

Partie III

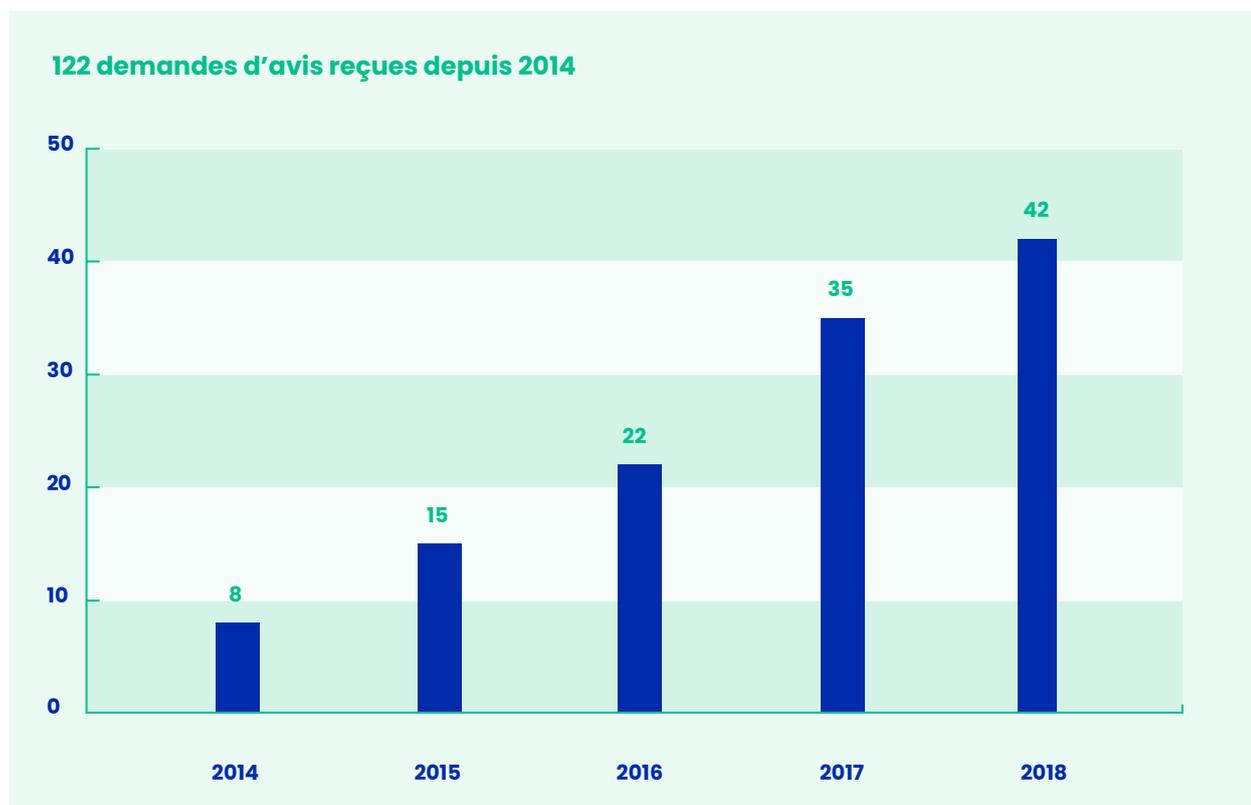
Une mission étendue de diffusion de la déontologie



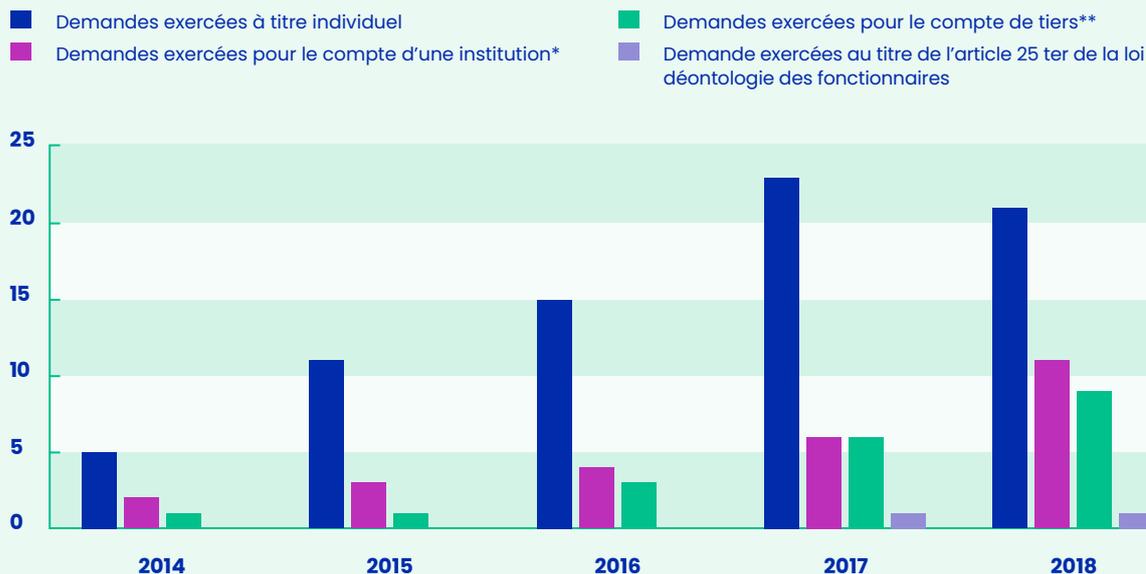
- 1. Un conseil déontologique individuel stable**
- 2. Un accompagnement institutionnel étendu**
- 3. La diffusion d'une culture de l'intégrité en France et à l'international**

Le développement d'une culture de l'intégrité implique non seulement des règles de contrôle et de transparence des responsables publics afin de garantir leur probité, mais également la diffusion de bonnes pratiques et d'un véritable réflexe déontologique dans l'action quotidienne des responsables publics.

