

Partie III

# **Une institution au cœur du cadre national d'intégrité**



# 1. Un partenaire déontologique pour ses déclarants

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

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

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

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

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

Au cours des quatre années d'existence de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, le législateur français a débattu de pas moins de sept textes ayant pour ambition de renforcer le contrôle de l'intégrité des responsables publics, mais également des acteurs privés. Le développement d'obligations déontologiques pour tous les agents publics et pour les représentants d'intérêts, l'extension d'obligations déclaratives à de nouveaux types d'acteurs, l'essor de la transparence et la systématisation de l'*open data* pour les collectivités locales<sup>120</sup>, sont autant d'éléments qui composent désormais le cadre national d'intégrité français<sup>121</sup>.

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

# 1. Un partenaire déontologique pour ses déclarants

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

## 1.1 Apporter un conseil déontologique

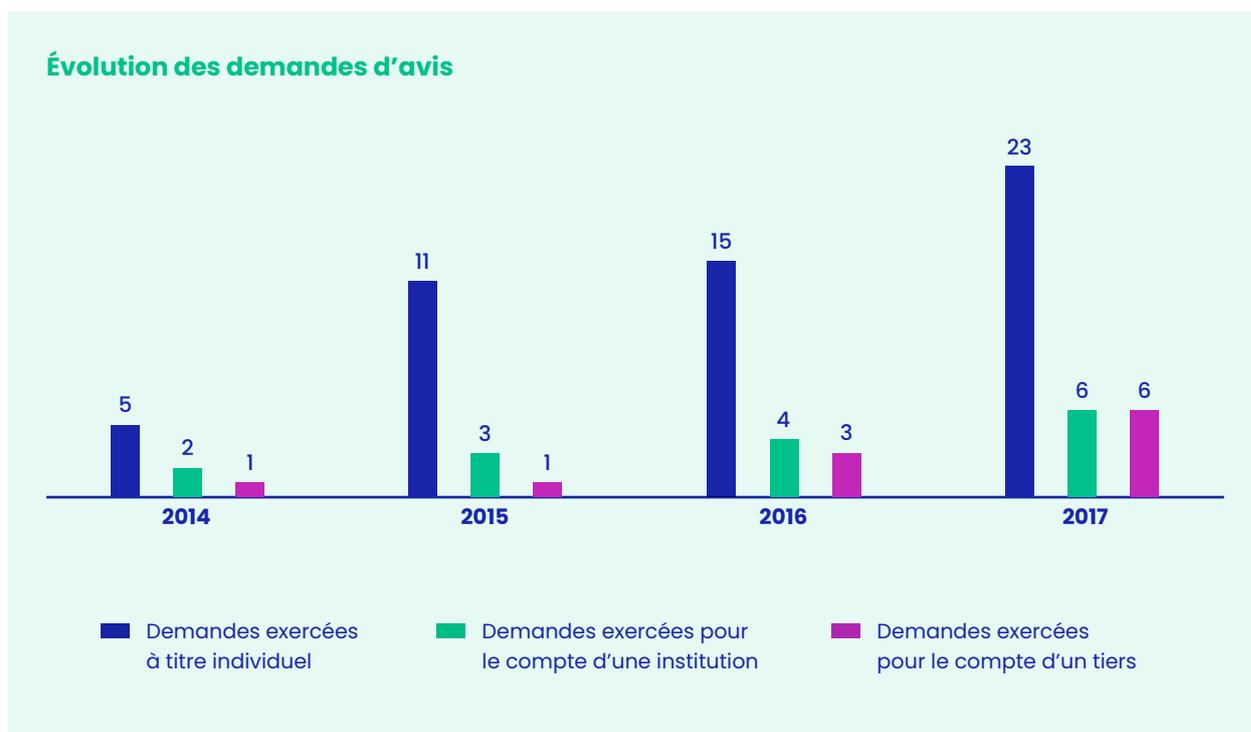
La Haute Autorité répond, de manière confidentielle, aux demandes d'avis de ses déclarants<sup>122</sup>. Ainsi, toutes les personnes exerçant des fonctions qui les astreignent à déclarer auprès de l'Autorité peuvent la saisir afin d'obtenir un avis sur les difficultés d'ordre déontologique qu'elles sont susceptibles de connaître: situation professionnelle de leur conjoint, cumul d'activités avec la fonction publique, détention d'instruments financiers etc. Elle peut également répondre aux demandes d'avis d'institutions ou d'établissements publics, dès lors que leurs dirigeants entrent dans le champ de l'article 20 de la loi du 11 octobre 2013. Ces saisines institutionnelles portent le plus souvent sur des projets de charte de déontologie ou d'autres documents qui formalisent des bonnes pratiques adaptées à l'institution ou à la collectivité.

