Haute Autorité
pour la transparence
de la vie publique

Rapport d'activité 2022

Entretien avec Didier Migaud

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

— L'année 2022 a été dense en échéances politiques et électorales. Comment s'y était-elle préparée et quels effets cela a-t-il eu sur l'activité de la Haute Autorité ?

Didier Migaud : Les échéances électorales majeures de l'année 2022 ont marqué fortement notre activité. La Haute Autorité, dont la raison d'être est de contribuer à garantir la probité de l'action publique, s'est adaptée afin de conseiller et contrôler les responsables publics concernés directement ou indirectement par l'élection présidentielle et les élections législatives.

Notre institution a reçu plus de 10 000 déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts durant l'année, comprenant notamment celles des députés élus en juin 2022. La mission de contrôle déontologique des mobilités, très étroitement liée aux grandes échéances politiques, a été intensément sollicitée, avec un quasi-doublement de l'activité par rapport à l'année précédente.

Cette situation a constitué pour nous un véritable défi. Nous avons su le relever je crois, car ces échéances politiques avaient été anticipées. La Haute Autorité a, en amont, mené de nombreuses actions de sensibilisation auprès de toutes les parties prenantes et mis en place une organisation spécifique pour être à même de traiter l'ensemble des dossiers dans des délais très contraints. Le collège et les services ont été fortement mobilisés. Anticipation, sensibilisation et mobilisation ont permis d'adapter notre accompagnement et nos contrôles à l'enjeu particulier de ces échéances.

— L'année 2022 a été également marquée par plusieurs actualités qui ont suscité, dans le débat public, de nouvelles réflexions sur la nécessité de renforcer l'encadrement des actions d'influence menées auprès des décideurs publics. Comment se positionne la Haute Autorité dans son rôle auprès des représentants d'intérêts ?

D. M. : La loi Sapin II est entrée en vigueur il y a cinq ans et a fait de notre institution l'autorité de régulation de la représentation d'intérêts. Cette loi, en créant le répertoire des représentants d'intérêts, a constitué une réelle avancée. Elle a permis d'améliorer significativement le dispositif français de lutte contre la corruption, tout en reconnaissant et en légitimant l'activité de représentation d'intérêts dans notre pays. Le bilan de la régulation du lobbying apparaît toutefois mitigé. Le dispositif est notamment affaibli par un cadre législatif et réglementaire trop complexe, en partie détourné de son esprit initial, ce que déplorent de nombreux acteurs du secteur, ainsi que les parlementaires, qui ont travaillé et se sont exprimés sur le sujet.

Le répertoire des représentants d'intérêts a par ailleurs connu une extension à certaines fonctions exécutives locales et à de nouveaux agents publics le 1er juillet 2022. S'il est encore trop tôt pour en tirer un bilan, nous savons qu'un accompagnement continu et renforcé des représentants d'intérêts est et sera nécessaire pour accompagner cette évolution.

De façon générale, la question de l'influence exercée sur la prise de décision publique s'est

imposée dans le débat public et les problématiques soulevées, qu'il s'agisse de l'influence des cabinets de conseil sur les politiques publiques ou de celle exercée par des États étrangers, en France ou auprès des institutions européennes, nous invitent à renouveler notre conception de la représentation d'intérêts. Ces débats témoignent d'un intérêt très vif pour les conditions dans lesquelles sont prises les décisions publiques. Nous y prenons toute notre part.

— La Haute Autorité est régulièrement citée en exemple au niveau européen, qu'il s'agisse du contrôle des mobilités ou de l'encadrement de la représentation d'intérêts, et plusieurs initiatives sont en cours. Quel regard portez-vous sur ces projets ?

D. M. : La Commission européenne et une majorité de parlementaires européens sont aujourd'hui favorables à la création d'un organe éthique indépendant qui soit commun aux institutions de l'Union européenne. La diversité des dispositifs d'encadrement au sein de chaque institution et les polémiques régulières touchant aux possibles conflits d'intérêts nuisent à la crédibilité des institutions européennes et à la confiance des citoyens dans leurs décideurs publics. La création d'un organe commun contribuerait à garantir l'intégrité de l'action publique au niveau européen. La Haute Autorité est régulièrement prise en exemple dans ce cadre, au regard des missions qu'elle exerce. C'est un paradoxe, mais la France est un pays reconnu pour la qualité de ses dispositifs et institutions de prévention des atteintes à la probité, tout en ayant un fort niveau de défiance des citoyens envers les décideurs publics.

Désireuse de favoriser la réflexion sur ces enjeux au niveau européen, la Haute Autorité a initié la création en juin 2022 du « Réseau européen d'éthique publique » et le préside. Ce réseau réunit les institutions nationales d'éthique publique de 11 États membres de l'Union européenne. Son objectif est de promouvoir l'éthique et l'intégrité publiques en devenant un interlocuteur reconnu sur ces questions. Il a vocation à adopter des positions communes sur les grandes réformes envisagées, comme par exemple sur le projet de paquet anticorruption porté par la Commission.

— La Haute Autorité aura dix ans en 2023. Quelles sont selon vous les pistes d'amélioration en matière de probité et de transparence pour les dix années à venir ?

D. M. : En près de dix ans, la Haute Autorité a consolidé sa place et son rôle dans la vie publique française. Elle a connu une dynamique positive en voyant son champ de compétences régulièrement étendu par le législateur, marque de confiance et de reconnaissance du travail accompli. L'institution peut être considérée aujourd'hui comme un tiers de confiance entre les décideurs publics et les citoyens.

Malgré cela, un fort sentiment de défiance subsiste. Pour y répondre, la sensibilisation et la pédagogie doivent aussi être portées auprès des citoyens, pour leur rappeler l'importance des dispositifs existants et leur efficacité. Les responsables publics ont également un rôle à jouer en la matière. Les contrôles ne doivent pas être vus comme une contrainte. Ils sont un outil à la disposition des responsables publics pour donner des gages de leur probité aux citoyens, aux électeurs et aux usagers du service public, et contribuer ainsi à la restauration de la confiance dans les institutions publiques. La part des manquements constatés par la Haute Autorité à l'échelle de l'ensemble de ses contrôles est très faible. Les citoyens doivent en être conscients, même si bien sûr des améliorations restent possibles. Ainsi, la politique publique de lutte contre les atteintes à la probité et contre la corruption devrait pouvoir être mieux identifiée. Le Parlement devrait pouvoir aussi débattre chaque année des moyens qui sont consacrés à cette politique et des résultats obtenus.

Enfin, de nouveaux défis se présentent à la Haute Autorité, au regard des réflexions menées et de la dynamique dans le champ de l'éthique publique, tant au niveau national qu'européen. Les propositions que comporte ce rapport, sur l'ensemble du champ de nos missions, visent à y répondre de manière pragmatique. Le collège de la Haute Autorité, ses services et moi-même nous attachons jour après jour à œuvrer au service de la confiance entre les citoyens et leurs représentants, condition nécessaire et essentielle d'une démocratie apaisée.

RÔLE ET MISSIONS DE LA HAUTE AUTORITÉ

La Haute Autorité pour la transparence de la vie publique est une autorité administrative indépendante, dont le rôle est de **garantir la probité de l'action publique**.

L'institution **accompagne et contrôle quotidiennement des responsables et agents publics et des représentants d'intérêts**, afin de donner aux citoyens l'assurance que la décision publique est prise dans l'intérêt général.

Les missions de la Haute Autorité s'articulent autour de quatre grands axes :

- Le contrôle des **déclarations** de patrimoine et d'intérêts
- La prévention des **conflits d'intérêts**
- Le contrôle des **mobilités** entre les secteurs public et privé
- La régulation de la **représentation d'intérêts**

Sommaire

Entretien avec le président Didier Migaud 3
Les chiffres clés de 2022 9
Les évènements marquants de 2022 12
Le collège et l'organisation de la Haute Autorité 14
Les ressources humaines et budgétaires de la Haute Autorité 22

PARTIE 1
Accompagner, conseiller, sensibiliser pour diffuser une culture de l'intégrité 24

1 | L'intensification des activités d'accompagnement et de sensibilisation : la Haute Autorité aux côtés des déclarants 27
2 | Le conseil déontologique : une année de stabilisation des dispositifs 30
3 | Une diffusion continue de l'expertise et les missions de la Haute Autorité 36
4 | Mieux faire connaître le dispositif français d'intégrité à l'étranger 40

PARTIE 2
Contrôler le patrimoine et les intérêts des responsables publics pour préserver l'intégrité de l'action publique 46

1 | Le bilan général des déclarations reçues 49
2 | Des taux de dépôt en progression qui demeurent perfectibles pour certains déclarants 50
3 | Une procédure de contrôle des déclarations renforcée 54
4 | Le bilan du contrôle des déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts 57
5 | La publication des déclarations de patrimoine et d'intérêts 68