La Haute Autorité s'inscrit pleinement dans cette dynamique en prodiguant des conseils déontologiques, individuels ou institutionnels. La hausse constante des demandes d'avis depuis 2014, encore vérifiable en 2018 avec 42 demandes reçues, dénote l'intérêt toujours mieux compris de cette possibilité offerte aux responsables publics.



Bilan des demandes de conseil déontologique



* Demande soumise par un responsable public déclarant auprès de la Haute Autorité sur une question déontologie concernant l'ensemble de sa structure (par exemple : projet de charte de déontologie).

** Demande soumise par un responsable public déclarant auprès de la Haute Autorité sur une question déontologie concernant un tiers (par exemple : demande sur la situation d'une personne pressentie pour une nomination).

1. Un conseil déontologique individuel stable

La loi du 11 octobre 2013 a confié à la Haute Autorité une mission de conseil déontologique auprès des responsables publics tenus à déclaration auprès d'elle. Cette disposition innovante est la contrepartie des obligations, parfois lourdes, qui pèsent sur les responsables publics. Ils peuvent ainsi la solliciter sur toutes « questions d'ordre déontologique qu'[ils] rencontrent dans l'exercice de leur mandat ou de leurs fonctions. »⁸⁴ Les avis rendus sont strictement confidentiels, destinés seulement à la personne ayant sollicité l'avis. Seul le demandeur peut, s'il le souhaite, apporter une publicité à l'avis rendu, à la condition de le publier dans son intégralité.

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

85. Voir annexes budgétaires du programme n°308, p.12.

La Haute Autorité s'attache à répondre à ces demandes dans un délai raisonnable, afin que les mesures préventives ou les recommandations puissent être mises en œuvre le plus rapidement possible. Ainsi, en 2018, elle a en moyenne traité les demandes en 25,7 jours, délai calculé entre la réception du dossier complet et l'envoi de la réponse par la Haute Autorité. Le délai de 30 jours maximum, qui constitue l'un des indicateurs de performance fixés à la Haute Autorité par la loi de finances 2018⁸⁵, a donc été respecté.

Dès la réception d'une demande d'avis, les services de la Haute Autorité en examinent la recevabilité et à ce titre s'assurent, d'une part que le demandeur occupe une fonction ou un mandat qui l'oblige à déclarer auprès de la Haute Autorité, d'autre part que la question soumise entre dans la mission de conseil de la Haute Autorité. Parfois, des précisions sont sollicitées auprès du demandeur, afin d'instruire au mieux le dossier. Il faut ici rappeler que la Haute Autorité n'est pas compétente pour contrôler la compatibilité en cas de cumul d'activités des parlementaires, des membres du Gouvernement et des conseillers en cabinet ministériel. En effet cette compétence relève du bureau de l'Assemblée nationale ou du Sénat pour les premiers, du secrétariat général du Gouvernement pour les seconds.

Certains cas ne posent pas de difficulté déontologique particulière et sont facilement résolus au regard de la doctrine déjà élaborée par le collège de la Haute Autorité : par exemple, lorsque la situation soumise ne présente aucun risque de conflit d'intérêts ou bien un risque très facilement écarté, et déjà analysé par le passé par le collège. Dans cette situation, le président de la Haute Autorité répond directement à la demande par courrier. Cela s'est présenté 14 fois en 2018, soit un nombre très proche de l'année précédente (13 fois), sur des thèmes similaires à ceux des demandes qui font l'objet d'avis : activités bénévoles, activité professionnelle du conjoint.

En 2018, les sujets récurrents des saisines au titre de l'article 20 de la loi du 11 octobre 2013 des années précédentes ont été confirmés :

- cumul de la fonction publique avec une activité bénévole ;
- activité professionnelle du conjoint ;
- cumul de la fonction publique avec une autre activité professionnelle (notamment de conseil ou activité artistique) ;
- participation aux organes dirigeants d'organismes publics ou privés.

Des sujets nouveaux ou peu présents auparavant ont également émergé :

- détention d'instruments financiers ;
- risque lié aux activités professionnelles passées ;
- activité professionnelle des ascendants.

L'avis de la Haute Autorité aborde deux questions. La première est celle du risque de prise illégale d'intérêts, incriminée par l'article 432-12 du code pénal. À partir des informations dont elle dispose, la Haute Autorité évalue ce risque et émet des recommandations destinées à prévenir ce risque.

La seconde question est l'appréciation par la Haute Autorité du risque de conflit d'intérêts. Au regard des critères dégagés par le collège, elle évalue la situation du demandeur et formule des recommandations adaptées. Plusieurs niveaux de précaution existent, en fonction de l'intensité du risque de conflit d'intérêts :

- mesures de publicité interne de l'intérêt : information de collègues, des autres ministres, des administrations concernées, etc. ;
- mesures de déport ;
- réorganisation de la fonction ou abandon de l'intérêt, en cas d'interférence forte.

Au-delà des recommandations individuelles ciblées, les avis sont un moyen pour la Haute Autorité de rappeler certaines obligations déontologiques générales et de participer ainsi à la diffusion du socle déontologique commun des hautes fonctions publiques.

Les saisines préalables à la nomination : une bonne pratique qui s'ancre

L'année 2017, année de renouvellement du Gouvernement, avait été propice aux saisines préalables à des nominations en cabinet ministériel. Quelques-unes ont également été reçues en 2018, de manière plus épisodique. L'article 20 est utilisé par les déclarants pour soumettre une demande relative à la situation de personnes pressenties pour une fonction publique.

En 2018, un changement de tendance sur la nature de ces saisines est à noter. La Haute Autorité a reçu plusieurs saisines préalables à la nomination de hauts fonctionnaires d'administration centrale. Cette pratique permet à la Haute Autorité d'évaluer le risque pénal, et surtout le risque de conflit d'intérêts si la personne venait à être nommée. La Haute Autorité a d'ailleurs fourni ces avis dans un

délai particulièrement court afin de ne pas retarder une éventuelle nomination, en moins de 10 jours à chaque fois. Elle formule donc des recommandations en amont de la nomination, qui peuvent être mises en œuvre dès l'entrée en fonction, sans même attendre le dépôt de la déclaration d'intérêts par la personne, qui dispose de deux mois pour le faire. Cette déclaration d'intérêts permet, le cas échéant, d'affiner les recommandations initiales.