Cette mission de conseil permet d'éclairer et d'accompagner les responsables publics sur la façon concrète dont ils peuvent exercer leurs fonctions, au quotidien, en respectant la « *dignité, [la] probité et [l'] intégrité* »<sup>123</sup> dont ils sont tenus de faire preuve. 35 demandes d'avis ont été reçues au total en 2017, dont deux émanant de membres du Gouvernement<sup>124</sup>.

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

La première porte sur l'examen de la compatibilité entre les deux activités. L'examen des incompatibilités ne relève toutefois pas de la compétence de l'Autorité, qui se livre à une première analyse et, en cas de doute, renvoie le demandeur à l'autorité compétente sur ce point : bureau<sup>125</sup> de l'Assemblée nationale ou du Sénat pour les parlementaires, secrétariat général du Gouvernement pour les membres du Gouvernement ou les conseillers en cabinet ministériel. Pour ces deux dernières catégories, le principe<sup>126</sup> est l'interdiction de cumuler des activités professionnelles en plus de leur fonction.

La deuxième question systématiquement traitée par ces avis est celle du risque pour le demandeur de se retrouver dans une situation de prise illégale d'intérêts. Ce délit, inscrit à l'article 432-12 du code pénal<sup>127</sup>, fait l'objet d'une interprétation large par la Cour de cassation<sup>128</sup>. En effet, ce délit, dit objectif, ne nécessite pas d'intention frauduleuse ou de recherche d'un avantage personnel du responsable public pour être caractérisé<sup>129</sup>. La réunion des trois conditions suivantes constitue l'élément matériel de la prise illégale d'intérêts :

- une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public ou une personne investie d'un mandat électif public ;
- qui assure la surveillance, l'administration, la liquidation ou le paiement de cette entreprise ou de cette opération au moment de l'acte ;
- et qui prend, reçoit ou conserve un intérêt quelconque dans une entreprise ou dans une opération<sup>130</sup>, cette notion d'intérêt quelconque couvrant un champ particulièrement large.

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

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

Enfin, la troisième question est relative à l'appréciation du risque de conflit d'intérêts. L'institution s'attache alors à caractériser l'existence d'une situation de conflit d'intérêts, au regard des critères qu'elle a élaborés<sup>131</sup>, et à formuler, le cas échéant, les recommandations nécessaires pour éviter cette situation. Elle peut ainsi préconiser des mesures de publicité interne de l'intérêt (information des collègues, des autres ministres, des administrations concernées, etc.) ou le déport sur certains dossiers. Dans de rares hypothèses, la mise en œuvre de mesures de déport n'est pas suffisante pour faire cesser le risque de conflit d'intérêts. Dans une telle situation, qui ne s'est produite qu'une fois en 2017, la personne concernée a été amenée à renoncer à la fonction pour laquelle elle avait saisi la Haute Autorité.

131. Voir 4.2 de la 1<sup>re</sup> partie du présent rapport.

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

### *La multiplication des saisines préalables à la nomination*

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

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

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

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

### *La réception des premières saisines relatives à la situation de fonctionnaires*

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

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

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

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

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

### *La consolidation du rôle de conseil institutionnel*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Les saisines par des sociétés publiques permettent de diffuser les principes d'une culture déontologique au-delà des seuls élus et administrations, auprès de l'ensemble de la sphère publique. En 2017, la délibération<sup>132</sup> relative au projet de charte de Paris Habitat, premier bailleur social de la ville de Paris, ainsi que celle<sup>133</sup> relative au projet de charte de la société Lerichemont, également bailleur social et société filiale de la régie immobilière de la ville de Paris, ont été publiées sur le site internet de la Haute Autorité.

Dans la continuité du travail effectué l'an dernier auprès des principaux bailleurs sociaux de la ville de Paris<sup>134</sup>, la Haute Autorité a de

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

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

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

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

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

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

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

---

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

---

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

L'article 23 de la loi du 11 octobre 2013 attribue à la Haute Autorité une mission de contrôle de la compatibilité entre d'anciennes fonctions exécutives locales, nationales ou au sein d'autorités administratives et publiques indépendantes, et l'exercice d'une activité privée. Les personnes ayant exercé ces fonctions doivent obligatoirement la saisir avant de commencer une nouvelle activité libérale ou rémunérée au sein d'une entreprise privée ou publique, dans un délai de trois ans après la fin de leurs fonctions<sup>135</sup>. En 2017, la Haute Autorité a rendu 17 avis, soit 6 de plus que l'année précédente.

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

**135.** Article 23 de la loi du 11 octobre 2013 : « la Haute Autorité se prononce sur la compatibilité de l'exercice d'une activité libérale ou d'une activité rémunérée au sein d'une entreprise ou au sein d'un établissement public ou d'un groupement d'intérêt public dont l'activité a un caractère industriel et commercial avec des fonctions gouvernementales, des fonctions de membre d'une autorité administrative indépendante ou d'une autorité publique indépendante ou des fonctions exécutives locales énumérées au 2° du I de l'article 11 ».

