

Partie 2

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

1.

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

—
page 63

2.

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

—
page 69

3.

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

—
page 72

4.

Le conseil déontologique

—
page 75

5.

Diffuser l'expertise et les missions de la Haute Autorité

—
page 78

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

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

1

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Bilan général des déclarations reçues en 2020

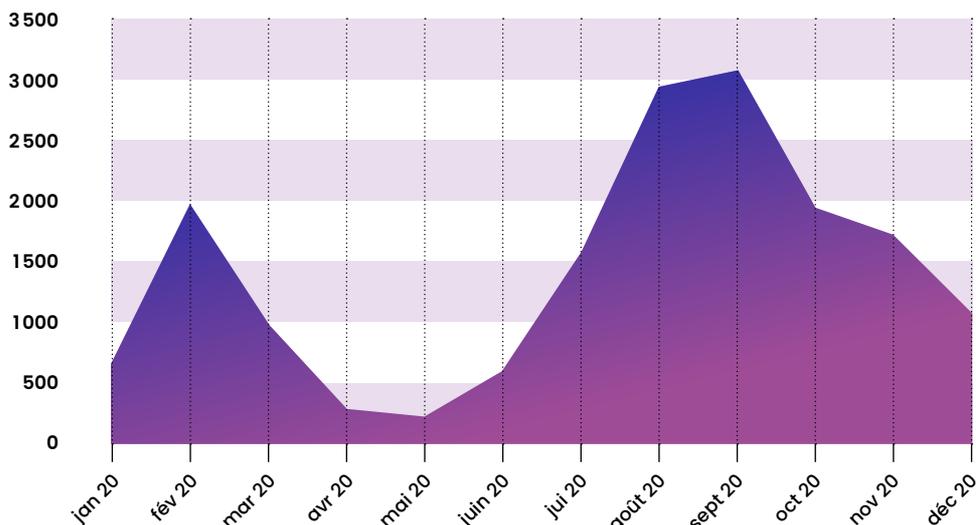
L'année 2020 a été particulièrement dense : le renouvellement des conseils municipaux et communautaires, de leurs cabinets, ainsi que l'élection des 178 sénateurs de la série 2³⁷ en septembre 2020, ont engendré un flux de déclarations exceptionnel. Le changement de Gouvernement, intervenu en juillet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

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

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

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

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



37. Le Sénat est renouvelé par moitié. La série 1 comporte 170 sièges et a été renouvelée en septembre 2017. La série 2 comporte 178 sièges, renouvelés en septembre 2020. Le mandat de sénateur est de 6 ans.

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

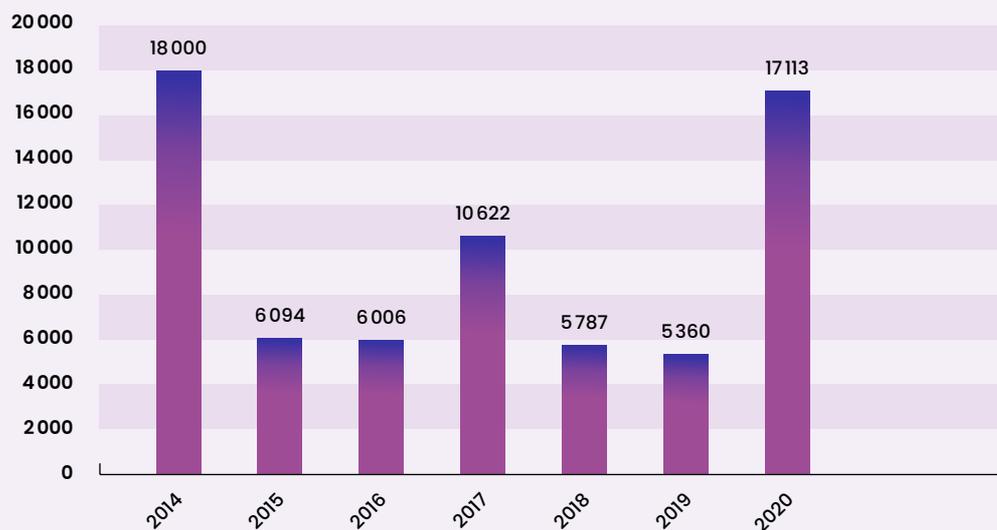
Chiffres clés



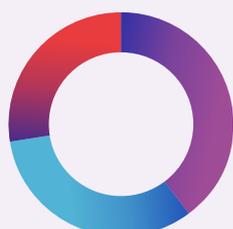
17 113 déclarations ont été reçues en 2020, soit près de trois fois plus qu'en 2019 :

