus locaux ont été cette année à l'origine de la moitié des saisines, témoignant de l'ancrage plus profond d'une culture déontologique fondée sur la prévention et la sensibilisation. Parmi les questions récurrentes figurait l'exercice, par les élus locaux, de fonctions au sein d'organismes extérieurs (sociétés d'économie mixte, sociétés publiques locales, associations), ainsi que les moyens adéquats pour prévenir tout risque pénal et déontologique.

Un dialogue constant avec les administrations, les collectivités et les référents déontologiques

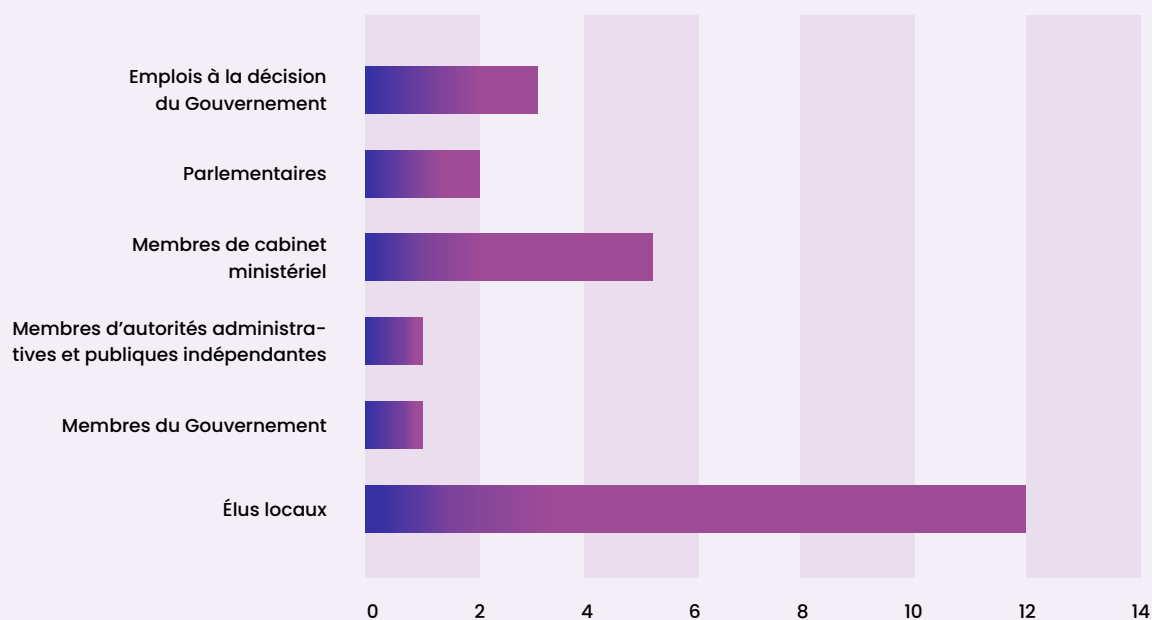
La mise en œuvre des nouveaux contrôles déontologiques à partir du 1^{er} février 2020 a suscité de nombreuses interrogations parmi les administrations, les collectivités territoriales et les référents déontologiques. La Haute Autorité a ainsi multiplié en 2020 les échanges avec eux afin de faire preuve de pédagogie et de répondre à leurs questions juridiques.

Chiffres clés

PROBLÉMATIQUES SOULEVÉES PAR LES DEMANDES D'AVIS DÉONTOLOGIQUES BASÉES SUR L'ARTICLE 20



TYPOLOGIE DES RESPONSABLES PUBLICS À L'ORIGINE D'UNE SAISINE DE LA HAUTE AUTORITÉ DANS LE CADRE DE L'ARTICLE 20



5

Diffuser l'expertise et les missions de la Haute Autorité

Acteur institutionnel incontournable dans la diffusion d'une culture de l'intégrité, la Haute Autorité transmet au quotidien son expertise juridique et déontologique en présentant ses missions et sa doctrine, ainsi qu'en développant des outils pédagogiques à destination des administrations, des référents déontologues et des responsables publics.

Les interventions du président de la Haute Autorité

Nommé le 30 janvier 2020, le président de la Haute Autorité, Monsieur Didier Migaud, a été invité à plusieurs reprises pour évoquer et diffuser l'action de la Haute Autorité en matière de contrôle de l'intégrité des agents et responsables publics et en matière de prévention des conflits d'intérêts et des atteintes à la probité.

Le 1^{er} octobre 2020, le président a clôturé la session de formation organisée sur le thème de la déontologie à destination d'une centaine d'élus de l'assemblée délibérante du Syndicat des eaux d'Île-de-France, un thème particulièrement adapté dans un contexte de renouvellement du mode de gestion. Quelques jours plus tard, le président a participé aux travaux de l'assemblée générale du Conseil national des barreaux.

Enfin, dans le cadre du lancement du *Manuel de l'OCDE sur l'intégrité publique*⁴⁹, le président est intervenu en juillet 2020 lors d'un webinaire organisé par la division sur l'intégrité dans le secteur public pour présenter les prérogatives de la Haute Autorité et notamment ses moyens d'enquête ainsi que sa coopération avec les autres autorités françaises. « Le mois de l'innovation publique », organisé par la direction interministérielle de la transformation publique en décembre 2020, a été l'occasion de revenir sur les engagements de la Haute Autorité en matière de transparence et d'ouverture des données publiques, dans le cadre du Partenariat pour un Gouvernement ouvert⁵⁰.



49. Cf. p. 170

50. Cf. p. 175

Les colloques et formations externes

La Haute Autorité a poursuivi en 2020 son action pédagogique en réalisant, malgré la crise sanitaire, 23 interventions à destination d'agents et responsables publics mais aussi d'étudiants, pour présenter ses missions et de diffuser son expertise en matière déontologique. Afin de favoriser l'appropriation de ces enjeux par les participants, la plupart de ces interventions alternent entre contenu théorique et réalisation de cas pratiques et de mises en situation.



Formations à destination des collectivités territoriales	— Journée d'actualité du Centre national de la fonction publique territoriale dédiée aux nouveaux contrôles déontologiques — Journée dédiée aux nouveaux élus locaux « Le maire en première ligne : responsabilité pénale et conflits d'intérêts » organisée par le Centre de gestion du Finistère
Interventions au sein des écoles de service public	— Journée conjointe entre l'École nationale d'administration (ENA) et l'Institut national des études territoriales (INET) dédiée à la déontologie (formation initiale) — Cycle de formation des collaborateurs parlementaires à l'ENA sur la prévention des conflits d'intérêts — Mastère spécialisé « Expert en affaires publiques européennes » à l'ENA (formation continue)
Interventions au sein des universités et instituts d'études politiques	— 4 interventions au sein de masters en affaires publiques et en représentation politique (formations initiales et continues) parmi lesquelles le Certificat Affaires publiques stratégie et influence de Sciences Po Paris et le Master 2 Affaires publiques de l'université Paris-Dauphine

La publication du tome 2 du Guide déontologique

La loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique a fait de la Haute Autorité l'acteur principal de la déontologie de l'action publique, en la rendant susceptible d'intervenir tout au long de l'exercice des fonctions des responsables et agents publics. Chargée du contrôle des mobilités professionnelles entre secteur privé et secteur public, elle les accompagne, au cours de leurs fonctions, dans le respect des obligations déontologiques, et veille à la prévention des conflits d'intérêts.

Au sein de ce nouveau dispositif de contrôle déontologique des agents publics, les autorités hiérarchiques et les référents déontologues jouent désormais des rôles de premier plan. Ces récentes évolutions ont légitimement suscité des interrogations d'autant que certaines notions, telles que le conflit d'intérêts et la prise illégale d'intérêts peuvent être difficiles à appréhender.

Dans la lignée du premier tome du *Guide déontologique*, paru au printemps 2019, la Haute Autorité a souhaité poursuivre ses efforts en matière d'accompagnement des responsables publics en exposant de façon pédagogique son expertise juridique ainsi que sa doctrine, précisée et développée depuis le 1^{er} février 2020. Ce deuxième tome du *Guide déontologique*, préparé tout au long de l'année 2020, a été publié en janvier 2021⁵¹.

La première partie du guide est consacrée au traitement du conflit d'intérêts par la Haute Autorité en abordant notamment la question du conflit entre intérêts publics et l'appréciation du risque de prise illégale d'intérêts. Elle expose en outre les mesures de prévention des risques d'ordre pénal et déontologique à mettre en œuvre.



La seconde partie se compose de fiches pratiques explicitant la nouvelle répartition des compétences en matière de contrôle et de conseil déontologique. Elle apporte également des précisions sur l'appréciation du conflit d'intérêts par les juges pénal et administratif. Ce guide est amené à être régulièrement actualisé au regard de l'évolution de la doctrine de la Haute Autorité.

L'utilisation de nouveaux supports pédagogiques : le cours en ligne en partenariat avec le CNFPT



Dans la continuité de son action pédagogique à destination des responsables et agents publics, des référents déontologues mais aussi des étudiants, et dans un contexte sanitaire où les interactions en présentiel étaient limitées, la Haute Autorité a souhaité mettre en place de nouveaux formats d'interventions, notamment au travers de supports numériques.

51. Le *Guide déontologique* est consultable sur le site Internet de la Haute Autorité : <https://bit.ly/3azsgoT>

Elle a ainsi été sollicitée en 2020 par le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) pour participer à la troisième édition de son cours en ligne (ou MOOC), développé en partenariat avec la plateforme *Fun-Mooc*, consacré aux « Procédures déontologiques dans la fonction publique ».

Ce cours en ligne aborde les procédures applicables aux contrôles déontologiques des agents publics ainsi sur les risques juridiques inhérents, en particulier le conflit d'intérêts et la prise illégale d'intérêts. La Haute Autorité y présente notamment ses recommandations sur la mise en œuvre d'outils pratiques de prévention au sein des structures publiques.

Trois vidéos ont ainsi été enregistrées par Sébastien Ellie, secrétaire général adjoint de la Haute Autorité. Le cours en ligne, facilement accessible, est ouvert à tous et ne nécessite aucun prérequis. Il donne lieu à une attestation de « suivi avec succès » délivrée par Fun-Mooc et le CNFPT.

La publication de contributions juridiques



Afin de diffuser son expertise et sa doctrine et de contribuer à l'enrichissement et à l'animation du débat public sur les sujets liés à ses missions, la Haute Autorité publie régulièrement des contributions au sein de revues spécialisées et au sein d'ouvrages regroupant des actes de colloques⁵².

Trois nouvelles fiches pratiques, consacrées aux nouveaux contrôles déontologiques, ont été mises en ligne sur la plateforme juridique *Lexis 360*. En outre, au regard de l'actualité électorale de 2020, le président Didier Migaud s'est exprimé dans la revue *La Semaine juridique – administrations et collectivités territoriales* sur la mise en œuvre de dispositifs déontologiques locaux. Une contribution à sa signature, sur le thème de « l'État exemplaire » a également été publiée dans le 500^e numéro de la revue *L'ENA hors les murs*. Enfin, la Haute Autorité a été sollicitée pour contribuer à la *Revue française d'administration publique* dans le cadre d'un dossier dédié à la prévention de la corruption.

La veille juridique et la lettre internationale⁵³

La Haute Autorité publie tous les deux mois une veille juridique regroupant articles de doctrine, décisions juridictionnelles et actualités institutionnelles sur les thématiques de transparence, d'intégrité, de déontologie et de représentation d'intérêts. Une adresse mail dédiée⁵⁴ a également été créée en 2020 afin de permettre aux personnes intéressées de s'inscrire sur la liste de diffusion.

La lettre internationale⁵⁵ de la Haute Autorité, publiée en français et en anglais, synthétise tous les mois l'actualité internationale en matière d'intégrité publique et de lutte contre la corruption, en évoquant notamment les initiatives de réformes nationales en la matière.

Mises en ligne sur le site Internet de la Haute Autorité, la veille juridique et la lettre internationale sont également diffusées sur les réseaux sociaux Twitter et LinkedIn.

⁵². La liste complète des publications de la Haute Autorité en 2020 est à retrouver en annexe, p. 198-199

⁵³. <https://bit.ly/3r90S6c>

⁵⁴. Pour recevoir la veille juridique : veillejuridique@hatvp.fr

⁵⁵. Pour recevoir la lettre internationale : comm@hatvp.fr

Partie 3

Contrôler la conformité
des déclarations
de patrimoine et d'intérêts
des responsables publics

1

La procédure de contrôle
des déclarations reçues

—
page 86

2

Les déclarations de situation
patrimoniale

—
page 90

3

Les déclarations d'intérêts

—
page 92

4

Bilan des contrôles des déclarations
de situation patrimoniale et d'intérêts

—
page 97

5

Le contrôle de la gestion sans droit
de regard des instruments financiers

—
page 102

6

La publication des déclarations
de patrimoine et d'intérêts

—
page 106

Cœur de mission historique de la Haute Autorité, le contrôle des déclarations de patrimoine et d'intérêts transmises par plus de 16 000 responsables publics, élus, membres du Gouvernement, hauts fonctionnaires et membres de cabinets continue de prouver toute son utilité en matière de prévention et de détection de l'enrichissement illicite au cours des fonctions, des conflits d'intérêts et d'infractions pénales portant atteinte à la probité (prise illégale d'intérêts et corruption, notamment).

La déclaration de situation patrimoniale, déposée auprès de la Haute Autorité au début et au terme du mandat ou des fonctions exercées, permet de détecter des variations inexpliquées du patrimoine, éventuellement imputables à un manquement à la probité.

La déclaration d'intérêts offre une cartographie des intérêts détenus par le déclarant au moment de son entrée en fonction. Son examen permet de prévenir la majorité des situations de conflit d'intérêts pouvant survenir dans l'exercice des fonctions.

Pour être pertinents, les deux types de déclaration doivent faire l'objet d'actualisations en cas de modification substantielle du patrimoine et des intérêts.

Le contrôle au fond des déclarations reçues vise à apprécier leur caractère exhaustif, exact et sincère ; il préfigure et représente un préalable indispensable à la recherche d'éventuelles infractions pénales, et notamment de manquements à la probité tels que la prise illégale d'intérêts, la corruption ou le détournement de fonds publics. Lorsqu'elle détecte des faits susceptibles de caractériser de telles infractions, la Haute Autorité en informe sans délai le procureur de la République⁵⁶.

LES CHIFFRES CLÉS DU CONTRÔLE DES DÉCLARATIONS EN 2020



56. Article 40 du code de procédure pénale

La procédure de contrôle des déclarations reçues

Afin de vérifier l'exhaustivité, l'exactitude et la sincérité des déclarations reçues, la Haute Autorité dispose de prérogatives d'enquêtes propres lui permettant de détecter tout manquement ou omission relatifs au patrimoine et aux intérêts des responsables publics, ainsi que tout fait susceptible de caractériser une infraction pénale.

L'instruction des contrôles au fond

Au contrôle du dépôt des déclarations succède celui de leur contenu. En 2020, le contrôle au fond a été sensiblement bouleversé par plusieurs événements majeurs : le report de l'échéance de dépôt des déclarations de fin de mandat, déjà évoqué, mais aussi le renouvellement du Gouvernement, intervenu au mois de juillet 2020, qui a concentré l'activité des services. Plus généralement, des délais supplémentaires ont été accordés aux déclarants impliqués dans la gestion de la crise sanitaire afin de ne pas les solliciter pendant le premier confinement.

En conséquence, et malgré les progrès réalisés au cours des années précédentes, le délai de contrôle moyen d'une déclaration a augmenté en 2020, atteignant 186 jours, contre 116 en 2019.

De façon générale, les services de la Haute Autorité entretiennent des échanges nourris avec les déclarants eux-mêmes : dès le stade de l'instruction préliminaire des dossiers, la Haute Autorité peut solliciter toute information ou pièce justificative lui permettant de mieux apprécier le contenu des déclarations contrôlées.

Dans de très rares cas, lorsque les déclarants refusent ou omettent de répondre à la sollicitation de la Haute Autorité, celle-ci peut prendre une injonction à leur égard ; une procédure engagée à 8 reprises seulement en 2020, qui, à chaque fois, a donné lieu à une réponse du déclarant, permettant de clore le contrôle engagé.

Ce lien constant avec les déclarants s'accompagne d'un attachement fort au principe de la contradiction. À chaque étape du contrôle mais aussi de leur propre initiative, les déclarants bénéficient de la possibilité de transmettre tout élément ou toute pièce justificative. De même, la Haute Autorité leur offre l'opportunité de faire valoir leurs observations, lorsque leur déclaration présente un manquement au fond (omission substantielle, évaluation mensongère) qui justifierait de faire l'objet d'une appréciation – si elle est soumise à publication – ou d'une transmission au parquet. Le rapporteur, qui peut être un agent de la Haute Autorité ou un rapporteur extérieur, peut, s'il l'estime utile, entendre le déclarant.



780

**demandes
d'informations
complémentaires
aux déclarants**



LA DÉSIGNATION D'UN RAPPORTEUR

La procédure ordinaire consiste en l'examen d'un dossier par le collège, sur le fondement d'une instruction approfondie conduite par les services. Les dossiers présentant une difficulté sérieuse, soulevant une question juridique nouvelle ou une potentielle infraction, décelée au stade de l'instruction par les services ou lors de leur examen par le collège, sont en règle générale confiés à des rapporteurs issus du Conseil d'État, de la Cour de cassation ou de la Cour des comptes, mais aussi à des agents de la Haute Autorité. Le rapporteur extérieur, avec le concours des services, prépare un projet de délibération, qu'il présente au collège.

La désignation d'un rapporteur est systématique lors de l'examen des déclarations initiales des nouveaux membres du Gouvernement.

60

dossiers confiés à des
rapporteurs extérieurs

Des moyens d'enquête spécifiques au contrôle des déclarations de situation patrimoniale

La Haute Autorité bénéficie de moyens d'enquête étendus dans le cadre du contrôle des déclarations de situation patrimoniale.

L'accès direct à plusieurs bases de données tenues par l'administration fiscale, obtenu en 2017⁵⁷, lui permet de procéder à des vérifications essentielles, notamment sur les comptes bancaires et les assurances-vie.

Enfin, dans les cas où les nécessités du contrôle l'y amènent, la Haute Autorité peut transmettre des demandes à l'administration fiscale pour obtenir des informations qu'elle détient, ou pour qu'elle exerce à son profit son droit de communication, par exemple auprès d'autres administrations ou de personnes morales de droit privé. La direction générale des finances publiques (DGFiP), en charge du traitement de ces requêtes, dispose d'un délai de deux mois pour transmettre les informations demandées à la Haute Autorité. Grâce à un travail de clarification et de précision des demandes mené en lien avec la DGFiP, le délai de réponse moyen a diminué.

⁵⁷. Loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016, précisée par le décret n° 2017-19 du 9 janvier 2017

Sur l'ensemble de l'année 2020, 444 demandes d'informations ont été adressées à la DGFIP, un chiffre en nette augmentation par rapport à l'année précédente (202 demandes), alors qu'il avait connu une diminution constante au cours des dernières années. Cette évolution s'explique par un nombre important de contrôles concernant des membres du Gouvernement et des parlementaires, pour lesquels la loi prévoit une consultation systématique de la DGFIP.

Les contrôles menés sur la base de signalements extérieurs

Si la majorité des contrôles menés par la Haute Autorité procède d'orientations prédéfinies, et notamment d'un plan de contrôle, les signalements extérieurs, qu'ils émanent d'associations agréées, de journalistes ou de citoyens, peuvent conduire à un contrôle approfondi.

Ces signalements peuvent concerner le non-dépôt d'une déclaration, l'évaluation mensongère d'un bien, ou une omission substantielle quant aux intérêts détenus par le responsable ou agent public faisant l'objet du signalement.

Bien que le nombre de signalements reçus ait diminué par rapport à l'année précédente, ceux-ci se sont avérés plus étayés : une plus large proportion a donné lieu à une (ré)ouverture de dossiers en vue d'un contrôle – 53 % en 2020, contre 27 % en 2019.



444

demandes
d'informations
adressées
à la DGFIP



53

signalements extérieurs
avec un pic important
en amont des
élections municipales



dont

4

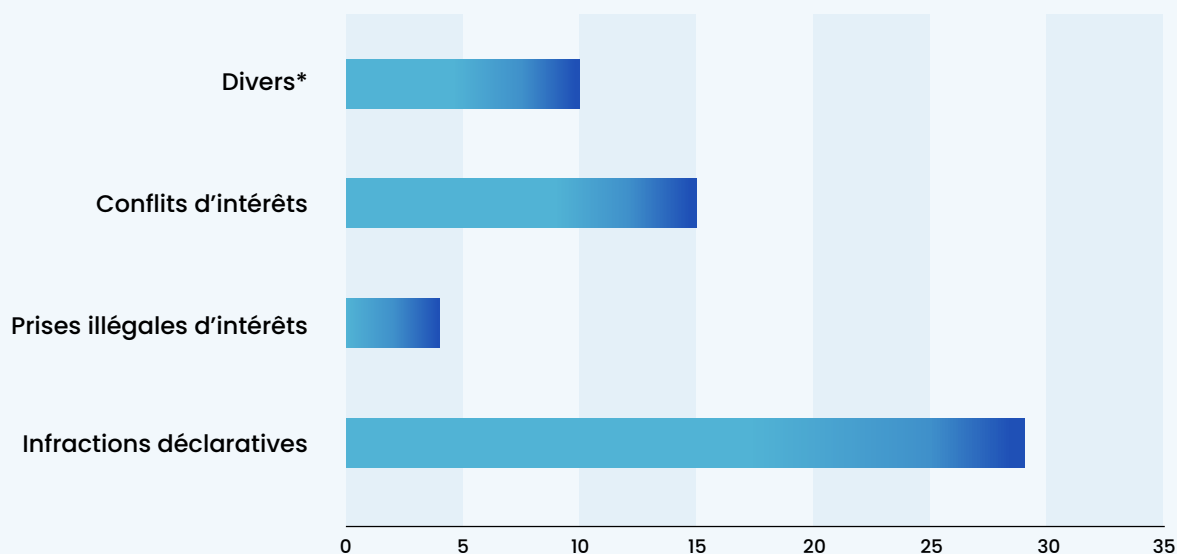
signalements en
provenance
**d'association
agréées**

28

dossiers
de contrôle
(ré)ouverts

Chiffres clés

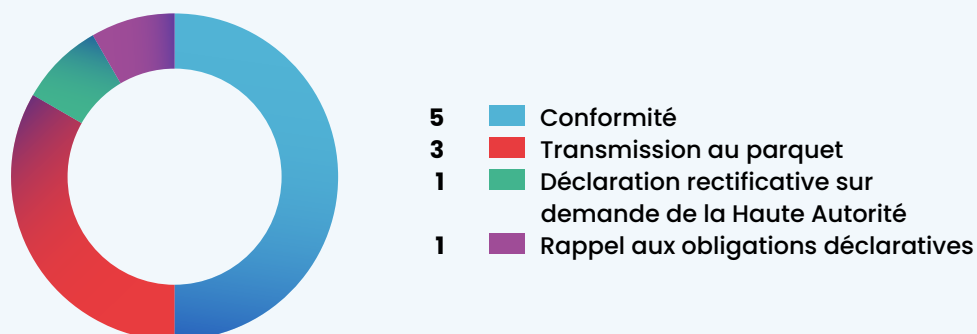
TYPOLOGIE DES MANQUEMENTS SOULEVÉS PAR LES AUTEURS DE SIGNALEMENTS EXTÉRIEURS



*Les signalements « divers » recouvrent des faits ne relevant pas des missions ou des compétences de la Haute Autorité.

Parmi les 28 dossiers de contrôle (ré)ouverts, 11 ont été contrôlés et clôturés en 2020, et 3 ont fait l'objet d'un signalement au parquet en application de l'article 40 du code de procédure pénale.

SUITES DONNÉES AU CONTRÔLE DES DOSSIERS (RÉ)OUVERTS SUITE À UN SIGNALEMENT EXTÉRIEUR



2

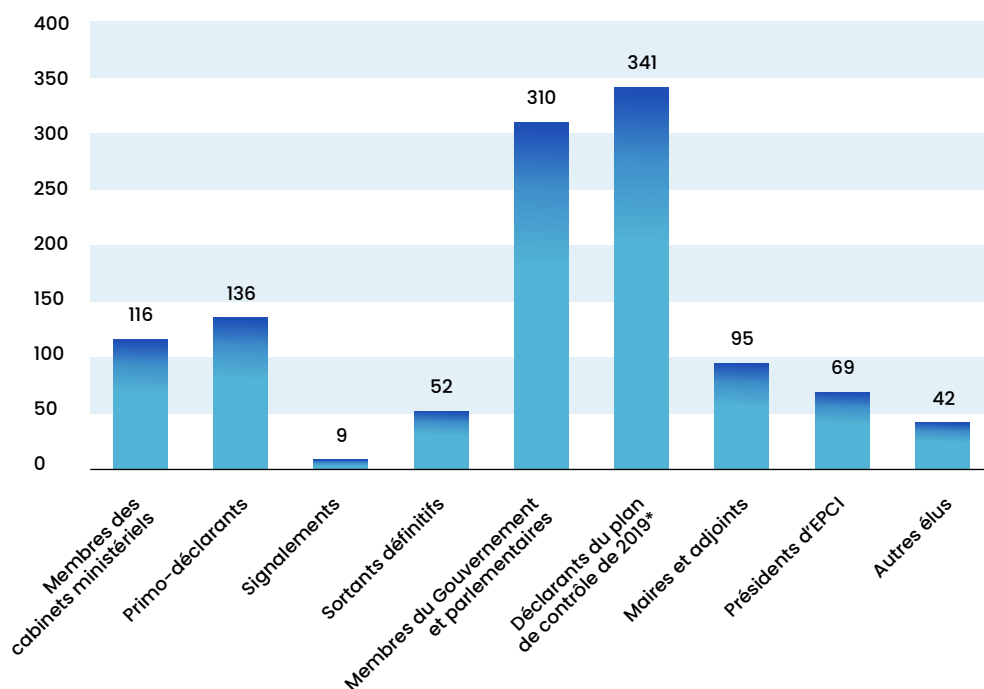
Les déclarations de situation patrimoniale

En 2020, la Haute Autorité a clôturé le contrôle de 1 279 déclarations de situation patrimoniale, près de la moitié étant constituée d'examens de variation de patrimoine. Le plan de contrôle adopté a tenu compte de l'actualité politique et électorale.

État des lieux des contrôles réalisés en 2020

Début 2020, le collège de la Haute Autorité a adopté un plan de contrôle sur deux années, afin de bénéficier d'une vision stratégique appropriée à la gestion de l'afflux considérable de déclarations qui était attendu en raison des échéances électorales.

CATÉGORIES DE RESPONSABLES PUBLICS DONT LA DÉCLARATION DE SITUATION PATRIMONIALE INITIALE OU DE FIN DE MANDAT A ÉTÉ CONTRÔLÉE EN 2020



*Les déclarants du plan de contrôle de 2019 étaient notamment des responsables publics entrant pour la première fois dans le champ de contrôle de la Haute Autorité, ceux cessant définitivement leurs fonctions publiques, ainsi que les représentants français au Parlement européen.

En plus de la finalisation des contrôles engagés en 2019, qui représentent l’item de contrôle le plus conséquent, les services se sont donc particulièrement concentrés sur les déclarations des élus locaux les plus exposés et des sénateurs. Les membres du Gouvernement, dont la composition a été renouvelée au mois de juillet 2020, ont également fait l’objet d’une grande attention.

Conséquence logique de l’augmentation des délais d’instruction des dossiers liée à la crise sanitaire et de la concentration des moyens sur les populations les plus sensibles, le nombre de contrôles clôturés en 2020 a diminué par rapport à l’année précédente (- 44,6 %).

1 279 déclarations de patrimoine ont été contrôlées en 2020. 560 examens de variation ont été réalisés lors du contrôle de déclarations de patrimoine de fin de mandat, afin de déceler un éventuel enrichissement illicite au cours du mandat ou des fonctions.

Par ailleurs, 109 déclarations modificatives, déposées en raison d’une modification substantielle du patrimoine en cours de mandat ou de fonctions, ont été examinées par la Haute Autorité.

948

contrôles de déclarations
de patrimoine **engagés**



1279

contrôles de déclarations
de patrimoine **clôturés**



1170

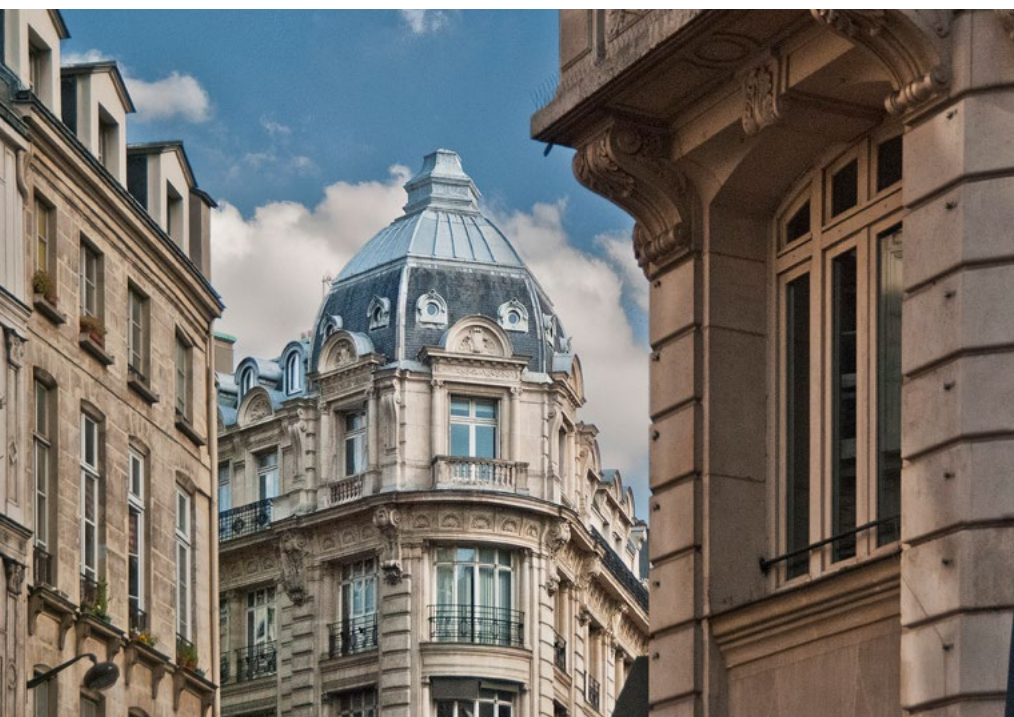
déclarations
de patrimoine
**initiales et de
fin de mandat**

109

déclarations
de patrimoine
modificatives

560

examens de **variation de patrimoine**



3

Les déclarations d'intérêts

Instaurée en 2013 par le législateur, l'obligation de dépôt d'une déclaration d'intérêts lors de l'élection ou de la nomination à certaines fonctions publiques constitue un outil crucial pour la prévention des conflits d'intérêts. Elle instaure et formalise un temps de réflexion déontologique permettant à celui qui la remplit de s'interroger sur les situations à risques qui pourraient résulter de l'exercice de ses futures fonctions ainsi que sur les mesures préventives à adopter.