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

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

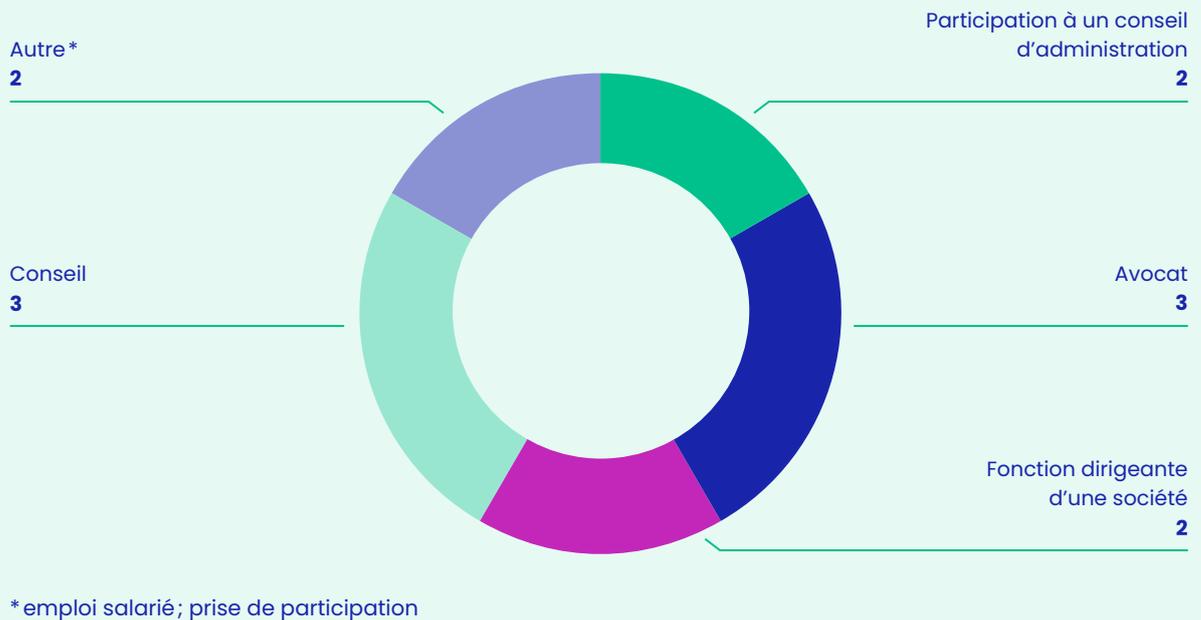
Le second contrôle est mené à l'aune des règles déontologiques applicables aux responsables publics et en particulier de l'exigence de prévention des conflits d'intérêts qui s'imposait à eux lorsqu'ils étaient en fonction. Pour caractériser ce risque, la Haute Autorité recherche à la fois si le demandeur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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

En application de la loi du 9 décembre 2016, la Haute Autorité a notifié les avis rendus aux ordres professionnels régissant l'activité sur laquelle portait l'avis, notamment le barreau concerné pour les avocats. Elle informe également l'employeur et l'ancienne administration du demandeur de son avis et des réserves qu'elle a émises. La publicité des avis<sup>137</sup> permet en outre un premier contrôle de ces réserves, qui valent pour une durée de trois ans après la fin des fonctions publiques, dont la Haute Autorité assure un suivi par une veille spécifique sur les personnes entrant dans le champ de l'article 23 de la loi du 11 octobre 2013.

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

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

Surtout, le délit s'applique uniquement si un acte juridique pris au bénéfice de l'entreprise dans laquelle l'intéressé va exercer son activité peut être identifié. Un responsable public qui serait intervenu de manière déterminante au bénéfice d'une entreprise qu'il a ensuite rejoint ne commet ainsi pas ce délit dès lors qu'il ne dispose pas lui-même de prérogatives juridiques à l'égard de cette entreprise et n'a pas directement conseillé la personne qui détient ces prérogatives<sup>138</sup>.

138. En accord avec la jurisprudence.

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

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

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

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

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

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

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

---

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

---

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

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

Le site internet rencontre un succès certain, puisque 3,5 millions de pages ont été vues sur [hatvp.fr](http://hatvp.fr) en 2017 (contre 930 000 en 2016), par 790 000 visiteurs uniques<sup>139</sup>. Un grand nombre de ces informations sont relayées via deux réseaux sociaux : twitter et linkedin, dont la fréquentation a beaucoup augmenté en 2017 : le compte twitter a gagné 2 000 abonnés en 2017 (sur un total de 4 900) et les tweets ont été vus plus d'un million de fois ; 408 nouvelles personnes se sont abonnées à la page linkedin de la Haute Autorité en 2017 (sur un total de 807), et les articles publiés ont été vus plus de 250 000 fois.