PARTIE 3
Contrôler les mobilités professionnelles entre les secteurs public et privé pour prévenir les risques d'ordre déontologique et pénal 72

1 | Une forte hausse des contrôles déontologiques des mobilités en 2022 76
2 | Le bilan des contrôles : des avis de compatibilité avec réserves en augmentation 80
3 | Des procédures de contrôle consolidées 86
4 | L'enjeu du suivi des défauts de saisine et du respect des avis 91

Focus – Conseillers ministériels et collaborateurs du Président de la République 94

PARTIE 4

Encadrer la représentation d'intérêts pour renforcer la transparence sur la prise de décision publique 98

1 | Le bilan des déclarations d'activités 2021 (publié en juillet 2022) 101

2 | L'enjeu de l'extension du répertoire des représentants d'intérêts à de nouvelles catégories d'agents publics et à certaines fonctions exécutives locales 107

3 | La stabilisation des procédures de contrôle des représentants d'intérêts 111

4 | Le partage de bonnes pratiques au niveau international en matière d'encadrement du lobbying 117

Propositions de la Haute Autorité 122

Renforcer les prérogatives de contrôle de la Haute Autorité 123

Faire évoluer le cadre juridique des déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts 123

Améliorer le contrôle des mobilités entre les secteurs public et privé 124

Modifier le dispositif d'encadrement du lobbying pour le rendre plus efficace 124

Annexes 126

1 | Les interventions de la Haute Autorité par type de public en 2022 128

2 | Les publications de la Haute Autorité en 2022 131

3 | Tableau récapitulatif des mesures de prévention pour les élus locaux désignés dans des organismes extérieurs 132

4 | Le contrôle préalable à la nomination 132

5 | Le contrôle des projets de cumul d'activités pour création ou reprise d'entreprise 134

6 | Le contrôle des projets de mobilité des agents publics vers le secteur privé 136

7 | Le contrôle des projets de mobilité vers le secteur privé des anciens membres du Gouvernement, des anciens membres d'autorités administratives ou publiques indépendantes et des anciens chefs d'un exécutif local 137

LES CHIFFRES CLÉS DE L'ANNÉE 2022

COLLÈGE

13
membres

GESTION ADMINISTRATIVE ET FINANCIÈRE

9,2 M€
budget

67
agents permanents
(au 31/12/2022)

TRANSPARENCE

3,1
millions
de pages vues
sur hatvp.fr

Le conseil et l'accompagnement des responsables publics

10 **agents** dédiés à l'accompagnement et au conseil de ces populations

POPULATIONS ENTRANT DANS LE CHAMP DE LA HAUTE AUTORITÉ

18 000 **responsables publics** (déclarations de patrimoine et d'intérêts)

15 000 **agents publics** (mobilités professionnelles)

Le contrôle de la situation des responsables publics

5 245 **responsables publics ont déposé**

10 659 **déclarations** en 2022

4 170 **déclarations ont été contrôlées** en 2022

SUITES DES CONTRÔLES

32,2 % **Déclarations initiales entièrement conformes** aux exigences d'exhaustivité, d'exactitude et de sincérité

60,6 % **Déclarations modificatives demandées**

6,2 % **Rappels aux obligations déclaratives** ou **appréciations** portées sur une déclaration rendue publique

0,3 % **Dossiers transmis à la justice** (10 dossiers)

DÉCLARATIONS D'INTÉRÊTS

Près de **7 contrôles sur 10** ont conduit la Haute Autorité à demander des **mesures de prévention** d'une situation de conflit d'intérêts

581 avis rendus
sur des projets
de mobilité
entre les secteurs
public et privé

Le contrôle déontologique des agents et responsables publics

SENS DES AVIS (tous contrôles confondus)

27,2 % avis de compatibilité

69 % avis de compatibilité avec réserves

3,8 % avis d'incompatibilité

MOBILITÉS VERS LE SECTEUR PRIVÉ

près de **80 %** d'avis de compatibilité avec réserves

6,3 % d'avis d'incompatibilité

4 dossiers transmis à la justice

L'encadrement de la représentation d'intérêts

2 584 entités inscrites sur le répertoire (au 31/12/2022)

11 105 activités déclarées sur le répertoire (au titre de l'exercice 2021)

SUITES DES CONTRÔLES

67 contrôles des non-inscrits

61 % ont abouti à une **inscription** sur le répertoire

119 contrôles clôturés

76 mises en demeure de respecter les obligations déclaratives

8 dossiers transmis à la justice

52 contrôles des déclarations

100 % ont donné lieu à des **modifications** dans les déclarations

LES ÉVÉNEMENTS MARQUANTS

26 JANV.

Audition de Didier Migaud au Sénat par la commission d'enquête sur l'influence croissante des cabinets de conseil sur les politiques publiques

14 FÉV.

Signature d'un nouveau protocole entre la Haute Autorité et la Direction générale des finances publique

8 MARS

Publication des déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts des candidats à l'élection présidentielle

20 MAI

Formation du Gouvernement de Mme Élisabeth Borne

9 JUIN

Organisation d'un colloque dans le cadre de la présidence française du Conseil de l'Union européenne, « La transparence : condition nécessaire pour renforcer la confiance des citoyens dans les institutions »

22 JUIN

Entrée en fonctions des députés de la XVIe législature

XVIe

22 AOÛT

Date limite de dépôt des déclarations de situation patrimoniale et des déclarations d'intérêts et d'activités des députés de la XVIe législature

4 SEPT.

Date limite de dépôt des déclarations de situation patrimoniale et des déclarations d'intérêts des membres du second Gouvernement de Mme Élisabeth Borne

3-7 OCT.

Visite d'évaluation de l'Agence nationale d'intégrité en Moldavie

24 AVRIL

Réélection
de M. Emmanuel Macron
à la présidence
de la République
française

26 AVRIL

Audition
de Didier Migaud
par le comité
de déontologie
du Sénat

28 AVRIL

Publication de la déclaration
de situation patrimoniale
de M. Emmanuel Macron,
proclamé Président
de la République,
au *Journal Officiel*

1er JUIL.

Entrée en vigueur
de l'extension du répertoire
des représentants d'intérêts,
notamment aux actions
réalisées auprès de personnes
titulaires de certaines
fonctions administratives
ou exécutives locales

4 JUIL.

Remaniement
du Gouvernement
de Mme Élisabeth Borne

18 JUIL.

Publication du bilan
de l'exercice 2021
des déclarations
d'activités
des représentants
d'intérêts

3 NOV.

Publication
des déclarations
de situation patrimoniale
et d'intérêts de fin
de fonctions des membres
du Gouvernement
de M. Jean Castex

9 NOV.

Élection de la Haute
Autorité à la présidence
du Réseau européen
d'éthique publique

1ER DÉC

Publication
des déclarations
de situation patrimoniale
et d'intérêts des membres
du Gouvernement
de Mme Elisabeth Borne

LE COLLÈGE ET L'ORGANISATION DE LA HAUTE AUTORITÉ

Le président

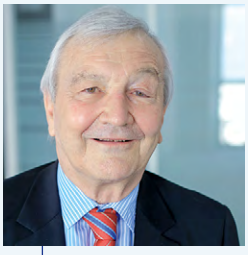
Didier Migaud a été nommé président de la Haute Autorité par décret du Président de la République du 29 janvier 2020.

Député de l'Isère de 1988 à 2010, Didier Migaud a occupé successivement à l'Assemblée nationale les fonctions de rapporteur général de la commission des finances (1997-2002), questeur (2002-2007) et président de la commission des finances (2007-2010). Il est le co-auteur, avec Alain Lambert, de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), nouvelle constitution budgétaire de l'État adoptée en 2001. Il a par ailleurs exercé des responsabilités en tant qu'élu local, comme maire de Seyssins et président de la communauté d'agglomération de Grenoble, de 1995 à 2010.

Didier Migaud a été Premier président de la Cour des comptes entre 2010 et 2020. À ce titre, il présidait également la Cour de discipline budgétaire et financière, le Haut Conseil des finances publiques et le Conseil des prélèvements obligatoires.

Odile Piérart
Élue en décembre 2017 par l'assemblée générale du Conseil d'État

Odile Piérart a exercé les fonctions de conseillère d'État, présidente de la mission d'inspection des juridictions administratives. Elle a notamment occupé les fonctions de secrétaire générale des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel et de présidente de la Cour administrative d'appel de Nancy. Elle préside la commission de déontologie des militaires.



Daniel Hochedez
Nommé en janvier 2017 par le président de l'Assemblée nationale

Daniel Hochedez a intégré les services de l'Assemblée nationale en qualité d'administrateur en 1975. Il y a notamment occupé les fonctions de directeur du service des systèmes d'information, puis, jusqu'en juin 2013, de directeur du service des finances publiques.

Membre dont le mandat s'est achevé en 2023.