Au cours de ses fonctions, tout responsable ou agent public doit également actualiser sa déclaration en cas de modification substantielle de ses intérêts. Cela peut, le cas échéant, conduire à l'adoption de nouvelles mesures de prévention des conflits d'intérêts.

Détecter et prévenir les conflits d'intérêts

Le travail de contrôle des déclarations de la Haute Autorité porte sur deux points :

- d'une part, l'appréciation du caractère exhaustif, exact et sincère des déclarations, afin que celles-ci reflètent, pour toute personne qui les consulte, la réalité des intérêts détenus par un responsable public ;
- d'autre part, la détection des situations de risque de conflit d'intérêts ou de prise illégales d'intérêts afin de mettre en œuvre des mesures de précaution appropriées.

Le cas échéant, la Haute Autorité, dans le respect du contradictoire, échange avec le déclarant afin d'obtenir toute information pouvant éclairer le contenu de la déclaration. Des mesures de prévention, adaptées à la situation de chaque déclarant ainsi qu'à la nature et à l'intensité des intérêts en cause, peuvent, le cas échéant, être recommandées, afin de prévenir ou faire cesser le conflit d'intérêts.



La plupart des mesures de prévention des conflits d'intérêts sont **prévues par les textes** en vigueur.

La Haute Autorité en a publié un **tableau récapitulatif** sur son site Internet⁵⁸.

Parmi ces mesures, la publicité de l'intérêt en interne – autrement dit, le fait d'en assurer l'information auprès des collègues ou membres de l'assemblée délibérante – et le déport sont les plus fréquemment préconisées. Le déport consiste, pour un responsable public, à ne pas prendre une décision qui relève en temps normal de ses compétences, ni à préparer ou donner un avis sur une telle décision. Dans le cas où le responsable public est membre d'une assemblée délibérante, le déport consiste à ne pas participer au vote ni aux discussions préalables à la décision.

Plus rarement, et lorsqu'aucune autre mesure ne permet de prévenir ou faire cesser le conflit d'intérêts, l'abandon de l'intérêt en cause peut être recommandé, se concrétisant par exemple par la démission d'une fonction bénévole ou la gestion sans droit de regard d'instruments financiers.

58. <https://bit.ly/3y74BFJ>

Lorsque ces échanges n'aboutissent pas, la Haute Autorité dispose du pouvoir d'enjoindre au déclarant de faire cesser le conflit d'intérêts détecté. Cette injonction peut être rendue publique et sa méconnaissance est sanctionnée pénalement⁵⁹. Conséquence directe du principe de séparation des pouvoirs, les pouvoirs dont dispose la Haute Autorité à l'égard des parlementaires relèvent d'un régime particulier, qui ne lui permet pas de leur adresser une telle injonction. Le cas échéant, elle saisit le bureau de l'Assemblée nationale ou du Sénat, qui prend les mesures qu'il juge adéquates, et échange avec l'instance déontologique de la chambre concernée.

État des lieux des contrôles réalisés

À l'instar des déclarations de situation patrimoniale, les déclarations d'intérêts sont contrôlées sur la base d'un plan de contrôle orienté vers les fonctions les plus exposées aux risques.

2 577

contrôle de déclarations d'intérêts initiales engagés

1 178

contrôle de déclarations d'intérêts initiales clôturés

81

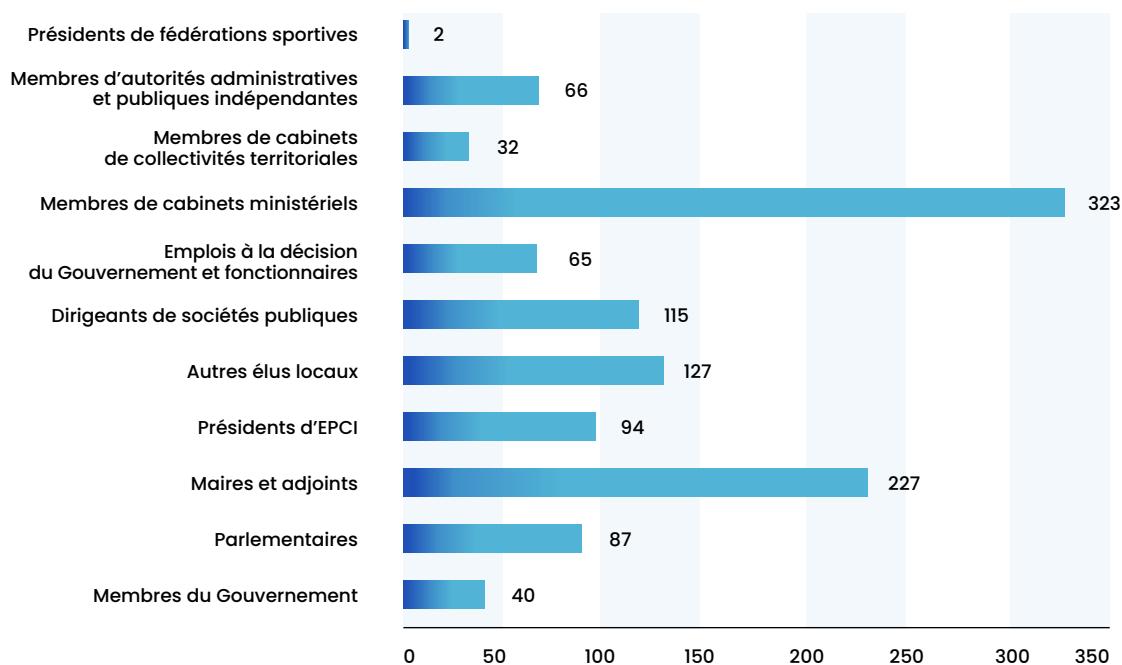
déclaration d'intérêts soumises à un examen approfondi

81 déclarations ont fait l'objet d'un contrôle approfondi suite à la détection d'un potentiel conflit d'intérêts, cet examen devant permettre, le cas échéant, de mettre en place des mesures pour le prévenir ou y mettre fin.

La majorité des 2 577 contrôles de déclarations d'intérêts initiales engagés sont toujours en cours d'instruction en raison des délais d'instruction supplémentaires accordés pendant la crise sanitaire.

⁵⁹. Article 26 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013

CATÉGORIES DE RESPONSABLES PUBLICS DONT LA DÉCLARATION D'INTÉRÊTS A ÉTÉ CONTRÔLÉE EN 2020



En 2018, la Haute Autorité avait entamé un travail de cartographie des risques visant à contrôler plus efficacement, par une meilleure identification des risques, les déclarations d'intérêts qui lui sont transmises. Ce projet a abouti à un important effort de réorganisation et d'approfondissement du travail de contrôle et de détection, dès sa phase liminaire.

Le changement de Gouvernement intervenu en juillet 2020 a également influencé l'activité de contrôle de la Haute Autorité, qui a particulièrement concerné les membres des cabinets ministériels, du fait des risques de conflits d'intérêts inhérents à l'exercice de leurs fonctions. De façon similaire, les déclarations d'intérêts des élus municipaux représentent une part importante de l'activité de contrôle de l'année 2020. Cela se justifie, notamment, par les risques de conflits entre intérêts publics propres à la gestion publique locale, auxquels ces élus sont exposés.



LA CLARIFICATION DE LA DOCTRINE DE LA HAUTE AUTORITÉ EN MATIÈRE DE CONFLITS D'INTÉRÊTS PUBLIC – PUBLIC

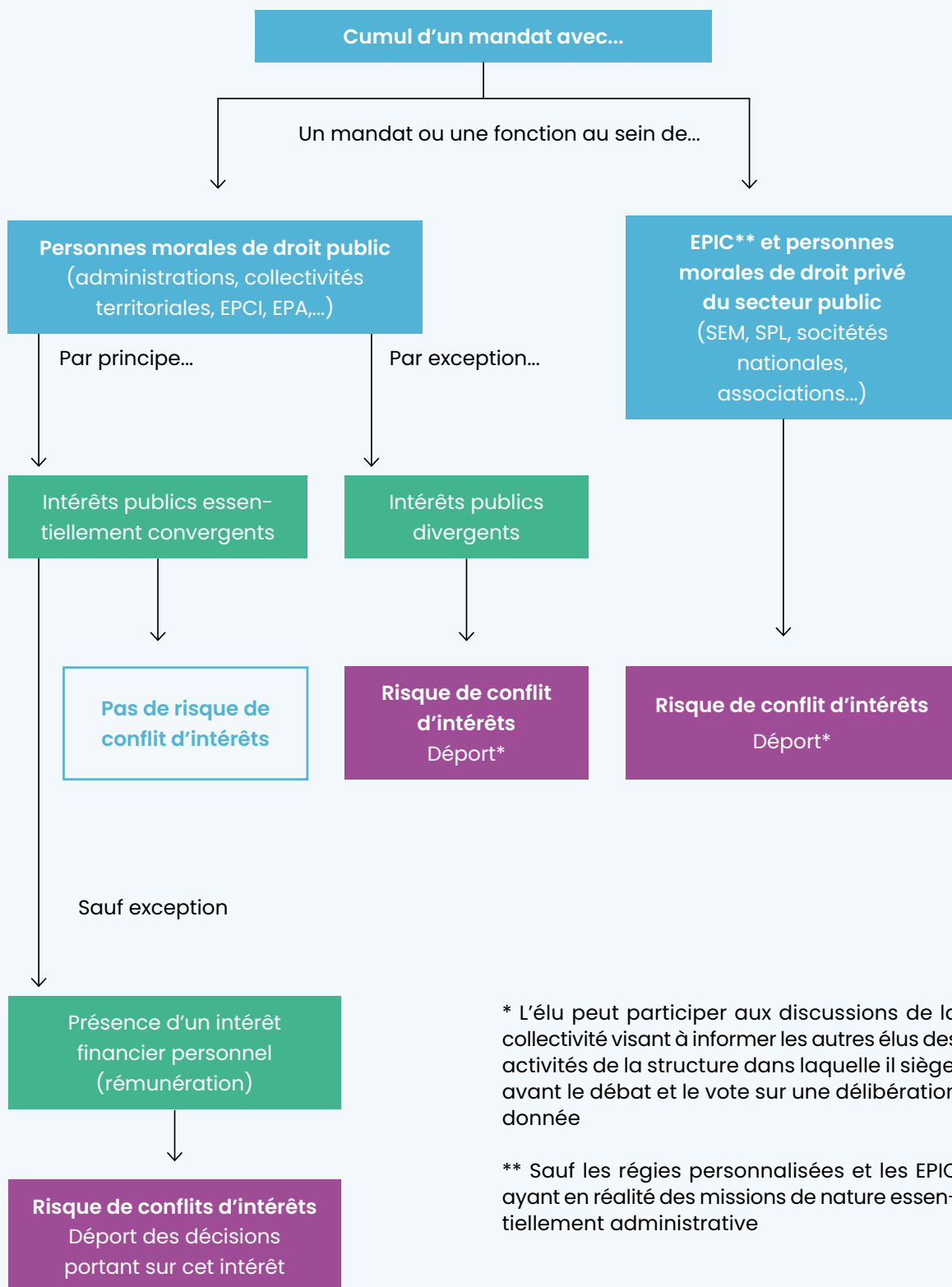
L'article 2 de la loi du 11 octobre 2013 définit le conflit d'intérêts comme « *toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction.* »

Eu égard à la diminution progressive des situations de cumul de mandats autorisées par la loi depuis l'adoption de la loi du 11 octobre 2013, les situations de conflits entre intérêts publics paraissent faire l'objet d'une attention accrue de la part des responsables publics. Elles concernent particulièrement les élus locaux, à raison de leur participation aux organismes divers – établissements publics à caractère industriel et commercial, associations, sociétés d'économie mixte et sociétés publiques locales notamment – qui gravitent autour des collectivités.

Le second tome du *Guide déontologique*⁶⁰, publié début 2021, a permis à la Haute Autorité de clarifier sa doctrine en la matière.

⁶⁰. <https://bit.ly/37FCRN6>

LES RISQUES DE CONFLITS D'INTÉRÊTS PUBLIC-PUBLIC



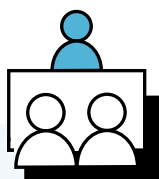
La participation aux organes dirigeants d'un organisme public ou privé et la notion de « mandat ès qualités »

Cette rubrique dans la déclaration d'intérêts porte sur les participations exercées au jour de l'élection ou de la nomination et dans les cinq années précédentes. Doivent ainsi être mentionnées toutes les fonctions dirigeantes, qu'elles aient donné lieu ou non à rémunération, y compris lorsqu'elles sont exercées « ès qualités » ou à raison d'une autre fonction, afin de prévenir tout risque de conflit d'intérêts. En 2020, la Haute Autorité a été amenée à modifier sa doctrine en matière de déclaration des mandats « ès qualités ».

Les structures concernées par cette rubrique sont aussi bien les organismes publics (établissement public, groupement d'intérêt public) que privés (fondation, association, organisme non gouvernemental, parti politique, société commerciale et civile, société d'économie mixte, société publique locale, etc.). Ne sont pas considérés comme dirigeants les membres des comités à caractère purement consultatif. En revanche, s'entendent comme tels :

- pour une société : les fonctions de président ou de membre du conseil d'administration, du directoire, du conseil de surveillance, d'administrateur délégué, de directeur général, de directeur général délégué ou de gérant ;
- pour les associations : les fonctions de président ou de vice-président, de secrétaire ou secrétaire adjoint, de trésorier ou trésorier adjoint, de membre du bureau ou du conseil d'administration.

L'ensemble des rémunérations perçues chaque année pour chaque fonction dirigeante, quel que soit le type de rémunération (salaires, honoraires, jetons de présence, etc.), doit être déclaré.



Pour rappel, le **mandat « ès qualités »** recouvre deux types de situations :

- le mandat est exercé de plein droit en raison d'une fonction particulière, et donc encadré par un texte législatif ou réglementaire. C'est par exemple le cas d'un responsable public président de droit du conseil d'administration d'un organisme, tel un maire qui préside le centre communal d'action sociale ;
- le mandat est exercé par le dirigeant d'un organisme public ou privé en raison de sa fonction, et non de sa personne ; il est désigné comme représentant de sa structure au sein d'un autre organisme.

4

Bilan des contrôles de déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts

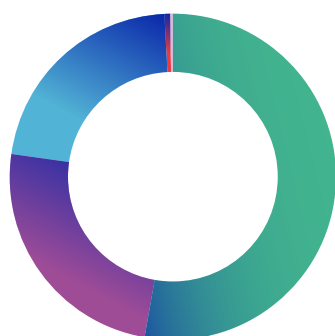
En 2020, la Haute Autorité a contrôlé 2457 déclarations, soit 1279 déclarations de patrimoine et 1178 déclarations d'intérêts. De façon générale, le contrôle des déclarations a donné lieu à une diminution de la proportion des déclarations conformes aux exigences d'exactitude, d'exhaustivité et de sincérité, au profit de rappels aux obligations déclaratives plus fréquents. En 2019, 73 % des déclarations contrôlées avaient été considérées comme conformes, contre 52,9 % des déclarations en 2020.

Une fois l'instruction réalisée par les services, les déclarations sont présentées au collège de la Haute Autorité, qui délibère sur les suites à donner au contrôle, en fonction de la gravité des manquements constatés.

2457

contrôles clôturés

SUITES DONNÉES AUX CONTRÔLES DE DÉCLARATIONS



52,9 %	■ Déclarations conformes aux exigences d'exhaustivité, d'exactitude et de sincérité
24,6 %	■ Rappels aux obligations déclaratives
21,9 %	■ Déclarations rectificatives demandées
0,6 %	■ Transmissions de dossiers au Parquet
0,1 %	■ Appréciations

AUCUN
MANQUEMENT
CONSTATÉ



52,9%

Déclarations conformes
aux exigences d'exhaustivité,
d'exactitude et de sincérité



21,9%

Déclarations
rectificatives demandées

1

appréciation

24,6%

Rappels aux obligations
déclaratives

10

dossiers transmis
à la justice



DEGRÉ DE GRAVITÉ DU MANQUEMENT

MANQUEMENT
SUSCEPTIBLE
DE CARACTÉRISER
UNE INFRACTION
À LA PROBITÉ

Dès lors que le collège estime qu'une déclaration d'intérêts ou de patrimoine est exhaustive, exacte et sincère, le dossier est clôturé, signe de la bonne conformité du déclarant à ses obligations. Selon les déclarants, la déclaration peut faire l'objet d'une **publication en l'état** ou d'une mise à disposition en préfecture.

Dans le cas où l'examen révélerait, au contraire, que la déclaration n'est pas exhaustive, exacte ou sincère, le collège peut prendre diverses mesures.

Si la déclaration est destinée à être publiée sur le site Internet de la Haute Autorité ou mise à disposition en préfecture et qu'elle ne présente que des manquements mineurs, le collège invite le déclarant à déposer une **déclaration rectificative**⁶¹ des manquements constatés.

S'agissant des déclarations d'intérêts, la Haute Autorité peut également émettre des recommandations destinées à prévenir ou faire cesser un potentiel conflit d'intérêts. Si ses recommandations ne sont pas suivies d'effets, elle peut recourir à son **pouvoir d'injonction**, afin d'ordonner à un responsable public de faire cesser une situation de conflit d'intérêts. Cette situation ne s'est toutefois pas présentée en 2020.

Dans le cas où les manquements constatés présentent un degré de gravité plus élevé, la Haute Autorité peut, ainsi que le lui permet la loi, prévoir d'assortir la publication de la déclaration « *de toute appréciation qu'elle estime utile quant à [son] exhaustivité, [son] exactitude et [sa] sincérité* »⁶².

61. Les déclarations modificatives sont déposées à l'initiative du déclarant, pour signifier d'une modification substantielle de son patrimoine et/ou de ses intérêts. Les déclarations rectificatives sont déposées à la demande du collège de la Haute Autorité pour corriger un manquement quant à l'exhaustivité, l'exactitude et la sincérité des informations déclarées.

62. Article 26 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013

Lorsque la déclaration présentant des manquements n'est pas soumise à publication (sur le site Internet de la Haute Autorité, ou *via* sa mise à disposition en préfecture⁶³), la Haute Autorité rappelle **le responsable public concerné à ses obligations légales**, tout en lui notifiant les manquements qu'elle a constatés.

Enfin, et ce indifféremment du régime de publication d'une déclaration, lorsque la Haute Autorité prend connaissance de manquements susceptibles de constituer une infraction aux dispositions pénales de l'article 26 de la loi du 11 octobre 2013, ou une infraction pénale à la probité, elle en **informe le procureur de la République**, en application de l'article 40 du code de procédure pénale.

MOTIFS DE TRANSMISSION DES DOSSIERS AU PARQUET



- 5 ■ Prise illégale d'intérêts en fonctions
- 2 ■ Omission substantielle s'agissant du patrimoine
- 1 ■ Omission substantielle s'agissant des intérêts
- 1 ■ Détournement de fonds publics (IRFM)
- 1 ■ Prise illégale d'intérêts post-fonctions

En 2020, 10 dossiers ont été transmis sur la base du contrôle au fond des déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts. La moitié d'entre eux concerne la prise illégale d'intérêts au cours de l'exercice des fonctions, signe de l'importance du dépôt d'une déclaration d'intérêts dès l'entrée en fonctions pour la prévention de la commission de cette infraction. Aucun dossier n'a en revanche été transmis pour un défaut de dépôt, ce qui s'explique notamment par l'allongement des délais accordés aux déclarants.

Le nombre de dossiers transmis à la justice par la Haute Autorité s'élève donc depuis 2014 à 112, dont 80 font toujours l'objet d'investigations, pour 32 condamnations ou mesures alternatives aux poursuites (composition pénale, rappel à la loi).

Le contrôle des déclarations des membres du Gouvernement

Eu égard au niveau de responsabilité qu'impliquent des fonctions ministérielles, les déclarations de patrimoine et d'intérêts des membres du Gouvernement font l'objet d'une attention particulière. Ainsi, les déclarations de situation patrimoniale font systématiquement l'objet d'un contrôle approfondi par les services, et un rapporteur est nommé pour l'instruction de la déclaration de tout membre du Gouvernement entrant.

⁶³. Cf. p. 106

Le contrôle des déclarations de patrimoine

En 2020, le collège a examiné 40 déclarations de situation patrimoniale déposées par des membres du Gouvernement, soit 30 déclarations de début de fonctions ou modificatives, et 10 déclarations de fin de fonction.

Un peu plus de la moitié des déclarations examinées ont été classées sans suite, en l'absence de manquement quelconque.

Corrélativement, un peu moins de la moitié des déclarations ont fait l'objet d'une demande de déclaration rectificative par le collège de la Haute Autorité, afin de corriger des erreurs – d'évaluation par exemple – ou de préciser certaines informations.

Une seule déclaration de situation patrimoniale a fait l'objet d'une transmission au parquet pour omission substantielle. Une autre infraction pénale était par ailleurs susceptible d'être caractérisée.

Enfin, la situation fiscale de tout membre du Gouvernement nouvellement nommé fait l'objet d'un examen approfondi, mené par les services de la DGFIP, sous le contrôle de la Haute Autorité⁶⁴.

En 2020, une seule procédure de vérification fiscale s'est soldée par une pénalité, laquelle s'est élevée à 970€.

Si, dans le cadre de ce contrôle, le président de la Haute Autorité constatait qu'un membre du Gouvernement ne respectait pas ses obligations fiscales, il en informerait le Président de la République et le Premier ministre, sans préjudice de la mise en œuvre des prérogatives de l'administration fiscale. Cette situation ne s'est pas présentée en 2020.

Le contrôle des déclarations d'intérêts

Le collège a également examiné 40 déclarations d'intérêts de membres du Gouvernement en 2020.

Tandis que la majorité d'entre elles ont été jugées conformes aux exigences d'exhaustivité, d'exactitude et de sincérité, 12 ont fait l'objet d'une demande de déclaration rectificative, afin de pallier l'inexactitude ou l'incomplétude des informations renseignées.

La Haute Autorité a également préconisé diverses mesures permettant aux membres du Gouvernement concernés de prévenir les risques de conflits d'intérêts identifiés au terme du contrôle de leurs déclarations.

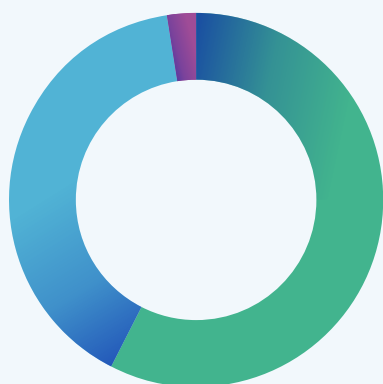
De fait, tout membre du Gouvernement est tenu, en cas de conflit d'intérêts, d'en informer le Premier ministre, lequel prend par décret publié au *Journal officiel* toute mesure de déport permettant de l'éviter, notamment par une délégation permettant à un tiers d'exercer les attributions problématiques⁶⁵. Un « Registre de prévention des conflits d'intérêts »⁶⁶ recense les décrets de déport parus au *Journal officiel*, qui concernent, en l'état, 8 membres du Gouvernement.

⁶⁴. Article 9 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013

⁶⁵. Décret n° 59-178 du 22 janvier 1959 relatif aux attributions des ministres

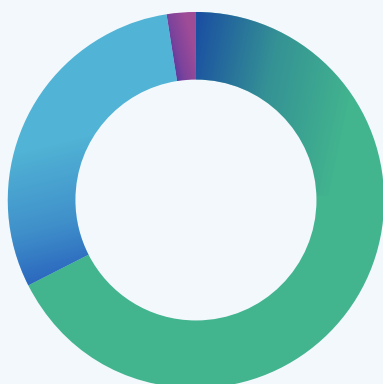
⁶⁶. <https://bit.ly/2NPFHlg>

SUITES DONNÉES AU CONTRÔLE DES DÉCLARATIONS DE PATRIMOINE DES MEMBRES DU GOUVERNEMENT



- 23** ■ Déclaration conforme aux exigences d'exhaustivité, d'exactitude et de sincérité
- 16** ■ Déclaration rectificative sur demande de la Haute Autorité
- 1** ■ Transmission au parquet

SUITES DONNÉES AU CONTRÔLE DES DÉCLARATIONS D'INTÉRÊTS DES MEMBRES DU GOUVERNEMENT



- 27** ■ Déclaration conforme aux exigences d'exhaustivité, d'exactitude et de sincérité
- 12** ■ Déclaration rectificative sur demande de la Haute Autorité
- 1** ■ Transmission au parquet

5

Le contrôle de la gestion sans droit de regard des instruments financiers

Dans la lignée de la mission de détection de l'enrichissement illicite exercée dans le cadre du contrôle des déclarations de patrimoine, la Haute Autorité est chargée de veiller à la gestion dite « sans droit de regard » des instruments financiers d'un certain nombre de responsables publics.

Les diverses modalités de gestion sans droit de regard

L'objectif de la gestion sans droit de regard des instruments financiers est de prévenir tout risque de délit d'initié : autrement dit, le fait, par un responsable public, d'utiliser des informations privilégiées, obtenues dans l'exercice de ses fonctions, pour son bénéfice personnel, par l'achat ou la cession d'instruments financiers. En outre, dans la mesure où un instrument financier représente un intérêt privé d'ordre matériel, sa détention, son acquisition, sa cession ou sa gestion par un responsable public peut révéler un conflit d'intérêts par rapport aux fonctions publiques qu'il exerce.

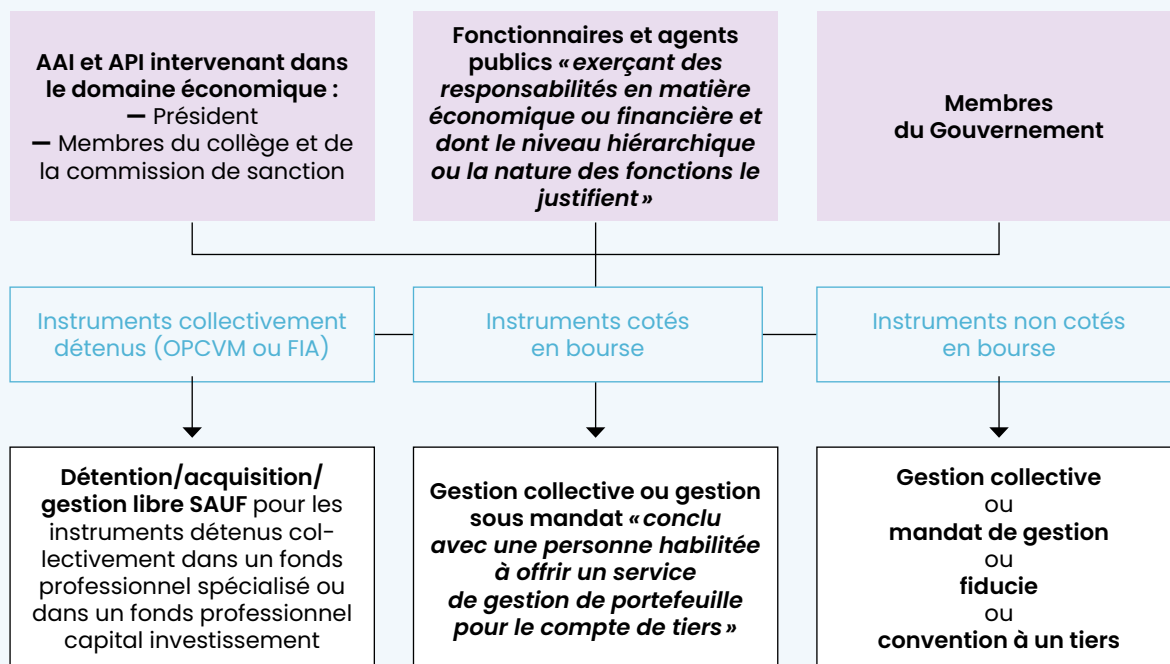
Afin de prévenir ces situations, la loi du 11 octobre 2013 impose à certains responsables publics, particulièrement exposés aux risques évoqués ou intervenant dans les secteurs économiques et financiers, de prendre des mesures de gestion excluant tout droit de regard, dont ils doivent justifier l'existence et la mise en œuvre auprès de la Haute Autorité⁶⁷.

Les responsables publics assujettis à l'obligation de gestion sans droit de regard de leurs instruments financiers :

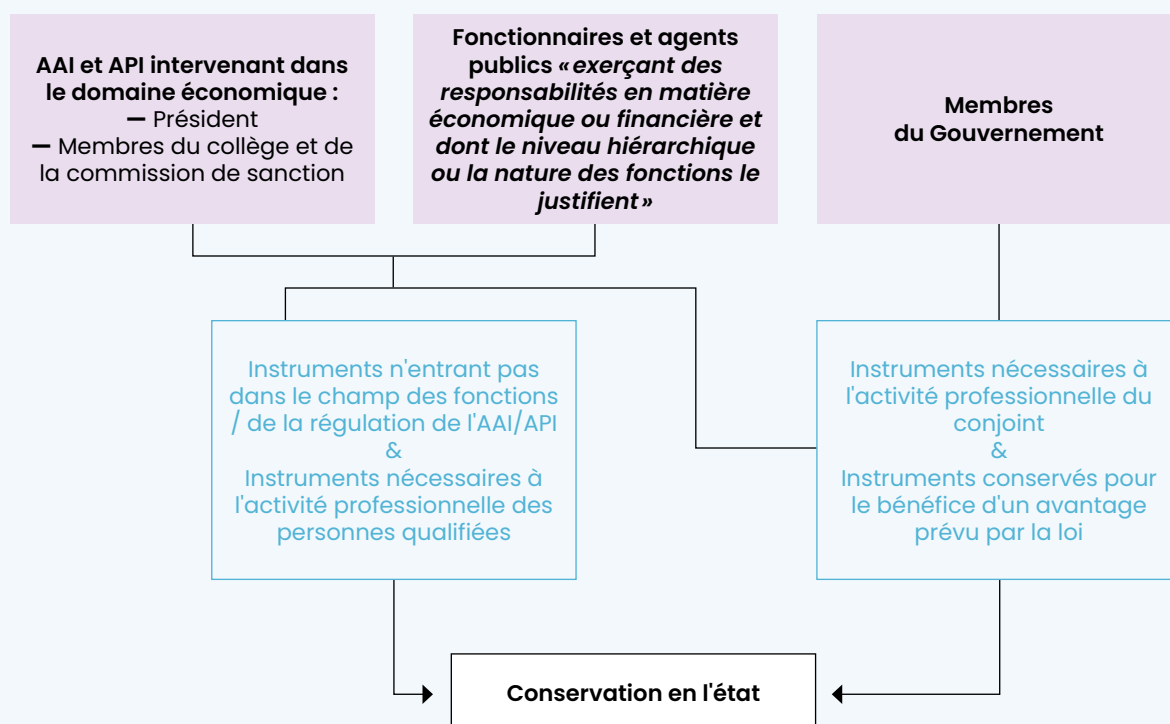
- membres du Gouvernement ;
- présidents et membres de collège et, le cas échéant, de commission des sanctions des autorités administratives ou publiques indépendantes ;
- fonctionnaires et agents publics exerçant des responsabilités en matière économique ou financière et dont le niveau hiérarchique ou la nature des fonctions le justifient ;
- le chef d'état-major des armées ;
- les commissaires du Gouvernement désignés auprès des sociétés titulaires de marchés relatifs aux matériels de guerre.