Une deuxième saisine sur la situation d'un fonctionnaire

En 2017, la Haute Autorité avait reçu une première saisine d'un fonctionnaire sur le fondement de l'article 25 *ter* de la loi du 13 juillet 1983. Certains fonctionnaires doivent en effet fournir une déclaration d'intérêts à leur autorité de nomination avant leur nomination.

Depuis la loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits des fonctionnaires, certaines nominations sont conditionnées à la transmission préalable d'une déclaration d'intérêts par la personne qu'il est envisagé de nommer à l'autorité de nomination. Les fonctionnaires concernés sont ceux qui sont particulièrement exposés au risque de conflit d'intérêts en raison de leur niveau de responsabilité ou de la nature de leur fonction. Les emplois concernés sont déterminés par décret⁸⁶ et, pour certains, précisés par arrêtés.

86. Décret n° 2016-1967 du 28 décembre 2016 relatif à l'obligation de transmission d'une déclaration d'intérêts prévue à l'article 25 *ter* de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

La disposition évoquée permet à l'autorité de nomination de saisir la Haute Autorité en cas de doute ou de difficulté survenant à l'examen de cette déclaration d'intérêts. Si la question posée à cette occasion peut être de même nature que celle posée lors des saisines préalables à la nomination au titre de l'article 20 de la loi du 11 octobre 2013, elle s'inscrit dans un cadre juridique distinct. En effet, les deux examens par la Haute Autorité envisagent le risque de conflit d'intérêts en cas de nomination. Néanmoins, dans le cadre de l'article 25 *ter* de la loi portant droits et obligations des fonctionnaires, l'autorité de nomination dispose déjà de la déclaration d'intérêts, qui est un préalable obligatoire à la nomination, alors que tel n'est pas le cas pour l'application de l'article 20 de la loi du 11 octobre 2013.

Cette possibilité semble encore peu connue des autorités de nomination concernées, car en 2018, la Haute Autorité a reçu une seule saisine à ce titre. Elle portait sur la situation d'un directeur de centre hospitalier universitaire également membre de conseil d'administration d'autres organismes du secteur hospitalier. Étant donné que ces organismes peuvent contracter des marchés avec le CHU concerné, l'avis s'est principalement concentré sur le risque de prise illégale d'intérêts et les recommandations de nature à l'écartier. De manière similaire aux avis rendus au titre de l'article 20, la deuxième partie de l'avis portait sur des recommandations déontologiques. Dans ce cas précis, les recommandations relatives à la prise illégale d'intérêts couvraient déjà largement la prévention du risque de conflit d'intérêts.

2. Un accom- pagnement institutionnel étendu

Le conseil déontologique individuel fourni aux déclarants qui la saisissent permet à la Haute Autorité d'informer sur les principes déontologiques et sur quelques bonnes pratiques. Néanmoins cela ne suffit pas pour véritablement diffuser une culture déontologique dans l'ensemble de la sphère publique. Afin d'avancer vers cet objectif, en 2018, la Haute Autorité a développé son action auprès d'institutions ou de collectivités territoriales, afin de former à la déontologie publique au niveau institutionnel. Cet accompagnement s'est fait tant dans le cadre de conseils fournis sur le fondement de l'article 20 de la loi du 11 octobre 2013, en particulier auprès des collectivités territoriales, que dans le cadre d'un dialogue nourri avec les référents déontologiques, véritables interlocuteurs quotidiens des agents publics. La formation de ces référents déontologiques, dont les nominations se sont accélérées en 2018, apparaît comme un enjeu majeur. Par ailleurs, ce sont l'expertise et les recommandations développées lors de ces saisines qui ont nourri le guide déontologique publié par la Haute Autorité au début de l'année 2019, détaillant chacun de ces points.

Un accompagnement renforcé auprès des collectivités territoriales

En 2018, la Haute Autorité a reçu onze saisines pour avis sur des projets de charte, de la part de collectivités territoriales ou de leurs opérateurs, soit une nette augmentation par rapport à l'année précédente (six saisines). Cela marque une appropriation du sujet. L'observation, faite en 2017, d'une meilleure appréhension de ces questions par les responsables de collectivités territoriales, est ainsi confirmée en 2018, et augure d'une véritable prise de conscience, dans les territoires, du rôle essentiel de la déontologie dans la conduite de l'action publique locale. Pour la première fois en 2018, la Haute Autorité a été saisie par une collectivité territoriale d'une charte de déontologie applicable uniquement à ses agents, et non à ses élus. Il est remarquable que le cadre déontologique des agents fasse également l'objet d'un travail particulier, et cette

démarche est à encourager. Certaines chartes sont communes aux élus et agents, et d'autres s'appliquent à la fois à la commune et à l'intercommunalité.

En 2018, la Haute Autorité s'est particulièrement tournée vers ces interlocuteurs issus de collectivités territoriales afin d'envisager le meilleur moyen de leur fournir une aide concrète visant à la mise en œuvre d'une politique déontologique dans leur région, département, commune ou établissement local, tant au niveau de l'action des élus que de celle des agents.

Élaboration d'un guide déontologique

L'un des principaux besoins qui ressort des entretiens ou des contacts pris avec les responsables publics locaux, en particulier avec les référents déontologues de collectivités territoriales, est de disposer d'outils pratiques, de conseils concrets pour mettre en place des mécanismes de prévention de la corruption et de prévention des conflits d'intérêts. De plus, dans le foisonnement des normes relatives à la déontologie, pouvoir utiliser un document complet et répertoriant les différents points semblait être une nécessité.

