



Haute Autorité
pour la transparence
de la vie publique

Rapport d'activité **2021**

Synthèse

Entretien avec Didier Migaud

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

— Huit ans après la création de la Haute Autorité, quel bilan tirez-vous de son action ?

Didier Migaud : La Haute Autorité est désormais bien installée dans la vie publique française, grâce notamment au travail énergique de mon prédécesseur, Jean-Louis Nadal. Nous sommes dans une dynamique positive : année après année, le législateur confie de nouvelles missions à la Haute Autorité, signe de la confiance qu'il lui témoigne.

Cette montée en puissance est la conséquence directe de notre statut : l'institution est indépendante et collégiale, deux vecteurs essentiels pour s'affirmer de façon pérenne en tant que tiers de confiance entre les décideurs publics et les citoyens. Elle dispose également d'une autonomie de gestion qui favorise un recrutement de haut niveau, adapté aux enjeux et aux responsables publics et privés qui sont en droit d'attendre, de la part des services de la Haute Autorité, des réponses de qualité dans des délais réduits.

Il nous faut désormais consolider ces acquis et poursuivre nos efforts pour redonner aux citoyens les moyens, sinon l'envie, d'accorder leur confiance aux dirigeants publics.

— Quels ont été les événements marquants de l'année 2021 ?

D.M. : L'année 2021 a marqué la fin d'un premier cycle pour l'application de plusieurs textes de loi. Les parlementaires, comme la Haute Autorité, ont saisi cette occasion pour en réaliser un bilan et émettre des pistes d'amélioration, notamment en matière d'encadrement de la représentation d'intérêts et de lutte contre la corruption.

Dans l'exercice de ses missions, la Haute Autorité s'est efforcée tout au long de l'année d'être très réactive pour faire face aux échéances électorales et aux périodes de déclaration qui en découlent, ou aux nombreuses demandes d'avis sur des projets de mobilité entre les secteurs public et privé. Toutes les saisines reçues ont été traitées, sans qu'aucune ne fasse l'objet d'un avis tacite, et les avis portant sur un projet de nomination ont été rendus dans un délai moyen inférieur à dix jours, en-deçà de la limite prévue par la loi.

Enfin, des conditions sanitaires plus favorables ont permis la reprise progressive de relations normalisées avec les acteurs de l'intégrité, en France comme à l'international. Sur ce plan, nous sommes particulièrement satisfaits d'avoir pu organiser à nouveau la rencontre annuelle des référents déontologiques. Un colloque de haut niveau, sur les thèmes de l'éthique et de la transparence, sera organisé par la Haute Autorité quelques jours après la parution de ce rapport, dans le cadre de la présidence française du Conseil de l'Union européenne.

— Quel regard portez-vous sur la diffusion des exigences de probité parmi les décideurs publics ?

D. M. : Un regard confiant. Dans l'ensemble, les responsables publics respectent largement leurs obligations auprès de la Haute Autorité alors même que le niveau d'exigence de l'institution a été graduellement renforcé depuis sa création en 2014. Peu de situations justifient ainsi une transmission au parquet.

Nous observons aussi un réflexe déontologique bien mieux ancré que par le passé : les décideurs publics sont de plus en plus sensibilisés aux situations à risque et interrogent les référents déontologiques ou la Haute Autorité, ce qui contribue à désamorcer bon nombre de situations problématiques. Peu à peu, les déclarants intègrent aussi les avantages qu'ils peuvent tirer du contrôle de leurs déclarations, notamment en matière de prévention des conflits d'intérêts : la légitimité de leur action ne peut qu'en sortir renforcée. Enfin, nous constatons que la déontologie essaime dans de nombreux domaines : la loi pour la confiance dans l'institution judiciaire a renoué la déontologie de certaines professions du droit, tandis que la loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental et la loi visant à démocratiser le sport ont intégré la prévention des atteintes à la probité. Cette dimension préventive est fondamentale pour lutter efficacement contre ces infractions. À cet égard, la mise en place progressive de référents déontologiques ou de collèges de déontologie s'avère souvent déterminante : il est indispensable que des instances indépendantes soient créées au sein des institutions pour conseiller les responsables et agents publics, et diffuser les exigences de probité auxquelles veille la Haute Autorité.

— À quoi est due selon vous cette intensification de l'acculturation des responsables publics à la déontologie et à l'éthique publique ?

D. M. : Trois facteurs me semblent pouvoir expliquer cette progression. D'abord, la Haute Autorité ne s'est jamais contentée d'enregistrer les déclarations reçues et de réclamer celles qui lui manquaient pour ensuite les contrôler. L'institution a toujours été très attachée à l'accompagnement des décideurs publics dans le respect de leurs obligations et à la dimension pédagogique des échanges : pourquoi ces dispositifs existent-ils ? quelles sont leurs finalités ? Avec le temps, ces efforts ont porté leurs fruits. Au-delà de ces échanges avec les déclarants, les relations avec les administrations, les associations d'élus, les référents déontologiques, ainsi que les actions de sensibilisation et de formation que nous menons, ont permis d'assurer une plus large diffusion de la déontologie.

La densification du maillage des acteurs de l'intégrité explique également l'intensification de l'acculturation des décideurs publics : les référents déontologiques sont de plus en plus nombreux, les administrations et les directions des entreprises témoignent d'une sensibilité accrue aux questions éthiques – qu'elles soient liées aux mobilités public-privé ou à la représentation d'intérêts – et tout cela contribue indéniablement à l'essor d'une culture partagée de l'intégrité de la vie publique.