67. Article 8 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013

La gestion collective ou le mandat de gestion constituent des modalités de gestion sans droit de regard. Elles ne sont toutefois pas exigées pour les instruments non cotés, pour lesquels le législateur a prévu d'autres modalités de gestion plus souples.



En outre, dans certains cas particuliers, la loi a prévu que le responsable public pouvait opter pour la conservation en l'état de ses instruments financiers comme modalité de gestion sans droit de regard.



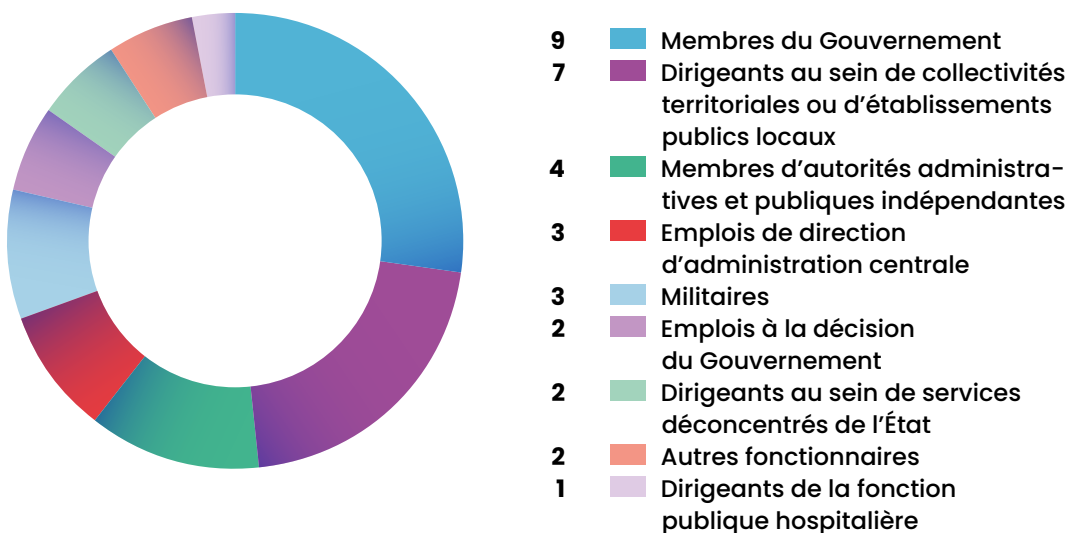
Un « questionnaire pour la gestion des instruments financiers », mis à disposition sur le téléservice « ADEL », leur permet de définir les modalités de gestion appropriées pour chaque instrument et de fournir les justificatifs correspondants, récapitulées dans les schémas ci-dessus.

État des lieux des contrôles réalisés

33 questionnaires relatifs aux instruments financiers ont été reçus en 2020 par la Haute Autorité, un chiffre en augmentation par rapport à l'année précédente, qui s'explique notamment par l'inclusion dans le dispositif, fin 2019, de certains emplois militaires (chef d'état-major des armées, commissaires du Gouvernement désignés auprès des sociétés titulaires de marchés relatifs aux matériels de guerre)⁶⁸.



TYPLOGIE DES RESPONSABLES PUBLICS AYANT DÉPOSÉ UN QUESTIONNAIRE RELATIF AUX INSTRUMENTS FINANCIERS EN 2020



68. Décret n° 2019-1285 du 3 décembre 2019 relatif à la gestion des instruments financiers détenus par certains militaires

Un dispositif nécessitant certains aménagements

Les présidents et membres des autorités administratives ou publiques indépendantes détenant des instruments cotés entrant dans le champ de la régulation de leur institution ainsi que les membres du Gouvernement et les fonctionnaires exerçant des responsabilités en matière économique et financière détenant des instruments cotés, doivent opter pour le mandat de gestion de leurs instruments financiers, dès lors qu'ils sont détenus individuellement.

Toutefois, comme la Haute Autorité l'a souligné dans ses précédents rapports d'activité, plusieurs obstacles se présentent en pratique pour la conclusion d'un mandat de gestion s'agissant d'instruments financiers d'une faible valeur. De nouveau, elle recommande donc que la possibilité de conservation en l'état des instruments financiers – sous réserve d'un seuil maximal de valeur au-delà duquel s'imposeraient d'autres modalités de gestion sans droit de regard – soit étendue à certains responsables publics, et que soit prévue par la loi la possibilité, pour les personnes assujetties, de céder leurs instruments financiers, à la prise de fonction, sous le contrôle de la Haute Autorité.

Le cas échéant, il serait pertinent que la loi prévoie une obligation pour les responsables publics concernés de notifier à la Haute Autorité, dans un délai impératif court, l'option retenue quant au mode de gestion sans droit de regard de leurs instruments financiers.

PROPOSITION N°5

Faire évoluer le cadre juridique de contrôle des instruments financiers applicable à certains responsables publics pour permettre, outre le recours au mandat de gestion :

- une conservation en l'état des instruments financiers en dessous d'un certain seuil ;
- la cession des instruments financiers, après leur nomination, dans un délai de deux mois et sous le contrôle de la Haute Autorité.

Cette évolution pourrait être accompagnée d'une obligation de notification à la Haute Autorité, sous un délai impératif, de l'option retenue quant au choix du mode de gestion excluant tout droit de regard, tout manquement pouvant faire l'objet d'une sanction administrative.



6

La publication des déclarations de patrimoine et d'intérêts

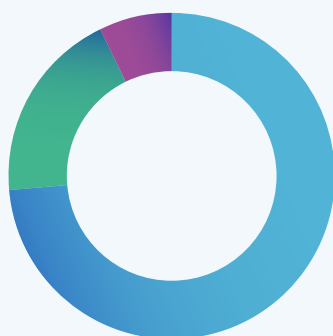
Conformément à sa mission de promotion de la transparence, la Haute Autorité est en charge de la publicité de certaines déclarations de patrimoine et d'intérêts. Près de 5 600 déclarations étaient ainsi disponibles à la consultation au 31 décembre 2020, sur son site Internet (4 306) ou en préfecture (1 328).

Un régime de publicité dual

En 2020, 836 déclarations ont été rendues publiques, en données ouvertes, sur le site Internet de la Haute Autorité. 91 % d'entre elles étaient des déclarations d'intérêts initiales ou modificatives. Au total, 4 306 déclarations étaient disponibles à la consultation sur le site Internet de la Haute Autorité au 31 décembre 2020.



DÉCLARATIONS RENDUES PUBLIQUES EN 2020



- 749 Déclarations d'intérêts sur le site Internet
- 193 Déclarations de patrimoine en préfecture
- 87 Déclarations de patrimoine sur le site Internet

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

Les déclarations de tous les responsables publics ne font pas l'objet d'un même niveau de publicité, lequel est fonction d'une recherche d'un nécessaire équilibre entre le niveau de responsabilités des fonctions exercées, le respect de la vie privée de ceux qui les exercent, et une exigence de transparence ayant pour finalité de concourir à la bonne information du citoyen.

De ce fait, la publicité des déclarations de situation patrimoniale, qui comportent davantage d'informations relevant de la vie privée du responsable public, est restreinte : la loi prévoit que seules soient publiées sur le site Internet de la Haute Autorité les déclarations des membres du Gouvernement. Par exigence d'exemplarité, les déclarations des membres du collège de la Haute Autorité sont rendues publiques sur le site Internet de la Haute Autorité⁶⁹. Au 31 décembre 2020, 83 déclarations de patrimoine étaient disponibles, en ligne, à la consultation.

Le cas particulier des parlementaires et des représentants français au Parlement européen

Depuis l'adoption des lois du 11 octobre 2013, les déclarations de situation patrimoniale des députés, sénateurs et représentants français au Parlement européen sont soumises à un régime de publicité particulier : non rendues publiques sur le site Internet de la Haute Autorité, elles sont tenues à disposition des électeurs inscrits sur les listes électorales en préfecture, aux seules fins de consultation.

En l'état, la procédure de consultation prévue par les textes, peu connue des citoyens, apparaît comme excessivement contraignante et particulièrement dissuasive : la consultation ne peut se faire que sur rendez-vous, en présence d'agents des services préfectoraux, et ne donner lieu à aucune note ou reproduction ; de plus, toute divulgation par une personne physique ou morale d'informations contenues dans ces déclarations – y compris dans la presse – est considérée comme une atteinte à l'intimité de la vie privée d'autrui⁷⁰ et passible à ce titre d'une amende de 45 000 euros.

⁶⁹. IV de l'article 19 de la loi du 11 octobre 2013

⁷⁰. Article 26 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 et article 226-1 du code pénal



En 2020, la Haute Autorité a transmis aux préfectures, pour consultation, 128 déclarations de situation patrimoniale de fin de mandat et 65 déclarations de situation patrimoniale modificatives. Le nombre de recours à cette procédure a diminué par rapport à 2019 : 18 demandes de consultation, concernant 161 déclarations de patrimoine, avaient été formulées.

La mise à disposition de ces déclarations sur le site Internet de la Haute Autorité constituerait une avancée importante en matière de transparence.

Dans son dernier rapport de conformité de la France au 4^e cycle d'évaluation, « Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs », adopté en septembre 2020,

le Groupe d'États contre la corruption (GRECO), a dit « *regretter, une fois encore, qu'aucune mesure n'ait été prise par les deux assemblées [...]* Comme la HATVP, [le GRECO] appelle à un alignement du régime de publication des déclarations de patrimoine des parlementaires sur celui des ministres »⁷¹.

Dans ses rapports précédents, la Haute Autorité a en effet préconisé la publication, sur son site Internet, des déclarations de situation patrimoniale des députés, des sénateurs et des représentants français au Parlement européen.



⁷¹. GRECO, Quatrième cycle d'évaluation. Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs. Rapport de conformité intérimaire de la France, 1^{er} octobre 2020, p. 13

Partie 4

Réguler
la représentation
d'intérêts

1

Un bilan de l'exercice déclaratif 2019
relativement positif malgré des lacunes

—

page 114

2

Des difficultés persistantes liées
au cadre juridique du registre

—

page 121

3

Une procédure de contrôle stabilisée
mais limitée

—

page 128

4

Un accompagnement toujours soutenu
des représentants d'intérêts

—

page 135

5

Dynamiser l'utilisation du répertoire
numérique des représentants d'intérêts

—

page 138

Depuis la loi n°2016-2691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique (loi dite «Sapin II»), la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique exerce une mission supplémentaire, dans la continuité de ses autres missions de transparence : assurer la gestion d'un registre des représentants d'intérêts, publié en ligne sur son site Internet, et contrôler le respect par ceux-ci de leurs obligations déclaratives et déontologiques.

Si la légitimité de l'expertise de la société civile ainsi que sa participation à la décision publique ne sont pas remises en question, les relations entre représentants d'intérêts et responsables publics se devaient d'être mieux encadrées afin de renforcer la traçabilité du processus d'élaboration des normes.

2183



entités inscrites sur le registre
des représentants
d'intérêts au **31 décembre 2020**



+11,6 %
par rapport à 2019

Qui doit s'inscrire sur le répertoire des représentants d'intérêts ?

Une **personne morale**
dont **1 dirigeant, 1 employé**
ou 1 membre exerce une activité
de représentation d'intérêts



Une **personne physique**,
dans le cadre
d'une activité professionnelle

Personnes morales de
droit privé, établissements
publics exerçant une activité
industrielle et commerciale,
chambres de commerce et
d'industrie et chambres de
métiers et de l'artisanat

... exerçant la représentation d'intérêts comme :

Activité principale :
plus de la moitié
de son temps
sur 6 mois



Activité régulière :
au moins 10 entrées
en communication
sur les 12 derniers mois

**... qui prend l'initiative de contacter un responsable
public pour influencer sur une décision publique**

**Ne sont pas des représentants d'intérêts,
en raison de la loi ou de leur statut :**



- les élus dans l'exercice de leur mandat
- les partis et groupements politiques
- les organisations syndicales de salariés et les organisations professionnelles d'employeurs (*dans le cadre de la négociation prévue de l'article L. 1 du code du travail*) et les organisations syndicales de fonctionnaires
- les associations culturelles
- les associations représentatives d'élus
- les États étrangers
- les demandes de citoyens à leurs représentants
- les chambres d'agriculture

Un bilan de l'exercice déclaratif 2019 relativement positif malgré des lacunes

Chaque année, dans les trois mois suivant la fin de leur exercice comptable, les représentants d'intérêts inscrits sur le registre doivent communiquer à la Haute Autorité un certain nombre d'informations relatives aux actions d'influence menées auprès des responsables publics, une obligation déclarative qui concernait cette année 1 734 entités.

Tendances générales de l'exercice déclaratif 2019 (publié en novembre 2020)

Compte tenu de la crise sanitaire, les représentants d'intérêts dont l'exercice comptable se clôturait le 31 décembre 2019 ont bénéficié d'un délai supplémentaire exceptionnel⁷² pour effectuer leur déclaration annuelle d'activités. Normalement fixé au 31 mars, ce délai a été étendu au 24 août 2020. 1 734 entités inscrites sur le registre étaient concernées par cette obligation déclarative.

1 734

**entités tenues
de déclarer leurs activités
de représentation
d'intérêt réalisée en 2019**

Après un important travail de relance réalisé par les agents de la Haute Autorité, 1 567 représentants d'intérêts avaient publié leur déclaration d'activités au moment de la publication du bilan de l'exercice déclaratif, en novembre 2020. En outre, 383 entités ont eu recours à la possibilité de déposer une déclaration nulle au titre d'une année, soit 22,1 % des entités tenues de déclarer (contre 315 entités pour l'exercice déclaratif 2018). Ce dispositif mis en place par la Haute Autorité depuis 2019 tient compte de la fluctuation des activités de lobbying, étroitement liées à l'actualité politique, en permettant aux entités de ne pas déclarer d'actions de représentation d'intérêts pour une année, sans être pour autant tenues de se désinscrire du registre. Ainsi, de nombreuses entités se sont inscrites sur le registre en prévision de l'extension du dispositif aux collectivités territoriales à compter du 1^{er} juillet 2022⁷³.

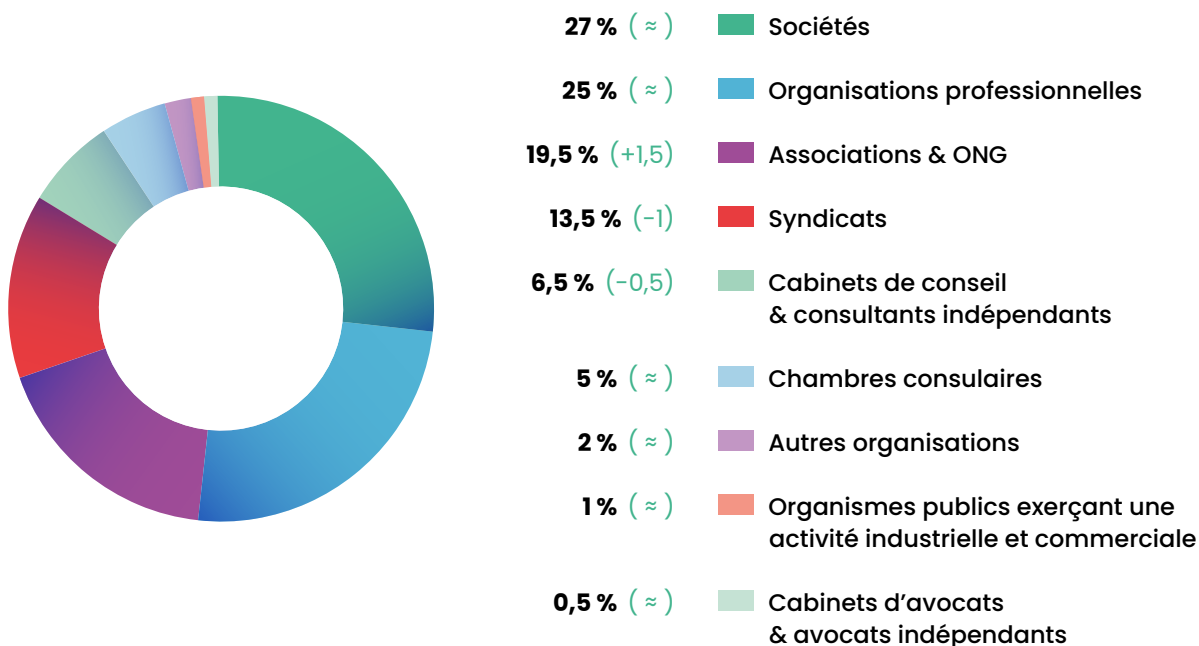
Le registre des représentants d'intérêts reflète également l'importante diversité des entités réalisant des actions d'influence auprès des responsables publics. Si les sociétés et les organisations professionnelles représentent à elles deux plus de la moitié des inscrits, les associations et organisations non-gouvernementales constituent 19,5 % des entités ayant publié une déclaration d'activités, seules entités dont la part totale dans le registre a augmenté depuis 2018 (+ 1,5 %).

⁷². Ordonnance n° 2020-306 du 25 mars 2020 relative à la prorogation des délais échus pendant la période d'urgence sanitaire et à l'adaptation des procédures pendant cette même période, modifiée par l'ordonnance n° 2020-560 du 13 mai 2020 fixant les délais applicables à diverses procédures pendant la période d'urgence sanitaire.

⁷³. Cf. p. 125

RÉPARTITION DES INSCRITS AYANT PUBLIÉ UNE DÉCLARATION D'ACTIVITÉS PAR TYPE D'ORGANISATION

() évolution, en points de pourcentage, par rapport à 2018



Le nombre total d'actions de représentation d'intérêts déclarées s'élève à 12 909, une augmentation de plus de 50 % par rapport à l'exercice déclaratif 2018, traduisant une meilleure appropriation du dispositif.

Si le nombre moyen d'actions déclarées par entité a augmenté en 2019, pour s'établir à 8,29 (contre 6,24 en 2018), il ressort de l'analyse des déclarations une très forte hétérogénéité dans l'intensité des activités de représentation menées, ainsi que dans les ressources humaines et budgétaires mobilisées. Ce nombre moyen d'actions monte ainsi jusqu'à 17 pour les cabinets de conseil, les consultants indépendants et les organisations professionnelles, contre un peu plus de 6 pour les associations et ONG et 3 pour les cabinets d'avocats.

12 909

actions
de représentations
d'intérêts déclarées

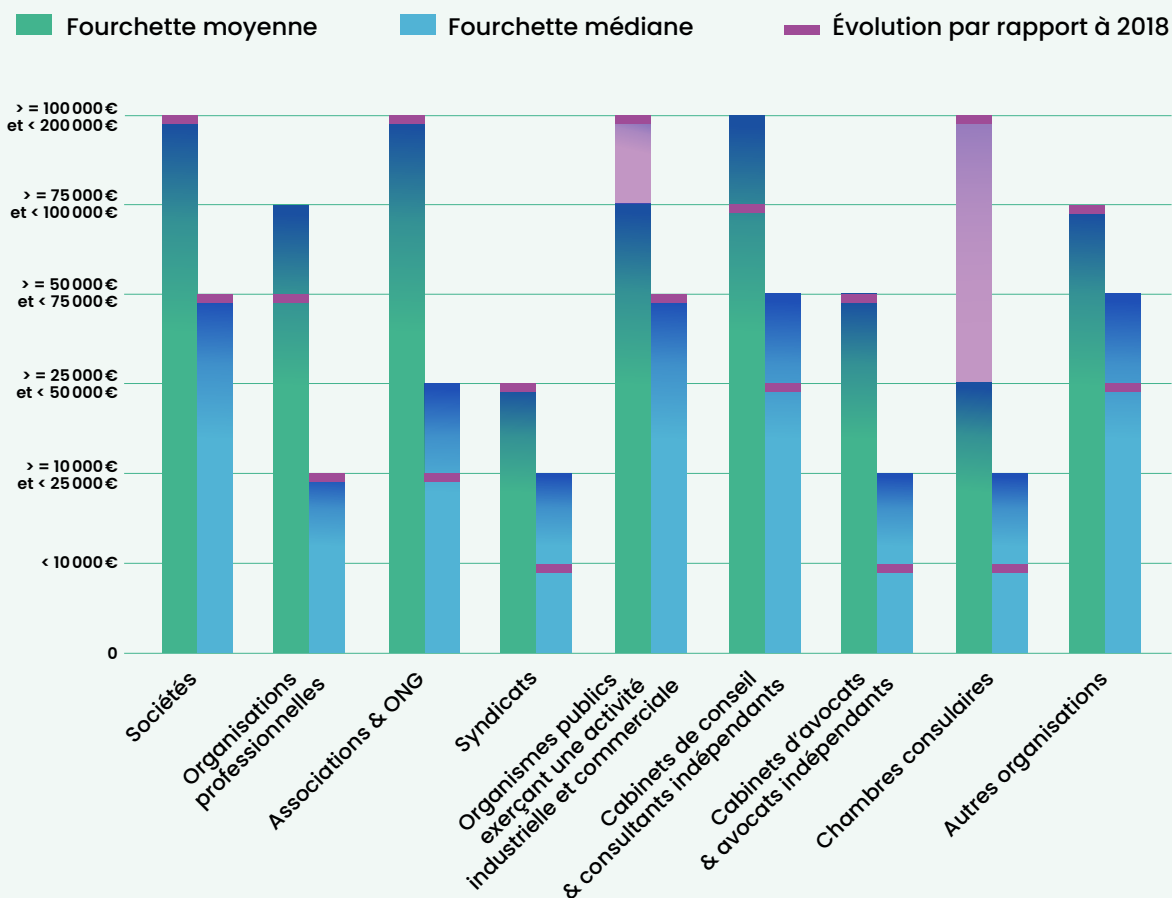
+54,6 %
par rapport à 2018

8,29

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

Chiffres clés

FOURCHETTE MOYENNE ET FOURCHETTE MÉDIANE DE DÉPENSES PAR TYPE D'ORGANISATION



Dans **un tiers** des actions de représentation d'intérêts, **la loi** est le seul type de décision publique influencé

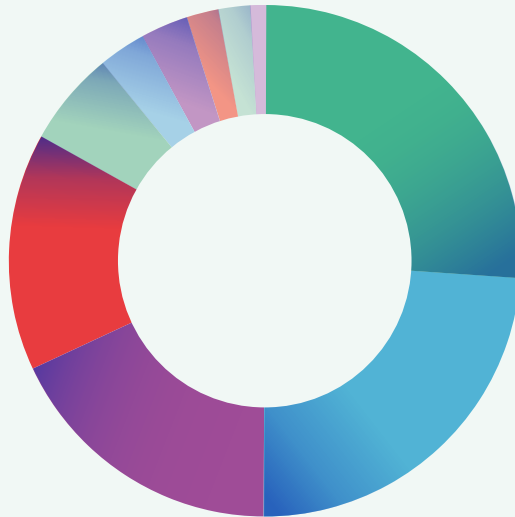
2

départements ministériels concentrent en **2019** plus d'un tiers des actions de représentation d'intérêts :

- Économie et finances **(20 %)**
- Environnement, énergie et mer **(14 %)**

RÉPARTITION DES INSCRITS AYANT PUBLIÉ UNE DÉCLARATION D'ACTIVITÉS PAR TYPE D'ORGANISATION

() évolution, en points de pourcentage, par rapport à 2018



- | | |
|----------------------|---|
| 27,5 % (+3,5) | ■ Transmettre aux décideurs publics des informations, expertises dans un objectif d'influence |
| 26 % (+0,5) | ■ Organiser des discussions informelles ou des réunions en tête-à-tête |
| 20,5 % (+2,5) | ■ Transmettre des suggestions afin d'influencer la rédaction d'une décision publique |
| 12 % (-2,5) | ■ Établir une correspondance régulière (par courriel, par courrier...) |
| 4,5 % (-1,5) | ■ Inviter ou organiser des événements, des rencontres ou des activités promotionnelles |
| 3 % (-0,5) | ■ Convenir pour un tiers d'une entrevue avec le titulaire d'une charge publique |
| 2,5 % (-1) | ■ Organiser des auditions, des consultations formelles sur des actes législatifs ou d'autres consultations ouvertes |
| 1,5 % (-0,5) | ■ Envoyer des pétitions, lettres ouvertes, tracts |
| 1 % (≈) | ■ Autres |
| 1 % (-1) | ■ Organiser des débats publics, des marches, des stratégies d'influence sur Internet |

Les domaines d'intervention les plus déclarés, parmi les 117 proposés par la Haute Autorité, sont le plus souvent corrélés à l'actualité politique. En 2019, près de 20 % des actions de représentation d'intérêts relevaient du système de santé et médico-social, en lien avec l'adoption en juillet 2019 de la loi relative à l'organisation et à la transformation du système de santé⁷⁴, ainsi qu'avec des premiers débats parlementaires, à partir d'octobre 2019, sur le projet de loi relatif à la bioéthique.

Des délais de dépôt tardifs et un important travail de relance

À la suite de l'état d'urgence sanitaire instauré le 23 mars 2020, la date d'expiration du délai de dépôt des déclarations d'activités des représentants d'intérêts a été repoussée au 24 août 2020. Une campagne de communication a donc été lancée, de façon individuelle pour les représentants d'intérêts inscrits sur le registre, et de façon plus générale sur le site Internet de la Haute Autorité.

Cependant, au lendemain du délai de dépôt légal, le taux de conformité initial n'était que de 34 %, un chiffre en forte baisse par rapport à l'exercice déclaratif 2018 (51 %). La crise sanitaire et son impact sur les activités des entités inscrites sur le registre ont pu constituer des facteurs non négligeables dans leur mise en conformité tardive. Fin novembre 2020, 1 567 représentants d'intérêts avaient finalement publié leur déclaration d'activités, sur les 1 734 entités tenues de le faire. Ce taux de dépôt de 90,4 % n'a pu être obtenu qu'au prix d'un très important travail de relance réalisé par les agents de la Haute Autorité durant plusieurs mois.

2

domaines d'intervention les plus déclarés sur 117 :

- Système de santé et médico-social (19 %)
- Agriculture (6 %)

Taux de conformité de

34 %

à l'obligation de déclaration
d'activités à la **fin du délai
légal de dépôt en août 2020**



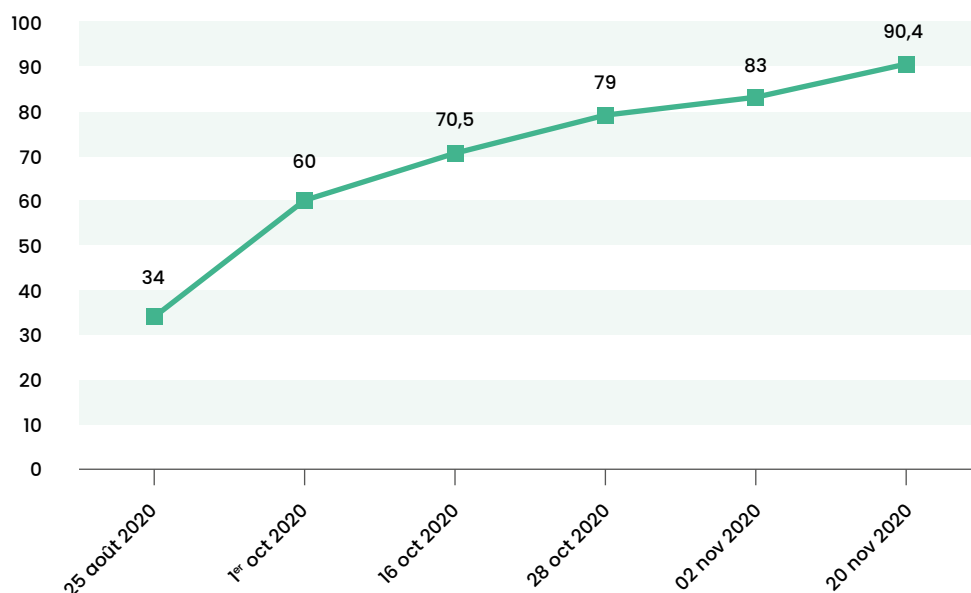
Taux de conformité de

90,4 %

en novembre 2020 après
relances de la Haute Autorité

⁷⁴. Loi n° 2019-774 du 24 juillet 2019 relative à l'organisation et à la transformation du système de santé

TAUX DE CONFORMITÉ À L'OBLIGATION DE DÉPÔT DES DÉCLARATIONS D'ACTIVITÉS (en %)



Une amélioration qualitative des déclarations d'activités et des informations renseignées

Dans la continuité du constat effectué pour les déclarations d'activités 2018, la Haute Autorité relève une amélioration croissante des informations renseignées, en particulier dans l'intitulé de « l'objet » de chaque fiche pour lequel les déclarants ont mené des actions de représentation d'intérêts (*cf. encadré ci-dessous*). Selon l'algorithme développé par la Haute Autorité⁷⁵ destiné à évaluer la qualité des « objets » renseignés, 70 % d'entre eux sont conformes aux exigences minimales de lisibilité, contre 61 % en 2018, traduisant une meilleure appropriation, par les représentants d'intérêts, de leurs obligations déclaratives et des attentes de la Haute Autorité.



70%

Des **objets** des fiches
d'activités sont conformes
aux **exigences de lisibilité**

⁷⁵. Cf. Rapport d'activité 2019, p. 89-90



FOCUS SUR LA NOTION « D'OBJET » DES FICHES D'ACTIVITÉS : LES RECOMMANDATIONS DE LA HAUTE AUTORITÉ

Dans un souci de lisibilité et de compréhension pour les citoyens, « l'objet » de chaque fiche d'activités doit être suffisamment précis pour rendre compte du sujet sur lequel portait l'activité de lobbying, des résultats attendus ainsi que de la ou des décisions publiques visées par les activités concernées.

— **L'objet doit ainsi être compris comme un « objectif poursuivi »** et non comme un « sujet abordé ». La Haute Autorité recommande ainsi de décrire l'objet par un verbe d'action.