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

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



RÉPARTITION DU TYPE DE DÉCLARATIONS REÇUES EN 2020



- 39,9 %** — Déclarations d'intérêts
- 32,7 %** — Déclarations de situation patrimoniale
- 27,4 %** — Déclarations de situation patrimoniale de fin de mandat ou de fonctions

Responsables publics	Type de déclaration	Délaï initial de dépôt des déclarations	Délaï de dépôt des déclarations après report	Type de déclaration	Délaï de dépôt des déclarations
Maires des communes de plus de 20 000 habitants	Déclaration de situation patrimoniale de fin de mandat ou de fonctions	29 février 2020		Déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts de début de mandat ou de fonctions	<ul style="list-style-type: none"> • 24 août 2020 si entrée en fonction entre le premier tour des municipales et le 23 juin 2020 • Si élection au second tour : deux mois à compter du début du mandat, entre fin août et début septembre 2020 selon la tenue du 1^{er} conseil municipal
Adjoints aux maires des communes de plus de 100 000 habitants					
Présidents d'EPCI à fiscalité propre excédant 20 000 habitants ou dont les recettes de fonctionnement dépassent 5 millions d'euros		Entre le 24 février et le 24 mars 2020	24 août 2020		
Présidents d'autres EPCI sans fiscalité propre dont les recettes de fonctionnement dépassent 5 millions d'euros					
Vice-présidents des EPCI à fiscalité propre de plus de 100 000 habitants titulaires d'une délégation de signature ou de fonction		31 mars 2020	27 novembre 2020		
Sénateurs de la série 2					
Cabinets des autorités territoriales citées ci-dessus		Dans les deux mois suivant la fin des fonctions			

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

Le dépôt des déclarations de situation patrimoniale de fin de mandat

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

PROPOSITION N°4

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

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

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

2

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

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

Une communication en amont

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

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

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

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

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

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

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

1538

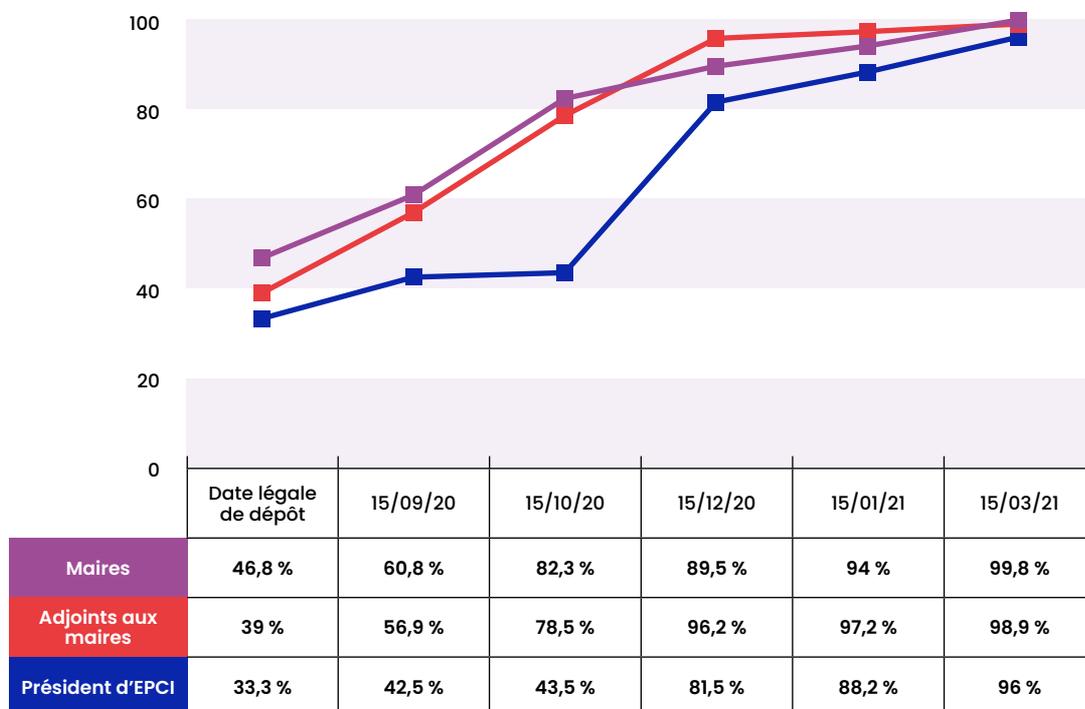
relances formelles
amiables envoyées
pour dépôt
de déclaration