Enfin, les progrès constatés résultent aussi, me semble-t-il, d'une encore plus grande sensibilité de l'opinion publique à ces sujets : la demande citoyenne

de probité est légitimement très forte, les décideurs publics le ressentent et agissent en conséquence. Malheureusement, il suffit parfois d'une seule « affaire » pour ternir l'image de toute une administration, un corps ou une collectivité et affecter sensiblement la confiance des citoyens envers les décideurs publics dans leur ensemble. Or, comme je l'ai évoqué, la réalité des contrôles que nous menons est, objectivement, bien plus rassurante. Ce constat mérite d'être mieux connu et ce rapport d'activité doit y contribuer.

— Quelles sont les perspectives pour l'année 2022 ?

D. M. : L'élection présidentielle et la constitution de nouveaux Gouvernements représentent des échéances importantes pour la Haute Autorité, chargée de contrôler les déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts des membres du Gouvernement, des membres de leurs cabinets et des collaborateurs du Président de la République, ainsi que leurs mobilités entre les secteurs public et privé. La Haute Autorité recevra et contrôlera également les déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts des députés élus au mois de juin.

Toutes ces personnes sont, du fait des responsabilités qui leur incombent, particulièrement exposées aux risques, qu'ils soient d'ordre pénal ou déontologique, et les attentes qui pèsent sur elles en matière de probité sont élevées. La Haute Autorité sera pleinement mobilisée pour réaliser l'ensemble de ces contrôles de la manière la plus approfondie possible.

L'extension du répertoire des représentants d'intérêts aux actions réalisées auprès des agents publics et des élus locaux, le 1^{er} juillet, et le suivi des réserves formulées dans le cadre des avis rendus sur les projets de mobilité public-privé des agents et responsables publics sont également des sujets qui mobiliseront particulièrement l'institution cette année.

Plus globalement, 2022 doit aussi être pour la Haute Autorité une année de consolidation. Au-delà des marges de manœuvre dont nous disposons, nous soutenons dans le présent rapport plusieurs propositions d'évolutions législatives ou réglementaires, visant à mettre en cohérence les textes qui régissent nos missions, renforcer nos capacités de contrôle et aller plus loin dans la prévention des manquements à la probité et de la corruption. En quelque sorte, l'objectif de la Haute Autorité est de donner aux citoyens une assurance raisonnable quant à l'intégrité des responsables et agents publics, afin de garantir que la décision publique est toujours prise dans l'intérêt général. Le collège, les services et moi-même mettons ainsi toute notre énergie au service des missions confiées à la Haute Autorité pour contribuer à renforcer la confiance entre les citoyens et leurs dirigeants.



Les éléments clés de l'année 2021

LE CONTRÔLE DES DÉCLARATIONS DE SITUATION PATRIMONIALE ET D'INTÉRÊTS

15 574

déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts **reçues**

664

déclarations de situation patrimoniale contrôlées

2 486

déclarations d'intérêts contrôlées

1 550

déclarations d'intérêts ayant conduit à des mesures de prévention d'un conflit d'intérêts (62 % des déclarations d'intérêts contrôlées)

55

dossiers transmis à la justice pour non-dépôt de déclarations

LES SUITES DES CONTRÔLES

(déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts)

32,3 %

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

56,2 %

déclarations rectificatives demandées (modifications non substantielles)

11,1 %

rappel aux obligations déclaratives

0,1 %

appréciation

0,3 %

dossiers transmis à la justice (11 dossiers)

L'année 2020 avait représenté un record en nombre de déclarations reçues par la Haute Autorité (17 113). L'année 2021, dense en échéances électorales, s'est avérée presque aussi intense.

La Haute Autorité a notamment reçu les déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts des élus départementaux et régionaux, mais aussi, pour la première fois, les déclarations d'intérêts des membres du Conseil économique, social et environnemental. En prévision de la fin de la législature en 2022, les députés ont également déposé, en 2021, leur déclaration de situation patrimoniale de fin de mandat.

LE CONTRÔLE DÉONTOLOGIQUE DES AGENTS ET RESPONSABLES PUBLICS

307 avis rendus sur des projets
de mobilité public-privé

178

avis rendus sur des
projets de **mobilité vers
le secteur privé**, agents
et responsables publics
confondus

30

avis rendus sur des
projets de **création ou
reprise d'entreprise**
par des agents publics

99

avis rendus
sur des projets
de **nomination**
d'agents publics

LES SUITES DES CONTRÔLES

(avis rendus au fond)

94,6 %

d'avis de **compatibilité**
dont **58,2 %**
assortis de réserves

5,4 %

d'avis
d'**incompatibilité**

Projets de mobilité des agents publics vers le secteur privé

90,8 %

d'avis de **compatibilité**
dont **64 %**
assortis de réserves

9,2 %

d'avis
d'**incompatibilité**

L'année 2021 était la première année de plein exercice des nouvelles compétences confiées à la Haute Autorité par la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique en matière de contrôle déontologique des agents publics.

Le bilan général témoigne d'une meilleure connaissance du nouveau dispositif par les administrations, qui saisissent moins souvent par erreur la Haute Autorité. L'appropriation des nouvelles procédures, en particulier le rôle central de l'autorité hiérarchique, demeure toutefois à parfaire.