— **Il est recommandé d'indiquer dans « l'objet » la décision publique visée**, permettant ainsi de contextualiser l'action de représentation d'intérêts et de la rendre plus intelligible, en particulier lorsqu'il s'agit d'un texte connu du grand public.

— **La case « observations » peut être utilisée s'il apparaît difficile de formuler un « objet » qui retrace clairement l'objectif recherché ou pour ajouter des informations complémentaires.**

En revanche, la rubrique « observations », permettant de fournir des précisions ou des éléments d'explications supplémentaires, au-delà des informations légalement requises (en indiquant la fonction du responsable public rencontré par exemple), n'a été utilisée que dans 2 917 actions d'activités publiées en 2019, soit 22,5 % des déclarations d'activités. Cette rubrique devrait être davantage exploitée par les représentants d'intérêts pour compléter leurs déclarations d'activités car elle permet d'explicitement une action de lobbying et facilite ainsi la compréhension du lobbying par les citoyens et les éventuels échanges ultérieurs avec la Haute Autorité.

Seules

22,5 %

des déclarations
d'activités ont fait
usage de la **rubrique**
« observations »

(-3,5 % par rapport
à l'exercice déclaratif 2018)

2

Des difficultés persistantes liées au cadre juridique du registre

Après trois années de déclarations d'activités des représentants d'intérêts, les difficultés persistantes du dispositif observées par la Haute Autorité, liées à son cadre juridique particulièrement complexe découlant en partie du décret du 9 mai 2017, se sont confirmées en 2020. Afin de renforcer la lisibilité et l'efficacité du registre, il apparaît dès lors nécessaire de procéder à plusieurs modifications législatives et réglementaires.

Des limites juridiques déjà identifiées rendant nécessaires des modifications législatives et réglementaires

Le critère de l'initiative

Le premier enjeu concerne la définition d'une action de représentation d'intérêts. Cette définition est particulièrement restrictive puisque l'interaction avec le responsable public doit être à l'initiative du représentant d'intérêts. Sont ainsi exclues toutes les auditions et consultations réalisées à la demande d'un responsable public, des entrées en communication qui constituent un pan important des activités de lobbying. Ce critère de l'initiative crée également une distorsion dans les déclarations d'activités sur le registre puisque les grands acteurs, souvent consultés par les décideurs publics, n'ont pas à déclarer de telles actions ni les moyens qui leurs sont consacrés, contrairement aux petites entités, qui doivent solliciter directement les responsables publics. Enfin, ce critère est un élément difficilement identifiable dans le cadre des contrôles que mène la Haute Autorité et s'avère parfois complexe à mettre en œuvre pour les représentants d'intérêts eux-mêmes.

Les critères d'identification du représentant d'intérêts

Afin de qualifier une personne physique ou morale de représentant d'intérêts, il faut que cette personne mène une activité de représentation d'intérêts de façon « principale ou régulière ». S'agissant des activités de représentation d'intérêts exercées à titre régulier, le décret du 9 mai 2017 dispose que ce critère est rempli lorsqu'au sein d'une personne morale, une personne physique « *entre en communication au moins dix fois au cours des douze derniers mois* » avec un responsable public. Cette interprétation conduit donc à l'obligation d'inscription d'une entité dont au moins un employé réalise dix actions mais exclut celle dont plusieurs salariés réalisent chacun neuf actions.

Il conviendrait donc de modifier la définition d'une « activité régulière » de représentation d'intérêts en permettant que le seuil minimal des dix actions puisse être apprécié à l'échelle de la personne morale, c'est-à-dire en additionnant l'ensemble des actions réalisées par les personnes physiques qui y sont rattachées. Cette évolution du dispositif serait en outre de nature à simplifier les conditions d'inscription sur le répertoire, dès lors que chaque action de représentation d'intérêts réalisée par une personne physique serait comptabilisée.



LA NÉCESSITÉ D'UNE DÉCLARATION CONSOLIDÉE DES GROUPES DE SOCIÉTÉS

Le dispositif actuel implique que la qualification de représentant d'intérêts doit être appliquée à chaque personne morale qui remplit les critères prévus par la loi. Tant la société mère que ses filiales doivent ainsi comptabiliser leurs actions de représentation d'intérêts afin de savoir si elles doivent individuellement s'inscrire sur le répertoire.

Ces modalités d'inscription et de déclaration pour les groupes de sociétés soulèvent plusieurs difficultés relevant tout d'abord de l'identification des personnes morales soumises à une obligation d'inscription. De nombreuses entités peuvent en effet être rattachées à chaque groupe et sont parfois complexes à identifier. Il en résulte donc une inscription éclatée entre plusieurs entités et des déclarations éparpillées, sans vue d'ensemble sur les actions de représentation d'intérêts du groupe. La non-consolidation des déclarations empêche en outre d'avoir une vision globale des moyens budgétaires et humains alloués à la représentation d'intérêts par le groupe de sociétés.

L'ensemble de ces éléments nuit à la lisibilité et à l'intelligibilité du répertoire pour les citoyens et contribue à diluer l'objectif de transparence sur la prise de décision publique voulu par le législateur. Les entreprises elles-mêmes, notamment les grands groupes, connaissent des difficultés pour remplir convenablement leurs déclarations, dès lors qu'une même personne réalise parfois des actions de représentation d'intérêts au profit de plusieurs filiales du groupe.

La sécurité juridique des groupes de sociétés et la lisibilité du registre seraient mieux garanties si une seule société du groupe déclarait les actions de représentation d'intérêts en indiquant au profit de quelle société, le cas échéant, une action donnée a été réalisée.

Par comparaison, le registre européen de transparence a fait le choix de « l'enregistrement unique » afin « d'éviter les enregistrements multiples et réduire la charge administrative », l'enregistrement incombant « dans la pratique [...] en règle générale, à la succursale ou au bureau représentant les intérêts de l'entité auprès des institutions de l'UE⁷⁶ ». Des dérogations sont toutefois prévues dans le cas où une filiale ou société apparentée agirait en son nom propre indépendamment du groupe. En outre, le statut juridique n'est pas un élément pris en compte pour l'inscription sur le registre tout comme aucun critère minimum d'actions n'est exigé pour l'inscription d'une entité.

⁷⁶. Secrétariat général du registre européen de transparence, *Lignes directrices pour la mise en œuvre du registre de transparence*, 20 juin 2020, p. 10

D'autres difficultés entourent l'identification de certains représentants d'intérêts, à l'image des groupes de sociétés et des *think tanks* (cf. encadrés).



LES *THINK TANKS* ET LA REPRÉSENTATION D'INTÉRÊTS

Apparus aux États-Unis à la fin du XIX^e siècle, les *think tanks* (ou « réservoirs de pensées ») ne se sont véritablement développés en Europe qu'à la fin des années 1980, avec une implication croissante dans le processus d'élaboration de la décision publique. Les *think tanks* renvoient à des réalités plurielles (tant au niveau de leurs statuts juridiques que de leurs modes de financement), mais peuvent être définis comme des organisations travaillant à la recherche et à la production d'idées innovantes en matière de politiques publiques afin d'animer le débat et éclairer les décideurs publics.

En l'état actuel du droit français, les *think tanks* ne sont pas exclus par la loi des entités susceptibles d'exercer des activités de représentations d'intérêts à l'égard de responsables publics, en vue d'influencer la prise de décision publique. Certains *think tanks* dits généralistes ont une activité de réflexion ne visant pas nécessairement la défense d'intérêts spécifiques. En revanche, l'activité d'influence sur la décision publique est centrale pour certains *think tanks*, qui ont notamment recours à la diffusion et à la promotion de rapports et de notes stratégiques dans un objectif de conviction, afin de défendre des intérêts spécifiques. Dès lors qu'un *think tank* remplit les critères définis par la loi, l'entité doit s'inscrire sur le répertoire de la Haute Autorité et déclarer chaque année ses actions de lobbying, ce qui est déjà le cas, à l'heure actuelle, pour une vingtaine d'entre eux.

Il convient donc de réaliser une analyse au cas par cas des différents *think tanks* afin de vérifier si ces derniers remplissent les critères d'inscription et de déclaration.

Une clarification des décisions publiques visées par le registre

Comme dans ses rapports d'activité 2018 et 2019, la Haute Autorité regrette que la liste des décisions publiques visées par le dispositif, fixée par le décret, ne soit pas assez précise, s'agissant notamment de la mention des « autres décisions publiques ». La Haute Autorité a apporté certaines précisions à cette catégorie très large, en excluant par exemple certaines entrées en communication liées à des décisions individuelles, une interprétation qu'il conviendrait de formaliser en ajoutant une annexe au décret.

Des déclarations plus précises

Le décret prévoit que doivent être renseignés le « type de décision publique » visé par l'action de représentation d'intérêts ainsi que la « catégorie des responsables publics rencontrés ». Ce choix limite la portée du registre et ne répond pas à la volonté de législateur de faire de ce dispositif un outil permettant de retracer l'empreinte normative. Ces catégories, assez larges et imprécises, ne donnent en effet que peu d'informations sur les actions de lobbying effectivement menées. En outre, si les représentants d'intérêts ont la possibilité de fournir des précisions dans la rubrique « observations », l'exercice déclaratif 2019 a de nouveau montré que celle-ci n'est pas assez utilisée⁷⁷. Il pourrait être ainsi proposé aux représentants d'intérêts d'indiquer directement la fonction du responsable public avec lequel ils sont entrés en communication (par exemple « ministre de l'Agriculture » à la place de « membre du Gouvernement ou membre de cabinet ministériel ») ainsi que la décision publique concernée lorsque celle-ci est identifiée, ce que font déjà un certain nombre de représentants d'intérêts.

Le rythme de déclaration

Enfin, un rythme de déclaration semestriel et non plus annuel serait plus adapté afin d'assurer une plus grande proximité entre les informations contenues dans le registre et la date des actions de représentation d'intérêts effectivement réalisées. D'autres pays ont fait ce choix, à l'image de l'Australie, du Canada ou de l'Écosse.

L'extension du registre des représentants d'intérêts aux collectivités territoriales

Pour rappel, le champ des responsables publics concernés par le registre est pour l'instant limité aux seuls décideurs exerçant des responsabilités nationales. La loi prévoit toutefois une extension future du dispositif aux titulaires de certaines fonctions exécutives locales et à d'autres agents de l'administration centrale, notamment certains chefs de bureau et sous-directeurs. Cette acception englobante ferait du répertoire l'un des plus étendus au monde, étant, à terme, amené à couvrir environ 19 000 personnes⁷⁸ (cf. tableau).

Initialement prévue au 1^{er} juillet 2018, l'extension du répertoire aux responsables publics locaux a été repoussée à deux reprises, la dernière fois en juin 2020 : tout d'abord au 1^{er} juillet 2021⁷⁹ et enfin au 1^{er} juillet 2022⁸⁰.

Ces reports entendent répondre à plusieurs risques associés à l'extension du répertoire aux collectivités locales, déjà identifiés par la Haute Autorité dans ses derniers rapports d'activité :

- une lisibilité moindre des informations déclarées sur le registre ;
- des obligations parfois disproportionnées qui pèseront sur certaines entités, en particulier les petites et moyennes entreprises et les associations locales. Ces dernières ne mènent souvent aucune action de représentation d'intérêts au niveau national mais peuvent régulièrement entrer en contact avec les élus et fonctionnaires de leurs territoires. Elles seront toutefois dans l'obligation, une fois le dispositif entré en vigueur, de mettre en œuvre les mêmes outils que les grandes entités déjà inscrites sur le registre ;
- une dispersion des moyens d'accompagnement, de conseil et de contrôle de la Haute Autorité envers les représentants d'intérêts.

77. Cf. p. 120

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

79. Article 65 de la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance

80. Article 26 de la loi n° 2020-734 du 17 juin 2020 relative à diverses dispositions liées à la crise sanitaire, à d'autres mesures urgentes ainsi qu'au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne

Faire évoluer le dispositif juridique d'encadrement des représentants d'intérêts :

- supprimer le critère d'initiative ;
- clarifier le champ des décisions publiques visées ;
- simplifier les seuils déclenchant une obligation d'inscription, en appréciant le seuil minimal de dix actions au niveau de la personne morale ;
- passer d'un rythme annuel à un rythme semestriel de déclaration d'activités ;
- préciser les informations à déclarer s'agissant de la fonction des responsables publics rencontrés ainsi que de la décision publique concernée lorsque celle-ci est identifiée ;
- adapter l'extension du répertoire aux collectivités territoriales (étude spécifique en cours de rédaction sur ce point).

HORIZON 2021**LA PUBLICATION D'UNE ÉTUDE
SUR L'EXTENSION DU REGISTRE
AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

Le président de la Haute Autorité a décidé de remettre au Parlement à l'été 2021 une étude réalisant à la fois un premier bilan de la mise en œuvre du répertoire des représentants d'intérêts au niveau national et de son efficacité, tout en évaluant l'impact de l'extension du dispositif aux collectivités territoriales. La Haute Autorité a pris contact avec plusieurs collectivités territoriales (avec un échantillon reflétant un équilibre institutionnel, géographique et politique) afin d'avoir une vision plus précise de la réalité du lobbying en leur sein et ainsi adapter ses propositions d'évolution du cadre juridique.

Ces recommandations pourront donc concerner, le cas échéant :

- un recentrage des responsables publics mentionnés à l'article 18-2 de la loi du 11 octobre 2013, passant notamment par un rehaussement des seuils de populations des collectivités territoriales ;
- une délimitation *ad hoc* des décisions visées par une action de représentation d'intérêts ;
- une identification des secteurs d'activités les plus à risque au niveau local et susceptibles d'être davantage visés par des actions de représentation d'intérêts.

**TABEAU RÉCAPITULATIF DES DÉCIDEURS PUBLICS CONCERNÉS
PAR LE RÉPERTOIRE DES REPRÉSENTANTS D'INTÉRÊTS**

Administrations, institutions et collectivités territoriales
Depuis 2017
Présidence de la République
Gouvernement
Parlement
Autorités administratives indépendantes et autorités publiques indépendantes
Administration centrale
À partir du 1^{er} juillet 2022
Administration centrale
Région
Département
Collectivité d'outre-mer
Ville de Paris
Commune de plus de 20 000 habitants
Commune de plus de 100 000 habitants
Commune de plus de 150 000 habitants
Établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 20 000 habitants ou dont le montant des recettes totales de fonctionnement est supérieur à 5 millions d'euros
Établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 100 000 habitants
Établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 150 000 habitants
Centre national de la fonction publique territoriale
Centre interdépartemental de gestion de la fonction publique territoriale de la petite et grande couronne de la région Île-de-France
Centre de gestion de la fonction publique territoriale assimilé à une commune de plus de 150 000 habitants

	Décideurs publics concernés
	Cabinet du Président de la République
	Membres du Gouvernement et leurs cabinets
	Parlementaires, cabinets des présidents des deux chambres, collaborateurs parlementaires, fonctionnaires des assemblées
	Directeurs généraux, secrétaires généraux, et leurs adjoints, membres des collèges et des commissions des sanctions
	Fonctionnaires nommés en conseil des ministres
	Fonctionnaires dont le niveau hiérarchique ou la nature des fonctions le justifient, nommés par décret en Conseil d'État (ex : chefs de service)
	Président du conseil régional, directeur de cabinet, directeur adjoint de cabinet et chef de cabinet, conseillers régionaux titulaires d'une délégation de fonction ou de signature, directeur général des services
	Président du conseil départemental, directeur de cabinet, directeur adjoint de cabinet et chef de cabinet, conseillers départementaux titulaires d'une délégation de fonction ou de signature, directeur général des services
	Présidents élus de l'exécutif et de l'assemblée territoriale, ainsi que leurs directeurs, directeurs adjoints et chefs de cabinet
	Maire, directeur de cabinet, directeur adjoint et chef de cabinet, adjoints au maire titulaires d'une délégation de fonction ou de signature, membres du Conseil de Paris titulaires d'une délégation de fonction ou de signature, directeur général des services, secrétaire général, secrétaire général adjoint, directeur général et directeur
	Maire, directeur de cabinet, directeur adjoint et chef de cabinet
	Maire, directeur de cabinet, directeur adjoint et chef de cabinet, adjoints au maire titulaires d'une délégation de fonction ou de signature
	Maire, directeur de cabinet, directeur adjoint et chef de cabinet, adjoints au maire titulaires d'une délégation de fonction ou de signature, directeur général des services, directeur général ou directeur des services des caisses de crédit municipal
	Président, directeur de cabinet, directeur adjoint et chef de cabinet
	Président, directeur de cabinet, directeur adjoint et chef de cabinet et chef de cabinet
	Président, directeur de cabinet, directeur adjoint et chef de cabinet et chef de cabinet, vice-présidents titulaires d'une délégation de fonction ou de signature
	Directeur général ou directeur des services
	Directeur général ou directeur des services
	Directeur général ou directeur des services

3

Une procédure de contrôle stabilisée mais limitée

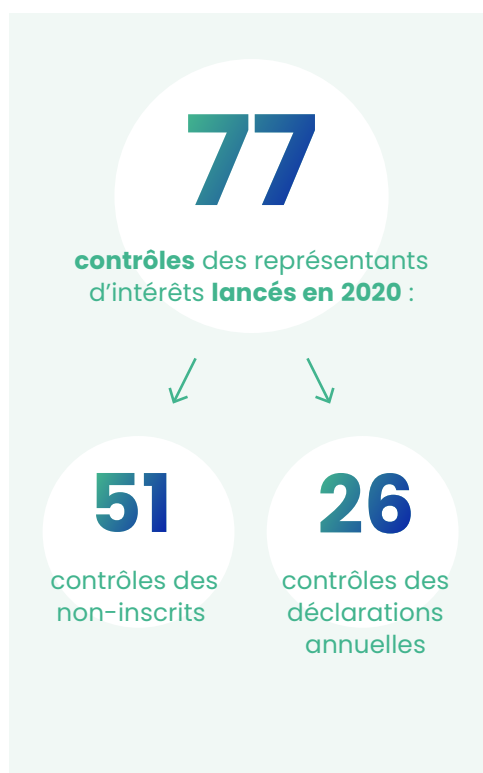
Afin de garantir la crédibilité et l'efficacité du registre des représentants en s'assurant que les informations mises à disposition de la société civile sont exhaustives, exactes et fiables, la Haute Autorité est dotée de prérogatives légales de contrôle⁸¹. Ce contrôle concerne à la fois les obligations déclaratives et déontologiques des représentants d'intérêts⁸².

La crise sanitaire a fortement impacté l'activité de contrôle des représentants d'intérêts. En effet, le délai de dépôt des déclarations d'activité concernant l'année 2019 ayant été reporté au 24 août 2020, les contrôles afférents ont été logiquement décalés.

Bilan général et chiffres clés du contrôle des représentants d'intérêts en 2020

Trois types de contrôles sont effectués s'agissant des représentants d'intérêts :

- le contrôle des non-inscrits : il s'agit de vérifier que les représentants d'intérêts remplissant les critères définis par la loi sont inscrits au répertoire ;
- le contrôle des déclarations annuelles d'activités avec un premier contrôle du dépôt de la déclaration après l'échéance légale, suivi de rappels automatiques par courriels, complété d'un contrôle au fond visant à vérifier l'exactitude et la complétude des informations déclarées ;
- le contrôle des obligations déontologiques : un seul contrôle a été mené en 2020.



⁸¹. Article 18-6 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique

⁸². Cf. Rapport d'activité 2019, p. 96-99



LA REPRÉSENTATION D'INTÉRÊTS PENDANT LA CRISE SANITAIRE

Les mesures sanitaires inédites mises en œuvre par les pouvoirs publics dès mars 2020 pour tenter d'enrayer l'épidémie ont eu des conséquences économiques et sociales très importantes, certains secteurs d'activités ayant été mis à l'arrêt pendant plusieurs mois. Dans ce contexte très incertain, les acteurs privés et publics se sont naturellement mobilisés pour défendre leurs intérêts (demandes d'aides économiques, propositions de relance, etc.) en intensifiant par conséquent leurs actions de lobbying.

Plusieurs constats peuvent être tirés de cette crise et quant à son impact sur la représentation d'intérêts :

- les activités d'influence des représentants d'intérêts ont majoritairement concerné des secteurs économiques touchés au premier plan : les transports (du fait de la fermeture des frontières terrestres et aériennes ainsi que des restrictions de déplacement imposées), la santé (financement de traitements innovants contre le Covid-19, disponibilité des vaccins, loi de financement de la sécurité sociale), mais aussi l'environnement et l'énergie ;
- le recours aux échanges dématérialisés entre responsables publics et représentants d'intérêts, notamment *via* des plateformes numériques telles que « Zoom » ou « Telegram », s'est accru au regard de la limitation des rencontres physiques, un « *e-lobbying* » amené à se pérenniser ;
- la crise ayant accentué le besoin de parler d'une seule voix afin de peser davantage, les organisations d'appartenance (fédérations professionnelles par exemple) sont devenues des interlocuteurs privilégiés dans une logique de concertation avec les responsables publics, provoquant une rationalisation des acteurs en présence.

L'issue du contrôle est proportionnelle au degré de gravité du manquement constaté. 77 contrôles ont été menés en 2020 et 46 contrôles étaient encore en cours au 31 décembre 2020 (en incluant les contrôles lancés en 2019).

Le taux de réponse des entités destinataires des courriers de contrôle est satisfaisant, dès lors qu'elles procèdent ensuite rapidement à une inscription sur le registre, à une modification de leur déclaration ou fournissent les pièces justificatives demandées.

Ce constat semble témoigner d'une bonne acceptabilité du registre par les représentants d'intérêts.

Le contrôle des non-inscrits

51 contrôles concernant des non-inscrits ont été lancés en 2020, 22 contrôles étant encore en cours au 31 décembre 2020 (en incluant ceux lancés en 2019). Ces contrôles ont abouti à 41 inscriptions sur le registre.

ISSUE DU CONTRÔLE



**Conformité :
classement**



**- Notification
des manquements
- Observations
- Mise en demeure
publique**



**Infraction pénale :
transmission au Parquet**

51

contrôles de non-inscrits
lancés en 2020



41

inscriptions sur le registre
suite à des contrôles
lancés en 2019 et 2020

TYPLOGIE DES ENTITÉS AYANT FAIT L'OBJET D'UN CONTRÔLE POUR NON-INSCRIPTION AU RÉPERTOIRE EN 2020



37 %
35 %
22 %
6 %

Sociétés commerciales
Associations et ONG
Organisations professionnelles/syndicats
Cabinets de conseil/consultants

Le contrôle des déclarations annuelles

Au 31 décembre 2020, malgré les nombreuses relances effectuées par les services de la Haute Autorité, 137 représentants d'intérêts inscrits sur le registre n'avaient pas communiqué tout ou partie des informations exigées par la loi. Cette liste est publiée sur le site Internet de la Haute Autorité et est régulièrement mise à jour, afin d'inciter les représentants d'intérêts à s'inscrire sur le registre.

En cas de méconnaissance des obligations déclaratives et/ou déontologiques, et à la suite de relances restées sans réponse, la Haute Autorité a la possibilité d'envoyer une notification de leurs manquements aux représentants d'intérêts, lesquels disposent d'un mois pour adresser leurs observations et/ou être entendus par les services. La Haute Autorité a fait usage de cette prérogative à 32 reprises en 2020. Cette phase contradictoire est suivie, à défaut d'une mise en conformité de l'entité, d'une mise en demeure pouvant être rendue publique, un dispositif jusque-là inutilisé. Enfin, après cette dernière étape, le dossier peut être transmis au procureur de la République si l'entité n'a pas régularisé sa situation.

En outre, 26 contrôles des déclarations annuelles ont été lancés en 2020, et 11 clôturés.

137

entités inscrites au 31 décembre 2020
sur **la liste des représentants d'intérêts
n'ayant pas communiqué tout
ou partie des informations**
exigées par la loi

32

notifications des **manquements
envoyées pour non-dépôt**
de déclaration d'activités

11

**contrôles clôturés
en 2020**

10

**ayant abouti
à des modifications
des déclarations
concernant :**

- des informations concernant l'identité des personnes chargées de la représentation d'intérêts (6)
- les fiches d'activités (8)
- les moyens alloués (6)*

1

**classement
sans suite
pour cause
de liquidation
judiciaire de
l'entité contrôlée**

*Certains contrôles ont abouti à des modifications de plusieurs catégories d'informations différentes

TYPOLOGIE DES ENTITÉS AYANT FAIT L'OBJET D'UN CONTRÔLE DE DÉCLARATION ANNUELLE D'ACTIVITÉS EN 2020



65 %	Sociétés commerciales
19 %	Organisations professionnelles/syndicats
8 %	Associations et ONG
4 %	Cabinets de conseil/consultants
4 %	Autres

Les outils de contrôle

Les contrôles de la Haute Autorité, concernant à la fois les non-inscrits sur le registre et les déclarations annuelles d'activités, sont initiés à la suite :

- d'un travail de veille des services, grâce à la presse spécialisée et à une analyse thématique par secteur d'activité ;
- de l'actualité politique, au travers d'une cartographie des acteurs impliqués dans un projet ou une proposition de loi par exemple ;

— de signalements : 3 ont été reçus en 2020 (un chiffre en forte baisse par rapport à 2019 mais justifiable au regard du contexte sanitaire) ; ces signalements ont tous fait l'objet de vérifications approfondies.

Les dispositifs internes de *reporting* et d'indicateurs ont également été perfectionnés afin d'anticiper les contrôles d'une année sur l'autre et de les rendre plus efficaces.

Un travail tout particulier a été mené sur le contrôle des moyens alloués aux actions de représentation d'intérêts (*cf. encadré*).



RAPPEL DE L'OBLIGATION DE DÉCLARATION DES MOYENS ALLOUÉS AUX ACTIONS DE REPRÉSENTATION D'INTÉRÊTS

À cet égard, le décret du 9 mai 2017 précise que « *constituent des dépenses consacrées aux actions de représentation d'intérêts (...), l'ensemble des moyens humains, matériels et financiers mobilisés, par le représentant d'intérêts* », pour mener ses activités de représentation d'intérêts. Ces dépenses doivent être mentionnées dans le cadre d'une liste de fourchettes, établie par arrêté du ministère de l'économie pris sur proposition de la Haute Autorité⁸³, réparties de la manière suivante :

- de 0 € à 10 000 € ;
- de 10 000 € à 25 000 € ;
- par tranches de 25 000 € entre 25 000 € et 100 000 € ;
- par tranches de 100 000 € entre 100 000 € et 1 000 000 € ;
- par tranches de 250 000 € entre 1 000 000 € et 10 000 000 € ;
- plus de 10 000 000 €

⁸³. Arrêté du 4 juillet 2017 fixant la liste de fourchettes prévue au 6° de l'article 3 du décret n° 2017-867 du 9 mai 2017 relatif au répertoire numérique des représentants d'intérêts

Dans le cadre de ce contrôle, les services de la Haute Autorité s'attachent à vérifier la sincérité de la tranche de dépense déclarée par chaque représentant d'intérêts, mais aussi du nombre d'employés dédiés à ces activités et de son chiffre d'affaires⁸⁴ (cf. tableau).

Moyens alloués aux activités de représentation d'intérêts	Détails
Montant des dépenses liées aux actions de représentation d'intérêt durant la période concernée	Frais liés à la rémunération des personnes chargées de la représentation d'intérêts : • rémunération totale annuelle • primes • cotisations salariales et patronales • remboursement des frais professionnels (frais de transport, d'hébergement et de restauration) Montant final obtenu en appliquant à cette rémunération de référence un pourcentage en lien avec l'activité de la personne chargée de la représentation d'intérêts
	Frais liés à l'organisation d'évènements
	Frais d'expertise
	Liberalités et avantages (cadeaux et invitations) accordés à des responsables publics dont la valeur est supérieure à 50€ TTC
	Achats de prestation auprès de sociétés de conseil ou de cabinets d'avocats
	Cotisations à des associations, syndicats et fédérations professionnelles : • au prorata de la part allouée à des dépenses de représentation d'intérêts
Nombre de personnes employées dans le cadre des activités de représentation d'intérêts	Personnes remplissant les critères fixés par la loi
Chiffre d'affaires réalisé en France durant la période concernée	Montant du chiffre d'affaires global réalisé en France

⁸⁴. Pour plus de précisions, se référer aux Lignes directrices de la Haute Autorité : <https://bit.ly/33Vdrc3>

Plusieurs difficultés ont toutefois été rencontrées dans le contrôle de ces moyens à l'image du calcul des cotisations à des associations, syndicats et fédérations professionnelles ou de l'évaluation du pourcentage final à retenir sur la rémunération des personnes chargées de la représentation d'intérêts au sein de l'entité. En effet ce dernier peut très fortement varier, d'au minimum 50 % (si la personne exerce une activité principale de représentation d'intérêts) à un calcul au cas par cas en fonction du temps passé à réaliser des actions de représentation d'intérêts (pour une activité régulière).

La Haute Autorité a également constaté, lors de ses contrôles, une tendance majoritaire, pour les personnes exerçant une activité de représentation d'intérêts à titre principal, à se placer dans la fourchette basse, en optant pour le pourcentage minimum de 50 %, sans aller au-delà. Ceux exerçant une activité régulière sont également plus à même de calculer les frais « action par action », posant dès lors problème, notamment pour les cabinets de conseil, dont les missions ne sont pas exclusivement tournées vers le lobbying et qui déclarent de fait des moyens très faibles. L'élaboration d'une grille de lecture plus exhaustive et plus claire permettrait de mieux déterminer le pourcentage à retenir aussi bien lorsque la personne exerce son activité de représentation d'intérêts de façon principale ou régulière.

Enfin, des zones d'ombre ont été identifiées, telles que la délégation d'activités de représentation d'intérêts par des cabinets de conseil pour le compte d'un client à un prestataire.

Des pouvoirs d'enquêtes limités qui gagneraient à être étendus

En matière de contrôle des représentants d'intérêts⁸⁵, la Haute Autorité possède :

- un pouvoir de contrôle sur pièces, qui implique la communication de toute information ou document utile et nécessaire à l'exercice de sa mission ;
- pour les manquements les plus graves, un pouvoir de contrôle sur place, sur autorisation du juge des libertés et de la détention, qui n'a encore jamais été mis en œuvre pour le moment.

Ces prérogatives d'enquête, à l'image de celles affectées au contrôle des responsables publics gagneraient à être précisées et étendues⁸⁶ en :

- précisant la procédure de contrôle sur place, prévue à l'article 18-6 de la loi du 11 octobre 2013 et à l'article 9 du décret du 9 mai 2017, afin d'assurer davantage de sécurité juridique pour les entités contrôlées et les suites du contrôle en prévoyant notamment la présence d'un officier de police judiciaire ;
- introduisant une sanction en cas d'entrave⁸⁷ aux fonctions dans le cadre des pouvoirs de contrôle sur pièces et sur place.