Martine Provost-Lopin
Élue en décembre 2019 par l'assemblée générale de la Cour de cassation

Martine Provost-Lopin exerçait les fonctions de conseillère affectée à la troisième chambre civile au sein de la Cour de cassation. Elle a notamment a été première juge d'instruction au tribunal de grande instance de Créteil avant de devenir conseillère à la cour d'appel de Paris, puis première vice-présidente du TGI de Paris.

Patrick Matet
Élu en décembre 2019 par l'assemblée générale de la Cour de cassation

Patrick Matet est conseiller honoraire à la Cour de cassation, où il a notamment occupé la position de doyen de section de la chambre qui traite des contentieux de l'arbitrage, du droit international privé, de l'état des personnes et du droit patrimonial de la famille jusqu'en 2017. Il préside la commission de déontologie de Sciences Po Paris.

Anne Levade
Nommée en janvier 2020 par le président du Sénat

Anne Levade est professeur à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne. Elle a notamment été membre du comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République. Elle dirige le centre de préparation aux concours administratives Prép ENA Paris I-ENS et préside l'Association française de droit constitutionnel.

Jacques Arrighi de Casanova
Élu en février 2020 par l'assemblée générale du Conseil d'État

Jacques Arrighi de Casanova est ancien président-adjoint de la section des finances au sein du Conseil d'État. Il a notamment été conseiller pour les questions constitutionnelles auprès du Secrétaire général du Gouvernement, président-adjoint de la section du contentieux du Conseil d'État, président du Tribunal des conflits, avant de devenir président de la section de l'administration du Conseil d'État jusqu'en 2019.

Frédéric Lavenir
Nommé en janvier 2020 par le Gouvernement

Inspecteur général des finances, Frédéric Lavenir a occupé plusieurs fonctions au sein du ministère de l'économie et des finances. Il a travaillé au sein du Groupe BNP Paribas comme dirigeant d'une filiale puis comme responsable des ressources humaines. Il a été administrateur-directeur général de CNP Assurances. Il préside l'Association pour le droit à l'initiative économique (Adie).

Sabine Lochmann
Nommée en février 2020 par le Gouvernement

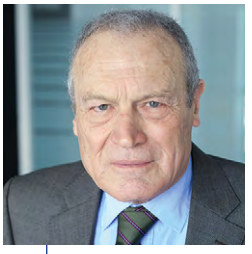
Ancienne directrice générale puis présidente de Vigeo Eiris (groupe Moody's) de 2019 à 2022, Sabine Lochmann est désormais associée du cabinet de conseil en stratégie ESG Ascend, qu'elle a cofondé en 2023. Elle a auparavant travaillé en tant que juriste d'entreprise au sein de Serete, JCDecaux et Johnson & Johnson, avant de rejoindre et présider BPI Groupe.

Florence Ribard
Nommée en février 2020 par le président de l'Assemblée nationale

Florence Ribard a intégré les services de l'Assemblée nationale en qualité d'administratrice adjointe en 1988. Elle a notamment occupé les fonctions de chef de cabinet de M. Laurent Fabius à la présidence de l'Assemblée nationale puis au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

Dominique Dujols
Élue en décembre 2021 par la chambre du conseil de la Cour des comptes

Dominique Dujols est conseillère maître à la Cour des comptes. Elle a notamment occupé les fonctions de cheffe de division au sein du ministère de la culture et de directrice des relations institutionnelles et du partenariat de l'Union sociale pour l'habitat.



Pierre Steinmetz
Nommé en mai 2020 par le président du Sénat

Pierre Steinmetz a successivement occupé des fonctions de préfet et des postes au sein de cabinets ministériels, avant de devenir directeur général de la gendarmerie nationale puis directeur de cabinet du Premier ministre Jean-Pierre Raffarin en 2002. Il a officié en tant que conseiller d'État en service extraordinaire avant de devenir membre du Conseil constitutionnel de 2004 à 2013.

Gérard Terrien
Élu en décembre 2021 par la chambre du conseil de la Cour des comptes

Gérard Terrien est président de chambre à la Cour des comptes, dont il préside la mission permanente d'inspection des chambres régionales et territoriales des comptes. Il a notamment présidé la chambre régionale des comptes Île-de-France à partir de 2013, avant d'être nommé en 2018 président de la 5e chambre de la Cour.

Un fonctionnement collégial et indépendant

Au moins un conseiller d'État, un conseiller maître à la Cour des comptes et un magistrat de la Cour de cassation sur les deux qui sont élus par leurs pairs doivent être en activité au moment de leur élection

Une composition paritaire

Un organe décisionnaire collégial et indépendant

Des délibérations adoptées à la majorité des membres, départagés, le cas échéant, par la voix prépondérante du président

Un mandat de six ans, non révocable et non renouvelable, gage d'indépendance

Une autonomie budgétaire garantie avec des crédits votés chaque année en loi de finances et une indépendance dans l'organisation de ses services et de son fonctionnement

DES GARANTIES DÉONTOLOGIQUES FORTES

- Des fonctions exercées avec dignité, probité et intégrité
- Un strict respect des devoirs de discrétion et de secret professionnel
- Des déclarations de patrimoine et d'intérêts rendues publiques

Le président et les membres du collège en 2022

LES CHIFFRES DU COLLÈGE EN 2022

56
séances

485
délibérations adoptées

7
auditions réalisées

Le comité de direction de la Haute Autorité

LES OBLIGATIONS DÉCLARATIVES DES MEMBRES DU COLLÈGE ET DES AGENTS DE LA HAUTE AUTORITÉ

Conformément à la loi du 20 janvier 2017, les membres du collège de la Haute Autorité déposent une déclaration d'intérêts et une déclaration de patrimoine. Chacune fait l'objet d'un contrôle approfondi par deux rapporteurs. Le contrôle des déclarations d'intérêts permet de mettre en œuvre toutes les mesures de déport appropriées.

Depuis 2017, leurs déclarations de patrimoine, bien que non assujetties par les textes à une obligation de publicité, sont mises à disposition pour consultation sur le site Internet de la Haute Autorité.

La secrétaire général et ses adjoints doivent également adresser au président une déclaration de situation patrimoniale et une déclaration d'intérêts, chacune de ces déclarations étant examinée par deux membres du collège désignés par le président.

Par ailleurs, les agents qui ont reçu une délégation de signature adressent une déclaration d'intérêts au président et au référent déontologue.

Enfin, chaque agent de la Haute Autorité doit communiquer à son supérieur hiérarchique et à la secrétaire générale une liste des déclarants, représentants d'intérêts et agents publics avec lesquels il entretient un lien d'intérêt susceptible d'interférer avec les missions qui lui sont confiées.

Organigramme de la Haute Autorité

Président
Didier Migaud

Collège de la Haute Autorité

Le secrétariat général

Secrétaire générale : Lisa Gamgani
Secrétaires généraux adjoints :
Michel Smaniotto, Sébastien Ellie

Il assiste le président de la Haute Autorité et assure la direction administrative et financière de l'institution, la coordination des services et la préparation des travaux du collège de la Haute Autorité.

Direction des publics, de l'information et de la communication
Directeur : Ted Marx

Elle met en œuvre les procédures de réception, d'enregistrement, d'anonymisation et de publication des déclarations. Elle informe, assiste et relance les déclarants. Elle promeut l'action de la Haute Autorité auprès des citoyens, des institutions et des médias.

Direction du contrôle des représentants d'intérêts
Directrice : Eliezer Garcia-Rosado

Elle assure le contrôle des déclarations des représentants d'intérêts et de leurs obligations déontologiques. Elle s'assure de leur inscription sur le répertoire numérique et de l'exactitude et la complétude des informations déclarées.

Direction des systèmes d'information
Directeur : Frédéric Le Compagnon

Elle assure le développement et le fonctionnement du système d'information de la Haute Autorité et conduit la politique de sécurité informatique de l'institution.

Direction du contrôle des responsables publics
Directeur : Frédéric Lelaquet

Elle assure le contrôle des déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts. Elle vérifie l'exhaustivité, l'exactitude et la sincérité de ces déclarations et met en œuvre les prérogatives d'enquête adéquates.

Direction juridique et déontologie
Directeur : Baptiste Henry

Elle apporte l'expertise juridique nécessaire à l'exercice de l'ensemble des missions de la Haute Autorité. Elle assure le contrôle des mobilités entre secteurs public et privé. Elle est également chargée des partenariats et des relations internationales de la Haute Autorité ainsi que de l'élaboration des rapports et des études.

Direction administrative et financière
Directrice : Laetitia Ferro

Elle définit et met en œuvre la politique de gestion des ressources humaines. Elle conçoit et met en œuvre la politique budgétaire, comptable et immobilière.

Les six directions de la Haute Autorité travaillent de manière transversale et complémentaire et contribuent par leurs efforts communs à préserver la probité des responsables et agents publics. La coordination de leur travail permet un meilleur contrôle et un accompagnement adapté des différents publics.