L'ENCADREMENT DE LA REPRÉSENTATION D'INTÉRÊTS

2 391

entités inscrites
sur le répertoire
(au 31 décembre 2021)

85 %

taux de
déclaration final
(en décembre 2021
après relances)

10 780

actions de représentation
d'intérêts menées au cours
de l'exercice déclaratif 2021
(6,9 en moyenne par entité)

188

contrôles approfondis
terminés

1

mise en demeure
de respecter
ses obligations
déclaratives

236

notifications
de manquements
pour non-dépôt
de déclaration
d'activités

97

entités inscrites sur la liste
des entités en défaut,
n'ayant déclaré aucune des
informations exigées par
la loi (au 31 décembre 2021)

Près de cinq ans après la mise en œuvre du répertoire, les avancées en matière de transparence et de restitution de l'empreinte normative sont incontestables. Le dispositif demeure toutefois affaibli par un cadre législatif et réglementaire trop complexe.

La Haute Autorité a publié en octobre 2021 une étude sur *L'encadrement de la représentation d'intérêts* dans laquelle elle dresse un bilan du répertoire et propose plusieurs adaptations indispensables pour en assurer la pérennité et l'efficacité, à l'approche de son extension à l'échelon local prévue le 1^{er} juillet 2022. À droit constant, les difficultés observées au niveau national risquent en effet d'être amplifiées par les spécificités de l'action publique territoriale, notamment la multiplicité des décisions individuelles prises par les élus locaux.

LE CONSEIL ET L'ACCOMPAGNEMENT DES DÉCLARANTS

6 832

appels traités
par l'assistance
téléphonique

2 600

courriels reçus
des responsables
publics

200

réponses
à des questions
juridiques

La Haute Autorité attache une grande importance à la sensibilisation et à l'accompagnement de tous ses publics soumis à des obligations déontologiques et déclaratives, en lien étroit avec les autres acteurs de l'intégrité.

En 2021, elle a mené plusieurs actions d'information ciblées à l'attention des responsables publics, en amont des campagnes de dépôt. Par ailleurs, elle a poursuivi ses efforts de sensibilisation des représentants d'intérêts à leurs obligations et lancé une plateforme numérique dédiée au lobbying, destinée aussi bien aux citoyens qu'aux représentants d'intérêts.

La Haute Autorité a également publié le tome II de son guide déontologique à destination des administrations, référents déontologues, agents et responsables publics. Ce second volet avait pour vocation d'exposer de façon pédagogique l'expertise et la doctrine de la Haute Autorité relative aux risques de conflit d'intérêts.

GESTION ADMINISTRATIVE ET FINANCIÈRE

7,9M€
budget
disponible

65
agents
permanents
(au 31 décembre
2021)

TRANSPARENCE

7263
déclarations consultables
au 31 décembre 2021
sur hatvp.fr, dont :

89
déclarations de patrimoine
(74 déclarations de
membres du Gouvernement
et 15 déclarations
de membres du collège
de la Haute Autorité)

7174
déclarations d'intérêts

1934 898
pages vues
sur hatvp.fr

11
auditions
du président
de la Haute Autorité
au Parlement

Propositions et pistes d'évolution

Conforter les missions
de la Haute Autorité
et améliorer la prévention
de la corruption

Le rapport d'activité 2021 constitue un point d'étape important : il permet à la Haute Autorité d'établir un bilan de ses missions lors de la mandature écoulée et de se projeter dans celle à venir, au regard des échéances électorales majeures que sont l'élection présidentielle et les élections législatives de 2022.

Au cours du quinquennat écoulé, la Haute Autorité a consolidé sa mission de contrôle de l'enrichissement illicite et de prévention des conflits d'intérêts, et s'est progressivement approprié la mission de régulation de la représentation d'intérêts qui lui avait été attribuée en 2016. Plus récemment, elle s'est vu confier par le législateur une nouvelle mission de contrôle des mobilités entre les secteurs public et privé, exercée à compter du 1^{er} février 2020.

Pour l'ensemble de ces missions, la Haute Autorité formule des propositions, dont certaines avaient déjà été émises et d'autres sont nouvelles, ainsi que certaines pistes d'évolution, autour de trois orientations principales : la mise en cohérence des textes applicables, la garantie de contrôles plus efficaces et l'approfondissement de la politique française de prévention des atteintes à la probité et de la corruption.

Toutes visent à assurer la sécurité juridique des personnes physiques et morales entrant dans le champ de compétence de la Haute Autorité et à renforcer l'efficacité du dispositif dans son ensemble.

Ces propositions et pistes d'évolution sont destinées au Gouvernement et au Parlement afin de leur permettre de mieux se saisir des possibilités d'amélioration du dispositif de prévention des atteintes à la probité. Elles contribuent également à l'information des citoyens quant aux effets des mesures mises en œuvre pour garantir l'intégrité des décisions publiques.

1 Renforcer la cohérence et la coordination des textes relatifs à la probité et à l'éthique publiques

Depuis les lois organique et ordinaire du 11 octobre 2013 relatives à la transparence de la vie publique, le champ de compétences de la Haute Autorité a été élargi et modifié par plusieurs textes :

- loi du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, dite « Sapin II », sur l'encadrement de la représentation d'intérêts ;
- loi du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique, sur le régime de déclaration et introduisant notamment l'obligation, pour les candidats à l'élection présidentielle,

de déposer une déclaration d'intérêts et activités ; elle formalise également la possibilité pour le Président de la République de solliciter la Haute Autorité préalablement aux nominations des membres du Gouvernement ;

- loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, sur les contrôles déontologiques des mobilités des agents publics ;
- loi du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, sur les modalités de déclaration et l'appréciation du conflit d'intérêts.