La Haute Autorité a souhaité mettre à disposition son expertise déontologique à travers une publication. Entendant le besoin exprimé par ses interlocuteurs, elle a choisi d'élaborer un guide, concret et pédagogique. Cette publication, disponible sur le site internet de la Haute Autorité depuis avril 2019, a pour objectif principal de fournir des éléments de référence pour les responsables publics, tant élus qu'agents publics, dans les collectivités territoriales et les administrations, qui souhaitent créer ou renouveler le dispositif déontologique de leur structure. Elle est utilisable par l'ensemble des acteurs publics, avec des déclinaisons de certaines parties en fonction de la nature de l'organisme et contient de nombreux focus sur les collectivités territoriales. Le guide est accompagné d'outils pratiques, également disponibles sur le site internet de la Haute Autorité.

Ce guide cherche à synthétiser des recommandations, à proposer des bonnes pratiques, et à signaler quelques écueils. La principale source des propositions se trouve chez les acteurs de la déontologie eux-mêmes. Des référents déontologues, des universitaires, des élus, des avocats ont ainsi accepté de rencontrer des représentants de la Haute Autorité, de fournir des documents, de témoigner de leur vision de ce champ nouveau, de leurs pratiques et de leurs difficultés. Une autre source a bien évidemment été la doctrine élaborée par le collège de la Haute Autorité.

La première partie du guide expose les procédures structurantes pour tout organisme public souhaitant renouveler ou créer son dispositif déontologique : établir une cartographie des risques, élaborer une charte de déontologie, instituer la fonction de référent déontologue. La seconde partie s'attache davantage au contenu,

et aux procédures plus spécifiques et sectorielles, comme celles de traitement des conflits d'intérêts, d'encadrement des cadeaux et invitations ou bien encore de l'usage des moyens octroyés aux élus et aux agents.

Accompagner les référents déontologues

La loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 a créé pour les fonctionnaires et agents publics un « *droit de consulter un référent déontologue* » (article 28 *bis* modifié de la loi du 13 juillet 1983). En découle l'obligation légale pour les administrations et collectivités territoriales de se doter d'un référent déontologue, qui permet aux agents des trois fonctions publiques d'exercer ce nouveau droit. Les référents déontologues sont les relais privilégiés de la diffusion d'une culture de l'intégrité. En plus du guide déontologique, qui leur est prioritairement destiné, la Haute Autorité a souhaité proposer d'autres moyens⁸⁷ d'accompagnement de ces acteurs, qui se sentent parfois isolés au sein de leur administration.

87. Notamment une formation, détaillée ci-après.

Le décret n° 2017-519 du 10 avril 2017, s'il apporte quelques précisions, laisse aux administrations une très grande latitude dans la mise en place de leur référent déontologue, qui peut revêtir une forme individuelle ou collégiale, être une fonction à temps plein ou cumulée avec d'autres, par exemple celle de référent laïcité.

Le guide propose des pistes et fournit des conseils permettant aux collectivités d'adapter la structure et l'activité du référent déontologue à leurs spécificités. Pour être en mesure d'exercer ses pouvoirs, cette institution nouvelle devra être dotée de moyens appropriés et bénéficier d'un soutien hiérarchique.

Formaliser la place du référent déontologue dans la sphère publique

Figure nouvelle, il est parfois difficile pour les élus et les responsables d'administration, d'appréhender le rôle et le profil du référent déontologue.

Signe fort que les collectivités territoriales se préoccupent toujours davantage de ce sujet, le répertoire des métiers de la fonction publique territoriale a ajouté en octobre 2018 la fiche métier « *référent déontologue* »⁸⁸. Cette première fiche identifie les activités du déontologue : conseil déontologique ; identification et évaluation des situations potentielles de non-respect des droits et obligations des agents publics et des risques juridiques afférents ; conception de dispositifs de prévention et mise en place de formations internes. Elle souligne également les savoir-faire attendus, telles que la discrétion, ou encore des exigences de connaissances juridiques.

88. <https://bit.ly/2TZqHtz>

89. <https://bit.ly/2M1Bw7g>

À l’instar de cet exemple, des fiches métiers « référents déontologiques » pourraient être élaborées et publiées dans le répertoire des métiers interministériels de l’État et dans le répertoire des métiers de la fonction publique hospitalière⁸⁹. Ces répertoires, comme celui des métiers de la fonction publique territoriale, constitueraient d’excellents outils pour accroître la visibilité de la fonction de référent déontologue et de ses missions, ainsi que pour assurer une cohérence de la fonction au sein de la sphère publique.

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.

Premières étapes de la constitution du réseau des déontologues de la sphère publique

Les référents déontologues formulent eux-mêmes le besoin de disposer d’un espace de discussion avec leurs pairs, un espace d’échange et de retour d’expérience, ainsi que d’un réseau qui permette de bénéficier de l’intelligence collective. Le débat entre homologues est de nature à permettre à chacun d’avancer dans sa réflexion et de sortir de l’isolement parfois ressenti devant des situations complexes.

Les référents déontologues apparaissent ainsi comme les interlocuteurs naturels de la Haute Autorité pour la mission de diffusion de la transparence et de l’intégrité publiques.

Pour toutes ces raisons, la Haute Autorité a pris l’initiative d’organiser une première rencontre des déontologues des collectivités territoriales, en mai 2018, au Sénat. Cette journée a été riche d’enseignements pour l’institution, les interventions faites lui ayant permis d’avoir une vision plus complète des difficultés les plus souvent rencontrées dans les collectivités locales. La première table ronde a permis de constater la diversité des profils des déontologues (professeur de droit à Strasbourg, formation collégiale en Ile-de-France et à Dunkerque, etc.). Les témoignages ont concordé dans le sens d’une certaine méconnaissance du déontologue et de son rôle, et ont rappelé le besoin d’un long travail de pédagogie, avec les élus, les agents et les représentants du personnel.