Le dispositif pourrait être enfin complété par l'introduction d'un régime de sanction administrative pour certains manquements simples, tels que le non-dépôt d'une déclaration d'activités après relances ou l'absence de réponse aux demandes de la Haute Autorité. La sanction pénale n'est pas nécessairement la plus adaptée dans de tels cas.

⁸⁵. Les prérogatives de contrôle en matière de représentants d'intérêts sont détaillées en p. 146

⁸⁶. Pour plus de précisions, cf. 149

⁸⁷. Cf. 151

4

Un accompagnement toujours soutenu des représentants d'intérêts

Afin d'accompagner au mieux les représentants d'intérêts dans le respect de leurs obligations déclaratives et déontologiques et ainsi assurer une meilleure appropriation du registre, les services de la Haute Autorité ont multiplié les actions de pédagogie et de sensibilisation. Cette mission fondamentale, au cœur de l'identité de la Haute Autorité, s'est révélée d'autant plus nécessaire que les mesures exceptionnelles liées à la crise sanitaire ont entraîné un report du délai de communication des déclarations d'activités des représentants d'intérêts, initialement prévu au 31 mars, au 24 août 2020.

Répondre aux interrogations juridiques des représentants d'intérêts

Les services de la Haute Autorité ont été pleinement mobilisés pour continuer à échanger avec les représentants d'intérêts et délivrer une expertise juridique adaptée à leurs enjeux. Les interrogations des déclarants peuvent porter tant sur l'appréhension d'une action de représentation d'intérêts que sur la déclaration des moyens alloués.

L'assistance téléphonique a été très sollicitée avec près de 1 332 appels traités (et ce malgré une fermeture pour raisons techniques pendant un mois en avril 2020 suite aux mesures de confinement) soit une moyenne de 121 appels par mois et un temps d'appel moyen de 7 minutes 17. Un pic d'appels a été atteint en septembre 2020 (*cf. graphique*), correspondant à la clôture de l'exercice déclaratif. Les échanges ont aussi lieu par courriels via l'adresse mail : repertoire@hatvp.fr.



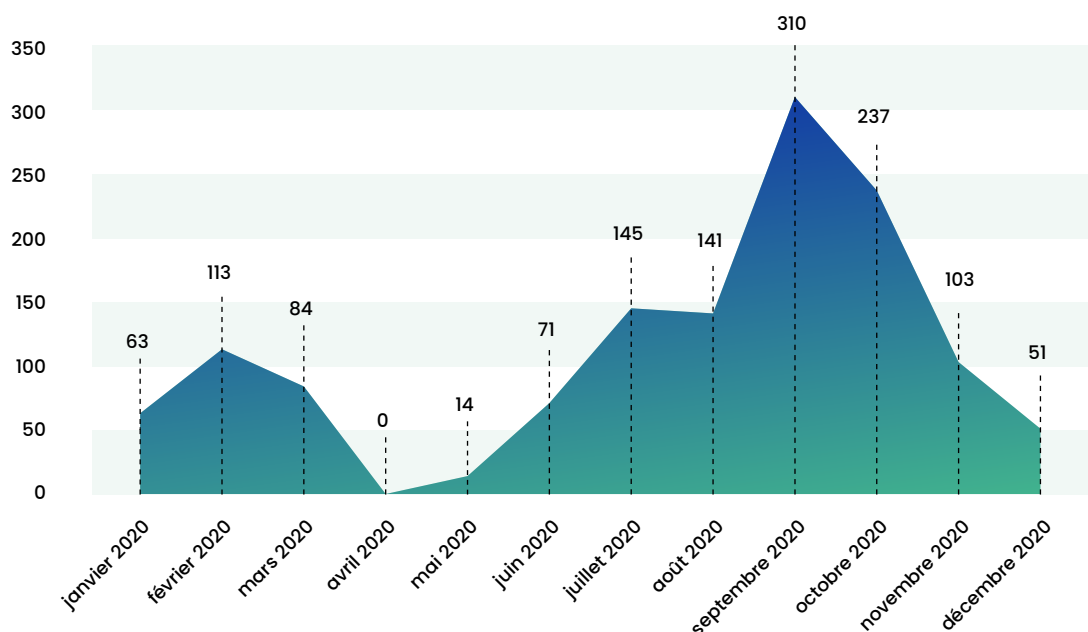
1 332

appels traités en 2020
sur l'assistance
téléphonique dédiée
aux représentants
d'intérêts

Consciente de la complexité juridique du dispositif, la Haute Autorité a centralisé, sur son site Internet, l'ensemble des ressources documentaires et des outils pratiques sur la représentation d'intérêts, directement accessibles dès la page d'accueil. Afin d'accompagner les représentants d'intérêts dans leurs déclarations d'activités, un document a été mis en ligne recensant la liste des responsables publics nommés en conseil des ministres à l'égard desquels une communication peut constituer une représentation d'intérêts⁸⁸.

⁸⁸. <https://bit.ly/3a9dkO2>

NOMBRE D'APPELS TRAITÉS SUR L'ASSISTANCE TÉLÉPHONIQUE DÉDIÉE AUX REPRÉSENTANTS D'INTÉRÊTS



Sensibiliser et former

Dans la lignée de la première journée d'information organisée en février 2019 à destination des représentants d'intérêts, la Haute Autorité a organisé le 6 février 2020 un nouvel « *Info day* » dédié au secteur associatif, qui représente en effet 23,5 % des entités inscrites sur le répertoire. Les associations manquent parfois d'informations sur le répertoire, ne se considérant souvent pas comme des représentants d'intérêts mais remplissant toutefois les critères légaux déclenchant une obligation d'inscription.

Après un rappel des obligations légales applicables aux associations réalisant des actions de représentation d'intérêts, une présentation des modalités pratiques d'inscription et de déclaration a été faite avec notamment une simulation d'inscription et de déclaration en ligne. Les différents types de contrôles ont ensuite été présentés aux participants avec un accent particulier mis sur les procédures de *reporting* à mettre en œuvre en interne pour justifier de la conformité de la structure

aux obligations légales. Cette matinée d'information s'est terminée par une table-ronde réunissant trois associations inscrites sur le registre : WWF France, Transparency International France et le Mouvement associatif.

La Haute Autorité a également participé à deux conférences organisées par les professionnels du secteur, parmi lesquelles la 7^e conférence annuelle « Directeur affaires publiques » en janvier, autour d'une table-ronde intitulée « Transparence et stratégie d'influence font-elles bon ménage ? ». Les agents de la Haute Autorité sont en outre intervenus à deux reprises au sein de cursus certifiants de formation continue (le Master Expertise conformité de l'Université Paris-Dauphine PSL et le Certificat affaires publiques, stratégie et influence de Sciences Po Paris).

Mises à jour du service de télédéclaration

La possibilité de désinscrire une entité directement depuis le téléservice « AGORA » a été développée. Désormais, un représentant d'intérêts ayant cessé ses activités peut demander sa désinscription du répertoire conformément aux dispositions législatives et réglementaires⁸⁹.

Cette possibilité est ouverte aux entités qui ne répondent plus à la définition d'un représentant d'intérêts de manière pérenne :

- soit que l'entité ait cessé ses activités (liquidation judiciaire, fusion acquisition, etc.) ;
- soit qu'elle ait cessé ses activités de représentation d'intérêts (changement d'objet social, restructuration, externalisation totale des activités de représentation d'intérêts) et qu'aucun employé, dirigeant ou membre ne réponde plus au critère de l'activité principale ou régulière déterminant si une personne morale est un représentant d'intérêts.

À défaut d'un abandon caractérisé de la qualité de représentant d'intérêts, c'est-à-dire lorsqu'une entité n'effectue temporairement plus de représentation d'intérêts, les services de la Haute Autorité recommandent de procéder à des déclarations indiquant une absence d'action de représentation d'intérêts sur la période.

La procédure de désinscription est traitée par les services de la Haute Autorité. Une attestation émanant du représentant légal de la structure doit être fournie, en mentionnant le motif de désinscription et la date effective de cessation.

Une fois la demande validée, l'entité est réputée désinscrite et la mention est portée sur la fiche publique de l'entité sur le répertoire des représentants d'intérêts, ainsi que la date de cessation et le motif. L'entité doit déclarer les actions de représentation d'intérêts et les moyens alloués à celles-ci jusqu'à la date effective de cessation.

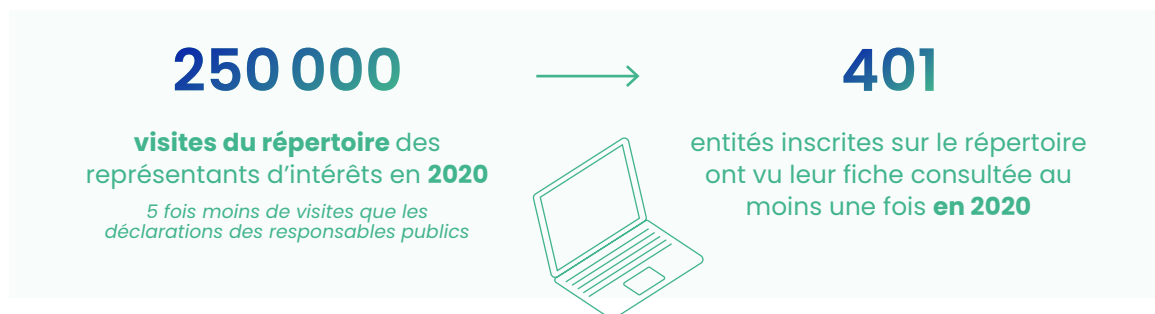
Les informations publiées sur le répertoire demeurent publiques pendant une durée de cinq ans, à l'exclusion de l'identité des personnes physiques mentionnées par l'entité, qui est supprimée.

⁸⁹. Au regard de l'article 6 du décret n° 2017-867 du 9 mai 2017 et de l'article 7 de la délibération n° 2017-236 du 20 décembre 2017 portant création du téléservice AGORA

5

Dynamiser l'utilisation du répertoire numérique des représentants d'intérêts

Le répertoire des représentants d'intérêts met à disposition des citoyens une multitude de données permettant de renforcer la transparence du processus normatif et de l'élaboration de la décision publique. Il reste cependant encore peu consulté, ce qui a conduit la Haute Autorité à mettre en place, en 2020, plusieurs actions destinées à dynamiser son utilisation.



Chiffres clés sur la consultation du répertoire

Les données de consultation du répertoire des représentants d'intérêts montrent que ce dispositif au service de la transparence de la décision publique demeure encore méconnu des citoyens. En effet, le répertoire a reçu 250 000 visites en 2020, contre 1 200 000 pour les déclarations d'intérêts et de patrimoine publiées des responsables publiées, soit cinq fois moins. Seules 18,3 % des entités inscrites ont vu leur fiche consultée au moins une fois.

La publication du code source du répertoire des représentants d'intérêts

Dans le cadre de son implication dans le Partenariat pour un Gouvernement ouvert (*Open Government Partnership*⁹⁰), la Haute Autorité s'est engagée à assurer une plus grande transparence des activités de représentation d'intérêts. Elle a ainsi publié en juin 2020 le code source du répertoire des représentants d'intérêts (dit code source « AGORA »⁹¹). Les représentants d'intérêts doivent en effet déclarer chaque année une série d'informations concernant leurs actions d'influence : leur identité, l'objet de leurs actions, les responsables visés, etc. Ils utilisent pour ce faire une application web nommée AGORA, conçue comme un téléservice pour les représentants d'intérêts. L'objectif de la mise en ligne du code source est de favoriser l'exploitation et la réappropriation de ces données par la société civile (journalistes, associations, citoyens).

90. Cf. p. 175

91. <https://bit.ly/3oGuqqc>

La mise en ligne d'outils numériques pédagogiques

La mission d'encadrement de la représentation d'intérêts de la Haute Autorité demeure encore méconnue du grand public, comme en témoigne le faible nombre de consultations du répertoire numérique, et ce alors même qu'il contient de nombreuses données, qui peuvent s'avérer précieuses pour les citoyens désireux d'en savoir davantage sur l'élaboration de la décision publique.

La Haute Autorité s'est associée dès 2018 à l'association Latitudes⁹² afin de créer un tableau de bord permettant de disposer d'une visualisation globale des données du répertoire des représentants d'intérêts et d'offrir des statistiques utiles aux citoyens. Elle rendra accessible d'ici l'été, depuis son site Internet, des *data visualisations* produites en temps réel à partir de ce tableau de bord. Les citoyens pourront ainsi visualiser les données déclarées par les représentants d'intérêts sous forme d'infographies et obtenir des informations sur le profil des représentants d'intérêts en France, le type d'actions qu'ils mènent, le profil des responsables publics concernés par leurs actions, les moyens qu'ils consacrent à la représentation d'intérêts ou encore le type de décisions publiques ciblées.

HORIZON 2021

UNE PLATEFORME NUMÉRIQUE DÉDIÉE AU LOBBYING

Dans la continuité de travaux amorcés en 2020, la Haute Autorité mettra également en ligne, en 2021, une plateforme numérique à visée pédagogique, dédiée au lobbying et destinée à remplir plusieurs objectifs :

- publier du contenu didactique sur le lobbying (rappel du cadre juridique et déontologique ; diversité des acteurs, etc.) ;
- rendre plus lisibles les données du répertoire et assurer ainsi la transparence de la décision publique, grâce aux outils de *data visualisations* et à des publications fréquentes (articles, notes thématiques) ;
- valoriser les propositions de la Haute Autorité en matière de représentation d'intérêts ;
- poursuivre l'engagement pris par la Haute Autorité dans le cadre du plan 2018-2020 du Partenariat pour un Gouvernement ouvert.

92. Cf. Rapport d'activité 2018, p.82



Renforcer les obligations de transparence des responsables publics

Si le répertoire des représentants d'intérêts constitue un outil précieux pour une plus grande transparence de l'empreinte normative, d'autres initiatives sont à encourager afin de parachever le dispositif, à l'image de la publication en *open data*, par les responsables publics, de leurs rencontres avec des représentants d'intérêts. Si des responsables publics français publient déjà, de manière volontaire, la liste de ces rencontres dans des formats ouverts, et donc facilement réutilisables⁹³, cette pratique demeure encore trop rare. L'obligation de publication des rencontres avec les représentants d'intérêts n'a pas vocation à s'appliquer à tous les responsables publics mais à ceux occupant des fonctions stratégiques (membres du Gouvernement, parlementaires rapporteurs sur un texte, présidents de commissions au sein des deux assemblées), à l'image de ce qui est déjà appliqué au niveau européen (membres de la Commission européenne et leurs collaborateurs ; président de commission, rapporteur et référent de chaque groupe parlementaire au Parlement). Cette publicité se justifie tout particulièrement, pour les parlementaires, lorsqu'un texte ou une disposition législative peut être précisément identifiée.

PROPOSITION N°7

Encourager, par étapes, la publicité en *open data* des rencontres des responsables publics (notamment les membres du Gouvernement, parlementaires, rapporteurs sur un texte, présidents de commissions au sein des deux assemblées) avec les représentants d'intérêts pour rendre plus transparentes leurs relations.

93. Cf. Rapport d'activité 2019, p. 106-107

Partie 5

Pouvoirs de contrôle
et moyens d'enquête
de la Haute Autorité

1

Les moyens d'enquête actuels
de la Haute Autorité

—

page 145

2

Renforcer ses pouvoirs d'enquête

—

page 149

3

Doter la Haute Autorité d'un pouvoir
de sanction administrative pour plus
d'effectivité de ses décisions

page 154

Depuis les lois du 11 octobre 2013, le législateur a régulièrement confié de nouvelles missions à la Haute Autorité, tout en veillant à la munir des moyens adéquats. Dans certains domaines, le renforcement de ces prérogatives garantirait une action sensiblement plus efficace en matière de prévention des infractions à la probité. L'octroi de pouvoirs de contrôle et d'enquête supplémentaires, proportionnés aux buts poursuivis, apparaît d'autant plus justifié que la Haute Autorité se trouve souvent en recul vis-à-vis d'autres autorités administratives indépendantes, notamment en matière de sanction administrative ou de droit de communication.

1

Les moyens d'enquête actuels de la Haute Autorité

Afin de contrôler les obligations déclaratives et déontologiques des responsables publics et des représentants d'intérêts, la Haute Autorité est dotée, par la loi, de certaines prérogatives d'enquête.

L'exercice de ces prérogatives est proportionné à la finalité poursuivie : les diverses demandes de documentation ou d'information sont ainsi subordonnées à une exigence de nécessité. L'accès à certaines bases de données est par ailleurs conditionné par une habilitation des agents de la Haute Autorité.⁹⁴

L'étendue des pouvoirs d'investigation dont dispose la Haute Autorité varie également selon les acteurs qu'ils concernent. Ainsi par exemple, le régime de contrôle des obligations déclaratives est proportionné aux risques auxquels sont exposées les fonctions visées : la Haute Autorité dispose de davantage de pouvoirs d'enquête s'agissant des responsables publics entrant dans le champ de la loi du 11 octobre 2013 que pour les agents publics assujettis à l'obligation de transmission d'une déclaration de patrimoine ou d'intérêts au titre de la loi du 13 juillet 1983, ce qui peut se comprendre par la nécessité d'assurer une plus grande exemplarité des personnes qui sont le plus exposées à raison des responsabilités qu'elles exercent.

En 2020, la Haute Autorité a réalisé un important travail de cartographie, parmi les États membres de l'Union européenne, des autorités intervenant dans le même périmètre d'action en matière d'intégrité publique et de leurs prérogatives respectives. Le résultat de ces recherches sera disponible sur le site Internet de la Haute Autorité.

⁹⁴. Article R135 ZG-1 du livre des procédures fiscales

Le tableau ci-dessous offre une vue d'ensemble des pouvoirs et moyens dévolus à la Haute Autorité, en l'état actuel du droit, pour l'exercice de ses différentes missions relatives au contrôle de l'intégrité des responsables et agents publics, ainsi qu'à l'encadrement de la représentation d'intérêts.

Contrôle du respect des obligations déclaratives des responsables publics (au titre de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013)	Contrôle du respect des obligations déclaratives des agents publics (au titre de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983)	Avis déontologiques rendus aux responsables publics (au titre de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013)	Avis déontologiques rendus aux agents publics (au titre de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983)	Contrôle des obligations déontologiques et déclaratives incombant aux représentants d'intérêts
Demander toute explication et tout document	Demander toute explication	Demander toute explication et tout document	Demander au fonctionnaire ou à l'autorité dont il relève toute information ou tout document	Se faire communiquer, sur pièces, toute information ou tout document
Entendre ou consulter toute personne dont le concours serait utile		Entendre ou consulter toute personne dont le concours serait utile	Entendre ou consulter toute personne dont le concours serait utile	Effectuer des vérifications sur place
Demander au déclarant sa déclaration d'impôts sur le revenu ; et éventuellement, celle de son/sa conjoint(e)	Demander au déclarant sa déclaration d'impôts sur le revenu ; et éventuellement, celle de son/sa conjoint(e)		Recueillir auprès des personnes publiques et privées toute information	
Demander à la DGFiP l'exercice de son droit de communication à l'égard d'administrations tierces (pour les déclarations de patrimoine uniquement)	Demander à la DGFiP l'exercice de son droit de communication à l'égard d'administrations tierces (pour les déclarations de patrimoine uniquement)		Demander toute explication ou tout document justifiant du respect d'un avis au cours d'un délai de 3 ans	
Demander des informations à la DGFiP (pour les déclarations de patrimoine uniquement)	Demander des informations à la DGFiP (pour les déclarations de patrimoine uniquement)			
Accéder aux bases de données Patrim, FICOBA, FICOVIE et BNDP (pour les déclarations de patrimoine uniquement)*	Accéder aux bases de données Patrim, FICOBA, FICOVIE et BNDP (pour les déclarations de patrimoine uniquement)			

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

La Haute Autorité dispose également de la capacité d'effectuer des contrôles sur place, dans les locaux professionnels des représentants d'intérêts, sur autorisation du juge des libertés et de la détention. Elle garantit la confidentialité des documents et informations dont elle prendrait connaissance à

cette occasion⁹⁵. Comparativement à d'autres autorités administratives indépendantes, les pouvoirs de contrôle de la Haute Autorité sont limités. De même, elle ne dispose d'aucun pouvoir de sanction propre qui lui permettrait de sanctionner d'elle-même les manquements dont elle prendrait connaissance.

Les pouvoirs d'enquête – Comparaison avec d'autres autorités administratives et publiques indépendantes françaises

AAI	Pouvoir de copie	Pouvoir de saisie	Fouille informatique	Possibilité de procéder à des scellés	Possibilité de réaliser des auditions sur place	Pouvoir de sanction administrative
Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse	✓	✓	✓	✓*	✓	✓
Commission nationale de l'informatique et des libertés	✓	✗	✓	✗	✓**	✓
Autorité de régulation des transports	✓	✓	✓	✓*	✓	✓
Haute Autorité pour la transparence de la vie publique	✗	✗	✗	✗	✗	✗

*Dans certaines conditions exceptionnelles

**Uniquement sur convocation préalable

95. Article 18-6 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013



2

Renforcer les pouvoirs d'enquête de la Haute Autorité

Les moyens d'enquête de la Haute Autorité ont évolué au fil des années : depuis 2017 par exemple, certains agents bénéficient d'un accès direct à plusieurs bases de données patrimoniales qui leur a permis de renforcer leur contrôle dans ce domaine⁹⁶. Des progrès sont encore envisageables pour permettre à la Haute Autorité d'accomplir ses missions de façon plus efficace.

Par l'octroi d'un droit de communication autonome

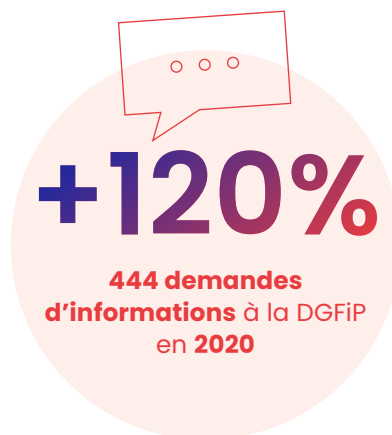
L'activité de contrôle des services de la Haute Autorité s'accompagne d'échanges constants avec les déclarants, dans le respect du principe de la contradiction : c'est la raison pour laquelle ceux-ci ont l'opportunité, à toutes les étapes du contrôle, de fournir les éléments manquants.

En parallèle, lorsque les besoins du contrôle impliquent de réunir des éléments d'information détenus par d'autres entités – établissements bancaires ou financiers, administrations... –, la Haute Autorité peut, en vertu de l'article 6 de la loi du 11 octobre 2013, demander à l'administration fiscale d'exercer pour son compte le droit de communication dont elle bénéficie. La direction générale des finances publiques (DGFIP), à laquelle sont adressées ces demandes, dispose d'un délai de soixante jours pour transmettre à la Haute Autorité les informations obtenues auprès d'administrations tierces ou d'acteurs privés. Cette faculté est utilisée dans le cadre du contrôle des déclarations de situation patrimoniale, afin de vérifier les éléments déclarés.

La Haute Autorité fait valoir depuis plusieurs années dans ses rapports d'activité tous les avantages que présenterait l'obtention d'un droit de communication autonome, pour l'exercice duquel elle n'aurait plus besoin de solliciter l'administration fiscale. Une telle prérogative, dont l'exercice ne serait plus limité au seul contrôle des déclarations de patrimoine mais étendu à l'ensemble de ses missions de contrôle des déclarations, lui permettrait d'émettre directement des demandes d'informations auprès d'acteurs variés : établissements bancaires et financiers, compagnies d'assurance, administrations de l'État et des collectivités territoriales, mais aussi établissements publics.

⁹⁶. Décret n° 2017-19 du 9 janvier 2017 relatif aux modalités de désignation et d'habilitation des agents de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique autorisés à consulter le traitement automatisé dénommé « Estimer un bien » (Patrim), le fichier national des comptes bancaires (FICOBA), le fichier des contrats de capitalisation et d'assurance vie (FICOVIE) et le traitement automatisé d'informations nominatives dénommé « Base nationale des données patrimoniales » (BNDP), modifiant l'article R. 135 ZG-1 du livre des procédures fiscales

Cette intermédiation induit un allongement important des délais de contrôle de la Haute Autorité. En 2020, le nombre de demandes d'informations adressées à la DGFIP a d'ailleurs considérablement augmenté (+ 120 %)⁹⁷ et aura inévitablement eu des effets sur le travail des services, tant au sein de la Haute Autorité qu'au sein de la DGFIP.



LE DROIT DE COMMUNICATION D'AUTRES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES INDÉPENDANTES

Un certain nombre d'autorités administratives disposent déjà d'un droit de communication autonome, au périmètre plus ou moins élargi.

Les agents de l'Autorité de la concurrence peuvent ainsi « *accéder à tout document ou élément d'information détenu par les services et établissements de l'État et des autres collectivités publiques* »⁹⁸ ; de même que le service Tracfin, chargé de la lutte contre la fraude fiscale, le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, dans des proportions encore plus larges⁹⁹. Le Défenseur des droits peut, quant à lui, « *recueillir sur les faits portés à sa connaissance toute information qui lui apparaît nécessaire* »¹⁰⁰, sous réserve du respect de certaines formes de secret (médical, de défense nationale...).

97. Cf. p. 88

98. Article L. 450-7 du code de commerce

99. Article L. 561-27 du code monétaire et financier

100. Article 20 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits

S'agissant de la Haute Autorité, un droit de communication élargi serait justifié par la nature même de ses missions : contrairement à la plupart des autorités administratives indépendantes, elle connaît en premier lieu de la situation d'individus, qu'ils soient élus, responsables publics ou fonctionnaires. Or, ceux-ci sont mobiles, travaillant tour à tour dans les secteurs public et privé, et l'information qui les concerne est par essence disséminée.

Enfin, rien ne s'oppose à l'obtention d'une telle prérogative, dans la mesure où le Parlement en avait déjà prévu l'octroi dans le cadre de la loi du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique. À cette occasion, les parlementaires avaient souligné à quel point le bénéfice d'un droit de communication serait propre à affermir l'indépendance de la Haute Autorité dans l'exécution de ses missions.

Si le Conseil constitutionnel a déclaré l'article 9 de la loi non conforme à la Constitution¹⁰¹, il ne s'est pas fondé sur la constitutionnalité de ce droit lui-même, mais sur le champ matériel de son exercice¹⁰². Le Conseil constitutionnel a en effet estimé que tel que le dispositif était défini, la Haute Autorité pouvait obtenir des données de connexion détenues par les opérateurs de télécommunications, sans que cette faculté ait été assortie de garanties suffisantes en matière de protection de la vie privée. Or, comme le formulait déjà la Haute Autorité en 2017¹⁰³, ces informations ne lui sont d'aucune utilité dans le cadre de ses missions de contrôle. Une délimitation précise des tiers auprès desquels ce droit de communication pourrait s'exercer, strictement justifiée par les nécessités de contrôle et excluant donc les opérateurs de télécommunication, serait de nature à répondre aux motifs du Conseil constitutionnel. De plus, l'exercice de ce droit se ferait sous le contrôle du juge administratif.

PROPOSITION N° 8

Permettre à la Haute Autorité d'exercer directement un droit de communication auprès des établissements bancaires ou financiers, des entreprises d'assurance ou de réassurance, des administrations, des collectivités territoriales et de toute personne chargée d'une mission de service public pour l'ensemble de ses missions de contrôle.

Par l'introduction d'une sanction visant l'obstruction aux actions de contrôle des représentants d'intérêts menées par les agents de la Haute Autorité

En créant un répertoire numérique ayant vocation à porter à la connaissance du grand public les interactions entre responsables publics et représentants d'intérêts, la loi du 9 décembre 2016, dite « Sapin II », a assujéti ces derniers à un corpus d'obligations déclaratives et déontologiques. Dès lors qu'ils remplissent les critères définis par la loi, les représentants d'intérêts sont tenus de s'inscrire sur le répertoire et d'y déclarer leurs actions de lobbying sur une base annuelle. Ils sont également tenus de respecter les obligations déontologiques qui encadrent leur pratique¹⁰⁴.

¹⁰¹. Celui-ci, en supprimant la médiation de l'administration fiscale, octroyait *de facto* à la Haute Autorité un droit de communication autonome.

¹⁰². Cons. const., 8 septembre 2017, déc., n° 2017-752 DC

¹⁰³. Cf. Rapport d'activité 2017, p. 68 et 69.

¹⁰⁴. Article 18-5 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013

Afin de s'assurer qu'ils respectent ces obligations, la Haute Autorité est habilitée à réaliser des contrôles sur pièces, en se faisant communiquer par les représentants d'intérêts visés « *toute information ou tout document nécessaire à l'exercice de sa mission* », et peut conduire « *des vérifications sur place dans les locaux professionnels des représentants d'intérêts* »¹⁰⁵. Ce second type de contrôle est subordonné à l'autorisation du juge des libertés et de la détention du tribunal judiciaire de Paris, et se déroule dans les conditions prévues par le décret du 9 mars 2017¹⁰⁶.

Outre l'absence de précisions quant aux modalités d'exécution de ces vérifications sur place, soulignée dans de précédents rapports

d'activité¹⁰⁷, la Haute Autorité constate que les contrôles qu'elle est en mesure de mener ne sont pas soutenus par un dispositif contraignant. De fait, aucune sanction n'est prévue en cas d'entrave aux contrôles menés par les agents de la Haute Autorité, sur pièces ou sur place : autrement dit, rien ne viendrait sanctionner le refus, par un représentant d'intérêts contrôlé, de transmettre les pièces demandées à la Haute Autorité, ou de lui permettre l'accès à ses locaux. Dans un avis sur le projet de la future loi Sapin II, rendu le 24 mars 2016, le Conseil d'État avait pourtant soutenu la création d'un délit d'entrave¹⁰⁸ (cf. encadré).



AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT, RENDU LE 24 MARS 2016

« Le Conseil d'État a enfin estimé nécessaire de prévoir dans le projet de loi un délit d'entrave au contrôle de la Haute Autorité à l'égard des personnes tenues de s'inscrire au répertoire en raison de leur activité de représentant d'intérêts. À défaut d'un tel délit, le pouvoir de contrôle sur pièces et sur place de l'autorité serait susceptible d'être regardé comme conférant un pouvoir coercitif aux agents de l'autorité de contrôle, et par suite de nature à méconnaître la liberté proclamée par l'article 2 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789, qui implique le droit au respect de la vie privée et, en particulier, de l'inviolabilité du domicile. »

¹⁰⁵. Article 18-6 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013

¹⁰⁶. Articles 9 et suivant du décret n° 2017-867 du 9 mai 2017

¹⁰⁷. Cf. Rapport d'activité 2019, p. 103 – 104

¹⁰⁸. Conseil d'État, avis n° 391.262 du 24 mars 2016

Cette situation, source d'insécurité juridique, demeure une exception dans le paysage des autorités administratives indépendantes investies de pouvoirs d'enquête et de contrôle. Pour la majorité d'entre elles, l'obstruction aux contrôles constitue une infraction pénale susceptible d'une peine d'emprisonnement et d'une amende. Dans certains cas, une sanction administrative décidée par l'autorité administrative elle-même, se substitue ou s'ajoute au délit d'entrave.