LES RESSOURCES HUMAINES ET BUDGÉTAIRES

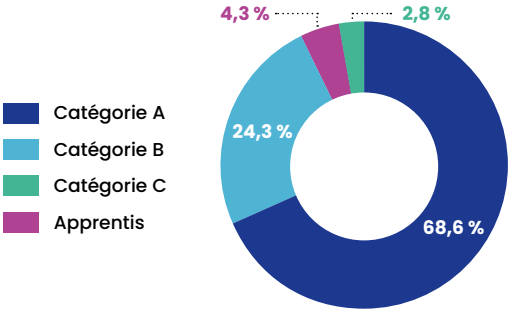
67
agents permanents
au 31 décembre 2022
(contre **65** en 2021)

60 % de femmes
40 % d'hommes

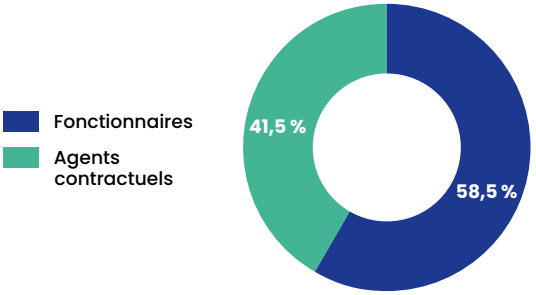
39 ans
âge moyen
des agents
(contre **43 ans**
dans la fonction publique)

Budget 2022
9,2 M€
+ 13,9 %
par rapport
à 2021

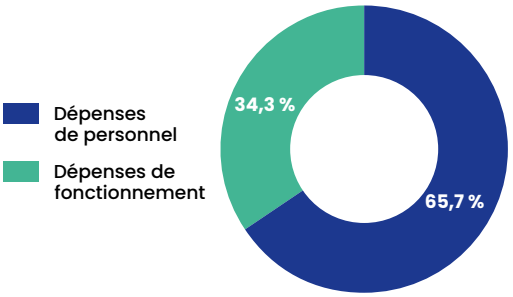
Répartition des agents de la Haute Autorité par catégorie de la fonction publique



Répartition des agents de la Haute Autorité par type de statut



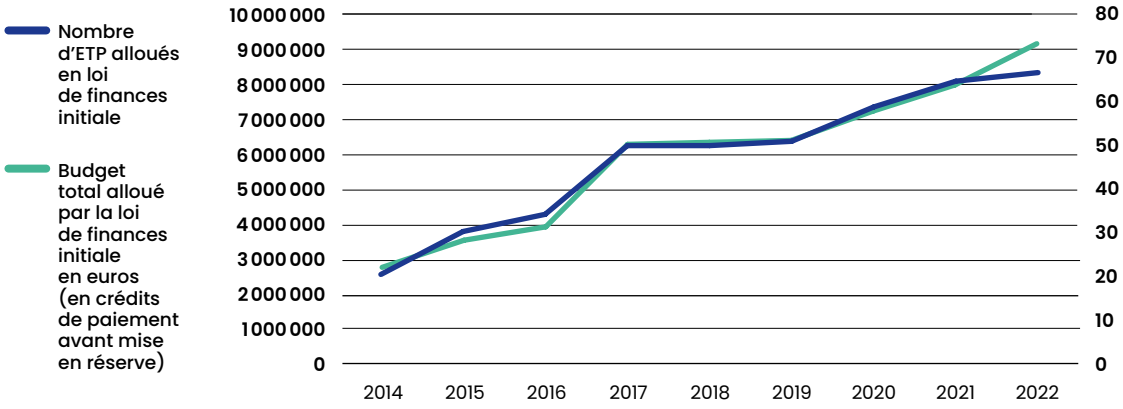
Répartition des dépenses exécutées (en crédits de paiement), 2022



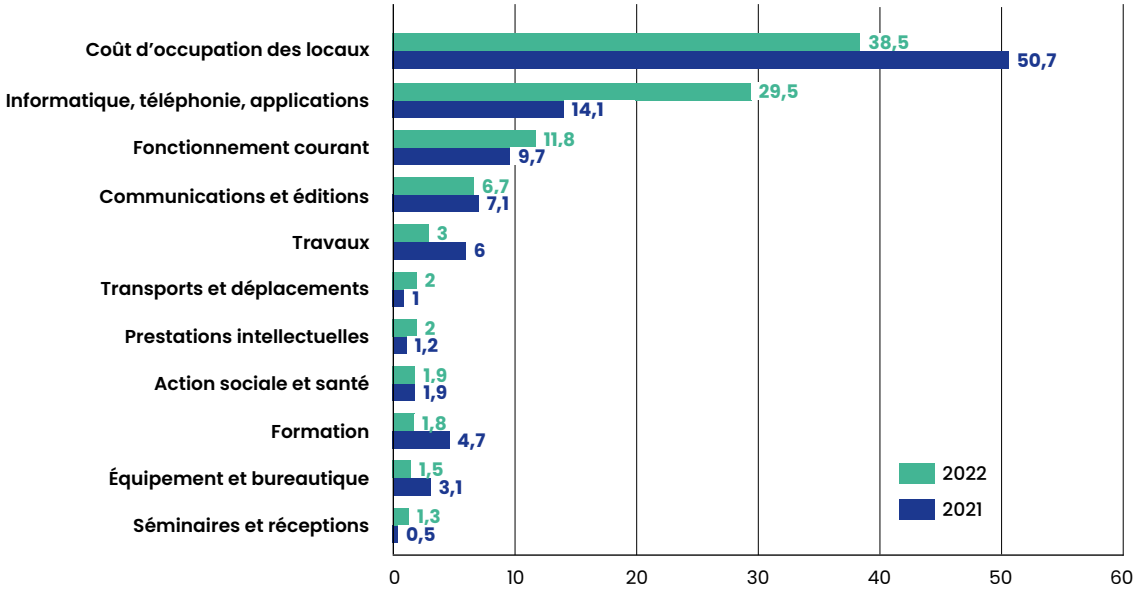
LES RAPPORTEURS EXTÉRIEURS

Le président de la Haute Autorité peut désigner des rapporteurs extérieurs, issus du Conseil d'État, de la Cour de cassation ou de la Cour des comptes, pour les dossiers présentant une difficulté sérieuse, soulevant une question juridique nouvelle ou dont l'instruction souligne des faits susceptibles de caractériser une infraction pénale.
En 2022, la Haute Autorité a fait appel à un rapporteur extérieur à 63 reprises.

Évolution du budget et des effectifs, 2014-2022



Répartition des dépenses (en crédits de paiement), 2021-2022 (en %)



LA REFONTE DU SYSTÈME D'INFORMATION DE LA HAUTE AUTORITÉ

Garantir la probité de l'action publique suppose que la Haute Autorité soit dotée d'outils modernes et efficaces. Depuis trois ans, elle procède à une refonte complète de ses outils de contrôle, ce qui exige une forte mobilisation de ses services, ainsi que des investissements budgétaires importants.

Ce nouveau système informatique permettra de soutenir le travail quotidien des services et de doter la Haute Autorité d'applications de pointe. Un nouvel outil de contrôle intégrant les évolutions techniques les plus récentes aidera à renforcer la qualité des contrôles effectués, tout en continuant à garantir la sécurité des données détenues. Cet outil ouvrira une meilleure capacité de suivi des mouvements entre secteurs public et privé et un accompagnement plus adapté des responsables et agents publics comme des représentants d'intérêts.

Il ouvrira également des perspectives en matière d'utilisation de l'intelligence artificielle comme moyen de détection d'anomalies accessoires, afin de mobiliser les services sur les dossiers à plus forts enjeux.

1 ACCOMPAGNER, CONSEILLER, SENSIBILISER POUR DIFFUSER UNE CULTURE DE L'INTÉGRITÉ

1 – L'intensification des activités d'accompagnement et de sensibilisation : la Haute Autorité aux côtés des déclarants
page 27

2 – Le conseil déontologique : une année de stabilisation des dispositifs
page 30

3 – Une diffusion continue de l'expertise et des missions de la Haute Autorité
page 36

4 – Mieux faire connaître le dispositif français d'intégrité à l'étranger
page 40

Pour s'approprier une culture de l'intégrité et acquérir les réflexes déontologiques adaptés, les responsables et agents publics doivent mettre en œuvre des efforts particuliers de vigilance. L'assimilation par ces derniers, ainsi que par les représentants d'intérêts, de leurs obligations déclaratives et déontologiques requiert donc le développement, par la Haute Autorité, d'outils et de dispositifs spécifiques, en lien étroit avec les autres acteurs de l'intégrité.

Au-delà des missions de contrôle qu'elle exerce, l'accompagnement, la sensibilisation et le conseil constituent des fonctions cardinales de l'institution, qui s'inscrivent dans une démarche essentiellement préventive contribuant à sécuriser l'action publique.