Or, ces textes successifs ont parfois abouti à des contradictions, voire des incohérences et des incertitudes juridiques, qui affaiblissent la portée de certaines dispositions.

Clarifier le champ des responsables et agents publics soumis au contrôle des déclarations d'intérêts et de patrimoine

Depuis 2013, le champ des responsables et agents publics soumis au dépôt d'une déclaration de situation patrimoniale ou d'une déclaration d'intérêts auprès de la Haute Autorité s'est progressivement étendu.

Ont ainsi été inclus par le législateur :

- les membres du Conseil supérieur de la magistrature (2016¹) ;
- les présidents (2017²), vice-présidents, trésoriers et secrétaires généraux (2022³) des fédérations sportives délégataires de service public et des ligues professionnelles ;
- les présidents (2017⁴), vice-présidents, trésoriers et secrétaires généraux (2022) du Comité national olympique et sportif français et du Comité paralympique et sportif français ;
- les représentants légaux des organismes chargés de l'organisation d'une compétition sportive internationale attribuée dans le cadre d'une sélection par un comité international, de niveau au moins équivalent à un championnat d'Europe, organisée de façon exceptionnelle sur le territoire français et ayant obtenu des lettres d'engagement de l'État (2017) ;
- les délégataires de signature ou de pouvoir de ces représentants légaux, lorsque ces

délégataires sont autorisés à engager, pour le compte de ces organismes, une dépense supérieure ou égale à 50 000 euros (2017) ;

- les membres des autorités administratives indépendantes de Nouvelle-Calédonie et de Polynésie française (2018⁵) ;
- le président, le directeur général et le responsable de la haute performance de l'Agence nationale du sport (2019⁶) ;
- les membres du Conseil économique, social et environnemental (2021⁷).

La Haute Autorité peut être amenée à attirer l'attention du législateur lorsque des propositions d'extension du champ d'application de la loi de 2013 conduisent à introduire des mandats ou fonctions sans pouvoir exécutif ou administratif propre. Par exemple, la première version de la proposition de loi visant à démocratiser le sport en France proposait de soumettre aux obligations de déclarations de patrimoine et d'intérêts « *l'ensemble des membres élus des instances dirigeantes* » des fédérations et ligues professionnelles, une disposition extensive à l'élaboration de laquelle n'avait pas été associée la Haute Autorité et sur laquelle elle a pu faire part de ses réserves quant au champ très large proposé initialement.

La Haute Autorité observe *a contrario* que certains responsables publics exerçant des fonctions exécutives sensibles ne sont toujours pas soumis à l'obligation de dépôt de déclarations de patrimoine et d'intérêts auprès de la Haute Autorité.

C'est le cas, par exemple, des 34 maires d'arrondissement de Paris, Lyon et Marseille, alors même qu'ils sont titulaires de prérogatives importantes au niveau local.

1. Loi organique n° 2016-1090 du 8 août 2016 relative aux garanties statutaires, aux obligations déontologiques et au recrutement des magistrats ainsi qu'au Conseil supérieur de la magistrature.

2. Loi n° 2017-261 du 1^{er} mars 2017 visant à préserver l'éthique du sport, à renforcer la régulation et la transparence du sport professionnel et à améliorer la compétitivité des clubs.

3. Loi n° 2022-296 du 2 mars 2022 visant à démocratiser le sport en France.

4. Loi n° 2018-202 du 26 mars 2018 relative à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024.

5. Loi n° 2018-643 du 23 juillet 2018 relative aux contrôles et aux sanctions en matière de concurrence en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie.

6. Loi n° 2019-812 du 1^{er} août 2019 relative à la création de l'Agence nationale du sport et à diverses dispositions relatives à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024.

7. Loi organique n° 2021-27 du 15 janvier 2021 relative au Conseil économique, social et environnemental.



PROPOSITION N°1

Soumettre les maires d'arrondissement de Paris, Lyon et Marseille à une obligation de déclaration de situation patrimoniale et d'intérêts à la Haute Autorité.

C'est aussi le cas des présidents et directeurs généraux de certaines sociétés filiales de la Caisse des dépôts et consignations (CDC). Au regard du statut particulier de la CDC, reconnue comme un établissement spécial⁸, ses filiales n'entrent en effet dans aucun des cas prévus par le III de l'article 11 de la loi de 2013. Il s'agit à l'évidence d'un oubli, dans la mesure où le législateur a entendu très clairement imposer l'obligation de déposer une déclaration de situation patrimoniale et une déclaration d'intérêts aux dirigeants d'entreprises publiques nationales et locales.

Il semble incohérent de demander au directeur général d'une société d'économie mixte réalisant un chiffre d'affaires de 750 000 euros de se soumettre à ces obligations, et non aux dirigeants de Bpifrance⁹ ou de La Poste¹⁰ par exemple.

S'agissant de La Poste, ses dirigeants entraînent d'ailleurs dans le champ des obligations déclaratives jusqu'au moment de son intégration au périmètre de la Caisse des dépôts.

La Haute Autorité invite ainsi le législateur à engager une réflexion sur l'extension des obligations déclaratives aux dirigeants de certaines sociétés dont la Caisse des dépôts est l'actionnaire de référence, notamment celles qui interviennent dans le secteur financier

telles que Bpifrance, ou dans le secteur des réseaux telles que La Poste, RTE ou GRT Gaz, ces dernières entreprises étant d'ailleurs qualifiées d'entités adjudicatrices et soumises aux règles définies pour ces structures par le code de la commande publique.