PROPOSITION N° 9

Dans le cadre du contrôle des obligations déclaratives et déontologiques des représentants d'intérêts, introduire une sanction administrative d'entrave aux missions des agents de la Haute Autorité.

Existence d'une sanction administrative ou pénale en cas d'entrave aux contrôles et enquêtes des agents – Comparaison avec d'autres autorités administratives et publiques indépendantes françaises

Autorité des marchés financiers	Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse	Commission nationale de l'informatique et des libertés	Autorité de la concurrence	Autorité de régulation des transports	Autorité nationale des jeux
✓	✓	✓	✓	✓	✓
Sanction pénale 2 ans d'emprisonnement et 300 000 euros d'amende Sanction administrative Non-pécuniaire (blâme, avertissement...) ou pécuniaire (pouvant aller jusqu'à 100 millions d'euros dans certains cas)	Sanction pénale Trois mois d'emprisonnement et/ou 30 000 euros d'amende en cas d'entrave non-justifiée ou de refus de produire ou communiquer les documents demandés*	Sanction pénale Un an d'emprisonnement et 15 000 euros d'amende	Sanction pénale 2 ans d'emprisonnement et 300 000 euros d'amende Sanction administrative Non-pécuniaire (blâme, avertissement...) ou pécuniaire (pouvant aller jusqu'à 100 millions d'euros dans certains cas)	Sanction administrative Non pécuniaire (interdiction temporaire d'accès au réseau) ou pécuniaire (pouvant aller jusqu'à 3 % du chiffre d'affaires hors taxes ou un plafond de 150 000 euros)	Sanction administrative Sanction pécuniaire d'un montant ne pouvant excéder 100 000 euros

Le régime de sanction administrative apparaît d'ailleurs comme le plus efficace au regard de la nature de l'entrave et de la pluralité des entités réalisant des actions de représentation d'intérêts – acteurs associatifs, cabinets de conseil ou organisations professionnelles de tailles diverses. Si, comme il est proposé ci-après, la Haute Autorité est dotée d'un tel régime, il pourrait être utilement harmonisé et permettre ainsi de sanctionner d'autres manquements (absence de réponse aux courriers de contrôle, non-inscription au répertoire).

* Voir néanmoins, sur la superposition de sanctions administrative et pénale, la décision n° 2021-892 QPC rendue par le Conseil constitutionnel le 26 mars 2021.

3

Doter la Haute Autorité d'un pouvoir de sanction administrative pour plus d'effectivité de ses décisions

Ni les lois du 11 octobre 2013, ni celles qui ont suivi, n'ont prévu l'exercice par la Haute Autorité d'un pouvoir de sanction administrative consistant en la possibilité d'infliger, par une décision unilatérale, *« une peine sanctionnant une infraction aux lois et règlements »*¹⁰⁹.

Une sanction pénale parfois inadaptée aux manquements qu'elle constate

La Haute Autorité propose depuis plusieurs années que lui soit conféré un pouvoir de sanction propre qui lui permettrait d'assurer une meilleure conformité des responsables publics et des représentants d'intérêts à leurs obligations déclaratives.

D'autres autorités administratives indépendantes, telles que l'Autorité de la concurrence, l'Autorité nationale des jeux ou la Commission de régulation de l'énergie disposent d'un pouvoir de sanction administrative.

À défaut, la loi du 11 octobre 2013 prévoit plusieurs sanctions pénales venant punir le non-respect des obligations incombant aux responsables publics et aux représentants d'intérêts : déclarations d'intérêts et de situation patrimoniale exhaustives, exactes et sincères, déclarations d'activités au répertoire des représentants d'intérêts, obligations déontologiques des représentants d'intérêts, et déférence aux injonctions de la Haute Autorité.

Néanmoins, la nature même de certains de ces manquements rend la sanction pénale partiellement inappropriée. Parmi celles-ci, le non-respect des obligations déclaratives se prêterait particulièrement à une modification de la réponse répressive.

¹⁰⁹. CE, étude, *Les pouvoirs de l'administration dans le domaine des sanctions*, 1995

Sanctions pénales applicables en cas de non-respect de l'obligation de dépôt d'une déclaration d'intérêts, de situation patrimoniale ou d'activités de lobbying.

Responsables publics	
Manquement	Sanction applicable
Non-dépôt de la déclaration d'intérêts ou de situation patrimoniale	3 ans d'emprisonnement 45 000 euros d'amende À titre de peine complémentaire, interdiction des droits civiques et d'exercice d'une fonction publique
Représentants d'intérêts	
Manquement	Sanction pénale
Non-inscription et non-déclaration au répertoire numérique	1 an d'emprisonnement 15 000 euros d'amende

Dans la pratique, lorsque la Haute Autorité constate qu'un responsable public ou qu'un représentant d'intérêts n'a pas transmis sa déclaration – d'intérêts ou de patrimoine, au titre de l'article 4 de la loi du 11 octobre 2013, ou d'activités de lobbying, au titre de l'article 18-3 de la même loi –, elle engage des échanges afin que celui-ci remplisse son obligation. Elle peut aussi, pour certains déclarants en particulier, émettre une injonction qu'elle peut choisir de rendre publique¹¹⁰. Ce n'est qu'au terme de cette phase d'échanges et éventuellement d'injonction, et lorsque le manquement perdure, qu'elle transmet le dossier au parquet compétent ; ce dernier détermine alors les suites à y donner.

Mais dans le cas de la Haute Autorité, les sanctions pénales sont souvent inadaptées aux faits qu'elles viennent réprimer : l'absence de dépôt d'une déclaration exige notamment une réponse rapide afin de mettre la Haute Autorité en mesure de répondre à sa mission d'intérêt général de transparence et de contrôle de la probité, et le caractère « sériel » de ce type de manquement fait porter une charge disproportionnée sur l'autorité judiciaire. De plus, si

les peines peuvent apparaître lourdes pour les personnes physiques, elles peuvent être regardées comme insuffisamment dissuasives pour les personnes morales.

À l'inverse, la sanction administrative, mieux proportionnée à la nature du manquement, pourrait être prononcée dans des délais raccourcis propres à renforcer son caractère dissuasif. Le manquement à l'obligation déclarative est d'autant plus facile à apprécier que la matérialité des faits est établie par la simple constatation du non-dépôt de la déclaration due. De cette façon, la Haute Autorité serait en mesure d'infliger elle-même une sanction au déclarant qui, au terme d'une période de relances et d'échanges infructueuse, n'aurait pas transmis sa déclaration. La publicité de la sanction, qui pourrait le cas échéant accompagner cette dernière, renforcerait son effectivité. Enfin, l'existence même d'une sanction pouvant être infligée à moyen terme serait de nature à améliorer les taux de dépôt de déclaration initiaux, impliquant en retour une réduction du travail de relance mené par les agents de la Haute Autorité et, par conséquent, une importante économie de moyens humains.

¹¹⁰. Paragraphe V de l'article 4 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013

L'exercice d'un pouvoir de sanction administrative

L'exercice d'un pouvoir de sanction administrative par les autorités administratives indépendantes est soumis à un régime juridique strict, co-construit par les jurisprudences constitutionnelle et administrative qui assurent la préservation, au bénéfice des personnes susceptibles de faire l'objet d'une sanction, d'un certain nombre de garanties juridiques découlant notamment du droit à un procès équitable.

Le respect de ces garanties impliquerait pour la Haute Autorité des évolutions structurelles conséquentes. Tout particulièrement, le respect des principes d'indépendance et d'impartialité tout au long de la procédure de sanction nécessiterait des aménagements institutionnels propres à assurer la séparation des différentes fonctions constitutives de cette procédure, de l'engagement des poursuites au prononcé de la sanction, en passant par l'instruction contradictoire du dossier.

Plusieurs modalités d'organisation, observables dans le paysage des autorités administratives indépendantes françaises, sont envisageables. La première modalité consiste à confier chaque fonction – de poursuite, d'instruction et de sanction – à des entités organiquement distinctes. Elle suppose donc la création d'un organe tiers – comité ou commission –, investi du pouvoir de sanction (l'Autorité des marchés financiers et l'Autorité nationale des jeux sont structurées ainsi).

La seconde modalité consiste en une séparation dite fonctionnelle, qui permet aux mêmes organes d'exercer plusieurs fonctions. Cette organisation peut passer par une partition du collège de l'autorité et la création de deux formations restreintes auxquelles sont respectivement attribuées les fonctions de poursuite et de sanction (c'est le cas par exemple de la CNIL ou de l'ARCEP). Elle peut également se réaliser par une répartition des fonctions entre les services d'instruction, placés sous l'autorité d'un rapporteur général indépendant, et le collège de l'autorité, investi de la fonction de sanction (c'est le cas de l'Autorité de la concurrence ou

du CSA) : dans cette configuration, l'exercice d'une faculté d'auto-saisine, le cas échéant, est partagé par les deux organes.

Au vu de sa structure actuelle, la Haute Autorité pourrait se voir dotée d'une commission des sanctions distincte et organiquement indépendante de son collègue. Le président de la Haute Autorité serait investi de l'opportunité de saisir la commission des sanctions et, par-là, de la fonction d'engagement des poursuites. Cette commission qui, afin de ne pas susciter de pesanteur excessive pourrait être composée de trois membres, serait assistée dans ses missions par des rapporteurs extérieurs, chargés de l'instruction contradictoire des dossiers. Une telle séparation organique des fonctions, conforme à la jurisprudence administrative comme constitutionnelle, garantirait un dispositif clair, efficient et sûr.

L'exercice de cette prérogative aurait vocation à s'inscrire dans la même perspective d'échanges et d'accompagnement qui guide le reste des missions de la Haute Autorité.

PROPOSITION N° 10

Doter la Haute Autorité d'un pouvoir propre de sanction administrative dans les situations de non dépôt d'une déclaration par un responsable public ou d'une déclaration d'activités par un représentant d'intérêts.

DANS QUELLES CONDITIONS LA HAUTE AUTORITÉ POURRAIT-ELLE EXERCER UN POUVOIR DE SANCTION ADMINISTRATIVE ?

Pour quels déclarants ?

- Les responsables publics élus ou non élus assujettis à une obligation de déclaration de patrimoine et/ou d'intérêts au titre des articles 4 et 11 de la loi du 11 octobre 2013, à l'exception des représentants français au Parlement européen et des députés et sénateurs français, à raison du principe de séparation des pouvoirs.
- Les représentants d'intérêts inscrits au répertoire et assujettis à une obligation de déclaration annuelle de leurs activités de lobbying, au titre de l'article 18-3 de la loi du 11 octobre 2013.

Selon quelle procédure ?

Une procédure progressive, au cours de laquelle le déclarant aurait à tout moment la possibilité de se mettre en conformité et d'échanger avec les services de la Haute Autorité, pourrait être envisagée. Un premier rappel formel aux obligations déclaratives serait d'abord adressé aux déclarants en défaut de dépôt. Si ce rappel ne devait pas être suivi d'une mise en conformité, le président de la Haute Autorité pourrait prendre une mise en demeure de déposer la déclaration due, sous un certain délai. C'est seulement au terme de ces deux phases préliminaires et en cas de persistance du manquement déclaratif, que le président de la Haute Autorité pourrait saisir la commission des sanctions, laquelle, au terme de l'instruction contradictoire menée par un rapporteur, déciderait ou non d'infliger une sanction ainsi que le contenu de celle-ci.

Pour quelles sanctions ?

- Les responsables publics étant sanctionnés à titre personnel, une sanction pécuniaire d'un montant maximum fixé par le législateur, dont l'infliction pourrait être rendue publique, permettrait d'améliorer sensiblement la conformité aux obligations déclaratives. Il reviendrait à la commission des sanctions d'en moduler le quantum au regard de la gravité du manquement, de la situation du déclarant et des circonstances ayant pu intervenir en l'espèce et expliquer un manquement.
- Les représentants d'intérêts pouvant être des personnes morales tout autant que des personnes physiques, aux situations financières foncièrement différentes, la définition du contenu de la sanction par le législateur devra trouver une voie médiane, propre à assurer un traitement équitable des différents acteurs pouvant faire l'objet d'une sanction.

Partie 6

Partager l'expertise
de la Haute Autorité
à l'étranger : les relations
internationales

1

Une action résolument tournée vers l'Union européenne : le projet d'organe éthique européen

—

page 161

2

Des réflexions avancées au niveau international sur l'encadrement du lobbying

—

page 163

3

La poursuite d'échanges de bonnes pratiques

page 166

4

Une activité multilatérale soutenue malgré la situation sanitaire

—

page 170

5

Les engagements du « Partenariat pour un Gouvernement ouvert »

—

page 175

Si la crise sanitaire a fortement joué sur l'activité internationale de la Haute Autorité, celle-ci a répondu à l'enjeu majeur que constitue la diffusion d'une culture de l'intégrité sur la scène internationale, notamment en partageant son expertise et en participant à l'échange de bonnes pratiques au sein des organisations internationales et des réseaux.

Participation à

7

**conférences
internationales**

482

abonnés à la **lettre
internationale**
de la Haute Autorité

10

délégations
étrangères

Publication de

2

**études
internationales**
sur le lobbying et l'*open
data* en matière
d'intégrité publique

Une action résolument tournée vers l'Union européenne : le projet d'organe éthique européen

La Haute Autorité s'est attachée, en 2020, à poursuivre les échanges avec les institutions et pays européens afin de partager son expertise en matière d'intégrité publique, dans un contexte de réforme du cadre éthique européen.

Contexte

À la suite des élections européennes qui ont eu lieu en mai 2019, les nominations contestées de commissaires européens et le risque de conflits d'intérêts de certains eurodéputés ont suscité de nombreux débats. L'hétérogénéité et la faiblesse des dispositifs en place pour prévenir les conflits d'intérêts au sein de chaque institution ont notamment été révélées¹¹¹.

La création d'un organe indépendant dédié au respect des règles éthiques pour toutes les institutions européennes est depuis discutée. Cette autorité indépendante, souhaitée par la présidente de la Commission européenne, Ursula von der Leyen, est soutenue par plusieurs groupes politiques européens, ainsi que par le Président de la République, qui s'est déclaré favorable à la création « *d'une Haute Autorité pour la transparence de la vie publique européenne* ».

De nombreux échanges entre la Haute Autorité et les institutions européennes

Dans la lignée des débats amorcés en 2019 sur le cadre d'intégrité européen, la Haute Autorité a poursuivi sa coopération stratégique avec les institutions européennes, en étant régulièrement sollicitée pour des visites d'études. Elle présente le « modèle français » de contrôle de la probité des responsables publics et partage ainsi son expertise en matière déontologique :

— deux séminaires de travail ont été organisés en janvier et juin 2020 avec la Commission européenne, en présence de représentants du secrétariat général et de l'unité « éthique, bonne administration et relations avec le Médiateur », pendant lesquels ont été abordés les différents dispositifs de prévention des conflits d'intérêts applicables en France et au sein de la Commission, notamment en matière de reconversion professionnelle dans le secteur privé ;

— la Haute Autorité s'est également entretenue à plusieurs reprises avec un représentant français au Parlement européen, Stéphane Séjourné, rapporteur pour avis de la Commission des affaires juridiques sur la mise en place d'un organe éthique européen, ainsi qu'avec les équipes de l'eurodéputé allemand, Daniel Freund, rapporteur de la Commission des affaires constitutionnelles en charge du projet (cf. encadré).

Le 19 novembre 2020, lors d'un débat sur l'organe éthique européen réunissant les Commissions des affaires juridiques et des affaires constitutionnelles, la Haute Autorité a été régulièrement citée en exemple par les parlementaires présents.

¹¹¹. Cf. Rapport d'activité 2019, p. 126-127



LA PRÉSENTATION AU PARLEMENT EUROPÉEN DE PLUSIEURS RAPPORTS SUR LA RÉFORME DU CADRE ÉTHIQUE EUROPÉEN

Partant d'un constat commun, la fragmentation des contrôles déontologiques applicables au sein des institutions européennes, les rapports de l'eurodéputé Daniel Freund ainsi que celui du professeur de droit européen Alberto Alemanno préconisent la mise en place, sur la base d'un accord interinstitutionnel, d'un organe éthique indépendant chargé de veiller au respect des normes et obligations de prévention des conflits d'intérêts, de contrôler la reconversion professionnelle dans le secteur privé mais aussi de réguler le lobbying.

Concernant la composition de cette nouvelle structure, Daniel Freund propose de mettre en place un collège de neuf membres – trois choisis par le Parlement, trois par la Commission et trois anciens médiateurs ou présidents de la Cour de justice et de la Cour des comptes.

Le rapport insiste sur l'octroi de réels pouvoirs d'enquête, à travers la collecte et l'examen des déclarations d'intérêts financiers, et de pouvoirs de sanctions. Daniel Freund indique cependant que les décisions relatives aux déclarations d'intérêts des commissaires européens désignés resteraient une prérogative de la Commission des affaires juridiques du Parlement.

Cette position est partagée par Stéphane Séjourné qui se montre cependant plus en faveur d'un organe purement consultatif, privilégiant l'accompagnement et le conseil au contrôle et à la sanction.

2

Des réflexions avancées au niveau international sur l'encadrement du lobbying

L'encadrement croissant des relations entre responsables publics et représentants d'intérêts, au travers d'obligations déclaratives et déontologiques, répond à l'émergence d'une nouvelle exigence démocratique, commune à de nombreux pays : celle de renforcer la transparence sur le processus normatif et l'élaboration de la décision publique afin de restaurer la confiance des citoyens dans leurs institutions.

Publication d'une étude comparative des dispositifs d'encadrement du lobbying

Afin de mettre en lumière les différentes politiques d'intégrité publique et de transparence au niveau mondial et européen, la Haute Autorité a publié en octobre 2020 un recensement des dispositifs d'encadrement du lobbying dans près de 41 juridictions¹¹². Cette étude couvre l'intégralité des États membres de l'Union européenne, des pays tels que le Canada, le Chili ou les États-Unis, ainsi que des initiatives locales comme celle de la Catalogne, ou encore le dispositif existant au sein des institutions européennes.

L'étude repose sur plusieurs critères afin d'analyser le cadre juridique de contrôle du lobbying :

- l'existence d'une loi sur la représentation d'intérêts ;
- l'obligation pour les représentants d'intérêts de s'inscrire sur un registre, les catégories de représentants d'intérêts tenus de s'enregistrer et l'accessibilité du registre ;

— les responsables publics concernés par les activités de représentation d'intérêts et leurs obligations ;

— les informations devant être déclarées par les représentants d'intérêts et la fréquence à laquelle elles doivent être mises à jour ;

— les obligations déontologiques auxquelles sont soumis les représentants d'intérêts ;

— le régime de sanctions applicables aux représentants d'intérêts en cas de manquements à leurs obligations déclaratives et/ou déontologiques ;

— les moyens de contrôle et d'enquête dont bénéficie la structure en charge d'assurer le respect des obligations déclaratives et/ou déontologiques des représentants d'intérêts.

Cet état des lieux ouvre la voie à des échanges bilatéraux avec des institutions partageant cette même mission de contrôle des représentants d'intérêts que la Haute Autorité, afin d'approfondir la compréhension de leurs systèmes et de s'inspirer des bonnes pratiques en la matière.

¹¹². Cf. annexe p. 192. Le tableau est disponible en français et en anglais sur le site Internet de la Haute Autorité : <https://bit.ly/3bRZTmT>



RÉSULTATS DE L'ÉTUDE COMPARATIVE DES DISPOSITIFS D'ENCADREMENT DU LOBBYING

Ce tableau comparatif permet d'avoir, pour la première fois, une vision globale des différents dispositifs d'encadrement du lobbying et de mieux appréhender, entre autres, la diversité des définitions de la représentation d'intérêts, le champ des responsables publics concernés, ou encore les moyens de contrôles prévus par les différents pays cités ci-dessus :

Plusieurs constats peuvent être faits :

- la moitié des dispositifs étudiés possède une loi encadrant la représentation d'intérêts, la Lituanie et le Pérou étant les pays les plus récents à avoir adopté un cadre juridique en la matière ;
- près de 90 % des juridictions étudiées ont introduit une obligation d'inscription sur un registre, qui n'est cependant accessible en données ouvertes que dans la moitié des cas ;
- les décideurs publics visés par l'encadrement du lobbying sont majoritairement les élus, auxquels s'ajoutent très souvent les membres de l'exécutif et les fonctionnaires. En Allemagne les membres du Bundestag, du gouvernement fédéral et les plus hauts agents publics des ministères sont pris en compte, alors que la Catalogne inclut toutes ses entités administratives ;
- environ 75 % des législations imposent une période de « *cooling-off* », c'est-à-dire un délai durant lequel le décideur public ne peut effectuer de la représentation d'intérêts à partir du moment où il quitte son poste. Cela peut aller jusqu'à cinq ans, comme c'est le cas au Canada ;
- près d'un tiers ont fixé dans la loi des obligations déontologiques contraignantes, quand un quart ont privilégié le droit souple et l'auto-régulation des représentants d'intérêts, au travers de codes de bonnes conduite, comme en Italie et aux Pays-Bas ;
- le choix d'une institution indépendante investie de pouvoirs d'enquête et de sanction, comme par exemple en France, en Irlande et en Lituanie, demeure minoritaire.

Le Réseau des registres européens du lobbying

Le 9 septembre 2020 s'est tenue la troisième réunion annuelle du Réseau des registres européens du lobbying, un événement organisé pour la première fois par visioconférence en raison du contexte pandémique.

Les représentants des registres catalan, écossais, français, irlandais, lituanien, et du secrétariat commun du registre de transparence de l'Union européenne ont partagé leur approche face à la crise du Covid-19 et évoqué l'impact de la situation sanitaire sur leur mission d'encadrement de la représentation d'intérêts. Plusieurs membres ont ainsi noté une nette augmentation de l'activité d'influence auprès des responsables publics durant cette période charnière, ainsi qu'une utilisation croissante des moyens de communication en ligne.

Deux nouveaux membres ont intégré le Réseau : la Finlande, dont un projet de loi prévoit actuellement la mise en place d'un registre de transparence d'ici 2023, et la Slovénie, qui possède déjà des dispositifs de régulation du lobbying en cours de modification. Une quatrième réunion du Réseau, conditionnée à l'évolution de l'épidémie, est prévue en 2021 en Écosse.

La Haute Autorité prend désormais la tête du Réseau des registres européens du lobbying et en assure le secrétariat depuis le 1^{er} avril 2021, succédant ainsi à l'Irlande.

Une participation toujours soutenue à des conférences favorisant l'échange de bonnes pratiques

Malgré la crise sanitaire, la Haute Autorité a poursuivi sa participation à distance à plusieurs conférences internationales afin de présenter ses missions en matière de contrôle du lobbying et d'échanger avec d'autres pays et acteurs de la société civile.

Ce fut, par exemple, le cas lors de la 19^e conférence internationale de lutte contre la corruption (*International Anti-Corruption Conference* de *Transparency International*). Cet événement, organisé en ligne le 4 décembre 2020, et réunissant les principaux acteurs de la lutte contre la corruption à travers le monde, avait pour thème « Vérité, confiance et transparence ». Au sein d'un panel sur la représentation d'intérêts où étaient présents des représentants de l'OCDE, de *Transparency International EU*, et de la Commission irlandaise pour les standards de la fonction publique, la Haute Autorité a notamment pu échanger sur les enjeux de régulation du lobbying ainsi que sur les conséquences du Covid-19 sur les activités d'influence.

La présentation du rapport de *Transparency International EU*, « *Debugging Democracy : Open Data for Political Integrity in Europe* », en novembre 2020, a également été l'occasion de défendre le modèle français d'encadrement du lobbying et de la politique d'accès aux données déclarées chaque année par les représentants d'intérêts sur le répertoire numérique.

La poursuite d'échanges de bonnes pratiques

La coopération internationale en matière d'intégrité et de lutte contre la corruption est aujourd'hui indispensable en ce qu'elle permet à la Haute Autorité de faire connaître ses missions et bénéficier de partages de bonnes pratiques, au sein de réseaux ou lors d'échanges bilatéraux.

Le Réseau pour l'intégrité

Créé en 2016 à l'initiative de la Haute Autorité, le Réseau pour l'intégrité réunit aujourd'hui 14 institutions¹¹³ et deux pays observateurs¹¹⁴ avec un objectif : développer et promouvoir une culture internationale de l'intégrité, de la transparence et de l'éthique dans la sphère publique.

La présidence et le secrétariat du Réseau, assurés par la Haute Autorité depuis décembre 2018, ont pris fin lors d'une réunion plénière organisée le 11 février 2021, à la suite de laquelle l'Agence nationale d'intégrité (ANI) roumaine a pris la présidence du Réseau.

En amont de la passation de fonction, l'année 2020 a été l'occasion pour la Haute Autorité de poursuivre son étroite collaboration avec l'ANI qui occupait jusqu'alors la vice-présidence du Réseau. Trois formations ont été organisées à destination de ses agents afin de les sensibiliser au dispositif français et d'échanger plus en détail sur le contrôle des déclarations d'intérêts et de patrimoine, ainsi que sur la prévention des conflits d'intérêts.

En décembre 2020, le Réseau a publié une étude intitulée *Développer des outils numériques pour promouvoir la transparence de la vie publique*¹¹⁵, contribuant à l'échange d'informations et de bonnes pratiques entre ses membres (cf. encadré).

Le Réseau francophone d'éthique et de déontologie parlementaires



Fondé en octobre 2019, le Réseau francophone d'éthique et de déontologie parlementaire a tenu les 16 et 17 novembre 2020 son assemblée générale annuelle. Regroupant vingt-et-une institutions publiques de l'espace francophone¹¹⁶ exerçant des fonctions dans le domaine de l'éthique et de la déontologie parlementaires, parmi lesquelles la Haute Autorité, le Réseau favorise l'échange d'expériences et de bonnes pratiques et a vocation à diffuser les différentes normes adoptées en la matière par ses membres et ainsi accompagner et soutenir les parlements souhaitant se doter d'un tel cadre juridique.

Si la première journée a permis de faire le bilan de la première année d'existence du Réseau et d'adopter son futur plan d'action, la seconde journée a constitué un moment d'échanges sur les différentes notions de déontologie et de conflits d'intérêts et de comparaison des mécanismes d'incompatibilités parlementaires mis en œuvre dans chaque pays.

^{113.} Arménie, Côte d'Ivoire, Croatie, France, Géorgie, Grèce, Lettonie, Mexique, Pérou, République de Corée, Moldavie, Roumanie, Ukraine et Sénégal

^{114.} Irlande et Salvador

^{115.} <https://bit.ly/390W7FI>

^{116.} Parmi les membres sont représentés des institutions et organes d'éthique et de déontologie de la Belgique, du Burundi, du Cambodge, du Canada, de la Côte-d'Ivoire, de la France, de l'île Maurice, de Madagascar, du Sénégal et de la Suisse.

LA PUBLICATION 2020 DU RÉSEAU POUR L'INTÉGRITÉ : DÉVELOPPER DES OUTILS NUMÉRIQUES POUR PROMOUVOIR LA TRANSPARENCE DE LA VIE PUBLIQUE



Fruit de plusieurs mois de travail, cette étude présente les différents dispositifs stratégiques conçus et mis en œuvre par les membres du Réseau pour assurer la collecte, la gestion, la vérification et la publication de données relatives à l'intégrité des responsables publics et aux registres des représentants d'intérêts.

Cette comparaison internationale tend à confirmer qu'il n'existe à l'heure actuelle aucun logiciel générique universel pouvant être utilisé par les différents pays pour gérer les systèmes de déclaration financière, les outils d'encadrement du lobbying ou les processus décisionnels publics.

La première partie de ce rapport aborde les différents types d'outils utilisés par les pays membres du Réseau pour recueillir des informations sur l'intégrité publique, que ce soit en utilisant un système déclaratif papier, à l'image de la Côte d'Ivoire et du Sénégal, ou numérique, comme la France et l'Ukraine.

La deuxième partie est consacrée aux outils de gestion et de vérification des données. Certains pays ont mis en place des dispositifs afin d'accroître à la fois le taux de respect des obligations déclaratives applicables aux responsables publics et/ou aux représentants d'intérêts, tout en améliorant la qualité des données récoltées, notamment par le recours croissant à l'intelligence artificielle. Les données peuvent ensuite servir à détecter les manquements aux normes d'intégrité, à repérer les incohérences et à anticiper les risques de conflit d'intérêts, comme c'est le cas avec le système Prevent en Roumanie.

Sont enfin présentées les stratégies de publication des données recueillies, majoritairement en *open data*, afin de faciliter leur réutilisation et accroître la transparence en matière d'intégrité publique. Cette partie révèle la forte hétérogénéité des dispositifs choisis par les pays membres, concernant aussi bien les catégories de responsables publics dont les déclarations sont soumises à une obligation de publicité que les délais de mise en ligne des informations. Ainsi, en Géorgie et en Roumanie, les déclarations sont publiées immédiatement avant d'être contrôlées. Un principe commun se dégage toutefois : la recherche permanente d'un équilibre entre transparence, redevabilité et respect de la vie privée.

La consolidation de son activité bilatérale : l'accueil de délégations et la formation de publics spécialisés

Désormais bien identifiée dans le paysage institutionnel international et régulièrement sollicitée pour partager son expertise en matière d'intégrité publique, la Haute Autorité a poursuivi son activité bilatérale en accueillant dix délégations étrangères.

Ce chiffre, en forte baisse par rapport aux années précédentes, s'explique par la crise sanitaire mondiale qui a provoqué pendant plusieurs mois une suspension des interventions : trois délégations ont été reçues jusqu'au mois de mars, le reste des présentations s'étant effectuées par visioconférence. Deux personnalités étrangères, venant du Chili et de la Roumanie, ont été reçues à la Haute Autorité,

dans le cadre du programme d'invitation des personnalités d'avenir (PIPA) du ministère de l'Europe et des affaires étrangères. Deux journées de formations ont également été organisées avec l'Inspection du Gouvernement du Vietnam (*cf. encadré*).

Ces échanges, qui s'inscrivent majoritairement dans des contextes de projets de réforme de dispositifs d'intégrité, sont l'occasion pour la Haute Autorité de présenter son organisation, ses prérogatives de contrôle ainsi que les dispositifs de prévention des atteintes à la probité et des conflits d'intérêts. Ainsi, en janvier 2020, la Haute Autorité a reçu une délégation haïtienne composée de magistrats, de fonctionnaires et de représentants de l'Unité de lutte contre la corruption (ULCC) engagés pour réformer le cadre juridique national de contrôle de la probité des responsables publics.