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

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

## 2.1 Les échanges institutionnels et les formations

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

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

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

D'une part, elle échange régulièrement avec ses partenaires institutionnels, dont les missions sont complémentaires des siennes, ou se situent dans le prolongement de son travail d'enquête administratif : Tracfin, les parquets, les juridictions financières, mais aussi, comme cela a été rappelé précédemment, la Commission de déontologie de la fonction publique. La direction des affaires criminelles et des grâces est en outre l'interlocuteur privilégié de la Haute Autorité pour définir les procédures d'échanges entre cette dernière et les parquets. En effet, lorsqu'elle détecte des infractions pénales, elle saisit le procureur compétent. De plus, elle dispose de nombreuses informations, via les déclarations qu'elle reçoit, qui peuvent s'avérer utiles aux magistrats dans le cadre d'investigations pénales, en particulier relatives à des infractions à la probité. Ces derniers peuvent alors lui adresser des réquisitions judiciaires afin d'obtenir les informations pouvant faire avancer leurs investigations<sup>140</sup>.

D'autre part, afin de diffuser une culture de l'intégrité dans l'ensemble de la sphère publique, elle réalise régulièrement des formations auprès de responsables publics, à la fois sur les obligations déclaratives mais aussi, de manière plus générale, sur la transparence et la déontologie de l'action publique. Cette activité a été marquée en 2017 par l'entrée en vigueur de la loi du 8 août 2016 relative aux garanties statutaires, aux obligations déontologiques et au recrutement des magistrats ainsi qu'au Conseil supérieur de la magistrature, qui instaure pour les magistrats judiciaires des obligations nouvelles, et notamment celle de « *prévenir ou [de] faire cesser immédiatement les conflits d'intérêts* ». La loi du 8 août 2016 crée un système de déclarations d'intérêts pour tous les magistrats judiciaires exerçant des fonctions juridictionnelles, interne à la magistrature, et complété par un entretien déontologique. Bien que la Haute Autorité ne soit pas compétente pour examiner les déclarations d'intérêts des magistrats, ces derniers ont fait appel à elle pour qu'elle puisse leur présenter son expérience de la prévention des conflits d'intérêts et de l'usage de l'outil déontologique qu'est la déclaration d'intérêts<sup>141</sup>.

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

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

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

### *La constitution progressive d'un dialogue avec les déontologues*

Depuis l'entrée en vigueur des lois du 11 octobre 2013 relatives à la transparence de la vie publique<sup>142</sup> et de la loi n° 2015-366 du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat, de nombreuses collectivités territoriales se sont dotées ou ont modifié les règles déontologiques applicables aux élus. Un même mouvement peut être observé pour chacune des trois fonctions publiques, et les militaires, depuis l'entrée en vigueur des dispositions de la loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires et du décret n° 2017-519 du 10 avril 2017 relatif au référent déontologue dans la fonction publique.

142. Lois organique et ordinaire du 11 octobre 2013.

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

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

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

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

De plus, institutionnaliser des échanges réguliers permettrait d'élaborer un corpus de positions et de réflexions communes et de rechercher une certaine cohérence dans l'action déontologique administrative, au-delà des spécificités de chaque service.

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

---

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

---

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

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

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

La liste de ses missions est longue, il est chargé à la fois d'apporter des conseils déontologiques et de faire de la prévention, notamment à travers un travail de sensibilisation et de formation des élus et des agents. Le caractère ambitieux de ses attributions semble exiger la nomination d'un professionnel de haut niveau. Il incarne le moyen privilégié pour les agents publics d'exercer leur droit à un conseil déontologique et est en cela un symbole du renouveau de la fonction publique<sup>144</sup>, pour laquelle les exigences de probité et d'impartialité s'accroissent.

Cependant, ses capacités d'action sont limitées et le resteront sans volonté de chaque administration de lui donner des moyens appropriés. Sans pouvoir d'injonction et sans indépendance garantie, ses conseils auront une valeur avant tout morale<sup>145</sup>.

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

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

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

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

**145.** Jean-Pierre Didier, *ibid.*

**146.** *Ibid.*

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

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

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

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

Ces agréments donnent la possibilité à ces associations de saisir la Haute Autorité si elles ont connaissance de situations ou de faits qui contreviennent aux règles et obligations prévues par les lois du 11 octobre 2013 relatives à la transparence de la vie publique. Pendant une durée de trois ans, elles peuvent ainsi lui signaler des situations de conflit d'intérêts ou des cas d'atteinte à la probité, de non-respect des obligations de déclarations ou des règles de départ vers le secteur privé. Comme cela a été évoqué précédemment<sup>147</sup>, très peu de signalements sont transmis à la Haute Autorité par les associations agréées : deux seulement en 2017.