Pour impulser une dynamique, permettre les collaborations et les contacts et fournir des outils pratiques, comme elle a commencé à le faire avec son guide déontologique ou sa veille juridique bimensuelle⁹⁰, la Haute Autorité propose d’animer ce réseau, de fournir une expertise, de mettre en relation les référents déontologues et de leur apporter une aide concrète via des documents utiles. Elle prévoit pour cela de développer un espace dédié sur son site internet. Elle œuvrera en ce sens en 2019.

90. Voir paragraphe « Une information soutenue des citoyens » dans la présente partie.

Former les référents déontologues

La question de la formation du référent déontologue est un enjeu important, sa compétence conditionnant en partie la qualité des actions qu'il peut entreprendre et des conseils qu'il donne. Tous ne sont pas formés à la prévention des conflits d'intérêts, mission essentielle du référent déontologue, ou à d'autres risques juridiques. C'est pourquoi il semble particulièrement pertinent de développer une offre de formation continue qui leur soit destinée.

Les formations aujourd'hui existantes sont encore balbutiantes. L'heureuse initiative du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), dont la première journée de formation à destination des référents déontologues des collectivités locales s'est tenue en septembre 2018, est à saluer. Son succès montre qu'elle a répondu à un vrai besoin.

De manière complémentaire à cette offre, ou à celles qui pourraient être développées par d'autres organismes de formation, la Haute Autorité a commencé à proposer des sessions de formation ponctuelles.

En octobre 2018, une journée de formation a été organisée à destination des déontologues nommés au sein des opérateurs de la ville de Paris, ou des personnes en charge de cette question. Ces opérateurs agissent dans un même contexte, leur actionnaire principal étant la ville de Paris. Par leur statut spécifique, leur taille réduite, et les profils retenus pour exercer la fonction de déontologue, ces opérateurs rencontrent des difficultés communes, distinctes de celles d'une administration ou d'une collectivité.

Cette journée était aussi, pour la Haute Autorité, un moyen de tester quelques outils de formation des déontologues, dans la perspective d'élaborer un véritable programme de formation pour les référents déontologues. Une telle formation pourrait être régulièrement organisée, en fonction des demandes et besoins des référents déontologues, en l'adaptant en fonction de la structure (collectivité ; administration centrale par exemple). La Haute Autorité envisage également d'engager une réflexion sur l'intérêt de délivrer un label aux personnes l'ayant suivie.

À terme, cette formation permettrait à la Haute Autorité de fournir une proposition reconnue et fiable pour les référents déontologues. Plusieurs niveaux pourraient être élaborés en fonction des profils des personnes ou de leur expérience dans la fonction.

Proposition n° 11 : Créer un programme de formation des référents déontologues.

3.

La diffusion d'une culture de l'intégrité en France et à l'international

Consciente du rôle majeur joué par la pédagogie sur le long terme pour parvenir à une évolution des pratiques des responsables publics mais également des citoyens, la Haute Autorité s'attache à diffuser les principes déontologiques et les bonnes pratiques au sein de différentes sphères, que ce soit auprès du grand public, du monde universitaire, ou bien encore des écoles de service public (ENA, ENM, etc.).

Une information soutenue des citoyens

Le site internet de la Haute Autorité fait l'objet d'une attention particulière, car il permet non seulement d'accéder aux déclarations des responsables publics et au registre des représentants d'intérêts, mais également de présenter de manière claire et accessible les missions de la Haute Autorité, ses objectifs ainsi que ses actualités. En 2018, le site internet a comptabilisé 1 527 167 pages vues, par 286 200 visiteurs uniques⁹¹. Ainsi, la Haute Autorité diffuse une veille juridique bimensuelle sur les questions de transparence, de déontologie, de probité et de lutte contre la corruption, qui couvre à la fois le champ doctrinal et jurisprudentiel.

La Haute Autorité utilise également les réseaux sociaux pour diffuser plus largement certaines informations ou actualités pertinentes. Ce moyen de diffusion connaît une croissance continue, le nombre d'abonnés ayant augmenté continûment en 2018. La page LinkedIn de la Haute Autorité a connu une hausse de 607 abonnés, atteignant un total de 1394 abonnés et le compte Twitter une augmentation de 1212 abonnés, atteignant un total de 6112 abonnés.

Par ailleurs, la Haute Autorité entretient des liens particuliers avec certaines organisations de la société civile : sur le fondement de l'article 20 de la loi du 11 octobre 2013, la Haute Autorité peut délivrer un agrément à des associations qui luttent contre la corruption.

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

Transparency international France est agréée jusqu'en mai 2020. L'agrément d'Anticor, quant à lui, a expiré en janvier 2019 et l'association n'a pas renouvelé sa demande. L'agrément permet à l'association de saisir la Haute Autorité si elle a connaissance de manquements à la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique. Peu de signalements ont été transmis à la Haute Autorité par ces associations, seulement 5 en 2018 (deux en 2017).

Des liens renforcés avec le monde universitaire

Dans le cadre de sa mission de promotion de la transparence et de l'éthique publiques, la Haute Autorité s'attache à animer le débat public, et notamment universitaire, sur ces sujets, en présentant ses missions et propositions, et en apportant un regard praticien qui vient nourrir le dialogue avec les chercheurs et universitaires qui réfléchissent aux enjeux qu'elle traite. Ses actions se répartissent entre des interventions lors de colloques ou conférences publiques, et des actions de formation plus ciblées auprès des étudiants.

Ainsi, des agents de la Haute Autorité ont participé, en 2018, à 42 colloques ou présentations (Bordeaux, Toulouse, Lille, Amiens, etc.).

La Haute Autorité a été particulièrement sollicitée pour présenter le registre des représentants d'intérêts et ses enjeux, le monde universitaire s'emparant progressivement de cette question du lobbying et de son encadrement, comme au Sénat, lors du colloque organisé le 26 octobre 2018 par l'Observatoire de l'éthique publique. Mais les praticiens du secteur ont également coordonné des présentations dans une optique plus pratique, d'information sur les obligations des représentants d'intérêts.