Pour nourrir cette mission, la Haute Autorité entretient un dialogue constant avec l'ensemble des parties prenantes, en s'attachant à diffuser son expertise et à expliquer ses missions au plus grand nombre.

1 L'intensification des activités d'accompagnement et de sensibilisation : la Haute Autorité aux côtés des déclarants

L'actualité politique et juridique dense de 2022 a rendu nécessaire la poursuite et le renforcement des activités d'accompagnement des responsables et agents publics et des représentants d'intérêts.

L'accompagnement des responsables publics

En 2022, à la suite des élections présidentielles et législatives, une part significative des déclarants auprès de la Haute Autorité a été renouvelée : de nouveaux ministres et députés ont pris leurs fonctions et de nouveaux membres de cabinets ministériels ont été nommés, après la constitution puis le remaniement du Gouvernement. En parallèle, les personnes qui exerçaient précédemment ces fonctions ou mandats et qui les ont quittés ont également dû déposer des déclarations de fin de fonctions ; et, hors le cas des députés, ceux d'entre eux qui souhaitaient rejoindre le secteur privé ont saisi la Haute Autorité de leur projet de reconversion. L'ensemble des missions de la Haute Autorité en a été affecté, entraînant un nombre important de déclarations de patrimoine et d'intérêts reçues ainsi qu'une forte augmentation du nombre de saisines préalables à une mobilité entre les secteurs public et privé.

En effet, la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique a introduit un contrôle préalable à la nomination à certains emplois publics lorsque la personne concernée a exercé une ou plusieurs « activités privées lucratives » au cours des trois années précédant sa nomination. Les collaborateurs du Président de la République et membres des cabinets ministériels entrent ainsi dans le champ des emplois soumis à ce contrôle.

De **nombreuses ressources** mises à disposition : **guide du déclarant**[1], **tableau récapitulatif** des mandats, emplois et fonctions dont l'exercice s'accompagne d'obligations déclaratives[2], **brochures** et **fiches pratiques**, etc.

Dès la fin de l'année 2021 et au cours de l'année 2022, et afin d'anticiper cette activité accrue, la Haute Autorité s'est rapprochée de l'ensemble des institutions concernées par ces renouvellements. Il s'agissait de bien identifier leurs besoins et de développer des outils pédagogiques adaptés. La prévention des conflits d'intérêts recouvre un ensemble de règles qui peut être complexe à appréhender, notamment pour de nouveaux élus ou de nouveaux responsables publics. À cet effet, la Haute Autorité a initié par exemple des échanges avec le secrétariat général du Gouvernement, avec le bureau des élections et des études politiques du ministère de l'intérieur, avec le Conseil constitutionnel ou encore avec l'Assemblée nationale.

La Haute Autorité a veillé à mettre des ressources complémentaires à la disposition des responsables publics et des administrations. Des campagnes d'information ciblées ont également été organisées. Cette stratégie visait à sensibiliser les responsables publics à leurs obligations déclaratives et déontologiques et, en particulier, les nouveaux déclarants, peu habitués à ces procédures.

Une session d'information sous forme de webinaire a été organisée pour les nouveaux députés élus en 2022. Ils ont ainsi pu obtenir les informations nécessaires au dépôt de leurs déclarations et recevoir directement des réponses à leurs questions. Une brochure spécifique a également été élaborée.

De même, des communications spécifiques ont été faites à l'attention des membres de cabinets ministériels pour qu'ils soient complètement informés sur leurs obligations déclaratives auprès de la Haute Autorité, par le biais d'un webinaire et d'une brochure dédiée. Les services de la Haute Autorité ont aussi entretenu des contacts réguliers avec les cabinets ministériels et les bureaux des cabinets pour anticiper au mieux les arrivées et les départs des conseillers ministériels. Ces échanges ont été l'occasion de rappeler les différentes obligations déontologiques auxquelles ils sont soumis en cas de mobilité vers le secteur privé à l'issue de leurs fonctions, ainsi que les modalités de saisine pour la demande d'avis préalable à la nomination.

Une attention particulière a été portée à d'autres publics. En effet, la loi du 2 mars 2022 visant à démocratiser le sport en France a assujetti de nouveaux responsables publics exerçant des fonctions au sein des fédérations sportives,

Un **accompagnement individuel**, par téléphone ou par courriel, pour toute question relative au **dépôt de la déclaration** ou aux **modalités de saisine** de la Haute Autorité.

1. declarations.hatvp.fr/pdf/hatvp-guide-du-declarant.pdf
2. hatvp.fr/wordpress/wp-content/uploads/2023/03/Obligations-declaratives-des-responsables-publics_mars2023.pdf

des ligues professionnelles, du Comité national olympique et sportif français et du Comité paralympique et sportif français aux obligations déclaratives auprès de la Haute Autorité. Dans le contexte de la préparation des Jeux Olympiques à Paris en 2024, la Haute Autorité s'est attachée à mieux sensibiliser aux enjeux déontologiques[3].

En parallèle, les services de la Haute Autorité sont restés mobilisés toute l'année pour répondre aux questions des responsables et agents publics[4] et leur apporter un accompagnement individuel.

En 2022, l'assistance téléphonique consacrée aux responsables publics a été très sollicitée. Le dispositif a été renforcé lors des principales périodes de dépôt des déclarations qui, selon les cas, suivent ou précèdent la tenue des scrutins, par la mobilisation accrue des services et la mise en place d'astreintes. En juillet et en août, le nombre d'appels a ainsi été deux fois supérieur à la moyenne des autres mois de l'année. Ce pic a correspondu à la prise de fonctions des nouveaux députés et membres du Gouvernement, qui disposaient de deux mois pour déposer leurs déclarations.

L'accompagnement des représentants d'intérêts

La Haute Autorité déploie par ailleurs des dispositifs et des outils spécifiques à destination des représentants d'intérêts, afin de les accompagner au mieux dans le respect de leurs obligations déclaratives et déontologiques et d'assurer une meilleure appropriation du répertoire. En 2022, ces actions de sensibilisation et de pédagogie se sont révélées d'autant plus nécessaires qu'une extension du registre des représentants d'intérêts aux actions réalisées à l'égard de titulaires de certaines fonctions exécutives locales et de nouveaux agents publics est intervenue le 1er juillet[5].

Dans ce contexte, deux sessions d'information sous forme de webinaires ont été organisées à destination des représentants d'intérêts, dont l'une spécialement consacrée à l'extension du répertoire. La Haute Autorité a également mis à disposition un *vade-mecum* et actualisé le modèle de *reporting* interne destiné à aider les représentants d'intérêts à suivre leurs entrées en communication avec des responsables publics[6]. Ces ressources documentaires ont été complétées par plusieurs interventions du président de la Haute Autorité auprès d'associations d'élus et de représentants d'intérêts[7].

Les représentants d'intérêts disposent également d'une assistance dédiée par téléphone et par courriel[8]. Cet accompagnement personnalisé vise à leur apporter une expertise juridique et à répondre à leurs questions sur les informations à déclarer (appréhension d'une action de représentation d'intérêts, déclaration des moyens alloués, etc.). Il a également pour objet d'améliorer, pour le citoyen, la qualité et la lisibilité des informations publiées sur le répertoire.

Cette assistance est particulièrement sollicitée en début d'année car les représentants d'intérêts disposent d'un délai de trois mois après la clôture de leur exercice comptable pour déclarer leurs activités. Pour la plupart, cette clôture intervient au 31 décembre. En 2022, près de 70 % des 2 000 appels traités sur l'ensemble de l'année ont ainsi été recensés entre janvier et avril 2022.

---

3. Cf. brochure « Organisations sportives » : hatvp.fr/wordpress/wp-content/uploads/2022/10/20220358_HATVP_Brochure_organisationsportives-2022.pdf
4. 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
5. Cf. p. 107
6. Cf. p. 109
7. Cf. p. 37
8. Les représentants d'intérêts peuvent solliciter la Haute Autorité par téléphone au 01 86 21 92 29 ou par courriel à l'adresse repertoire@hatvp.fr

2 Le conseil déontologique : une année de stabilisation des dispositifs

La Haute Autorité accompagne ses différents publics dans l'appropriation de leurs obligations déontologiques. Cette mission doit permettre de répondre aux questions des responsables publics et de leur apporter des conseils concrets, opérationnels, face aux difficultés qui peuvent se poser dans l'exercice de leurs fonctions publiques, de manière à renforcer la sécurité juridique de leurs actions. La Haute Autorité veille également à diffuser sa doctrine et son expertise aux autres acteurs de l'intégrité, tant en France qu'à l'étranger.