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

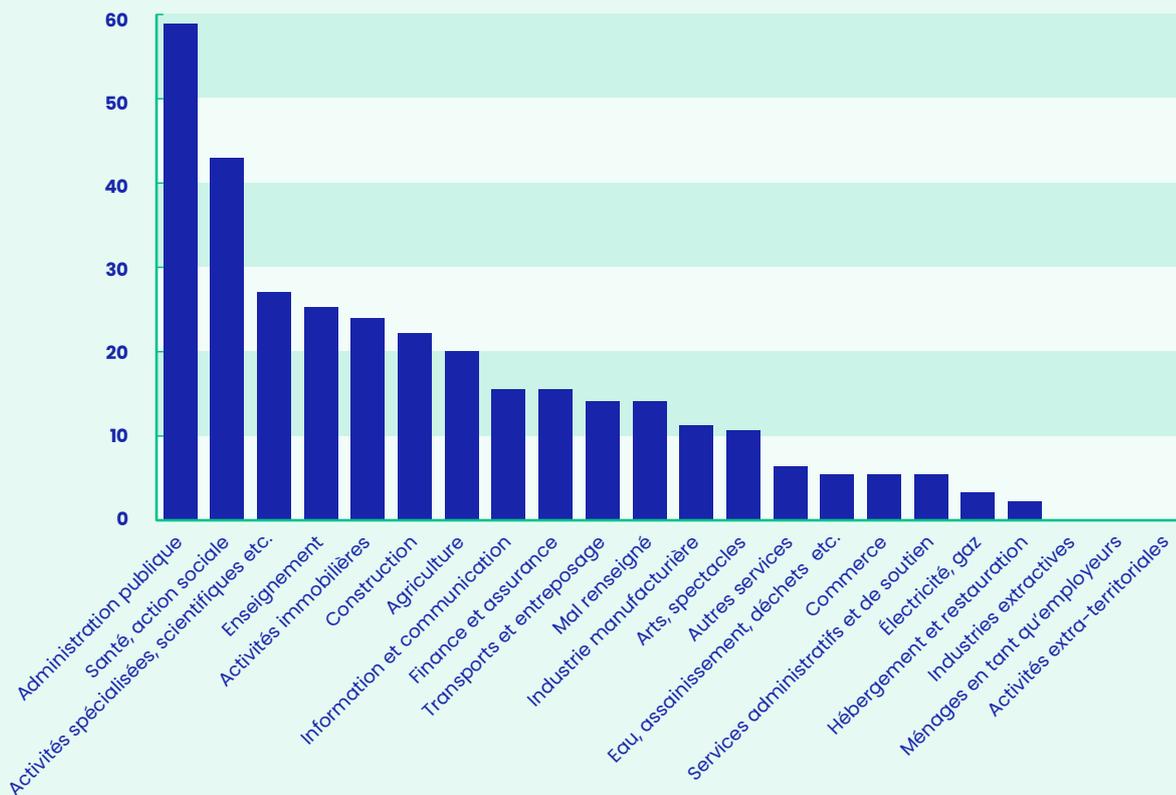
<sup>147</sup>. Voir paragraphe 4.2 de la 1<sup>re</sup> partie du présent rapport.

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

Le pôle communication a également participé à une *data session* sur la transparence de l'action publique organisée par la Cour des comptes, la Commission d'accès aux documents administratifs, la préfecture de région Occitanie et la mission Etalab<sup>148</sup> en juin 2017. L'Autorité a publié, pour cette occasion, les déclarations d'intérêts des présidents des conseils départementaux élus en mars 2015 en *open data*. Le choix de ce jeu de données répondait à une double logique. Il fallait des données pertinentes pour cette session: compte tenu de la dimension territoriale de l'évènement, ce jeu de données a présenté l'avantage de permettre des recoupements pertinents avec d'autres données (base SIRENE, données des marchés etc.) pour visualiser plus finement les liens d'intérêts des personnes concernées et permettre un regard nouveau sur leurs activités. D'autre part, le choix devait porter sur des déclarations pouvant être retraitées numériquement. En raison du format papier de ces déclarations datant de 2015, les données libérées pour la *data session* sont le fruit d'une ressaisie manuelle des données textuelles brutes. Si cette opération a pu être réalisée sur un lot réduit de déclarations, elle n'est toutefois pas envisageable pour l'ensemble des déclarations publiées par la Haute Autorité avant le passage à la télédéclaration obligatoire. Sur les deux jours de la session, un groupe de travail s'est consacré à ces données et a réussi à réaliser une carte de France avec un filtre permettant de faire apparaître les secteurs d'activités des présidents de conseil départementaux, classés selon la nomenclature française des activités, comme le montre le graphique ci-après (cf. page suivante). Cette brève session n'a pas permis d'arriver à une carte qui montrerait le risque de conflit d'intérêts, en hiérarchisant les secteurs par exemple, mais constitue un premier exemple d'une réutilisation intelligente des données de la Haute Autorité.

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

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



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

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

Dans le cadre du plan d'action national 2015-2017 pour le partenariat, la Haute Autorité s'était engagée à publier au format .XML, sous la licence ouverte Etalab, le contenu des déclarations d'intérêts et de patrimoine des responsables publics dont la publication sur internet est prévue par la loi<sup>149</sup>. Elle a tenu cet engagement en 2017.