Enfin, des agents de la Haute Autorité sont, pour la première fois cette année, régulièrement intervenus au sein de masters de droit ou d'affaires publiques, dans onze établissements: universités, instituts d'études politiques ou bien encore écoles de communication. Ils ont ainsi proposé des présentations théoriques et des cas pratiques, afin de familiariser et de sensibiliser les futurs praticiens du secteur aux enjeux déontologiques.

Toujours dans l'idée de contribuer au débat public, des agents de la Haute Autorité ont publié des contributions, souvent afin de développer une réflexion présentée lors d'un colloque. Ces publications s'adressent davantage à un public connaisseur, en particulier issu du monde juridique, mais certaines sont également abordables pour le grand public. Un article sur la transparence comme outil de prévention des conflits d'intérêts dans le secteur de la santé⁹² a été publié, ainsi qu'un article sur l'encadrement des représentants d'intérêts comme nouvel enjeu de compliance pour les entreprises⁹³.

92. « La transparence : un outil au service de la prévention des conflits d'intérêts dans le secteur de la santé », David Ginocchi, Actes du colloque de l'Association française de droit de la santé du 13 mars 2018, *Revue de droit sanitaire et social*, Dalloz, août 2018.

93. *Revue du GRASCO* n° 24, octobre 2018

Enfin, la Haute Autorité a poursuivi et renforcé sa collaboration avec les écoles de service public, afin de diffuser les réflexes déontologiques dès la formation initiale. L'acquisition de cette « compétence » qu'est la déontologie se travaille également tout au long de la carrière publique, c'est pourquoi des agents de la Haute Autorité sont également intervenus dans le cadre des formations continues proposées tant par l'École nationale d'administration (ENA) que par l'École nationale de la magistrature (ENM). Soit, au total, huit interventions en 2018 au sein de ces écoles, dont une session commune entre les étudiants de l'ENA et ceux de l'Institut national des études territoriales (INET).

Il est à noter qu'une part importante des interventions dans le cadre de l'ENA a été faite auprès de fonctionnaires ou de magistrats étrangers, et l'une auprès des collaborateurs parlementaires (Assemblée nationale et Sénat). La Haute Autorité a également commencé à nouer quelques liens avec le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT).

Signature d'une convention de partenariat avec l'École nationale de la magistrature

Olivier Leurent, directeur de l'École nationale de la magistrature et Jean-Louis Nadal, président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique ont signé, le 11 septembre 2018, une convention de partenariat.

La signature de cette convention marque la volonté réciproque des deux institutions de poursuivre et de renforcer leur collaboration, axée autour d'une volonté commune de promouvoir la déontologie et de diffuser une culture de l'intégrité au sein de la sphère publique.

Cette convention permet aux représentants de la Haute Autorité de participer à des actions de formation ponctuelles organisées par l'ENM, afin de présenter son activité, tant sur le volet responsables publics que sur le volet représentants d'intérêts. De plus, la Haute Autorité accueille dès 2019 les magistrats et auditeurs de justice qui souhaitent effectuer un stage au sein de l'institution afin de se familiariser avec ses missions, et d'acquérir des connaissances précises sur son fonctionnement. Les agents de la Haute Autorité peuvent par ailleurs accéder aux formations dispensées par l'ENM dans le cadre de son programme de formation continue.

Une Autorité de référence pour la transparence et l'éthique publiques sur la scène internationale

Depuis cinq ans, la Haute Autorité mène de nombreuses actions au niveau international ayant pour objet de partager et d'apporter son expérience au sein d'organisations internationales, et auprès d'États ou d'institutions qui sollicitent son aide dans l'élaboration ou l'amélioration de dispositifs de prévention de la corruption et de promotion de l'intégrité publique. Elle est aujourd'hui bien identifiée comme un point de contact sur toutes les questions d'intégrité par les institutions européennes et internationales. Son activité sur ce plan s'est renforcée et développée au cours de l'année 2018.

Elle est régulièrement contactée par les autorités françaises ou des organisations internationales pour participer à des évaluations de pays ou d'institutions en matière de prévention de la corruption et de promotion de l'intégrité. En 2018, la Haute Autorité a été particulièrement sollicitée. Ainsi, elle a participé à pas moins de 23 conférences internationales ou multilatérales, en plus de 7 colloques bilatéraux.

2018 a été une année d'évaluation de la France par les Nations Unies sur la mise en œuvre de deux chapitres de la Convention des Nations Unies contre la corruption, dite Convention de Mérida. La Haute Autorité a ainsi répondu aux sollicitations de documents ou d'informations formulées par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE), dans le cadre de cette évaluation. La Haute Autorité est également amenée à représenter la France au sein du groupe « *Prévention de la corruption* » des Nations Unies sur les sujets relevant de sa compétence, aux côtés des autres institutions françaises compétentes dans ce domaine, comme le ministère de l'Europe et des affaires étrangères.

Dans le cadre de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), la Haute Autorité prend part aux discussions sur la mise en place d'indicateurs et d'une boîte à outils au sein du groupe des hauts responsables de l'intégrité publique, qui avait notamment travaillé sur la recommandation de l'OCDE relative à l'intégrité publique adoptée en 2017. Ces travaux nourrissent le forum annuel mondial anticorruption et intégrité de l'OCDE. Enfin, la Haute Autorité a été invitée à participer, les 15 et 16 octobre 2018, à la conférence de haut niveau du Groupe d'États contre la corruption du Conseil de l'Europe (GRECO) et du ministère de la justice croate, intitulée « *Renforcer la transparence et la redevabilité pour assurer l'intégrité: Unis contre la corruption* ». Le GRECO est l'organe anticorruption du Conseil de l'Europe chargé de veiller au respect des normes anticorruption de l'organisation au sein de ses 49 États membres. Ce panel a été l'occasion de revenir sur les expériences de réseaux anticorruption ou sur les sujets relatifs à l'intégrité comme l'EPAC (*European partners against corruption*) ou le Réseau pour l'intégrité.