PROPOSITION N°2

Revoir les critères fixant le périmètre des obligations déclaratives afin notamment d'y inclure les sociétés dont la Caisse des dépôts et consignations détient le contrôle seule ou conjointement avec l'État ou avec une société contrôlée par l'État et qui participent aux politiques publiques poursuivies par l'État, en particulier les entreprises qualifiées d'entités adjudicatrices ou les institutions qui gèrent des fonds publics telles que Bpifrance.

Unifier et renforcer le contrôle déontologique des mobilités public-privé

Deux textes, sources de disparités, encadrent le contrôle déontologique de la mobilité vers le secteur privé des responsables et agents publics :

— l'article 23 de la loi du 11 octobre 2013, pour les anciens membres du Gouvernement, anciens chefs d'exécutifs locaux et anciens membres d'autorités administratives et publiques indépendantes ;

8. Loi du 28 avril 1816, reprise à l'article L. 518-2 du code monétaire et financier.

9. 1,5 milliard d'euros de chiffre d'affaires.

10. 35 milliards d'euros de chiffre d'affaires.

— l'article L. 124-4 du code général de la fonction publique, pour les agents publics.

Ces différences s'illustrent notamment dans le champ des activités contrôlées, qui consistent, notamment :

— pour les responsables publics visés à l'article 23 de la loi du 11 octobre 2013 : dans toute activité rémunérée au sein d'une entreprise, d'un établissement public dont l'activité a un caractère industriel et commercial ou d'un groupement d'intérêt public dont l'activité a un caractère industriel et commercial ;

— pour les agents publics visés à l'article L. 124-4 du code général de la fonction publique : dans toute activité lucrative, salariée ou non, dans un organisme de droit privé ou une entreprise privée (étant assimilé(e) à une entreprise privée « *tout organisme ou toute entreprise exerçant son activité dans un secteur concurrentiel conformément aux règles du droit privé* »).

Ces différences sémantiques, qui ne se traduisent pas nécessairement par des différences dans le traitement des dossiers, nuisent à la clarté des textes et à la sécurité juridique des personnes concernées.

Par ailleurs, les sanctions prévues par les deux textes diffèrent, sans que cela repose sur une justification liée aux fonctions exercées. L'article L. 124-10 du code général de la fonction publique prévoit qu'en cas de manquement aux avis d'incompatibilité ou aux réserves, ou en cas de défaut de saisine :

— l'agent public peut faire l'objet de poursuites disciplinaires ;

— le fonctionnaire retraité peut faire l'objet d'une retenue sur pension, dans la limite de 20 % du montant de la pension versée, pendant les trois ans suivant la cessation de ses fonctions ;

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

— il est mis fin au contrat dont est titulaire l'agent à la date de notification de l'avis rendu

par la Haute Autorité, sans préavis et sans indemnité de rupture.

De son côté, l'article 23 de la loi du 11 octobre 2013 dispose que, dans le cas de tels manquements, la Haute Autorité publie un rapport spécial au *Journal officiel* avant de transmettre le dossier au procureur de la République, ce qui ne constitue pas une véritable sanction. En outre, si le manquement porte sur des questions déontologiques, la transmission au parquet n'a aucune conséquence, en l'absence d'infraction pénale.



PROPOSITION N°3

Harmoniser les sanctions prévues en cas de non-respect des avis préalables aux mobilités entre les secteurs public et privé rendus par la Haute Autorité, d'une part, sur le fondement de la loi du 11 octobre 2013, applicable aux anciens membres du Gouvernement, chefs d'exécutifs locaux et membres des AAI et API, et, d'autre part, sur le fondement du code général de la fonction publique, applicable aux agents publics.

La Haute Autorité observe également que le dispositif de sanction prévu par le code général de la fonction publique en cas de méconnaissance des avis rendus par la Haute Autorité en matière de mobilités public-privé est difficilement applicable :

— en l'état, les sanctions prévues ne semblent pouvoir être prononcées que lorsqu'il y a eu saisine de la Haute Autorité, ce qui apparaît en contradiction avec l'objectif poursuivi d'internalisation du contrôle au sein des administrations ;

— fondé sur le statut de la personne et non sur la nature du contrôle réalisé, le dispositif de sanction est relativement illisible ;

— certaines sanctions soulèvent des difficultés d'interprétation, à l'image de la retenue sur pension (détermination du taux de retenue, de la durée d'application et de la date d'exécution notamment).

Étendre le champ du contrôle des mobilités public-privé à certaines catégories de responsables publics stratégiques

S'agissant du champ des responsables publics dont la mobilité vers le secteur privé doit être contrôlée au titre de l'article 23 de la loi du 11 octobre 2013, il apparaît que certains

responsables publics locaux, sans être chefs de l'exécutif, exercent des fonctions importantes justifiant que s'applique ce contrôle destiné à prévenir tout risque de nature pénale et déontologique.

Enfin, la Haute Autorité a souligné dès 2020 l'enjeu du contrôle de la mobilité vers le secteur privé des agents, quel que soit leur statut, des établissements publics à caractère industriel et commercial et de certains établissements publics spéciaux. Ces agents entrent notamment dans le champ de l'article 432-13 du code pénal, qui sanctionne la prise illégale d'intérêts à l'issue des fonctions exercées au sein de ces établissements publics, sans qu'un contrôle préalable *ad hoc* ne soit organisé. Un tel contrôle permettrait de protéger l'agent comme l'établissement d'une mise en cause ultérieure.