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

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

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

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

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

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

### *Des liens noués avec la plupart des groupes de réflexion français*

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

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

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

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

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

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

Reflétant la richesse du choix soumis à la Haute Autorité, les travaux présélectionnés comprenaient quatre thèses, une revue, un ouvrage collectif et un livre à quatre mains. La liste a été publiée sur son site internet<sup>150</sup>. Le jury a arrêté différents critères d'évaluation des travaux. Afin de répondre à l'objectif de promotion d'une culture déontologique, il a notamment examiné l'accessibilité et l'intelligibilité du travail pour le plus grand nombre, le lien direct avec les sujets du prix et la possibilité d'une diffusion large de l'ouvrage. Il a également valorisé les approches transdisciplinaires et l'originalité.

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

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

151. <http://ethiquepublique.revues.org/2723>.



**Article publié dans la revue n°21 du GRASCO :  
« Le rôle d'un système national d'intégrité  
dans la réduction de la corruption ».**

Le Groupe de recherches-actions sur la criminalité organisée (GRASCO) est un laboratoire de recherche de l'université de Strasbourg qui édite une revue trimestrielle, sur son site internet. Cette revue publie des contributions sur «*la prévention et la répression de la criminalité organisée dans sa dimension économique et financière à l'échelle nationale, européenne et internationale*», ainsi que des entretiens ou des articles sur des sujets connexes.

Le pôle juridique et études a publié dans le numéro 21 un article sur «*Le rôle d'un système national d'intégrité dans la réduction de la corruption*». Cette contribution revient sur le cadre conceptuel des systèmes nationaux d'intégrité et son évolution, avant de proposer une première évaluation du dispositif français anticorruption à l'aune des théories exposées.

Le premier postulat est que la corruption est un phénomène complexe, protéiforme, qui appelle une réponse globale. Pour la réduire, un ensemble de politiques publiques et d'outils sont à la disposition des décideurs publics. La combinaison de ces réponses, des différentes approches développées, dessine peu à peu un cadre national d'intégrité, spécifique à chaque pays. Le développement d'un cadre national d'intégrité englobe la répression pénale, qui est l'une des multiples facettes d'une politique anticorruption efficace, et donne les clefs pour construire une société où la corruption serait la plus réduite possible.

Les premiers à évoquer les différentes actions de prévention ou de lutte contre la corruption comme un ensemble cohérent ont été les associations et les institutions internationales pourvoyeuses de recommandations concrètes pour les décideurs politiques : temple d'intégrité de Jérémie Pope (Transparency International), recommandation pour l'intégrité de l'OCDE (1998). Cette vision globale a retenu l'attention des chercheurs qui ont théorisé les systèmes d'intégrité : modèle du nid d'oiseau australien, approche configurationnelle de Frédérique Six et Alan Newton, etc<sup>152</sup>.

Dans un second temps, l'article montre quelques liens entre les outils théoriques développés et les choix des décideurs publics français ces dernières années, en particulier la création de la Haute Autorité. Le statut d'autorité administrative indépendante permet de faire entrer cette dernière dans la

152. Ces différentes théories sont développées dans l'article, disponible en ligne gratuitement.

catégorie des gardiens de l'intégrité, au sens de la théorie configurationnelle. Elle semble également être une « *core integrity institution* »<sup>153</sup> au sens de la théorie du nid d'oiseau.

Le législateur français est depuis quelques années entré dans cette approche globale de la corruption et de l'intégrité publique, en développant ces différents outils, tout d'abord pour les plus hauts responsables publics français, puis en les étendant à l'ensemble du secteur public, et enfin en les appliquant au secteur privé.

L'article est disponible en intégralité à l'adresse : <http://www.larevuedugrasco.eu/FR/>, dans la revue n° 21 de décembre 2017.

**153.** Institution dont la mission est de promouvoir l'intégrité.

### 2.3 Un acteur bien identifié par les institutions internationales

Nouvelle arrivée dans le paysage institutionnel international en 2014, la Haute Autorité a su en 2017 pérenniser et stabiliser ses relations avec les institutions internationales. Elle est désormais identifiée comme un point de contact national sur toutes les questions d'intégrité par les institutions de l'Union européenne (Commission, Parlement, Médiateur européen), l'OCDE, le GRECO (groupement des États contre la corruption), organe anti-corruption du Conseil de l'Europe, la Banque mondiale, l'Organisation des Nations Unies. Les services sont reconnus comme pourvoyeurs d'expertise à l'international par les institutions françaises en charge des relations avec les organisations internationales, comme le ministère de l'Europe et des affaires étrangères et le secrétariat général aux affaires européennes.

Cette visibilité s'est concrétisée par des invitations à une quinzaine de conférences internationales, principalement à la demande d'organisations internationales et d'institutions communautaires. Les agents chargés des relations internationales s'attachent à participer aux travaux d'organisations internationales qui ont une influence majeure sur ses sujets. En effet, au-delà de l'intérêt, sur le fond, de découvrir de nouvelles idées et d'apprendre des bonnes pratiques testées à l'étranger, qui peuvent être adaptées au contexte français, c'est l'occasion pour le président ou son représentant de présenter les outils de l'Autorité et de promouvoir les réformes et avancées françaises au niveau international.