UN EXEMPLE DE PARTENARIAT INTERNATIONAL : LES RELATIONS ENTRE LA HAUTE AUTORITÉ ET LE VIETNAM

Le 14 octobre et le 3 novembre 2020, la Haute Autorité a participé à des discussions bilatérales en ligne avec l'Inspection du Gouvernement du Vietnam (*Government Inspectorate of Vietnam, GIV*), organisées par l'Ambassade de France à Hanoï. Ces échanges s'inscrivent dans la lignée d'une coopération soutenue avec le Vietnam, après un séminaire sur la déclaration de patrimoine en août 2018 et la réception d'une délégation vietnamienne en septembre 2019.

L'Inspection du Gouvernement du Vietnam est une agence gouvernementale chargée de l'inspection des administrations publiques, du traitement des plaintes et signalements des citoyens et de la lutte contre la corruption. Elle dispose de compétences étendues pour prévenir les atteintes à la probité, tant au niveau central que dans les provinces.





Le contexte de la lutte contre la corruption au Vietnam

Selon l'Indice de perception de la corruption développé par Transparency International, le Vietnam est redescendu en 2020 à la 104^e place, sur 180 pays et territoires, malgré les efforts engagés ces dernières années par le gouvernement pour lutter contre la corruption endémique qui touche le pays.

Après avoir estimé qu'une première loi anticorruption, adoptée en 2005, n'avait pas rempli ses objectifs, notamment en matière de déclarations des avoirs des responsables publics, une nouvelle loi sur la prévention et la lutte contre la corruption est entrée en vigueur en 2019.

Près d'un million de responsables publics sont désormais soumis à une obligation de déclaration de revenus et d'évolution de leur patrimoine, ensuite rendue publique : élus, principaux responsables publics et administratifs, officiers de la police et de l'armée, responsables d'entreprises publiques. L'effectivité de ces dispositions est cependant fragilisée par le manque de coordination entre les différentes autorités chargées de contrôler les déclarations (exerçant en outre sous la tutelle de plusieurs institutions), et par des moyens d'enquête insuffisants.

L'organisation de deux webinaires en 2020

La rédaction d'un décret sur le contrôle des revenus et avoirs des agents publics étant actuellement en cours, l'Inspection du Gouvernement du Vietnam a marqué un réel intérêt pour le modèle français de contrôle de la probité des responsables publics.

Deux webinaires ont été organisés :

- le premier, centré sur l'organisation et le fonctionnement de la Haute Autorité, a permis de présenter ses prérogatives en matière de contrôle du patrimoine et de prévention des conflits d'intérêts, les participants étant particulièrement intéressés par la collaboration entre la Haute Autorité et les autres administrations françaises, par la formation des agents chargés du contrôle des déclarations ou encore par leurs obligations de confidentialité ;
- le second a mobilisé l'expertise technique de la Haute Autorité, notamment sur l'identification des responsables publics soumis à déclarations, sur la sécurisation informatique des déclarations et sur l'adaptation des moyens de contrôle à un grand nombre de déclarants.



4

Une activité multilatérale soutenue malgré la situation sanitaire

Malgré la crise sanitaire, la Haute Autorité a consolidé son activité multilatérale à travers la participation à plusieurs groupes de travail d'organisations internationales destinés à renforcer la diffusion d'une culture de l'intégrité en France.

Une coopération étroite avec l'OCDE

Partenaire clé de l'OCDE dans la promotion de bonnes pratiques en matière de diffusion d'une culture de l'intégrité dans la sphère publique, la Haute Autorité contribue à la doctrine de l'OCDE en la matière. Elle est ainsi régulièrement consultée sur des projets de publication. Ce fut par exemple le cas pour le *Guide de mise en œuvre des lignes directrices de l'OCDE sur la lutte sur l'intégrité et la lutte contre la corruption des entreprises publiques*. Son principal engagement se fait cependant au travers du Groupe du travail des hauts responsables de l'intégrité publique (*cf. encadré*). En 2020, la Haute Autorité a contribué à de multiples reprises au suivi de la mise en œuvre de la *Recommandation sur les principes pour la transparence et l'intégrité des activités de lobbying*, une étude à paraître en mai 2021.

Le Groupe de travail des hauts responsables de l'intégrité publique (*Senior Public Integrity Officers*, ou SPIO) promeut, au sein de l'OCDE, la conception et la mise en œuvre des politiques d'intégrité et de lutte contre la corruption, avec une attention toute particulière portée à la prévention des conflits d'intérêts et à l'encadrement du lobbying. Plus spécifiquement, le SPIO assure un suivi de la *Recommandation de l'OCDE sur l'intégrité publique* (2017) et du *Manuel sur l'intégrité publique* (2020) qui fournit des orientations aux gouvernements et commente les 13 principes de la Recommandation.



L'ENGAGEMENT DE LA HAUTE AUTORITÉ AUPRÈS DU GROUPE DE TRAVAIL DES HAUTS RESPONSABLES DE L'INTÉGRITÉ PUBLIQUE (SPIO) : LE DÉVELOPPEMENT D'INDICATEURS D'INTÉGRITÉ PUBLIQUE

Depuis 2019, le SPIO travaille sur le développement d'indicateurs de l'intégrité publique, destinés à mesurer l'efficacité et la mise en œuvre de la *Recommandation de l'OCDE sur l'intégrité publique*. Un groupe de travail dédié a donc été créé, auquel la Haute Autorité s'est associée.

Ces indicateurs sont susceptibles de constituer à terme un outil d'évaluation internationale et d'être pris en compte dans le cadre d'autres évaluations de la France, en particulier dans les études économiques de l'OCDE. En outre, la version finale des indicateurs a vocation à être rendue publique et donc à constituer un moyen d'évaluation, voire de classement, de la France par la société civile. Ce travail, permettant dès lors de valoriser les efforts de la France pour doter ses acteurs publics de dispositifs efficaces de promotion de l'intégrité, revêt donc une importance capitale.

La phase de test de ces indicateurs a débuté en mars 2020 et la Haute Autorité s'est portée volontaire pour piloter le principe 13 de la Recommandation relatif à « la transparence et l'implication des parties prenantes à tous les stades du processus politique pour promouvoir la reddition des comptes et l'intérêt général. ». Ce principe couvre en particulier les sujets touchant à l'ouverture de l'administration, à l'accès aux données publiques, à la prévention des conflits d'intérêts, et à la transparence dans les activités de lobbying et dans le financement des partis politiques.

La phase de test a consisté à simuler une réponse de la France au questionnaire en ligne élaboré par l'OCDE, permettant d'alimenter les indicateurs d'intégrité publique. L'exercice a pour objectif d'évaluer la pertinence des indicateurs proposés, la charge induite par les réponses au questionnaire et l'efficacité des outils de collecte.





La Haute Autorité a ainsi mené de nombreuses consultations dans le cadre du projet pilote entre mars et juillet 2020 en échangeant avec plusieurs administrations, telles que la Commission d'accès aux documents administratifs, la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, la Commission nationale du débat public ou encore l'Assemblée nationale pour les questions relatives à l'activité parlementaire. À l'issue de ce premier exercice, des modifications ont été apportées à ces indicateurs.

La collecte des données relatives aux indicateurs du principe 13 a commencé au début de l'année 2021 pour tous les pays de l'OCDE. Le travail déjà effectué par la Haute Autorité sur le projet pilote servira de base à cette collecte. Dans le même temps, l'OCDE a lancé le 22 septembre 2020 la collecte des données relative au principe 4 « Stratégie de l'intégrité publique ».



Les cycles d'évaluation de la France par le Groupe d'États contre la corruption

Le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) est un organe créé par le Conseil de l'Europe en 1999, regroupant 50 États, et chargé d'évaluer le cadre juridique et les dispositifs déployés par chaque État en matière de lutte contre la corruption et de promotion de l'intégrité dans la sphère publique. À l'issue de chaque cycle d'évaluation thématique, mené entre pairs, des recommandations sur les réformes institutionnelles, juridiques ou pratiques envisageables sont émises, suivies de procédures de conformité pour vérifier la mise en œuvre de ces propositions. La Haute Autorité est ainsi régulièrement sollicitée pour chaque rapport d'évaluation et de conformité, répondant à des questionnaires sur ses missions et ses prérogatives de contrôle, comme cela l'a été en 2020 pour les 4^e et 5^e cycles d'évaluation.

Le 4^e cycle d'évaluation, lancé en 2014, se concentre sur la prévention de la corruption des parlementaires, juges et procureurs, et notamment sur les principes déontologiques applicables, les dispositifs en matière de prévention des conflits d'intérêts et de cumul d'activités, leurs obligations déclaratives et, enfin, les actions de sensibilisation.

Dans son *Deuxième rapport de conformité* adopté en juin 2018, le GRECO avait conclu que le degré de conformité de la France était « *globalement insuffisant* », la France n'ayant mis en œuvre que quatre recommandations sur les onze du rapport d'évaluation initial. Il avait donc été demandé à la France, en application de l'article 32 du Règlement intérieur du GRECO, de produire un rapport sur les progrès dans l'application des recommandations restées en suspens.

Le *Rapport de conformité intérimaire* de la France, adopté le 25 septembre 2020, relève, concernant les parlementaires, « *certaines avancées* », s'agissant notamment du contrôle des frais de mandat des sénateurs, des dispositifs de prévention des conflits d'intérêts et de l'encadrement des cadeaux et invitations. En revanche, plusieurs recommandations n'ont pas été appliquées selon le GRECO, à l'image de celle de « *rendre les déclarations des députés et sénateurs accessibles facilement et à l'ensemble du public* ». Il appelle dès lors à un alignement du régime de publicité des déclarations des parlementaires sur celui des membres du Gouvernement, c'est-à-dire par une mise en ligne sur le site Internet de la Haute Autorité¹¹⁷.

En parallèle, la Haute Autorité a également été impliquée cette année dans les échanges sur la mise en œuvre, par la France, des recommandations du 5^e cycle d'évaluation portant sur la prévention de la corruption et la prévention de l'intégrité au sein des hautes fonctions de l'exécutif et des services répressifs¹¹⁸.

Le Partenariat international contre la corruption dans le sport



Le Partenariat international contre la corruption dans le sport (*International Partnership against Corruption in Sport*, ou IPACS) a été lancé en février 2017 lors du Forum international pour l'intégrité du sport organisé par le Comité international olympique. Regroupant organisations sportives internationales, gouvernements et organisations internationales, ce réseau a pour objectif de coordonner les actions de ses membres pour lutter contre la corruption dans la gouvernance du sport et promouvoir une culture de l'intégrité.

¹¹⁷. Cf. p. 109

¹¹⁸. Cf. Rapport d'activité 2019, p.124

Quatre groupes de travail ont été mis en place, avec des objectifs précis :

- 1—** réduire les risques de corruption en matière de passation de marchés en liens avec les infrastructures et les événements sportifs ;
- 2—** garantir l'intégrité dans la sélection des grands événements sportifs, en mettant l'accent sur la prévention des conflits d'intérêts ;
- 3—** optimiser les processus de conformité afin de les faire concorder avec les principes de bonne gouvernance ;
- 4—** renforcer la coopération entre les autorités de police et de justice et les organisations sportives.

La France, au regard de l'organisation des Jeux Olympiques et Paralympiques en 2024, joue un rôle de premier plan dans la mise en place de bonnes pratiques. La Haute Autorité a donc été sollicitée pour intégrer le groupe de travail 2 aux côtés de onze fédérations sportives, du Comité d'organisation des Jeux 2024 et du Comité international olympique.

Le groupe de travail 2 a publié le 6 novembre 2020 un *Recueil de bonnes pratiques en matière de gestion des conflits d'intérêts dans les organisations sportives*, faisant la liste de l'ensemble des dispositifs mis en place pour chacune des recommandations, par chaque membre du groupe. La Haute Autorité a dès lors mis en avant les obligations déclaratives s'imposant aux différents responsables publics impliqués dans le domaine sportif ainsi que les sanctions applicables en cas de manquement.



Depuis 2017¹¹⁹ et 2018¹²⁰, sont soumis à une obligation de déclaration de situation patrimoniale et d'intérêts à la Haute Autorité :

- les présidents de fédérations sportives délégataires de service public et des ligues professionnelles ;
- les présidents du Comité national olympique et sportif français et du Comité paralympique et sportif français ;
- les représentants légaux des organismes chargés de l'organisation d'une compétition sportive internationale attribuée dans le cadre d'une sélection par un comité international, de niveau au moins équivalent à un championnat d'Europe, organisée de façon exceptionnelle sur le territoire français et ayant obtenu des lettres d'engagement de l'État ;
- les délégataires de signature ou de pouvoir de ces représentants légaux, lorsque ces délégataires sont autorisés à engager, pour le compte de ces organismes, une dépense supérieure ou égale à 50 000 euros ;
- le président, le directeur général et le responsable de la haute performance de l'Agence nationale du sport¹²¹.

119. 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 clubs

120. Loi n° 2018-202 du 26 mars 2018 relative à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024

121. Loi n° 2019-812 du 1^{er} août 2019 relative à la création de l'Agence nationale du sport et à diverses dispositions relatives à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024

5

Les engagements du « Partenariat pour un Gouvernement ouvert »

Plateforme d'échange et de diffusion de bonnes pratiques, le « Partenariat pour un Gouvernement ouvert » promeut la culture d'un gouvernement ouvert et vise à faire progresser la transparence de l'action publique et son ouverture à de nouvelles formes de consultation, de participation et de collaboration avec la société civile, au travers notamment de l'ouverture des données publiques (*open data*).

Présentation

Le Partenariat pour un Gouvernement ouvert (*Open Government Partnership*, ou « OGP ») est une initiative multilatérale rejointe par la France en avril 2014 et regroupant aujourd'hui 78 pays membres ainsi que des ONG et des représentants de la société civile.



Les principes fondateurs de l'OGP sont déclinés dans chaque pays membre par l'intermédiaire d'un plan d'action national comprenant des engagements, sur une période de deux ans, relatifs aux différentes caractéristiques d'un gouvernement ouvert.

Le bilan des engagements 2018-2020

Dans le prolongement de sa contribution au premier plan d'action 2015-2017, la Haute Autorité a pris part à l'élaboration du deuxième plan (2018-2020) à travers deux engagements destinés d'une part à renforcer l'accès aux informations publiques relatives aux élus et responsables publics, et d'autre part à assurer une plus grande transparence des activités de représentation d'intérêts.

Dans un contexte où les exigences de transparence et de redevabilité sont fortes, l'ouverture des données ouvre la voie au développement d'outils innovants. Ainsi, face aux défis liés à l'appropriation, par les citoyens, des informations contenues dans les déclarations et sur le répertoire des représentants d'intérêts, la Haute Autorité entendait enrichir les données publiées, stimuler et encourager leur exploitation.

Dès 2018, la Haute Autorité a accueilli le deuxième forum « Open d'État », consacré à l'ouverture et à la réutilisation des données du répertoire, et co-organisé avec *Etalab*, *Datacristiv* et l'agence *Vraiment Vraiment*. Fruit des réflexions et des propositions formulées lors de cet événement, un projet d'exploitation des données du répertoire a par la suite été lancé par la Haute Autorité avec l'association

*Latitudes*¹²². L'objectif était de créer un tableau de bord permettant de disposer d'une visualisation globale des données du répertoire et d'offrir des statistiques utiles au citoyen, un projet aujourd'hui en cours de finalisation.

En 2020, la Haute Autorité a publié le code source du répertoire¹²³, et l'ensemble des données qu'il contient sont accessibles au format .JSON, permettant ainsi à des membres de la société civile de les exploiter. L'outil *Integrity Watch* de *Transparency international France*, association agréée par la Haute Autorité avec laquelle elle entretient des échanges réguliers, est par exemple produit à partir des données du répertoire. Différentes tables sont également accessibles au format .CSV afin d'accorder une plus grande latitude aux réutilisateurs, ces fichiers étant mis à jour chaque nuit.

Par ailleurs, la Haute Autorité produit annuellement un bilan des déclarations d'activités des représentants d'intérêts, sous la forme d'un dossier pédagogique, dont le contenu est exploité par les journalistes et qui met en évidence les chiffres clés et les « grandes tendances » du répertoire.

S'agissant des déclarations de patrimoine et d'intérêts, la Haute Autorité met à disposition du public la liste des déclarations et appréciations publiées, au format .CSV, et le contenu des déclarations publiées en *open data*, au format .XML. Des outils de data visualisation ont également été mis en ligne, à l'image des déclarations les plus consultées chaque semaine ou des représentations graphiques des déclarations publiées.

La publication du rapport d'auto-évaluation du plan d'action 2018-2020 de la France « Pour une action publique transparente et collaborative »

En décembre 2020, la direction interministérielle de la transformation publique a publié le rapport d'auto-évaluation du plan d'action 2018-2020 du Partenariat pour un Gouvernement ouvert.

Pour rappel, ce plan d'action comporte 21 engagements pris par treize ministères, trois agences gouvernementales, la Cour des comptes et la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique. Ces engagements sont organisés autour de cinq axes :

- la transparence de la vie publique ;
- l'ouverture des ressources numériques, contribution citoyenne et innovation ouverte ;
- des démarches de participation renforcées ;
- le gouvernement ouvert au service des enjeux mondiaux de notre siècle, développement, environnement et science ;
- l'ouverture des juridictions et des autorités administratives indépendantes.

¹²². Cf. Rapport d'activité 2018, p. 82

¹²³. <https://bit.ly/3oGuqqc>

L'auto-évaluation réalisée par l'administration, sur la mise en œuvre des engagements « *met en évidence, pour la majorité des engagements, une réalisation substantielle à 76 % et une conformité respectable aux normes de participations du Partenariat pour un Gouvernement ouvert* ».

L'engagement n° 20, consistant à assurer une plus grande transparence des activités des représentants d'intérêts, piloté par la Haute Autorité, a ainsi été considéré comme achevé au regard de l'ensemble des actions mises en œuvre depuis 2018. L'avancement de l'engagement n° 21 concernant les informations publiques relatives aux élus et responsables publics est quant à lui substantiel, deux projets étant en cours ou déjà réalisés en 2021 pour répondre encore davantage aux exigences de transparence : la publicité des avis rendus par la Haute Autorité relatifs aux contrôles déontologiques des agents publics issus de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, et l'identification claire des responsables publics qui n'ont pas respecté leur obligation de déclarations.



Ressources humaines et budgétaires de la Haute Autorité

1 Les ressources humaines : bilan général 2020

—

page 179

2 Télétravail et représentation du personnel

—

page 181

3 Une démarche « responsabilité sociale de l'État employeur » renforcée

—

page 181

4 La gestion des risques au sein de la Haute Autorité

—

page 181

5 Chiffres clés budgétaires

—

page 183

La continuité du fonctionnement de la
Haute Autorité durant la crise sanitaire

—

page 185

1. Les ressources humaines : bilan général 2020

Au 31 décembre 2020, la Haute Autorité avait mobilisé l'intégralité des supports d'emplois qui lui avaient été alloués : elle employait 65 agents, soit 59 emplois équivalent temps plein travaillé, dits « ETPT », un chiffre en augmentation de 16 % par rapport à 2019. Cette évolution tient à une hausse prévisionnelle des effectifs et aux nouvelles missions confiées à la Haute Autorité par la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique en matière de contrôle déontologique, avec l'attribution de 4 emplois auparavant dévolus à la Commission de déontologie de la fonction publique.

Le plafond d'emplois a été porté à 63 ETPT en loi de finances 2021 puis 2 autorisations d'emplois complémentaires ont été allouées à la Haute Autorité en début de gestion 2021 afin d'absorber le surcroît d'activité engendré par les nouveaux contrôles déontologiques des agents et de conforter les missions de conseil, d'information et d'accompagnement des administrations et des déclarants.

La féminisation des effectifs de la Haute Autorité s'est poursuivie en 2020 (+1,1 % sur un an) à l'image du reste de la fonction publique¹²⁴. Le profil des agents demeure quant à lui relativement stable, en termes de statut (+0,5 % de la part des agents contractuels) et d'âge moyen, inférieur de six ans par rapport au reste de la fonction publique.

L'année 2020 s'inscrit également dans la poursuite d'une politique de ressources humaines dynamique, avec notamment le développement d'actions de formation dans une perspective d'accompagnement à l'évolution des métiers ou à l'acquisition de nouvelles compétences. 225 actions de formation¹²⁵ ont ainsi été dispensées aux agents de la Haute Autorité en 2020. Crise sanitaire oblige, les deux tiers de ces formations ont été dispensées par visioconférence, à l'image de la journée d'accueil des nouveaux arrivants, permettant de présenter l'ensemble des directions et qui a réuni 25 agents, mais aussi des formations plus thématiques sur l'activité de la Cour des comptes ou les infractions pénales à la probité.

65 

agents au 31 décembre 2020
(+16 % par rapport à 2019)

↙ ↘
60% **40%**
de femmes d'hommes

37,5 ans

la moyenne d'âge des agents
de la Haute Autorité (contre
43,5 dans la fonction publique)



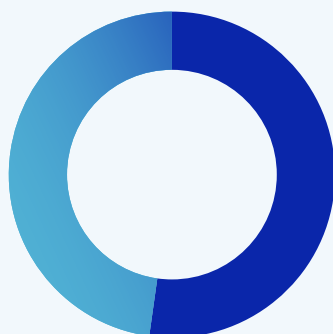
225

actions de formation
dispensées aux agents
de la Haute Autorité en **2020**

¹²⁴. Rapport annuel sur l'état de la fonction publique, édition 2020

¹²⁵. Chaque agent de la Haute Autorité a pu bénéficier de plusieurs actions de formation sur l'année.

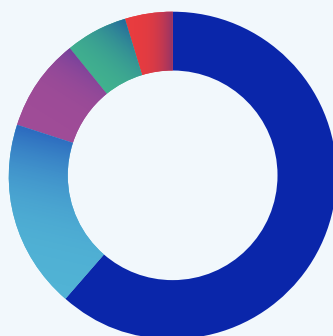
RÉPARTITION DES AGENTS DE LA HAUTE AUTORITÉ PAR TYPE DE STATUT



52,3 % Agents de la fonction publique

47,7 % Agents contractuels

RÉPARTITION DES AGENTS DE LA HAUTE AUTORITÉ PAR CATÉGORIE DE LA FONCTION PUBLIQUE



61,5 % Catégorie A

18,5 % Catégorie B

9,2 % Catégorie A+

6,2 % Catégorie C

4,6 % Apprenti

2. Télétravail et représentation du personnel

La mise en œuvre du télétravail

Dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire la Haute Autorité a mis en place le travail à distance afin de prévenir les risques d'infection et de transmission en limitant les déplacements et la densité des agents au sein des locaux.

L'installation d'instances représentatives du personnel

Par décision du président en date du 11 septembre 2020, un comité technique de proximité a été créé. Instance de concertation paritaire, le comité sera consulté pour toute question relative à l'organisation et au fonctionnement des services. Il comprendra quatre représentants de l'administration et quatre agents titulaires désignés en qualité de représentants du personnel. Les premières élections des représentants du personnel ont été organisées le 8 avril 2021.

3. Une démarche « responsabilité sociale de l'État employeur » renforcée

En 2020, la Haute Autorité a souhaité s'engager dans une démarche plus volontaire en faveur du développement durable. Cette volonté s'est incarnée dans plusieurs actions concrètes : mise en place du tri sélectif, installation de fontaines à eau, suppression des verres plastiques, filière de recyclage pour les équipements mis au rebut, généralisation du papier recyclé.

4. La gestion des risques au sein de la Haute Autorité

Le renforcement de la sécurisation des procédures financières

La Haute Autorité s'est engagée en 2020 dans une démarche formalisée de contrôle interne financier, portant à la fois sur le volet comptable et la sphère budgétaire. À cette occasion, l'ensemble des processus financiers ont été répertoriés et documentés de manière exhaustive à travers des organigrammes nominatifs fonctionnels. Cette démarche sera poursuivie en 2021 à travers l'élaboration d'un plan de contrôle afin de fiabiliser et sécuriser les procédures financières.

De nouvelles obligations en matière de gestion des ressources humaines découlant de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique

La loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique a introduit pour les employeurs publics l'obligation d'édicter des lignes directrices de gestion. Outils de droit souple, les lignes directrices de gestion « *déterminent la stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines dans chaque administration et établissement public, notamment en matière de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences* »¹²⁶. Les services de la Haute Autorité ont donc travaillé à la mise en place de ces lignes directrices de gestion qui seront finalisées en 2021.

¹²⁶. Article 18 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État

En outre, la loi du 6 août 2019 a également instauré à partir du 1^{er} mai 2020 l'obligation pour les employeurs publics de mettre en place « *un dispositif de signalement qui a pour objet de recueillir les signalements des agents qui s'estiment victimes d'un acte de violence, de discrimination, de harcèlement moral ou sexuel ou d'agissements sexistes et de les orienter vers les autorités compétentes en matière d'accompagnement, de soutien et de protection des victimes et de traitement des faits signalés*¹²⁷ ». Ce dispositif comprend deux procédures mises en place au sein de la Haute Autorité :

- une procédure interne de recueil des signalements ;
- une procédure d'orientation vers des professionnels afin de bénéficier d'un soutien psychologique, au travers d'une cellule d'écoute et d'accompagnement disponible 24h sur 24 et 7 jours sur 7.

La prévention des risques professionnels

Les employeurs publics et privés ont l'obligation de mettre en place un document unique d'évaluation des risques professionnels (DUERP), s'inscrivant dans une stratégie globale de prévention à l'égard de leurs personnels.

Dans une démarche de co-construction, les agents de la Haute Autorité ont été pleinement associés tout au long du dernier trimestre 2020 à l'élaboration de ce document au travers d'un questionnaire puis de la participation d'agents volontaires à des groupes de travail.

Ces travaux ont permis d'établir une cartographie exhaustive des risques liés à l'organisation du travail et aux différents postes occupés (risques mécaniques, physiques, chimiques, biologiques et psychologiques) et de définir un plan d'action pour mettre en place toutes les mesures de prévention et d'amélioration adéquates. Ce document sera mis à jour au moins une fois par an et tenu à disposition des agents.

La nomination d'une nouvelle référente déontologue et alerte

Par décision du président, Odile Piérart, membre du collège de la Haute Autorité, a été nommée à compter du 30 septembre 2020 référente déontologue et référente « alertes ». Elle a succédé à Marie-Thérèse Feydeau, dont le mandat de membre du collège a pris fin. Aucun signalement « alertes » n'a été effectué auprès de la déontologue en 2020.

Chaque agent peut la saisir pour tout conseil utile sur l'application pratique des obligations déontologiques à des choix ou des situations personnelles, par exemple l'existence d'un potentiel conflit d'intérêts lié à la profession d'un conjoint, l'engagement au sein d'une association, ou l'opportunité d'une reconversion professionnelle. S'agissant des alertes, les agents peuvent informer la référente des faits susceptibles de constituer une infraction pénale. Les échanges sont confidentiels et deux adresses mail cryptées ont été créées spécifiquement à cet effet.

¹²⁷. Article 6 quater A de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires

5. Chiffres clés budgétaires

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

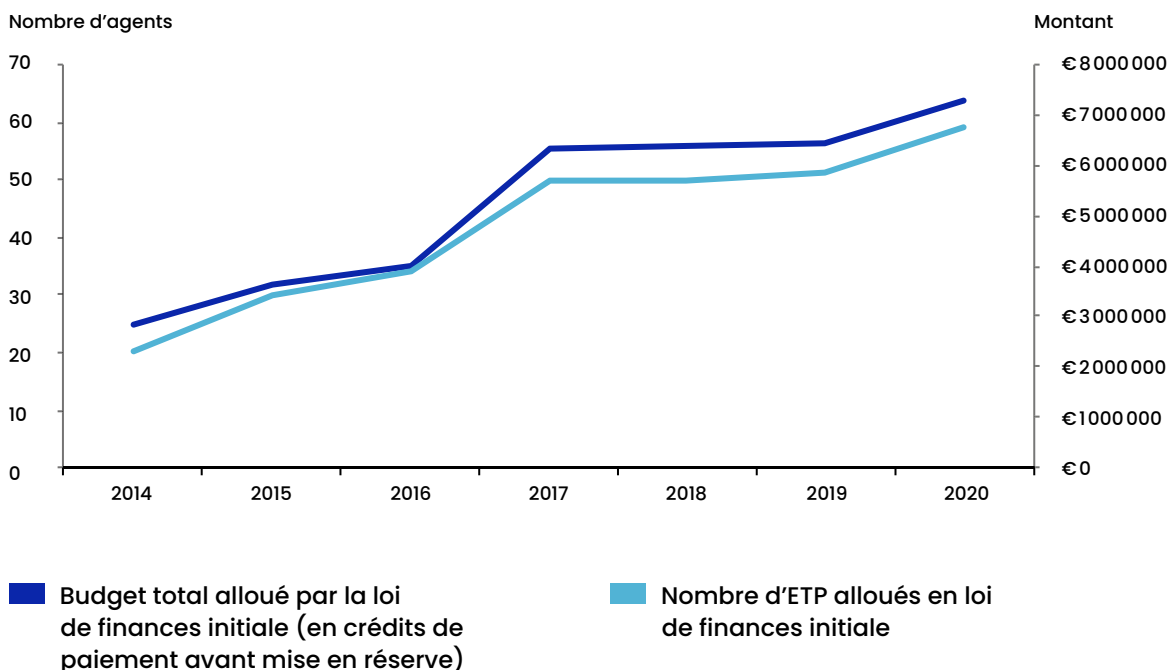
7,1 millions d'euros

Le budget alloué en 2020
(après mise en réserve)

(+18,9 % par rapport à 2019)

L'exécution budgétaire 2020 souligne une nouvelle fois la capacité de la Haute Autorité à pleinement mobiliser les moyens qui lui sont alloués en loi de finances. La masse salariale de la Haute Autorité continue d'occuper en 2020 une part prépondérante des dépenses de la Haute Autorité, avec une exécution en hausse significative (4,83 millions d'euros, soit une augmentation de + 18,9 % par rapport à 2019). Le transfert de nouvelles prérogatives à compter du 1^{er} février 2020 s'est traduit par l'octroi de ressources budgétaires et humaines supplémentaires, lesquelles ont été pleinement employées. Outre les dépenses de personnels, l'exécution des crédits de fonctionnement courant se caractérise à nouveau en 2020 par un taux de consommation particulièrement élevé : au regard des moyens effectivement délégués à la Haute Autorité, ce taux atteint ainsi 100 % en autorisations d'engagement et plus de 98 % en crédits de paiements.