PROPOSITION N° 4

Étendre le champ des responsables publics soumis au contrôle de la Haute Autorité lors de leur mobilité vers le secteur privé, au titre de l'article 23 de la loi du 11 octobre 2013, aux titulaires de fonctions exécutives locales visés au 3° du I de l'article 11 de la loi, notamment :

- les vice-présidents et conseillers titulaires d'une délégation de signature ou de fonction des conseils régionaux et départementaux et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 100 000 habitants ;
- les adjoints au maire des communes de plus de 100 000 habitants titulaires d'une délégation de signature ou de fonction.



PROPOSITION N° 5

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

Clarifier l'appréciation du risque de conflit d'intérêts, d'intérêt à l'affaire et de prise illégale d'intérêts pour les élus siégeant dans des organismes extérieurs

Le nouvel article L. 1111-6 du code général des collectivités territoriales, introduit par la loi « 3DS », exclut, par principe, le risque de conflit d'intérêts et de prise illégale d'intérêts lorsqu'un élu participe, comme membre de l'organe délibérant d'une collectivité ou d'un groupement de collectivités, à une délibération portant sur un organisme extérieur dans lequel il siège comme représentant de cette collectivité ou de ce groupement. Cet article précise toutefois qu'il ne s'applique que lorsque la désignation de l'élu est intervenue « *en application de la loi* ».

L'interprétation de cette condition est susceptible de poser des difficultés. Il convient en effet de déterminer si le législateur a entendu prévoir que l'article L. 1111-6 ne s'applique que dans le cas où un texte de niveau législatif dispose expressément que la collectivité doit désigner un représentant au sein de l'organisme extérieur considéré, ou s'il s'applique également dans le cas où la participation d'un élu peut être déduite des textes applicables.

Dans de nombreux cas, y compris pour le cas des régies personnalisées¹¹, la loi se borne à prévoir qu'une collectivité peut, pour assurer certaines missions, créer un organisme de droit public voire un organisme de droit privé¹², sans mentionner expressément qu'elle sera représentée, au sein de ses organes décisionnels, par l'un de ses élus.

À cette difficulté d'interprétation s'ajoute celle résultant du grand nombre d'organismes extérieurs, prévus par des textes épars, dans lesquels des élus locaux sont appelés à siéger.

Il paraît ainsi peu aisé, pour un élu local, de déterminer si sa désignation dans un organisme extérieur est intervenue en application de la loi.

Dans le prolongement de cette difficulté, une réflexion pourrait être engagée s'agissant de la nécessité d'un déport des délibérations relatives aux désignations dans les organismes satellites, lorsqu'elles ne fixent pas de rémunération. Des délibérations distinctes sur ces deux points apparaissent d'ailleurs souhaitables.



PROPOSITION N° 6

Définir des critères permettant de déterminer quels sont les organismes à l'égard desquels les élus ne sont pas tenus de se déporter, alors qu'ils y représentent leur collectivité ès qualités, au regard des dispositions de l'article L. 1111-6 du code général des collectivités territoriales.

Renforcer la cohérence et la lisibilité du cadre juridique du répertoire des représentants d'intérêts

Largement perfectible, le répertoire des représentants d'intérêts a déjà fait l'objet de nombreuses préconisations d'amélioration de la part la Haute Autorité tant dans ses rapports d'activité que dans le rapport sur l'encadrement de la représentation d'intérêts qu'elle a publié en octobre 2021.

¹¹. Cf. article L. 2221-10 du code général des collectivités territoriales. L'article R. 2221-4 dispose que les statuts de la régie, adoptés par le conseil municipal, doivent notamment fixer, s'agissant des membres du conseil d'administration, « *les catégories de personnes parmi lesquelles sont choisis ceux d'entre eux n'appartenant pas au conseil municipal* ». Cette précision suggère que, par principe, les membres du conseil d'administration appartiennent au conseil municipal, bien qu'aucune disposition ne le prévoit expressément.

¹². Par exemple, l'article L. 5314-1 du code du travail dispose : « *Des missions locales pour l'insertion professionnelle et sociale des jeunes peuvent être constituées entre l'État, des collectivités territoriales, des établissements publics, des organisations professionnelles et syndicales et des associations. Elles prennent la forme d'une association ou d'un groupement d'intérêt public. (...)* ». Si aucun texte ne prévoit que la collectivité est représentée, au sein de l'association ou du groupement d'intérêt public qu'elle peut créer en application de ces dispositions, par un membre de son organe délibérant, une telle représentation se déduit toutefois de la loi, qui autorise les collectivités à créer des missions locales sous l'une ou l'autre de ces formes.



PROPOSITION N° 7

ADAPTER LE DISPOSITIF DE RÉGULATION DU LOBBYING POUR LE RENDRE PLUS EFFICACE

Cadre d'ensemble de la régulation de la représentation d'intérêts

- Prévoir dans la loi que la qualité de représentant d'intérêts s'apprécie en considérant l'ensemble des activités de la personne morale concernée.
- Pour les groupes de sociétés, définis par référence à la notion de contrôle fixée par le code de commerce :
 - apprécier l'activité de représentation d'intérêts au niveau du groupe ;
 - introduire une obligation de déclaration agrégée.
- Préciser que l'obligation de déclaration du représentant d'intérêts s'impose lorsque l'action d'influence est initiée par ce dernier mais aussi lorsque l'entrée en communication est à l'initiative du responsable public.
- Préciser dans les textes les critères des décisions publiques entrant dans le champ de la régulation de la représentation d'intérêts, en fonction de leur importance, par leur nature ou leurs effets.
- Lorsque les actions de représentation sont exercées pour le compte de tiers, introduire une obligation de déclarer le chiffre d'affaires résultant de cette activité de représentation d'intérêts pour le compte de tiers durant l'année précédente.
- Préciser les informations demandées dans les déclarations d'activités des représentants d'intérêts : la décision publique visée par l'action de représentation d'intérêts ; les fonctions précises du ou des responsables publics auprès desquels l'action de représentation d'intérêts a été menée.
- Passer d'un rythme de communication annuel des déclarations d'activités à un rythme semestriel.