En sus des activités dans le cadre des organisations internationales, la Haute Autorité a été amenée à contribuer à la collaboration multilatérale française dans le cadre du G20. En 2018, la co-présidence franco-argentine du G20 a permis l'adoption de Principes de haut niveau pour la prévention des conflits d'intérêts. La Haute Autorité a été sollicitée pour apporter son expertise en matière de prévention des conflits d'intérêts, de conseil déontologique et de promotion de l'intégrité, notamment à travers sa participation au groupe de travail anticorruption mais aussi par l'animation de deux des cinq tables rondes qui se sont tenues au sein de l'événement parallèle au G20 en mars 2018. La première session a porté sur les principaux risques de corruption au sein des entreprises publiques et a permis d'analyser les spécificités des entreprises publiques face à ces enjeux. La seconde a permis d'aborder les pratiques qui permettent de prévenir et gérer les risques et de promouvoir une culture d'intégrité au sein des entreprises publiques.

Ces différentes organisations, ainsi que la Commission européenne et le Conseil de l'Europe, financent des projets de coopération ou des missions d'expertises auxquelles la Haute Autorité a régulièrement pris part en 2018. Ainsi, un expert de la Haute Autorité a participé à un atelier TAIEX (Assistance technique et échange d'informations) sur la transparence et la bonne gouvernance au Liban. TAIEX est un instrument de la Commission européenne qui permet l'organisation de séminaires et conférences dans des pays du voisinage de l'Union européenne, mais aussi de visites d'études auprès de pays et d'institutions des États membres de l'UE et de missions d'expertise auprès des pays et institutions bénéficiaires.

De plus, la Haute Autorité a poursuivi ses actions de coopération bilatérale. La Haute Autorité a ainsi reçu une vingtaine de délégations venant de pays très divers⁹⁴, mais ayant tous en commun un projet de législation, de politique publique, ou d'amélioration de dispositifs nationaux entrant dans le champ de la Haute Autorité. Elle leur présente alors ses missions selon l'angle le plus adapté à leur besoin.

Enfin, la Haute Autorité accueille régulièrement des personnalités étrangères dans le cadre du programme d'invitation des personnalités d'avenir (PIPA) du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, 5 en 2018. Par exemple en octobre 2018, l'administrateur général de la plateforme de jeunesse Balai Citoyen, une organisation de la société civile qui fédère 148 associations présentes sur tout le territoire guinéen, a été reçu.

Par ailleurs, la Haute Autorité élabore une newsletter mensuelle sur l'actualité internationale de la corruption, de la transparence et de l'intégrité publiques. Cette lettre internationale, diffusée en anglais et en français sur le site internet de la Haute Autorité et ses réseaux sociaux connaît un succès certain avec plus de 150 abonnés francophones et près de 300 abonnés anglophones.

94. Par ordre chronologique de réception des délégations : les Seychelles, l'Algérie, le Koweït, le Québec, le Brésil, l'Espagne, la République du Congo, l'Albanie, le Maroc, le Mexique, la Colombie, la Corée du Sud, le Vietnam, la Côte d'Ivoire, la Roumanie, la Guinée, le Paraguay.

Partenariat pour un Gouvernement Ouvert : des engagements renouvelés

Dans le cadre de sa participation à l'*Open Government Partnership*⁹⁵ (OGP – Partenariat pour un Gouvernement ouvert), la France a présenté, mardi 3 avril 2018, son « Plan d'action national pour une action publique transparente et collaborative » portant sur la période 2018-2020, dans la continuité de ses engagements pour la période 2015-2017.

95. www.opengovpartnership.org

Ce plan d'action comporte 21 engagements pris par 13 ministères, 3 agences gouvernementales, la Cour des comptes et la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique. Ces engagements sont organisés autour de 5 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.

Dans le prolongement de sa contribution au premier plan d'action, la Haute Autorité a pris part à l'élaboration de ce deuxième plan à travers deux engagements portant l'un, sur les déclarations des responsables publics et l'autre, sur le répertoire numérique des représentants d'intérêts.

Comme elle s'y est engagée dans le plan d'action 2015-2017, la Haute Autorité publie désormais, au format .XML sous la licence ouverte, le contenu des déclarations d'intérêts et de patrimoine des responsables publics.

Face aux défis liés à l'appropriation, par les citoyens, des informations contenues dans les déclarations, la Haute Autorité entend d'une part, enrichir les données publiées et d'autre part, stimuler et encourager leur exploitation. Ainsi, la Haute Autorité s'est engagée à développer des outils de data-visualisation et à produire des premières analyses susceptibles de susciter l'intérêt du public pour ces matières complexes.

Le second engagement de la Haute Autorité dans le cadre de l'OGP vise à assurer une plus grande transparence des activités des représentants d'intérêts.

Comme le prévoit la loi, la Haute Autorité permet à tout citoyen de consulter, sur son site, en *open data*, les données relatives à l'identité des représentants d'intérêts et les informations relatives aux actions de représentation d'intérêts menées chaque année. Comme elle l'a fait en mai 2017 pour les données des déclarations des responsables publics, la Haute Autorité entend mener une réflexion collective, associant la société civile, autour des leviers d'enrichissement des données et leurs perspectives de réutilisation.

Dès 2018, elle a commencé à associer la société civile à ces travaux, à travers notamment l'organisation d'un forum « *Open d'État* », en partenariat avec Étalab, Dataactivist, et l'agence Vraiment Vraiment.

Cet événement, organisé en mai 2018, a rassemblé des participants aux profils variés (journalistes, développeurs, chercheurs, agents publics etc.) autour de l'enjeu majeur que constitue l'appropriation, par les citoyens, du répertoire des représentants d'intérêts.