La participation à des délégations françaises permet également à l'institution de renforcer ses liens avec ses partenaires nationaux. Ainsi, le secrétaire général de la Haute Autorité a fait partie de la délégation française présente à Vienne lors de la conférence des

États parties à la Convention des Nations Unies contre la corruption, en novembre 2017, aux côtés de l'AGRASC (Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués), et de l'AFA (Agence française anticorruption). Il a également assisté à la présentation des résultats du 4<sup>e</sup> cycle d'évaluation du GRECO relatif à la prévention de la corruption auprès des parlementaires, des juges et procureurs, et du rapport du 5<sup>e</sup> cycle pour le Royaume-Uni et la Slovaquie. Le réseau des partenaires européens contre la corruption (EPAC), qui réunit de façon indépendante et informelle des organismes de surveillance des forces de police et des autorités anti-corruption d'États membres de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe, a accueilli un représentant de la Haute Autorité lors de son congrès annuel.

### **Synthèse du Rapport « Conclusions et tendances du 4<sup>e</sup> Cycle d'Évaluation du GRECO »**

Le Groupe d'États contre la corruption (GRECO), organe chargé de veiller au respect des normes anticorruption du Conseil de l'Europe, a publié un rapport qui analyse les principales tendances, les défis et les bonnes pratiques en matière de prévention de la corruption dans la législature et le pouvoir judiciaire.

Les parlementaires ont reçu un grand nombre de recommandations qui comprennent l'amélioration des systèmes de déclaration, la divulgation des conflits d'intérêts, l'adoption de règles claires sur l'acceptation de cadeaux, le développement de lignes directrices régissant les interactions des parlementaires avec les lobbyistes, la mise en place de codes de conduite, l'établissement d'un service de conseil confidentiel spécialisé, et la consolidation des mécanismes de contrôle grâce au soutien des organes compétents.

Le rapport spécifique à la France au sein de ce 4<sup>e</sup> cycle d'évaluation a été publié en janvier 2014. Dans son rapport de conformité de juin 2016, le GRECO se félicite des avancées constatées au niveau des parlementaires, en particulier de la meilleure sensibilisation aux conflits d'intérêts, ainsi que de l'élaboration d'un code de déontologie pour les sénateurs. Il appelle néanmoins à poursuivre les efforts.

Dans son rapport global sur le 4<sup>e</sup> cycle, le GRECO conclut que, bien que des fondements solides aient été posés dans la plupart des pays pour lutter contre la corruption, de manière générale, on se préoccupe encore peu de la mise en œuvre effective. Une recommandation sur cinq du GRECO se réfère à la supervision et à l'application des dispositions législatives en vigueur.

Pour la première fois en 2017, les services de la Haute Autorité ont participé à un projet de jumelage de l'Union européenne. Un tel jumelage a pour objectif d'apporter à une administration d'un pays membre, en l'occurrence la Croatie, une expertise de longue durée, de plus de 18 mois, par d'autres pays de l'Union. La France et la Finlande ont ainsi répondu en consortium à l'appel à projet croate visant à renforcer l'intégrité de son administration centrale. Toujours à la demande de l'Union européenne, une expertise plus ponctuelle a été apportée à la Bosnie-Herzégovine, afin de mener une évaluation de son système de déclarations de patrimoine et d'intérêts applicable aux juges et procureurs.

En plus des relations multilatérales que la Haute Autorité a entretenues avec les organisations internationales ou communautaires, elle a poursuivi ses relations bilatérales, en particulier par l'accueil de délégations étrangères. Le président et le secrétariat général ont reçu en 2017 une quinzaine de délégations et de personnalités étrangères, soit sur demande directe des participants, soit sur demande du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, en particulier pour les « personnalités d'avenir »<sup>154</sup>. Le nombre de demande est constant par rapport à 2016. Les rencontres sont adaptées en fonction des besoins des interlocuteurs, certains venant en séjour d'études afin de préparer la mise en place dans leur pays d'un système de déclarations d'intérêts et de patrimoine, comme par exemple l'Instance nationale de lutte contre la corruption (INLUCC) de Tunisie, ou bien encore afin de se renseigner sur le système de télédéclaration, comme les représentants de l'Office central de lutte contre l'enrichissement illicite (OCLEI) et de l'Autorité de protection des données à caractère personnel du Mali ou le Contrôleur général du Burkina Faso. Ces visites permettent à l'institution de renforcer ses échanges et sa coopération avec des partenaires internationaux variés, issus de traditions juridiques, pays et parcours divers, et d'échanger sur les difficultés rencontrées et les bonnes pratiques mises en œuvre.