Le conseil aux responsables publics

Les responsables publics soumis à des obligations déclaratives auprès de la Haute Autorité peuvent, sur le fondement des dispositions du 3° du I de l'article 20 de la loi du 11 octobre 2013, lui demander de rendre un avis sur toute question d'ordre déontologique[9] apparue dans l'exercice de leurs fonctions. Par ces avis, confidentiels, la Haute Autorité apporte aux responsables publics son expertise en matière déontologique et contribue à sécuriser l'action publique.

En 2022, la Haute Autorité, saisie à 25 reprises, a rendu 24 avis – une saisine ayant été retirée – avec un délai de traitement moyen de 52 jours. La légère augmentation de ce délai par rapport aux dernières années est liée à la complexité croissante des demandes d'avis ainsi qu'à l'exercice de nouvelles missions de contrôle déontologique, qui mobilisent fortement les services de la Haute Autorité.

Partant d'un faible nombre de saisines après sa création en 2014, puis augmentant jusqu'à 42 saisines en 2018, le nombre d'avis rendus ces quatre dernières années est désormais relativement stable – entre 24 et 30 – avec une faible part des saisines institutionnelles (six sur 24 en 2022). La doctrine de la Haute Autorité étant désormais accessible et ses missions

24
avis formels
rendus en 2022, dont :

8 avis rendus sur des demandes formulées **à titre individuel**

6 avis rendus sur des demandes formulées **à titre institutionnel**

10 avis rendus sur des demandes **à propos de la situation d'un tiers**

225
avis rendus
depuis 2014

9. Les modalités de saisine sont disponibles sur le site Internet de la Haute Autorité : hatvp.fr/espacedeclarant/patrimoine-interets-instruments-financiers/le-conseil-deontologique/#post_8400

LES SAISINES POUR CONSEIL DÉONTOLOGIQUE PEUVENT ÊTRE CLASSÉES EN TROIS CATÉGORIES

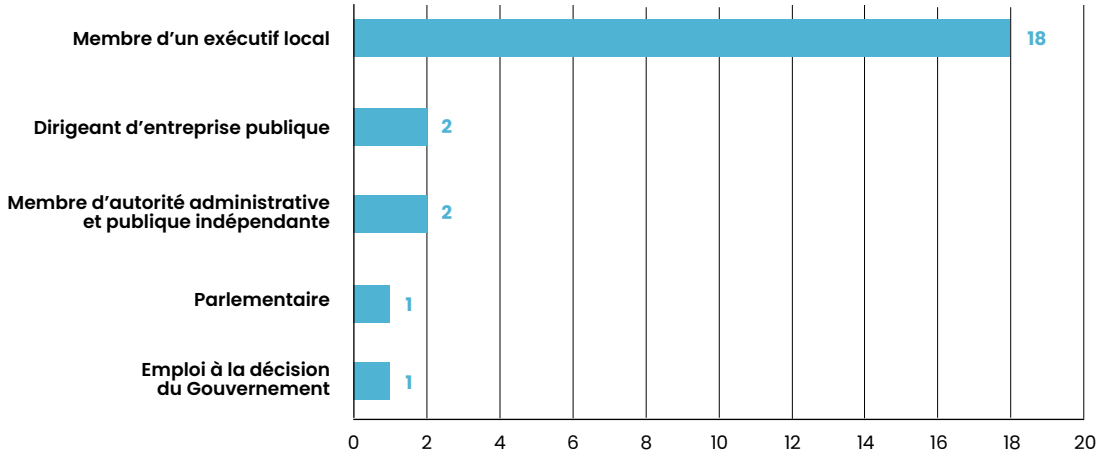
— **Les demandes formulées à titre individuel**, quand la question porte sur la situation personnelle du responsable public – généralement lorsque l'intéressé s'interroge sur un risque de conflit d'intérêts ou envisage une mobilité vers le secteur privé et souhaite disposer d'un conseil confidentiel

— **Les demandes formulées à titre institutionnel**, par exemple pour demander un avis sur un dispositif déontologique – charte de déontologie, fiches destinées à sensibiliser les agents, etc. – ou sur la gestion de certains types de conflits d'intérêts à l'échelle d'une collectivité ou d'une assemblée délibérante, en particulier dans le cas de conflits d'intérêts public-public

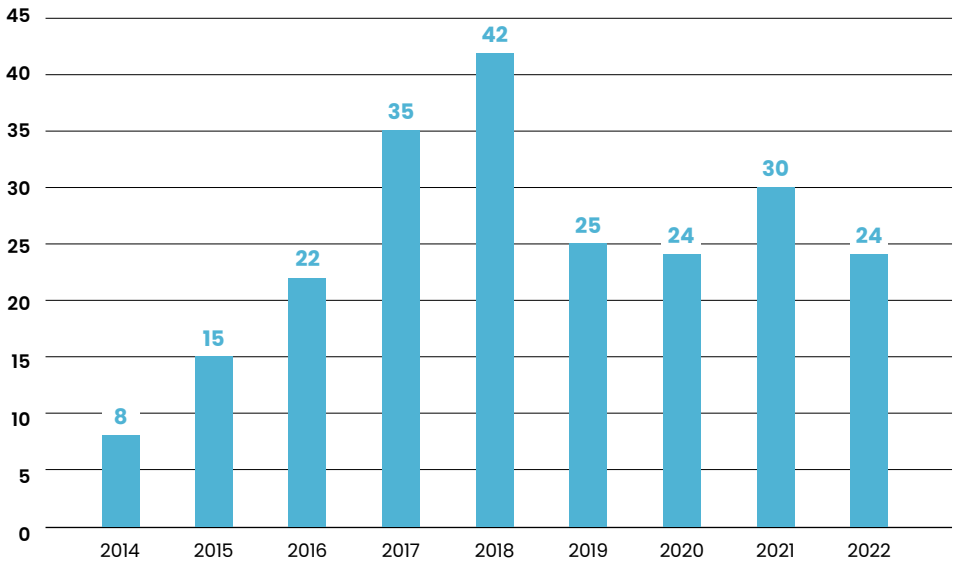
— **Les demandes relatives à la situation d'un tiers**, le plus souvent lorsque le responsable public s'interroge sur les aspects déontologiques d'une nomination à laquelle il doit procéder

étant mieux identifiées par les administrations publiques, les cas les plus simples peuvent être directement résolus par les responsables publics, qu'ils soient ou non orientés par les services de la Haute Autorité. Le nombre de demandes relatives à un dispositif déontologique (projet de charte, de code, etc.) est également faible en 2022 (deux seulement parmi les six saisines à titre institutionnel). Cela peut s'expliquer par le fait que de tels dispositifs déontologiques sont désormais mis en place dans de nombreuses administrations et qu'ils ne posent plus de réelles difficultés qui auraient nécessité une saisine de la Haute Autorité.

Qualité de l'auteur de la demande d'avis



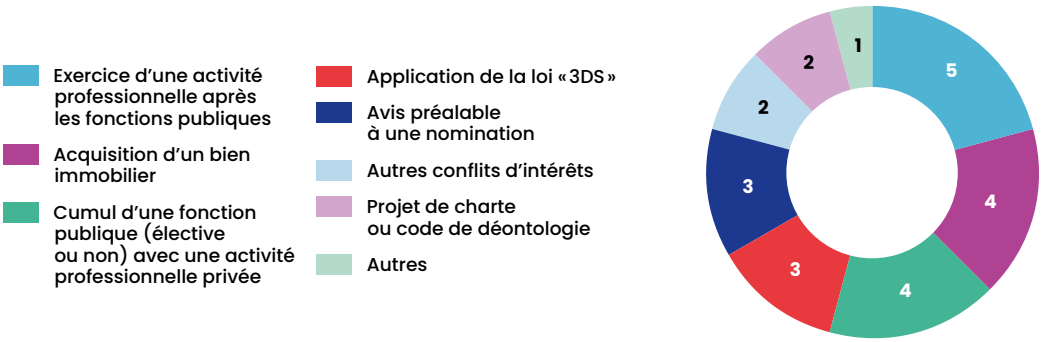
Nombre d'avis formels rendus sur le fondement de l'article 20



La grande majorité des auteurs des demandes d'avis déontologiques exercent des fonctions exécutives locales – 18 demandes sur 24. Cette tendance, déjà observée les dernières années, témoigne de la meilleure connaissance de ce dispositif permettant de saisir la Haute Autorité et de l'enracinement d'un réflexe déontologique au niveau local. Elle révèle également la complexité de l'environnement politique, institutionnel et administratif propre aux collectivités territoriales.

Certaines dispositions de la loi du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, dite « loi 3DS », ont également suscité des interrogations auprès de la Haute Autorité en 2022. Outre l'institution d'un référent déontologue des élus, elle a contribué à clarifier la situation de ceux siégeant au sein d'organismes extérieurs à leur collectivité et à les sécuriser au plan juridique, s'agissant des risques d'ordre pénal et

Questions soulevées par les demandes d'avis basées sur l'article 20



déontologique. Dans ses rapports antérieurs, la Haute Autorité avait attiré l'attention sur la nécessité de clarifier le régime du conflit possible entre des intérêts publics, de manière à assurer la sécurité juridique des décideurs, en particulier au niveau local[10].