Moyens de contrôle des représentants d'intérêts

- Doter les agents de la Haute Autorité, dans le cadre des contrôles sur place, d'un pouvoir de copie de documents et de tout support d'information.
- Prévoir la présence d'officiers de police judiciaire lors des vérifications sur place effectuées dans le cadre des contrôles par les agents de la Haute Autorité des obligations déclaratives et déontologiques des représentants d'intérêts.

Une extension raisonnée du dispositif

La loi du 9 décembre 2016 instituant le répertoire des représentants d'intérêts a prévu l'extension de ce cadre juridique à partir du 1^{er} juillet 2022 aux actions de lobbying réalisées à l'égard des exécutifs locaux et de certains agents publics des administrations de l'État, des collectivités territoriales, de leurs groupements et de leurs établissements, et des établissements publics de santé. Or l'identification des responsables publics concernés par l'extension du dispositif est particulièrement complexe, compte tenu de la façon dont est rédigé l'article 18-2 de la loi du 11 octobre 2013 : cet article comporte des renvois à d'autres textes, qui eux-mêmes renvoient à d'autres, sont précisés par de nombreux arrêtés ministériels ou nécessitent d'accéder à des données administratives qui ne sont pas aisément disponibles. Un tel dispositif est la source d'une forte insécurité juridique pour les représentants d'intérêts.

— Simplifier l'identification des responsables publics susceptibles d'être visés par des actions de représentation d'intérêts par une révision des arrêtés pris par les ministères, sur la base du décret n° 2016-1968 du 28 décembre 2016 relatif à l'obligation de transmission d'une déclaration de situation patrimoniale.

En outre, les spécificités de l'action publique locale vont nécessairement accroître les difficultés d'application du dispositif, notamment en raison des particularités des relations entre les collectivités territoriales et leurs interlocuteurs. Le développement croissant des entreprises publiques locales (sociétés d'économie mixte, sociétés d'économie mixte à opération unique, sociétés publiques locales), notamment en matière d'aménagement, en fournit un exemple. Dans un tel contexte, les responsables de ces entreprises, potentiellement représentants d'intérêts au sens de la loi, peuvent être en même temps les personnes publiques décisionnaires (maire ou président d'EPCI, par exemple) auprès desquelles l'entreprise réalise des actions d'influence.

— Adapter le dispositif d'encadrement aux relations particulières entretenues par les collectivités territoriales avec les entités satellites.

2 Garantir l'efficacité des contrôles de la Haute Autorité

Pour mener à bien ses missions, la Haute Autorité doit pouvoir disposer de moyens de contrôle adaptés aux objectifs poursuivis et aux personnes à l'égard desquelles ils peuvent être utilisés.

En l'état, ses moyens de contrôle, très limités au regard de ceux d'autres autorités administratives ou publiques indépendantes, s'avèrent insuffisants pour remplir de façon pleinement satisfaisante les missions qui lui sont confiées.

Leur renforcement constitue un levier d'action déterminant pour une amélioration de la qualité et de la quantité des contrôles réalisés par la Haute Autorité.

Exercer un droit de communication direct

Le contrôle des déclarations (de situation patrimoniale ou d'intérêts pour les responsables publics ; d'activités pour les représentants d'intérêts) est intrinsèquement conditionné à l'obtention d'informations, de la part de tiers, qui corroborent ou invalident celles que transmettent les personnes concernées. Si ses moyens d'enquête ont évolué ces dernières années, la Haute Autorité reste tributaire de la DGFIP pour que celle-ci exerce, à son profit, le droit de communication qu'elle détient auprès de tiers.

Exercer directement une telle prérogative permettrait à la Haute Autorité de s'affranchir de la nécessité de recourir à l'intermédiation de l'administration fiscale. Outre le fait de lui assurer une pleine indépendance dans la conduite de ses contrôles, cette perspective réduirait mécaniquement les délais d'instruction et augmenterait les capacités de contrôle de la Haute Autorité.



PROPOSITION N° 8

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

Sanctionner l'entrave aux missions des agents de la Haute Autorité réalisant des contrôles

Aucune sanction, qu'elle soit administrative ou pénale, n'est prévue dans le cas où une personne refuserait de se prêter à un contrôle de la Haute Autorité, les contrôles conduits reposant donc uniquement sur la diligence des personnes qui en font l'objet.

Une fois de plus, la Haute Autorité constate que cette situation est peu fréquente parmi les autorités administratives indépendantes, certaines pouvant infliger elles-mêmes une sanction administrative en cas d'entrave aux opérations de contrôle.



PROPOSITION N° 9

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

L'introduction d'un mécanisme de sanction garantirait pleinement l'effectivité des contrôles que mène la Haute Autorité, ainsi que l'avait souligné le Conseil d'État s'agissant du contrôle des représentants d'intérêts¹³.

Introduire une sanction administrative pour les faits de non-dépôt d'une déclaration

La Haute Autorité relève depuis plusieurs années l'inadéquation des sanctions pénales prévues pour les faits de non-dépôt d'une déclaration, qu'il s'agisse des déclarations de situation patrimoniale ou d'intérêts, par les responsables publics, ou des déclarations de moyens ou d'activités, par les représentants d'intérêts.