Les services de l'Autorité assurent une veille sur le contexte international, marqué par une actualité et une attention croissante sur les enjeux de corruption, de promotion de la transparence de la vie publique et de l'intégrité des responsables publics. Ils formalisent cette veille dans une lettre mensuelle, éditée en français et en anglais, diffusée gratuitement à toutes les personnes qui s'inscrivent, ainsi que sur le site internet. Cette lettre, qui comptait 218 inscrits à la fin de l'année 2017, revient sur les efforts, réformes et études menés pour faire face à ces enjeux, tant au sein des organisations internationales et de la société civile, qu'à l'échelle nationale.

Enfin, ce rapport d'activité est l'occasion de dresser un bilan de la première année d'activité du Réseau pour l'intégrité, lancé le 9 décembre 2016, et dont les agents chargés des affaires internationales assurent le secrétariat permanent. Ce réseau, qui regroupait à son lancement 13 institutions, a pour finalité de développer et de promouvoir une culture internationale d'intégrité afin de contribuer au renforcement de la confiance que les citoyens

**154.** « Le programme d'invitation des personnalités d'avenir (PIPA) vise à apporter à des personnalités étrangères du monde politique, associatif, syndical, économique etc. une connaissance approfondie de la France et de ses institutions. » <https://bit.ly/2GQmgra>.

placent dans leurs gouvernements et leurs administrations. Le Réseau s'est donné plusieurs objectifs, dont celui de faciliter les échanges d'informations et de bonnes pratiques entre ses membres, qui sont amenés à partager leur expérience. Ces échanges sont favorisés par les similitudes qui existent, en termes d'objectifs et de missions, entre les différentes institutions. Les rencontres et les interactions doivent également permettre de faire avancer la lutte contre la corruption et la promotion de l'intégrité à la fois à l'échelle des différents pays représentés mais aussi et surtout à l'échelle internationale. Dans cette perspective, le Réseau offre également l'opportunité d'avoir une meilleure visibilité et ainsi d'assurer une fonction de sensibilisation et de plaidoyer auprès de la société civile et des organisations internationales. Les membres peuvent par exemple décider d'adopter une position commune dans le cadre de la participation du Réseau à des travaux d'autres organisations.

Au cours de cette première année, durant laquelle l'Institut national de la transparence, de l'accès à l'information et de protection des données personnelles (INAI) du Mexique a assuré la présidence, les échanges ont été réguliers entre les membres, à la fois à l'occasion de rencontres lors de conférences internationales, mais également de manière dématérialisée. Les membres ont préparé leur deuxième rencontre, qui a eu lieu à Paris en mars 2018 et était incluse au sein de la semaine de l'intégrité de l'OCDE. Cet événement réunit chaque année les décideurs politiques, mais également des responsables issus du monde académique, des sphères économiques et de la société civile, afin de débattre des pratiques et des évolutions récentes en matière d'intégrité et de lutte contre la corruption. Sur demande de l'OCDE, le Réseau pour l'intégrité a préparé un atelier consacré aux « *instruments numériques au service de la promotion et du contrôle de l'intégrité publique* ».

Le site internet du Réseau et son compte twitter relaient régulièrement les actualités des pays membres, ainsi que des communiqués de presse communs lorsqu'un sujet concerne l'ensemble des participants. Une trentaine d'articles a ainsi été publiée en 2017.

De plus, la Commission pour l'éthique des hauts responsables publics de la République d'Arménie a rejoint le Réseau pour l'intégrité. Créée en 2011, la Commission est une institution indépendante, chargée de recevoir, contrôler et publier des déclarations de patrimoine. Elle a également pour mission de détecter les conflits d'intérêts et de former les agents publics à la déontologie. À quelques jours de son premier anniversaire, le réseau s'est donc agrandi, et compte désormais 14 membres.

<b>Membres du Réseau pour l'intégrité</b>	
<b>Institution</b>	<b>Pays</b>
Agence Nationale d'Intégrité (ANI)	Roumanie
Agence Nationale pour la Prévention de la Corruption (NACP)	Ukraine
Bureau de la Fonction Publique (CSB)	Géorgie
Bureau de la Prévention contre la Corruption (KNAB)	Lettonie
Centre National Anti-corruption (NAC)	Moldavie
Commission pour l'Éthique des Hauts Responsables Publics (CEHRO)	Arménie
Commission pour la Lutte contre la Corruption et les Droits Civils (ACRC)	Corée du Sud
Commission de Prévention des Conflits d'Intérêts (Sukob Interesa)	Croatie
Haute Autorité pour la Bonne Gouvernance (HABG)	Côte d'Ivoire
Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique (HATVP)	France
Haute Commission de Lutte contre la Corruption (CAN)	Pérou
Institut national de la transparence, de l'accès à l'information et de protection des données personnelles (INAI)	Mexique
Office National de lutte contre la Fraude et Corruption (OFNAC)	Sénégal
Secrétariat général à la lutte contre la corruption (GSAC)	Grèce