Dans ce contexte, les services de la Haute Autorité sont intervenus spécifiquement, par exemple, auprès d'élus locaux de la région Bourgogne-Franche-Comté, du conseil départemental d'Indre-et-Loire et d'associations d'élus telles que l'Association des maires de France, l'Assemblée des départements de France ou encore France Urbaine, afin de les accompagner au mieux dans l'appropriation de ces nouvelles dispositions, ainsi que dans la compréhension de leurs obligations déclaratives ou des risques d'ordre pénal et déontologique.

Outre ces questions, les demandes d'avis portent sur des thématiques diverses, telles que les conflits d'intérêts susceptibles de résulter de l'exercice d'une activité professionnelle ou d'opérations immobilières.

Le conseil aux administrations

Les administrations, sur le fondement de l'article L. 122-4 du code général de la fonction publique, peuvent saisir la Haute Autorité de demandes d'avis. Ainsi, lorsqu'une autorité hiérarchique ne s'estime pas en mesure d'apprécier si la déclaration d'intérêts d'un agent public fait ressortir un conflit d'intérêts ou de déterminer les mesures à mettre en œuvre pour traiter le conflit détecté, elle peut transmettre cette déclaration à la Haute Autorité. Celle-ci doit alors se prononcer dans un délai de deux mois, en appréciant les risques de conflit d'intérêts au regard des éléments qui lui sont communiqués et peut, le cas échéant, recommander la mise en place de mesures de précaution.

En 2022, une unique saisine a été formée dans ce cadre, ce qui révèle une méconnaissance du dispositif. Cette part infime de saisines, également constatée les années précédentes, met en lumière la marge de progression importante dans le contrôle des déclarations d'intérêts et des mobilités par les autorités hiérarchiques pour les agents publics ne relevant pas du contrôle direct de la Haute Autorité. Une telle lacune est regrettable car ces dispositifs, qui concernent les emplois les plus exposés aux risques d'ordre déontologique et pénal, ont pour objet de protéger les agents et les administrations de risques de conflit d'intérêts ou de prise illégale d'intérêts.

environ
500
échanges informels avec les administrations et les référents déontologues en 2022

Un dialogue constant et renforcé avec les administrations et les référents déontologues

Outre les avis qu'elle rend dans le cadre des procédures de saisine prévues par la loi, la Haute Autorité échange régulièrement avec les administrations et les référents déontologues. Elle peut ainsi préciser les règles déontologiques et répondre aux questions qu'ils se posent au quotidien.

La Haute Autorité a entretenu de nombreux échanges informels avec les acteurs publics en charge de la déontologie au cours de l'année 2022. Ils ont porté sur des sujets variés, tels que le rôle du référent déontologue et les conditions de sa nomination, des situations de cumul d'activités ou encore la prévention des conflits d'intérêts. La Haute Autorité, qui apporte une expertise juridique sur ces sujets, peut aussi orienter les administrations et les référents déontologues sur les procédures et les méthodologies de contrôle à suivre.

10. Cf. p. 39

La Haute Autorité met en ligne sur son site Internet des ressources documentaires – guides, fiches, brochures etc. – et diffuse sa doctrine en publiant certaines de ses délibérations.

Prenant en compte les évolutions profondes et rapides imposées par la loi depuis dix ans, la Haute Autorité a renforcé ses activités à l'attention des référents déontologues, qui sont désormais les premiers interlocuteurs des administrations et collectivités sur de nombreux sujets. Elle organise depuis 2018 une Rencontre annuelle des référents déontologues de la sphère publique, afin de favoriser l'échange de bonnes pratiques et permettre aux participants de bénéficier de retours d'expérience.

Ces Rencontres sont aussi l'occasion pour la Haute Autorité de diffuser sa doctrine et d'évaluer sa pratique. Par ailleurs, des échanges *ad hoc* sont organisés avec des référents déontologues, par exemple pour évoquer des sujets spécifiques à certaines administrations ou, lors de la prise de fonction d'un nouveau référent déontologue, pour présenter les missions de la Haute Autorité, les différents contrôles déontologiques des agents publics et la doctrine de l'institution.

HORIZON 2023

LA 4E RENCONTRE ANNUELLE DES RÉFÉRENTS DÉONTOLOGUES

Depuis 2018, la Haute Autorité organise la Rencontre annuelle des référents déontologues de la sphère publique. La quatrième édition, qui aura lieu le 23 juin 2023 au Palais du Luxembourg, portera sur la prévention des conflits d'intérêts comme enjeu de sécurisation de l'action publique.

Une table ronde réunira des référents déontologues des trois fonctions publiques et sera l'occasion, par la diversité des profils et des expériences, d'esquisser un panorama de la déontologie et de ses enjeux.

Des ateliers seront ensuite organisés pour permettre aux participants d'aborder plusieurs thématiques en lien avec des interrogations qu'ils rencontrent dans l'exercice de leurs fonctions : comment détecter et apprécier le risque de conflit d'intérêts ? Comment conseiller au mieux un agent et analyser les risques de nature pénale et déontologique dans le cas d'une demande de mobilité entre les secteurs public et privé ? Quels outils déontologiques internes mettre en place pour prévenir ces risques ?

Ces Rencontres, qui comptent de plus en plus de participants, sont essentielles à la diffusion d'une culture de l'intégrité au sein du secteur public.

LA PUBLICATION DU DÉCRET N° 2022-1520 DU 6 DÉCEMBRE 2022 RELATIF AU RÉFÉRENT DÉONTOLOGUE DE L'ÉLU LOCAL

Institué au sein des administrations des trois fonctions publiques par la loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie des fonctionnaires, le référent déontologue existait déjà, sous des formes diverses, tant au sein de l'Assemblée nationale (depuis 2009) et du Sénat (2011) que dans certaines collectivités territoriales ayant pris l'initiative de l'établir auprès de l'organe délibérant.

Le décret n° 2022-1520 du 6 décembre 2022[11], pris en application de la loi « 3DS » du 21 février 2022, institue la fonction de référent déontologue auprès des élus locaux et en précise les modalités de désignation.

Les élus locaux pourront ainsi, à compter du 1er juin 2023, bénéficier d'un conseil confidentiel sur toutes les questions déontologiques qu'ils rencontrent dans l'exercice de leurs fonctions, ce qui constitue une avancée pour la prévention des conflits d'intérêts et des atteintes à la probité au sein des collectivités territoriales.

Ce décret précise notamment que les personnes choisies pour exercer les fonctions de référent déontologue des élus le sont à raison « *de leur expérience et de leurs compétences* ». La collectivité pourra choisir de confier ces missions à « *une ou plusieurs personnes* » ou de constituer un collège.

Le décret prévoit l'impossibilité de nommer une personne exerçant un mandat d'élu local au sein de la collectivité – ou qui a exercé un tel mandat dans les trois années précédentes –, un agent de la collectivité ou une personne qui se trouverait en situation de conflit d'intérêts avec la collectivité.

Enfin, le texte ouvre la possibilité, pour les assemblées délibérantes locales, de mutualiser le référent déontologue entre plusieurs collectivités, groupements de collectivités ou syndicats mixtes.

---

11. legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000046690746

3 Une diffusion continue de l'expertise et des missions de la Haute Autorité

Afin de permettre la bonne appropriation des réflexes déontologiques et de diffuser une culture de l'intégrité, la Haute Autorité met en place de nombreuses actions (publications, interventions et formations, développement d'outils pédagogiques) à destination des responsables et agents publics, des administrations et des référents déontologues.

Les interventions extérieures de la Haute Autorité

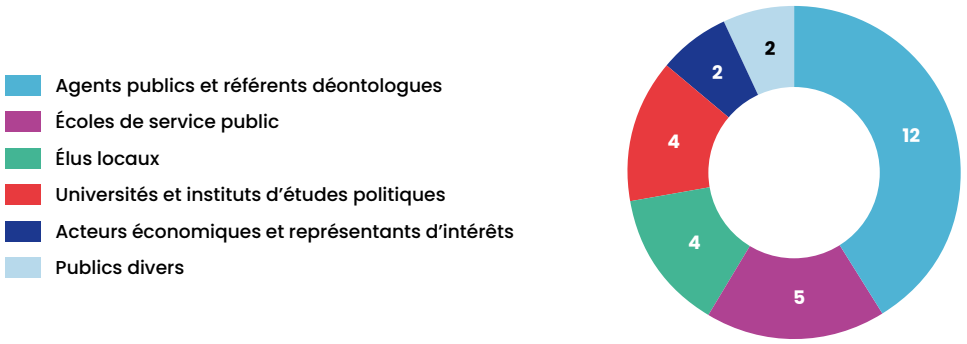
La Haute Autorité a poursuivi ses efforts de pédagogie, de formation et de sensibilisation. Le nombre d'interventions extérieures[12] (hors action internationale de la Haute Autorité) est resté globalement stable entre 2021 (30) et 2022 (29).