Entre juillet 2017 et l'organisation de l'événement, une quantité importante de données a été collectée et publiée, en *open data*. La deuxième édition du forum visait à rechercher des pistes concrètes de valorisation de ces données relatives à l'identité et aux activités des représentants d'intérêts.

Deux ateliers pour définir des cas d'usages et proposer des exemples de data-visualisation ont été proposés. Prochainement, la Haute Autorité facilitera l'exploitation et l'enrichissement du répertoire des représentants d'intérêts à travers la mise à disposition du code source de celui-ci.

Réseau pour l'intégrité: une année riche en événements, achevée par l'élection de la Haute Autorité à la présidence du Réseau

Le Réseau pour l'intégrité, lancé à la fin de l'année 2016 notamment à l'initiative de la Haute Autorité, a vu ses activités se développer et sa reconnaissance internationale se renforcer en 2018. En effet, les membres du Réseau ont pu organiser des tables-rondes lors d'événements majeurs, tel que le forum pour l'intégrité de l'OCDE en mars 2018, le Sommet mondial du Partenariat pour un Gouvernement ouvert en juillet 2018 ou bien encore la Conférence Internationale Anticorruption à Copenhague en octobre 2018. En outre, le Réseau a tenu une séance plénière à la fin de l'année 2018, tirant un bilan de la présidence par l'INAI, institution mexicaine, et dessinant les perspectives de la présidence de la Haute Autorité pour les deux prochaines années.

Le Réseau pour l'intégrité regroupe actuellement quatorze institutions de quatorze pays⁹⁶ répartis sur quatre continents et cherche à promouvoir l'intégrité aux échelons nationaux et internationaux. Deux autres institutions ont reçu le statut d'observateurs depuis le mois de novembre 2018⁹⁷. Malgré leurs traditions juridiques différentes, elles partagent toutes des valeurs communes et exercent des missions relatives à la transparence, à l'éthique et à l'intégrité des responsables publics. Elles exercent toutes leurs compétences sans recevoir d'instruction de la part du pouvoir politique et ont un statut non juridictionnel.

Afin de promouvoir l'intégrité, le Réseau s'est donné plusieurs objectifs dont celui de faciliter les échanges d'informations et de bonnes pratiques entre ses membres. Ces échanges sont favorisés par les similitudes qui existent, en termes d'objectifs et de missions, entre les différentes institutions.

Le Réseau pour l'intégrité a organisé les 29 et 30 mars 2018 à Paris, un atelier relatif aux outils numériques au service de la promotion et du contrôle de l'intégrité publique, avec le soutien de l'OCDE à l'occasion de la Semaine de l'intégrité 2018. Cet atelier a permis de regrouper une quinzaine d'institutions ainsi que des experts des organisations internationales pour partager des expériences concrètes dans le développement et l'utilisation d'outils numériques pour collecter, contrôler et publier des données relatives à l'intégrité dans le secteur public. Il ressort notamment des présentations relatives aux outils de télédéclaration que ceux-ci ont permis la collecte de données de meilleure qualité et une amélioration de la conformité aux obligations déclaratives.

Dans le prolongement de cette première réflexion sur les outils numériques au service de l'intégrité, sept institutions membres du Réseau pour l'intégrité ont participé au Sommet mondial du Partenariat pour un Gouvernement ouvert (PGO) organisé par la co-présidence géorgienne du PGO, en proposant une session portant sur « *publication et réutilisation des données ouvertes pour renforcer l'intégrité dans le secteur public* », co-organisée avec la Commission pour l'intégrité et la transparence administrative du Chili. La session a attiré une quarantaine de personnes.

La participation du Réseau à la Conférence internationale anticorruption, qui a réuni 1 500 représentants issus des secteurs public et privé, mais aussi de la société civile et des organisations internationales, s'est inscrite dans une thématique un peu différente, un peu plus globale. En effet, le Réseau a co-organisé un panel avec la Banque mondiale au sein d'une session sur « *la promotion d'institutions transparentes et redevables à tous les niveaux* », qui avait notamment pour objectif de partager des projets et expériences innovants visant à promouvoir la transparence, l'éthique et l'intégrité dans le secteur public.

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

97. La commission des standards de la fonction publique d'Irlande et l'Institut pour l'accès à l'information publique du Salvador.

Depuis le lancement du Réseau pour l'intégrité, sa présidence était assurée par l'INAI et le secrétariat permanent par la Haute Autorité. Conformément aux statuts, la présidence mexicaine s'est achevée à la fin de l'année 2018, au bout de deux ans. C'est pourquoi l'ensemble des membres du Réseau pour l'intégrité s'est réuni à Mexico, pour une session plénière de deux jours. Ces journées ont été l'occasion d'un premier bilan des activités du Réseau, notamment des groupes de travail portant sur des thématiques précises:

- promouvoir l'éthique dans le secteur public;
- outils numériques et *open data* pour promouvoir la transparence de la vie publique;
- promouvoir le partage des bonnes pratiques dans la lutte contre la corruption.

L'utilité du Réseau a été rappelée, alors que l'opacité plane encore bien souvent sur la prise de décision des responsables publics.

En prenant la présidence, la Haute Autorité a présenté ses orientations pour les deux années à venir, conjointement avec l'ANI, institution roumaine assurant la vice-présidence. Ces perspectives s'inscrivent dans le prolongement des résultats obtenus, des évolutions et des actions en cours. Les objectifs de renforcement de la visibilité et de la crédibilité du Réseau, tant avec de nouvelles adhésions ou de nouveaux observateurs qu'en proposant sa participation à d'autres événements internationaux, ont été fixés. La diffusion des travaux réalisés par le Réseau et en particulier les groupes de travail sera la plus large possible.

La conférence s'est conclue sur le rôle du Réseau comme un instrument permettant à ses membres de se prononcer d'une voix plus forte ou de partager un point de vue commun avec les organisations internationales et de la société civile, afin de participer, à tous les niveaux, à l'ancrage d'une culture d'intégrité dans la vie publique.