

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



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

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

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

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

3. Promouvoir la transparence

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

4. Renforcer la coopération internationale

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

Avec la participation de



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

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

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

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

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

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

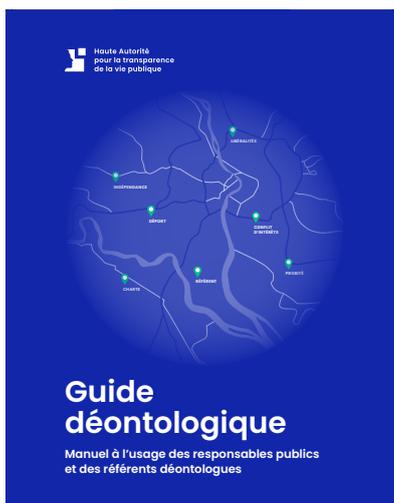
Enfin, en 2019, la direction juridique et déontologie de la Haute Autorité a été régulièrement sollicitée par des référents déontologues sur des questions juridiques. Si la Haute Autorité ne s'est prononcée sur aucune situation individuelle, les demandes ont porté aussi bien sur le cumul d'activités,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

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

1.2 La publication du guide déontologique

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

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



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

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

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

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

1.3 Les associations agréées

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

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

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

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

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

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

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

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

2.1 Des interventions toujours nombreuses pour présenter la Haute Autorité

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



Colloques en lien avec ses missions et son expertise

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

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



Conférences au sein de collectivités territoriales

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

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



Interventions au sein du monde académique

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

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

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

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



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

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

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

Exemples de formations:

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

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

2.3 La publication de contributions juridiques

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

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

83. Cf. Annexe 5 p. 154

2.4 L'attribution du Prix de Recherche 2019

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

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

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

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

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

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

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

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



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

2.5 Une veille juridique de plus en plus suivie

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

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

3. Promouvoir la transparence

3.1 Des supports de diffusion reconnus par le public

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

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

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



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



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

3.2 État des lieux 2019



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



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



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

4. Renforcer la coopération internationale

4.1 Une activité internationale multilatérale consolidée

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

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

Le 5^e cycle d'évaluation du GRECO



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

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

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

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

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

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

Participations internationales :

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.2 Les déplacements bilatéraux

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

4.3 Le Réseau pour l'intégrité



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

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

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

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

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

4.4 Le Réseau européen des registres de représentants d'intérêts

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

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

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



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

87. Cf. Rapport d'activité 2018 p. 82

4.5 La veille internationale

La Haute Autorité publie chaque mois une veille dédiée à l'actualité internationale en matière d'intégrité et de transparence publiques et de lutte contre la corruption, incluant, d'une part, le travail des organisations internationales et des institutions européennes, et, d'autre part, la législation et les réformes nationales. Accessible en français et en anglais sur le site Internet ⁸⁸, la veille internationale est particulièrement suivie et comptait 476 abonnés au 31 décembre 2019.

88. <https://bit.ly/35o6ajj>