VARIATION DU BUDGET ET DES EFFECTIFS, 2014-2020



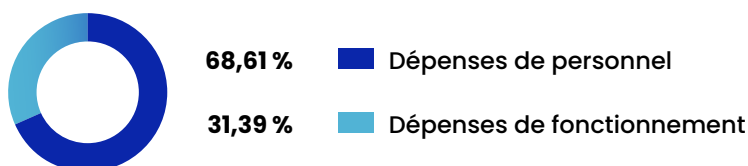
Le premier poste de dépense de fonctionnement courant reste cette année encore les coûts d'occupation : ils représentent en effet près de la moitié des dépenses hors masse salariale, en hausse suite à la prise à bail de nouveaux espaces à la fin 2019. L'informatique représente par ailleurs près de 40 % des dépenses totales de fonctionnement de la Haute Autorité en 2020. Cela s'explique par la nécessité, pour la Haute Autorité de régulièrement mettre à jour et sécuriser les outils numériques dédiés à ses missions et à ses échanges avec les responsables publics et

les représentants d'intérêts, notamment au travers des plateformes de télédéclaration.

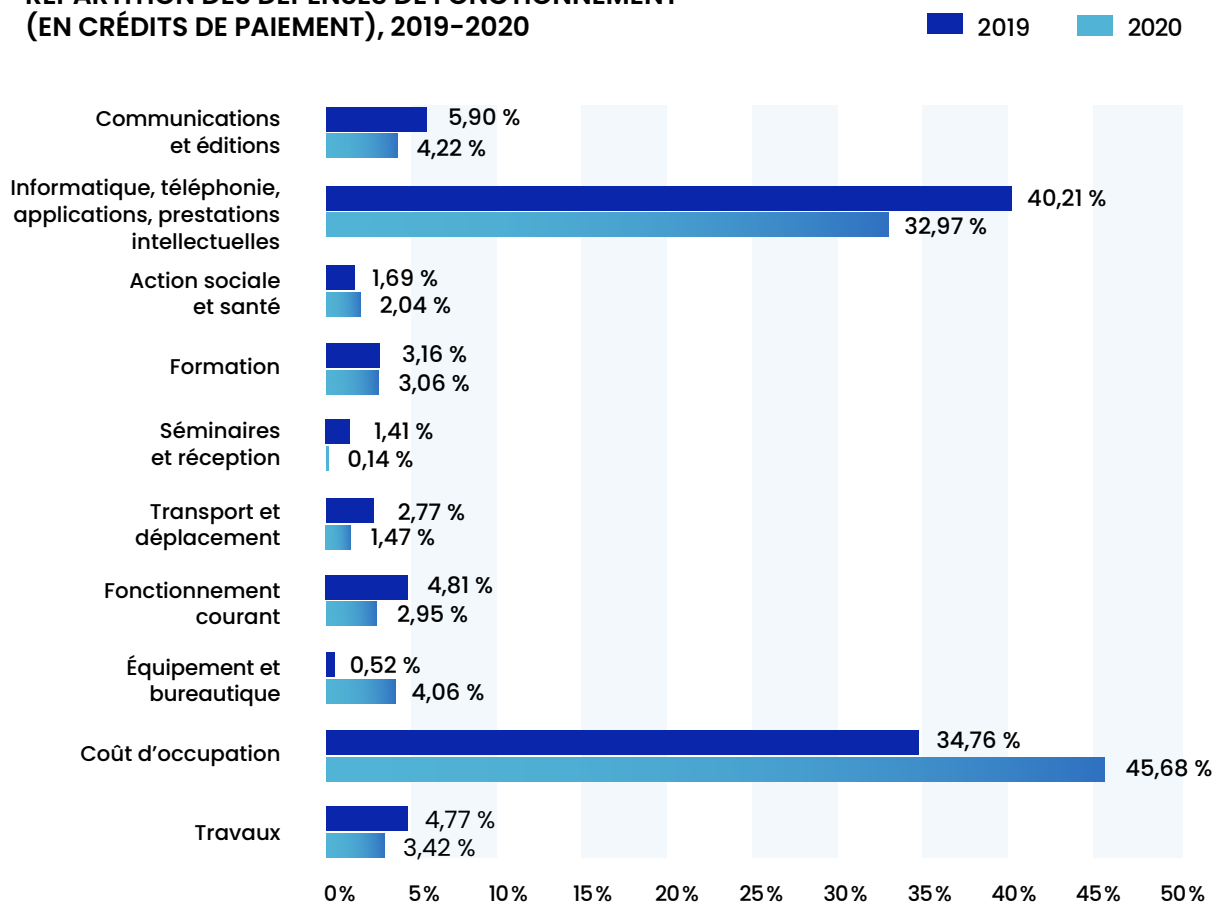
La loi de finances 2021 conforte à nouveau les moyens de la Haute Autorité, avec un budget de l'ordre de 8 millions d'euros.

Malgré la crise sanitaire, la Haute Autorité a réduit son délai global de paiement, pour atteindre 9,1 jours (contre moins de 15 jours en 2019). Le taux de dématérialisation du circuit de la dépense a quant à lui augmenté de 6 % par rapport à 2019, se stabilisant à 98,7 %.

RÉPARTITION DES DÉPENSES (EN CRÉDITS DE PAIEMENT) EN 2020



RÉPARTITION DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT (EN CRÉDITS DE PAIEMENT), 2019-2020





LA CONTINUITÉ DU FONCTIONNEMENT DE LA HAUTE AUTORITÉ DURANT LA CRISE SANITAIRE

Dès le 17 mars 2020 et l'annonce des premières mesures de confinement, et jusqu'au 11 mai, la Haute Autorité a mis en œuvre son plan de continuité de l'activité (PCA) afin de garantir le maintien de ses activités essentielles de contrôle et de conseil.

La mise en œuvre du plan de continuité de l'activité n'a pu être assurée que grâce à l'importante mobilisation des services supports : acquisition et distribution d'équipements pour le travail à distance, mise en place de protocoles de sécurité pour l'accès aux dossiers informatiques chiffrés, refonte des infrastructures de sécurité, acquisition de matériels de protection (masques, gel hydro-alcoolique, plexiglass), mise en place de protocoles d'hygiène et sécurité sur site, planification de présences par rotation sur site, suivi de l'état sanitaire des effectifs, communication interne de crise.

Les séances du collège, organisées tous les quinze jours, se sont déroulées par visioconférence permettant d'adopter, de mi-mars à fin mai, 41 délibérations. 1509 déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts ont été reçues sur cette même période, l'activité de contrôle restant soutenue.

Le contexte sanitaire a toutefois eu un impact sur les obligations légales des responsables publics et des représentants d'intérêts puisque les délais de dépôt des déclarations de patrimoine et d'intérêts, ainsi que des déclarations d'activités 2019 ont été repoussés au 24 août¹²⁸. Plusieurs communications destinées à clarifier et expliquer les mesures exceptionnelles prévues par le Parlement et le Gouvernement ont été réalisées sur le site Internet de la Haute Autorité. En outre, les services de la Haute Autorité ont maintenu l'assistance aux responsables publics et aux représentants d'intérêts.

Les interventions extérieures ainsi que les formations destinées aux élus, aux agents publics et aux étudiants, ont majoritairement été reportées à septembre 2020, de même que les conférences internationales.

De nombreuses actions de formations à distance ont été mises en place et des réunions réunissant l'ensemble des agents ont été régulièrement organisées par visioconférence afin de maintenir la cohésion des équipes.

¹²⁸. Ordonnance n° 2020-306 du 25 mars 2020 relative à la prorogation des délais échus pendant la période d'urgence sanitaire et à l'adaptation des procédures pendant cette même période, modifiée en dernier lieu par l'ordonnance n° 2020-560 du 13 mai 2020 fixant les délais applicables à diverses procédures pendant la période d'urgence sanitaire

Liste des propositions 2020

PROPOSITION N° 1

P. 49

Créer un contrôle de la reconversion professionnelle pour les agents, quel que soit leur statut, de certains EPIC de l'État tels que l'UGAP ou la SOLIDEO, d'établissements publics spéciaux comme la Caisse des dépôts et consignations et d'établissements publics rattachés aux collectivités territoriales tels que les offices publics de l'habitat, à l'occasion de leur départ vers le secteur privé.

PROPOSITION N° 3

P. 57

Harmoniser les textes relatifs, d'une part, au contrôle de la reconversion professionnelle des membres du Gouvernement, de certains exécutifs locaux et des membres des autorités administratives et autorités publiques indépendantes (article 23 de la loi du 11 octobre 2013) et, d'autre part, au contrôle de la reconversion professionnelle des agents publics (article 25 *octies* de la loi du 13 juillet 1983), en particulier s'agissant de la définition des activités privées entrant dans le champ du contrôle et des sanctions encourues en cas de non-respect de l'avis de la Haute Autorité et, pour les agents publics, de la décision de l'autorité hiérarchique.

PROPOSITION N° 2

P. 53

– Préciser, à l'article 432-12 du code pénal, qu'est sanctionnée, non plus la prise d'un « *intérêt quelconque* », mais la prise d'un intérêt « *de nature à compromettre l'impartialité, l'indépendance ou l'objectivité* » de la personne.

– Prévoir, par l'ajout d'un alinéa, une dérogation aux dispositions de l'article 432-12 du code pénal, pour que l'élu siégeant, en tant que représentant de sa collectivité, aux organes dirigeants d'un établissement public à caractère industriel et commercial, d'une société d'économie mixte ou d'une société publique locale, puisse participer aux décisions de sa collectivité portant sur cet organisme, à l'exception des décisions lui procurant un avantage personnel, direct ou indirect, des décisions visant l'attribution de subventions et des décisions relatives aux marchés publics et aux délégations de service public, en cohérence avec l'article L. 1524-5 du code général des collectivités territoriales.

PROPOSITION N°4

P. 68

- Clarifier le délai dans lequel les déclarations de situation patrimoniale de fin de mandat des élus locaux doivent être déposées, en retenant le jour de l'élection à venir (ou du 1^{er} tour de scrutin pour les élections à deux tours) comme date à partir de laquelle la période de dépôt doit être calculée.
- Prévoir, en cas de cumul de mandats ou de fonctions par une même personne, le dépôt d'une seule déclaration d'intérêts.
- Ne plus exiger de dépôt de déclaration de patrimoine et d'intérêts pour les responsables et agents publics restés moins de deux mois en fonction, dans l'hypothèse où ces déclarations n'auraient pas déjà été déposées.

PROPOSITION N°5

P. 105

Faire évoluer le cadre juridique de contrôle des instruments financiers applicable à certains responsables publics pour permettre, outre le recours au mandat de gestion :

- une conservation en l'état des instruments financiers en dessous d'un certain seuil ;
- la cession des instruments financiers, après leur nomination, dans un délai de deux mois et sous le contrôle de la Haute Autorité.

Cette évolution pourrait être accompagnée d'une obligation de notification à la Haute Autorité, sous un délai impératif, de l'option retenue quant au choix du mode de gestion excluant tout droit de regard, tout manquement pouvant faire l'objet d'une sanction administrative.

PROPOSITION N°6

P. 125

Faire évoluer le dispositif juridique d'encadrement des représentants d'intérêts :

- supprimer le critère d'initiative ;
- clarifier le champ des décisions publiques visées ;
- simplifier les seuils déclenchant une obligation d'inscription, en appréciant le seuil minimal de dix actions au niveau de la personne morale ;
- passer d'un rythme annuel à un rythme semestriel de déclaration d'activités ;
- préciser les informations à déclarer s'agissant de la fonction des responsables publics rencontrés ainsi que de la décision publique concernée lorsque celle-ci est identifiée ;
- adapter l'extension du répertoire aux collectivités territoriales (étude spécifique en cours de rédaction sur ce point).

PROPOSITION N°7

P. 141

Encourager, par étapes, la publicité en *open data* des rencontres des responsables publics (notamment les membres du Gouvernement, parlementaires, rapporteurs sur un texte, présidents de commissions au sein des deux assemblées) avec les représentants d'intérêts pour rendre plus transparentes leurs relations.

PROPOSITION N°8

P. 151

Permettre à la Haute Autorité d'exercer directement un droit de communication auprès des établissements bancaires ou financiers, des entreprises d'assurance ou de réassurance, des administrations, des collectivités territoriales et de toute personne chargée d'une mission de service public pour l'ensemble de ses missions de contrôle

PROPOSITION N°9

P. 153

Dans le cadre du contrôle des obligations déclaratives et déontologiques des représentants d'intérêts, introduire une sanction administrative d'entrave aux missions des agents de la Haute Autorité.

PROPOSITION N°10

P. 156

Doter la Haute Autorité d'un pouvoir propre de sanction administrative dans les situations de non dépôt d'une déclaration par un responsable public ou d'une déclaration d'activités par un représentant d'intérêts.



Annexes

- 1** Tableau extrait de l'étude comparative
des dispositifs d'encadrement du lobbying
—
page 192
- 2** Liste des publications
de la Haute Autorité en 2020
—
page 198
- 3** Liste des propositions des rapports
d'activité antérieurs
—
page 200

Annexe 1

Tableau extrait de l'étude comparative des dispositifs d'encadrement du lobbying

Zone géographique	Date et modifications de la loi sur le lobbying	Structure en charge du registre	Définition de "Activité de lobbying"	Définition de "Lobbyiste"
Autriche	2013	Ministère de la Justice	Toutes les activités par lesquelles une influence directe est exercée sur le législateur ou l'administration par le biais de contacts structurés et organisés	Toutes les sociétés, institutions et associations faisant valoir les intérêts individuels de personnes ou de sociétés, ou les intérêts collectifs de plusieurs personnes ou sociétés, auprès des autorités publiques
Canada	1989, 1995, 2003, 2008	Commissariat au Lobbying	Toute communication ou demande d'entrevue avec le « titulaire d'une charge publique » au sujet de certaines politiques publiques	Lobbyiste-conseil et lobbyiste-salarié qui agissent à titre rémunéré
Catalogne	2014, 2016, 2017	Département de la Justice de la Généralité de Catalogne et Direction générale du droit et des entités juridiques	Toutes les activités menées dans le but d'influencer directement ou indirectement les processus de préparation ou d'application des politiques et la prise de décisions, quels que soient les voies ou les moyens utilisés	Personne physique ou personne morale de droit privé qui effectue des actions de participation active aux politiques publiques ou aux processus décisionnels en Catalogne dans le but d'influencer l'orientation de ces politiques en faveur de leurs intérêts ou de ceux des tiers, ou de l'intérêt général
Écosse	2016	Parlement écossais	Communication avec un membre du Parlement écossais, un membre du gouvernement écossais, un ministre écossais subalterne, un conseiller spécial ou le secrétaire permanent	Toute personne ou organisation qui s'engage dans une communication en face-à-face avec un responsable public défini si elle discute de fonctions gouvernementales ou parlementaires et agit à titre rémunéré

Ce tableau est extrait de l'étude comparative des dispositifs d'encadrement du lobbying à travers le monde publiée par la Haute Autorité en octobre 2020. Y figurent les membres du Réseau des registres européens du lobbying, à savoir l'Autriche, la Catalogne, l'Écosse, la France, l'Irlande, la Lituanie, le Royaume-Uni, la Slovénie et l'Union européenne, ainsi que le Canada et les États-Unis qui font état de bonnes pratiques en la matière. À noter que le terme « lobbying » est employé dans ce tableau à la place de « représentation d'intérêts » dans un souci de cohérence au regard du vocabulaire utilisé dans chaque pays.

Nombre de lobbyistes inscrits	Contenu des déclarations	Fréquence des déclarations	Sanctions pour manquement aux obligations déclaratives ou déontologiques	Moyens de contrôle	Lien vers le registre
364	Objet et montant des dépenses des activités de lobbying	Annuelle	Sanctions administratives jusqu'à 60 000 EUR Radiation du registre	Non spécifié	lobbyreg.justiz.gv.at
4 762	Identité des responsables publics contactés ; institution publique visée ; données sur les clients à l'initiative des activités de lobbying ; objet et objectif des activités de lobbying ; type de décision publique visée.	Ré-inscription tous les six mois Si contact avec un responsable public, rapport mensuel de communication	Amende (jusqu'à 200 000 CAD) Peine de prison maximale de deux ans Interdiction d'exercer du lobbying pendant deux ans	Évaluations préliminaires Enquêtes : peut assigner et assurer la présence d'un individu, et obliger à produire des documents Si infraction à la loi ou au code, en avise un agent de la paix compétent 16 rapports d'enquête depuis 2011	lobbycanada.gc.ca
3 633	Identité des clients à l'initiative des activités de lobbying ; montant des dépenses, type et objet des activités de lobbying	En fonction du code de conduite de chaque organisation	Suspension temporaire de l'inscription au registre. En cas de manquement grave, radiation du registre	Non spécifié	justicia.gencat.cat
1 283	Identité des responsables publics contactés ; identité des clients à l'initiative des activités de lobbying ; type et objet des activités de lobbying	Tous les six mois	Rapport au Parlement	Le greffier du registre peut émettre des avis pour demander des renseignements	lobbying.scot

Zone géographique	Date et modifications de la loi sur le lobbying	Structure en charge du registre	Définition de "Activité de lobbying"	Définition de "Lobbyiste"
États-Unis	1946, 1995, 2007	Bureau de la chambre des représentants Bureau du Sénat	Toute communication orale, écrite ou électronique adressée à certains responsables publics définis concernant une politique publique	Toute personne employée par un client pour une compensation financière dont les services comprennent plus d'un contact de lobbying et dont les activités de lobbying représentent plus de 20 % de son temps ; ou tout lobbyiste salarié
France	2016	Haute Autorité pour la transparence de la vie publique	Toute communication à l'initiative du représentant d'intérêts auprès de certains responsables publics au sujet de certaines décisions publiques en vue d'influencer ces décisions	Personne physique dans le cadre d'une activité professionnelle, ou personne morale dont un dirigeant, un employé ou un membre exerce des actions de représentation d'intérêts comme activité principale ou régulière.
Irlande	2015	Commission pour les standards de la fonction publique (SIPO)	Toute communication avec un agent public désigné qui porte sur une "question pertinente"	Personne morale avec au moins 10 employés effectuant des activités de lobbying ; ou tout lobbyiste professionnel rémunéré pour communiquer au nom d'un client
Lituanie	2001, 2017, 2020	Commission officielle d'éthique en chef	Action menée par une personne physique dans le but d'exercer une influence sur des responsables publics définis, dans l'intérêt d'un client, pour l'adoption ou l'annulation d'actes législatifs ou de décisions administratives	Personne physique exerçant des activités de lobbying pour le compte de clients. Exclut les lobbyistes salariés et les organisations à but non lucratif

	Nombre de lobbyistes inscrits	Contenu des déclarations	Fréquence des déclarations	Sanctions pour manquement aux obligations déclaratives ou déontologiques	Moyens de contrôle	Lien vers le registre
	11 524	Insitution publique visée ; données sur les clients à l'initiative des activités de lobbying ; type de décision publique visée ; montant des dépenses, type et objet des activités de lobbying	Trimestrielle	Amende (entre 50 000 USD et 200 000 USD) Peine de prison maximale de cinq ans	4 220 cas d'infractions potentielles au <i>Lobbying Disclosure Act</i> transmis au procureur entre 2009 et 2019	disclosurespreview.house.gov
	2 301	Type de responsable public contacté ; montant des dépenses, type et objet de la représentation d'intérêts ; type de décision publique visée ; lien avec des organisations professionnelles	Annuelle	Amende (15 000 EUR) Peine de prison maximale d'un an	Pouvoir de contrôle sur pièces et sur place, sans que le secret professionnel ne puisse lui être opposé 50 contrôles menés en 2020.	hatvp.fr
	2 146	Identité des responsables publics contactés ; données sur les clients à l'initiative des activités de lobbying ; type, objet et objectif des activités de lobbying	Tous les quatre mois	Pénalité automatique (200 EUR) pour l'envoi de déclarations en retard Amende maximale de 25 000 EUR Peine de prison maximale de deux ans	Peut obliger toute personne à fournir des informations et produire des documents Peut pénétrer et fouiller des locaux, inspecter et prendre des copies de tout document En 2019, 10 enquêtes pour défaut de déclaration d'activités ou d'inscription	lobbying.ie
	189	Identité des responsables publics contactés ; identité des clients à l'initiative des activités de lobbying ; objet des activités de lobbying ; institution publique visée ; type de décision publique visée	Dans les sept jours suivant l'activité de lobbying	Suspension du registre (et donc des droits d'accès aux réunions et consultations que l'appartenance au registre conditionne)	Pouvoir de contrôle sur pièces et sur place, sans que le secret professionnel ne puisse lui être opposé	skaidris.vtek.lt

Zone géographique	Date et modifications de la loi sur le lobbying	Structure en charge du registre	Définition de "Activité de lobbying"	Définition de "Lobbyiste"
Royaume-Uni	2014	Registre des lobbyistes-consultants	Toute communication orale, écrite ou électronique faite directement à un ministre de la Couronne, un secrétaire permanent (ou des équivalents) actuellement en poste, appelés « représentants du gouvernement », en vue d'influencer la décision publique	Le registre statutaire ne couvre que les lobbyistes-conseils (" <i>consultant lobbyists</i> ") représentant des clients tiers. Il s'agit d'une petite proportion du nombre total de personnes qui travaillent comme lobbyistes.
Slovénie	2010, 2011	Commission pour la prévention de la corruption de la République de Slovénie	Tout contact non public établi entre une personne physique et un responsable public défini dans le but d'influencer le contenu ou la procédure d'adoption de décisions publiques	Toute personne engagée dans des activités de lobbying
Union européenne	2011, 2014, 2020	Secrétariat commun du registre de transparence	Toutes les activités menées dans le but d'influencer les politiques et les processus de décision des instruments de l'Union	Toutes les organisations et personnes agissant en qualité d'indépendants, quel que soit leur statut juridique, exerçant des activités de lobbying

Nombre de lobbyistes inscrits	Contenu des déclarations	Fréquence des déclarations	Sanctions pour manquement aux obligations déclaratives ou déontologiques	Moyens de contrôle	Lien vers le registre
173	Identité des clients à l'initiative des activités de lobbying	Tous les quatre mois	Amende (jusqu'à 8 500 EUR)	Non spécifié	registeroflobbyists.force.com
81	Identité des responsables publics contactés ; données sur les clients à l'initiative des activités de lobbying ; montant des dépenses, type, objet et objectif des activités de lobbying	Annuelle	Avertissement écrit Interdiction d'exercer des activités de lobbying pendant une période définie ou sur un sujet précis Suspension définitive du registre Amendes entre 400 et 100 000 EUR	Non spécifié	kpk-rs.si
12 506	Montant des dépenses et objet des activités de lobbying; lien avec des organisations professionnelles; noms des personnes accréditées au Parlement européen; liste des rendez-vous avec la Commission européenne	Annuelle	Suspension du registre pour une durée de un à deux ans	Contrôles de qualité des déclarations. 4 enquêtes de la propre initiative du Secrétariat en 2019	ec.europa.eu

Annexe 2

Liste des publications de la Haute Autorité en 2020

Fiche pratique n° 4390 – Contrôle de la reconversion professionnelle des fonctionnaires et agents publics,
Lexis 360, mars 2020

Fiche pratique n° 4315 – Contrôle de la reconversion professionnelle des responsables publics,
Lexis 360, mise à jour de mars 2020

Fiche pratique n° 4487 – Contrôle du cumul d’activités des responsables et agents publics, *Lexis 360*, mars 2020

Fiche pratique n° 4484 – Contrôle préalable à la nomination des responsables et agents publics, *Lexis 360*, mars 2020

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

Didier Migaud, « L’État exemplaire »,
L’ENA hors les murs, 2020/4, n° 500,
octobre 2020

HATVP, « Les outils de la déontologie », in Alexis Zarca (dir.), *Les outils au service de la déontologie. Regards croisés dans la fonction publique et dans l'entreprise*, Éditions Dalloz, octobre 2020

Didier Migaud, « Une mise en œuvre efficace des dispositifs déontologiques au sein d'une collectivité passe par l'association de tous, élus et agents publics », *La Semaine Juridique – Administrations et collectivités territoriales*, n° 47, novembre 2020

HATVP, « Des dispositifs évolutifs pour la prévention de la corruption », *Revue française d'administration publique*, 2020/3, n° 175, décembre 2020

Jeanne Dominjon, Philippe Blachère, « France », in Jean-Philippe Derosier (dir.), *La déontologie politique*, coll. Les cahiers du ForInCIP, vol. 5, LexisNexis, décembre 2020

HATVP, Étude comparative des dispositifs d'encadrement du lobbying, octobre 2020

Réseau pour l'intégrité (sous la présidence de la HATVP), *Développer des outils numériques pour promouvoir la transparence de la vie publique*, décembre 2020

Annexe 3

Liste des propositions des rapports d'activité antérieurs

Proposition n° 1 : Permettre à la Haute Autorité d'obtenir directement communication, auprès des établissements bancaires et financiers, des compagnies d'assurances, des administrations de l'État, des collectivités territoriales, des établissements publics ainsi que de toute personne chargée d'une mission de service public des informations nécessaires à l'exercice de ses missions de contrôle, dans le respect des garanties exigées par le Conseil constitutionnel.

Proposition n° 2 : Doter la Haute Autorité d'un pouvoir de sanction administrative pour certains manquements aux obligations déclaratives et déontologiques.

Proposition n° 3 : Publier les déclarations de patrimoine des députés, des sénateurs et des représentants français au Parlement européen sur le site internet de la Haute Autorité.

Proposition n° 4 : Faire évoluer le cadre juridique de contrôle des instruments financiers applicable à certains responsables publics pour permettre :

- soit une conservation en l'état des instruments financiers pour les membres du Gouvernement, en-dessous d'un certain seuil ;
 - soit la cession des instruments financiers après la nomination ;
- accompagnée d'une obligation de notification à la Haute Autorité, sous un délai impératif, de l'option retenue quant au choix du mode de gestion excluant tout droit de regard.

Proposition n° 5 : Préciser en annexe du décret du 9 mai 2017 la liste des décisions individuelles ne rentrant pas dans le champ du registre des représentants d'intérêts.

Proposition n° 6 : Simplifier le cadre juridique du registre des représentants d'intérêts en vigueur en :

- supprimant le critère de l'initiative et le critère « d'activité principale ou régulière » pour qualifier une activité de représentation d'intérêts ;
- élargissant et en précisant les informations à déclarer par les représentants d'intérêts dans les fiches d'activités ;
- passant d'un rythme annuel à un rythme semestriel de déclarations d'activités.

Proposition n° 7 : Reporter de deux ans l'extension du répertoire aux relations avec les collectivités territoriales, prévue en 2021 ; ou, à défaut, définir des seuils plus pertinents en termes d'habitants, de responsables publics concernés et de décisions publiques visées.

Proposition n° 8 : Dans le cadre du contrôle des représentants d'intérêts, prévoir un délit d'entrave aux missions des agents de la Haute Autorité, assorti de sanctions pénales.

Proposition n° 9 : Encourager, par étapes, la publicité en open data des rencontres des responsables publics avec les représentants d'intérêts pour rendre plus transparentes leurs relations.

RAPPORT D'ACTIVITÉ 2018

Proposition n° 1 : Publier les déclarations de situation patrimoniale des membres du Parlement et des représentants français au Parlement européen sur le site internet de la Haute Autorité, et allonger à un an le délai de publication des déclarations de fin de mandat.

Proposition n° 2 : Préciser par décret la liste des établissements et entreprises publics qui entrent dans le champ de compétence de la Haute Autorité et, en leur sein, la liste des fonctions dirigeantes concernées par les obligations déclaratives.

Proposition n° 3 : Rendre obligatoire la transmission à la Haute Autorité des relevés de décisions de nomination des dirigeants du secteur public entrant dans le champ de la Haute Autorité.

Proposition n° 4 : Harmoniser le régime de sanction applicable en cas de non dépôt de déclaration auprès de la Haute Autorité : remplacer la sanction de démission d'office des parlementaires et des dirigeants du secteur public par l'infraction pénale applicable à tous les autres déclarants.

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 : Étendre le champ de la saisine de la Haute Autorité, préalable à toute reprise d'activité privée, aux membres des cabinets présidentiel et ministériels, en application de l'article 23 de la loi du 11 octobre 2013.

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 : En cas de défaut d'inscription au registre ou de manquements aux obligations déclaratives et déontologiques, passer d'un régime de sanction pénale à un régime de sanction administrative.

Proposition n° 9 : Publier le décret en Conseil d'État précisant les obligations déontologiques des représentants d'intérêts.

Proposition n° 10 : Inscrire, comme cela a été fait pour la fonction publique territoriale, le référent déontologue dans les répertoires des métiers des fonctions publiques de l'État et hospitalière, afin de caractériser les compétences attendues et les moyens à donner à cette nouvelle figure de la fonction publique.

Proposition n° 11 : Créer un programme de formation des référents déontologues.

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.

Proposition n° 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.

Proposition n° 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.

Proposition n° 3 : Clarifier la réglementation applicable aux différentes catégories de collaborateurs des responsables politiques (conseillers en cabinets ministériels et collaborateurs des élus locaux).

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 : Améliorer la transparence de l'emploi de l'IRFM.

Proposition n° 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.

Proposition n° 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.

Proposition n° 8 : Prévoir un mécanisme de certification, par la Haute Autorité, des dispositifs déontologiques mis en œuvre dans les institutions publiques.

Proposition n° 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.

RAPPORT D'ACTIVITÉ 2015

Proposition n° 1 : Prévoir un décret d'application du III de l'article 11 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

Proposition n° 2 : Revoir les délais de dispense, afin, par exemple, de ne pas exiger de nouvelle déclaration avant un délai d'un an, sauf modification substantielle.

Proposition n° 3 : Rappeler par une circulaire que la procédure de vérification fiscale des membres du Gouvernement est placée sous le seul contrôle de la Haute Autorité.

Proposition n° 4 : Permettre la pleine information du Président de la République et du Premier ministre en cas de difficulté dans la situation d'un membre du Gouvernement ou d'une personne pressentie pour occuper une telle fonction.

Proposition n° 5 : Rendre obligatoire la télédéclaration et, en conséquence, simplifier et améliorer la liste des informations demandées.

Proposition n° 6 : Doter la Haute Autorité d'un droit de communication propre et lui donner accès aux applications de l'administration fiscale lui permettant de mener à bien ses contrôles.

Proposition n° 7 : Modifier l'article 23 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 pour étendre à deux mois le délai dans lequel la Haute Autorité doit rendre ses avis sur le fondement de cet article.

Proposition n° 8 : Autoriser la Haute Autorité à publier les avis qu'elle rend sur le fondement de l'article 23 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013.

ISSN

2647-3771

Conception graphique

Nouvelle étiquette

Impression

La DILA

Crédits photographiques

Alamy : couverture

HATVP : PP. 2, 13-16, 169

Shutterstock : PP. 37, 140, 148

Adobestock : P. 52

iStockphotos : PP. 91, 105, 172

Envato : PP. 108, 177



Haute Autorité
pour la transparence
de la vie publique

hatvp.fr

Suivre la Haute Autorité

Édition : mai 2021