ayant abouti à

349

injonctions

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



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

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

40. Cf. p. 67

HORIZON 2021

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

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

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

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

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

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

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

3

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

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

Un accompagnement personnalisé

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

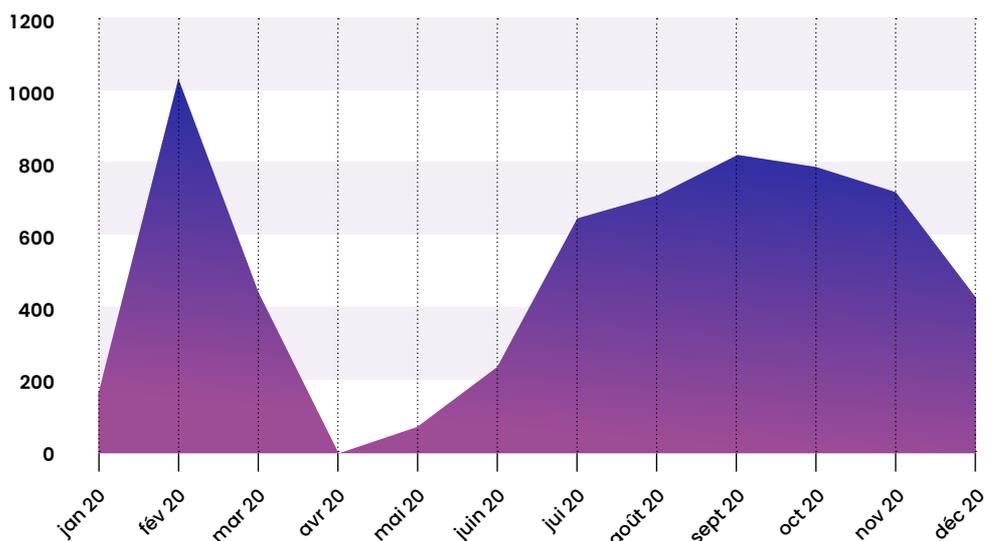
Un pic a été atteint en février avec 1 037 appels, correspondant à l'échéance des délais de dépôt des déclarations de situation patrimoniale de fin de mandat des élus locaux.

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



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

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



La mise à jour du guide du déclarant

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

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



⁴⁴. <https://bit.ly/3umFyg9>

⁴⁵. Cf. p. 96

L'amélioration du dispositif de télédéclaration

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

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

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

La publication de nouveaux supports de communication

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

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



46. <https://bit.ly/3y8D1Z4>

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

4

Le conseil déontologique

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

Rappel du cadre juridique

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

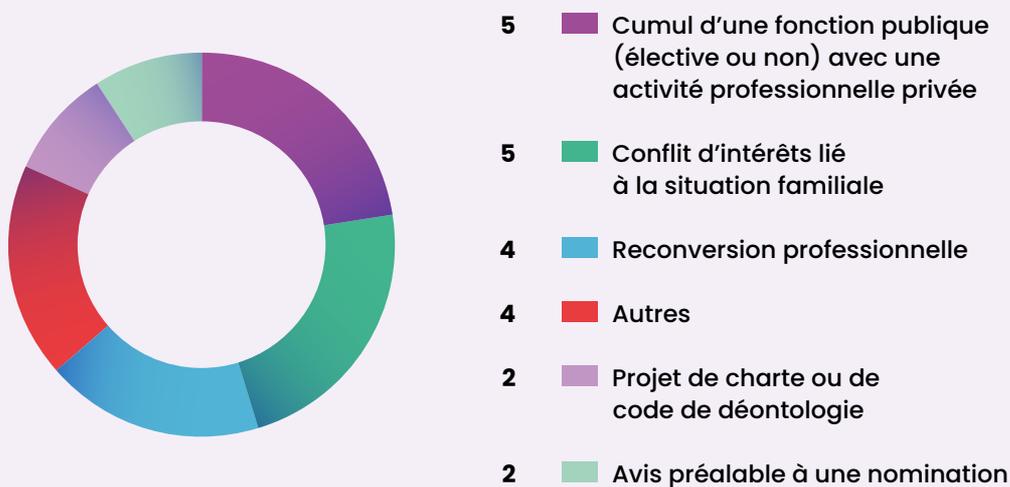
Un dialogue constant avec les administrations, les collectivités et les référents déontologiques