Le caractère sériel de ces manquements tend à engorger la justice pénale, alors même que l'objectivité et la nature des faits, aisément constatables et de faible intensité, plaident pour une sanction administrative plus simple, plus souple et plus rapide, que la Haute Autorité pourrait elle-même prononcer.

La perspective d'un dispositif punitif plus réactif aurait sans nul doute des effets dissuasifs qui allégeraient l'important travail de relance mené par la Haute Autorité pour recueillir les déclarations des personnes en défaut. La sanction pénale devrait être conservée en cas de récidive ou d'absence de mise en conformité après sanction administrative.



PROPOSITION N° 10

Doter la Haute Autorité d'un pouvoir propre de sanction administrative en cas de manquement à l'obligation de dépôt d'une déclaration d'intérêts ou de patrimoine par un responsable public ou d'une déclaration de moyens ou d'activités par un représentant d'intérêts, la sanction étant proportionnée à la gravité du manquement et à la situation de la personne poursuivie.

¹³. Conseil d'État, avis n° 391.262 du 24 mars 2016 sur un projet de loi relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique.

3 Sécuriser et renforcer la politique publique de lutte contre la corruption et les atteintes à la probité

Depuis la création de la Haute Autorité en 2013, plusieurs lois ont été adoptées en faveur de la transparence, de la prévention des conflits d'intérêts et de la lutte contre la corruption et les manquements à la probité. Parmi elles, la loi du 9 décembre 2016, dite loi Sapin II, a représenté une avancée considérable.

Une forme d'essoufflement de cette dynamique est toutefois observée : la politique publique française de lutte contre la corruption apparaît parfois mal identifiée et pas toujours suffisamment portée par les pouvoirs publics. La multiplication des acteurs impliqués dans la prévention, la détection et la pénalisation des manquements a quant à elle suscité une interpénétration croissante de leurs activités, parfois source de confusion et de dispersion des moyens, ceux-ci étant par ailleurs contraints.

Ces constats, formulés par les rapporteurs de la mission d'évaluation de la loi Sapin II, conduite à l'Assemblée nationale au premier semestre de l'année 2021¹⁴, incitent à un nouvel élan susceptible de conforter le rôle de la Haute Autorité. Les deux rapporteurs, les députés Raphaël Gauvain et Olivier Marleix, dont les travaux ont été nourris par plus de 70 auditions, ont notamment proposé une clarification de l'organisation institutionnelle de la politique de lutte contre la corruption en France.

La Haute Autorité est sensible aux constats effectués et aux propositions qui en découlent : le dispositif conçu par le législateur, reposant sur deux autorités de supervision dont l'une - la Haute Autorité - est une autorité administrative indépendante et collégiale et l'autre - l'Agence française anticorruption - est un service à compétence nationale placé sous

la double tutelle du ministère de l'économie et des finances et du ministère de la justice, crée de fréquents chevauchements, notamment dans le secteur public.

L'apparente complémentarité de leurs missions est trompeuse : parce que la corruption implique toujours un corrupteur et un corrompu, et parce qu'elle s'inscrit aussi bien dans un environnement institutionnel structurant que dans des pratiques individuelles, une approche globale apparaît utile.

Selon les rapporteurs de la mission d'évaluation, un transfert des missions de contrôle et de conseil à l'égard des acteurs publics et privés exercées par l'Agence française anticorruption vers la Haute Autorité permettrait à la création d'un superviseur unique, collégial et pleinement indépendant, capable de prendre en considération la complexité et les différents aspects du phénomène de corruption, de contrôler et de conseiller aussi bien les personnes que les structures, privées comme publiques.

En parallèle, l'Agence française anticorruption se verrait confortée dans ses missions de coordination administrative et d'appui à la définition de la politique de lutte contre la corruption. Elle continuerait également à assurer le suivi des conventions judiciaires d'intérêt public en appui de l'autorité judiciaire.

14. Assemblée nationale, rapport d'information sur l'évaluation de l'impact de la 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, dite « loi Sapin 2 », 7 juillet 2021.

À elles seules, ces évolutions institutionnelles ne seraient néanmoins pas suffisantes. La lutte contre la corruption devrait aussi être constituée en politique publique à part entière et bénéficier d'une véritable impulsion de l'exécutif, son action dans ce domaine faisant l'objet d'une évaluation par le Parlement.

L'essor de cette politique publique passerait également par un renforcement de l'interministérialité, l'AFA pouvant alors pleinement agir comme service chargé de la coordination des moyens alloués à prévention de la corruption.

Enfin, les rapporteurs de la mission d'évaluation estiment que le secteur public ne peut demeurer plus longtemps l'oublié des politiques

anticorruption au regard des risques existants : une rationalisation des dispositifs en vigueur leur apparaît nécessaire et devrait être appuyée par la création d'un référentiel anticorruption adapté aux spécificités de l'action publique, et non pas seulement par un renvoi aux règles applicables aux entreprises privées. La sécurité juridique des personnes publiques comme des entreprises impliquerait ainsi de relancer la politique de prévention de la corruption.

La Haute Autorité est prête, pour sa part, à partager son expérience acquise au cours de 8 années d'exercice des missions confiées par le législateur à la réflexion susceptible d'être engagée par les pouvoirs publics sur ce sujet.



Haute Autorité
pour la transparence
de la vie publique

Suivez-nous sur



@HATVP

in Haute Autorité pour la transparence
de la vie publique

hatvp.fr