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

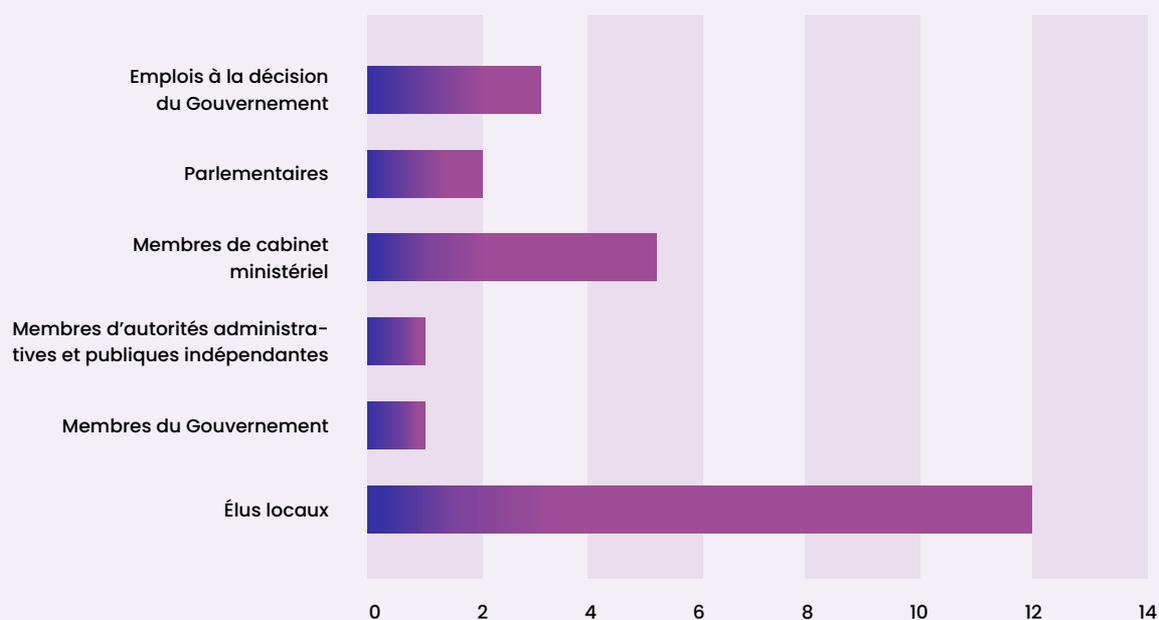


Chiffres clés

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



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



5

Diffuser l'expertise et les missions de la Haute Autorité

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

Les interventions du président de la Haute Autorité

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

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

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



49. Cf. p. 170

50. Cf. p. 175

Les colloques et formations externes

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



Formations à destination des collectivités territoriales	<ul style="list-style-type: none">– Journée d'actualité du Centre national de la fonction publique territoriale dédiée aux nouveaux contrôles déontologiques– Journée dédiée aux nouveaux élus locaux « Le maire en première ligne : responsabilité pénale et conflits d'intérêts » organisée par le Centre de gestion du Finistère
Interventions au sein des écoles de service public	<ul style="list-style-type: none">– Journée conjointe entre l'École nationale d'administration (ENA) et l'Institut national des études territoriales (INET) dédiée à la déontologie (formation initiale)– Cycle de formation des collaborateurs parlementaires à l'ENA sur la prévention des conflits d'intérêts– Mastère spécialisé « Expert en affaires publiques européennes » à l'ENA (formation continue)
Interventions au sein des universités et instituts d'études politiques	<ul style="list-style-type: none">– 4 interventions au sein de masters en affaires publiques et en représentation politique (formations initiales et continues) parmi lesquelles le Certificat Affaires publiques stratégie et influence de Sciences Po Paris et le Master 2 Affaires publiques de l'université Paris-Dauphine

La publication du tome 2 du Guide déontologique

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

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

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

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



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

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



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

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

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

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

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

La publication de contributions juridiques



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

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

La veille juridique et la lettre internationale⁵³

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

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

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

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

53. <https://bit.ly/3r90S6c>

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

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