29
interventions en 2022
dont 8 interventions du président

L'année 2022, marquée par l'adoption de la loi « 3DS », a été l'occasion de mettre l'accent sur la sensibilisation des élus locaux aux règles déontologiques.

Plusieurs interventions ont ainsi porté sur le thème de la prévention des conflits d'intérêts et de la prise illégale d'intérêts. La Haute Autorité a notamment participé à une table ronde organisée par l'Association des maires de France sur ce sujet et aux Assises nationales de l'éthique publique locale, organisées à Valenciennes par l'Observatoire de l'éthique publique.

Répartition des interventions de la Haute Autorité en 2022 par type de public



12. La liste détaillée des interventions de la Haute Autorité est à retrouver en annexe annexe 1 p. 128

Par ailleurs, à l'occasion de l'extension du répertoire des représentants d'intérêts à compter du 1er juillet 2022, les règles relatives à l'encadrement du lobbying auprès d'associations de représentants d'intérêts ou encore auprès de collectivités territoriales[13] ont été rappelées.

Souhaitant diffuser le plus largement possible une culture de l'intégrité, le président de la Haute Autorité est intervenu en clôture d'un colloque organisé à l'occasion du 20e anniversaire de la délégation à la déontologie de la Banque de France et a plus particulièrement évoqué le rôle du référent déontologue et la mise en place de dispositifs déontologiques préventifs.

La Haute Autorité est également intervenue auprès de magistrats à l'occasion de formations continues dispensées par l'École nationale de la magistrature, dans les modules :
— « Approfondissement du droit pénal et économique financier » ;
— « Éthique, déontologie et discipline » ;
— « La corruption : détection, prévention, répression ».

Certaines des interventions de la Haute Autorité sont aussi destinées aux fonctionnaires étrangers. Elle est, par exemple, intervenue lors de la formation « Programmes internationaux courts » organisée par l'Institut national du service public (INSP) en novembre 2022.

Par ailleurs, le président de la Haute Autorité a rencontré de manière régulière, dans des préfectures et en régions, des élus locaux et des responsables et agents publics. Ces déplacements visent notamment à expliquer le rôle et les missions de la Haute Autorité et à faire œuvre de pédagogie en matière d'obligations déclaratives et déontologiques. Ils permettent aussi aux services de la Haute Autorité de mieux appréhender les modalités concrètes d'exercice des missions des élus et des responsables et agents publics concernés.

La diffusion d'outils et d'éléments de doctrine

Afin de renforcer la transparence de son action et de diffuser plus largement sa doctrine, la Haute Autorité publie sur son site Internet[14] certains avis qu'elle rend au titre de ses missions de contrôle des mobilités entre les secteurs public et privé. Jusqu'à présent, la Haute Autorité a publié quasi-systématiquement les avis concernant les membres du Gouvernement et les chefs d'exécutifs locaux.

En 2023, la Haute Autorité va intensifier ces publications en rendant publics les avis de compatibilité et de compatibilité avec réserves émis dans le cadre du départ dans le secteur privé des collaborateurs du Président de la République et des membres des cabinets ministériels, dont les mobilités sont, en règle générale, évoquées très largement dans la presse ou sur les réseaux sociaux. Les avis

Près de
30 000
vues sur la page « Consulter les délibérations et avis de la Haute Autorité »
(**+103 %** par rapport à 2021)

13. Cf. p. 109
14. hatvp.fr/consulter-les-deliberations-et-avis/

LA TRANSPARENCE DES DONNÉES SUR LE SITE INTERNET DE LA HAUTE AUTORITÉ

Du fait d'une actualité électorale et politique dense en 2022, les consultations sur le site Internet de la Haute Autorité ont très fortement augmenté :

— le nombre total de pages vues sur hatvp.fr s'est élevé à 3,1 millions en 2022, ce qui représente une hausse de 62 % par rapport à 2021 ;

— les déclarations de situation patrimoniale et les déclarations d'intérêts de responsables publics ont été consultées plus d'un million de fois ;

— la plateforme consacrée au répertoire des représentants d'intérêts a été consultée près de 31 000 fois ;

— au 31 décembre 2022, un peu plus de 8 000 déclarations étaient disponibles sur le site Internet de la Haute Autorité, dont 87 déclarations de situation patrimoniale.

d'incompatibilité peuvent être rendus publics au cas par cas, mais, dans la mesure où ces avis concernent des projets qui ne se réaliseront pas, leur publicité doit cependant être dûment justifiée par les circonstances.

Il s'agit d'informer le citoyen, qui pourra ainsi s'assurer que le contrôle de la Haute Autorité a bien été réalisé, et de mieux comprendre le raisonnement suivi par l'institution sur ces mobilités, dont la plupart ne posent pas de difficulté déontologique significative. Il s'agit aussi de fournir une base doctrinale aux membres des cabinets eux-mêmes, pour qu'ils puissent évaluer leurs perspectives professionnelles à l'issue de leurs fonctions, et aux référents déontologues des administrations.

La Haute Autorité continuera par ailleurs à publier, au cas par cas, des avis relatifs aux autres responsables et agents publics qui relèvent de sa compétence obligatoire, selon l'importance des fonctions exercées par l'intéressé, le caractère déjà public de sa mobilité et l'intérêt doctrinal de l'avis. De même, elle continuera à diffuser des résumés lorsqu'un avis rendu présente un intérêt doctrinal qui peut être compris sans qu'il soit besoin de publier l'avis dans son intégralité.

Dans tous les cas, conformément aux textes, la publication *in extenso* d'un avis n'intervient qu'après que l'intéressé a été mis à même de présenter ses observations sur cette publication. Elle peut donner lieu à l'occultation de mentions susceptibles de porter atteinte à des secrets protégés par la loi – droit au respect de la vie privée, secret des affaires, secret de la défense nationale, entre autres[15].

15. L'article 226-13 du code pénal punit d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende la révélation d'une information à caractère secret par une personne qui en est dépositaire soit par état ou par profession, soit en raison d'une fonction ou d'une mission temporaire.

En outre, la Haute Autorité diffuse une veille bimestrielle sur la transparence, l'intégrité, la représentation d'intérêts et, plus généralement, la déontologie. L'actualité institutionnelle, la jurisprudence récente et les contributions de la société civile à la réflexion déontologique font l'objet de courts résumés[16].

Elle publie aussi une lettre internationale mensuelle, en français et en anglais, qui synthétise l'actualité internationale, essentiellement institutionnelle, en matière d'intégrité publique et de lutte contre la corruption[17]. Cette publication permet aussi de relayer les travaux des institutions internationales ou nationales avec lesquelles la Haute Autorité collabore régulièrement.

16. Pour recevoir la veille juridique, écrire à : veillejuridique@hatvp.fr
17. Pour recevoir la lettre internationale, écrire à : comm@hatvp.fr

HORIZON 2023

L'ACTUALISATION DES GUIDES DÉONTOLOGIQUES

Depuis 2013, la doctrine de la Haute Autorité en matière de prévention des conflits d'intérêts et de contrôles déontologiques a évolué pour prendre en compte les modifications des textes et s'est progressivement consolidée grâce aux décisions successives adoptées par le collège.

La Haute Autorité a déjà publié deux guides déontologiques accessibles sur son site Internet :

— le premier guide, publié en avril 2019, formule recommandations et bonnes pratiques sur la mise en œuvre de dispositifs déontologiques (cartographie des risques, charte de déontologie) et de mécanismes de prévention des conflits d'intérêts[18] ;

— le deuxième guide, publié en janvier 2021, présente la doctrine de la Haute Autorité relative aux risques de conflit d'intérêts, notamment entre intérêts publics, et propose une présentation synthétique des procédures déontologiques qui jalonnent la carrière d'un agent ou d'un responsable public[19].

Il paraît aujourd'hui nécessaire d'actualiser ces deux guides déontologiques, afin de renforcer l'accessibilité et la lisibilité des règles en matière de déontologie mais aussi la coordination de tous les acteurs de l'intégrité et la cohérence doctrinale au sein des administrations.

18. hatvp.fr/wordpress/wp-content/uploads/2020/05/HATVP_guidedeontoWEB.pdf
19. hatvp.fr/wordpress/wp-content/uploads/2021/02/HATVP_GuideDeontologiqueII_VF.pdf

4 Mieux faire connaître le dispositif français d'intégrité à l'étranger

La diffusion d'une culture de l'intégrité à l'échelle internationale constitue un enjeu majeur, auquel la Haute Autorité est attachée. Reconnue pour son expertise, elle participe activement à l'échange de bonnes pratiques et de retours d'expérience au sein d'organisations internationales et de réseaux, et entretient des relations bilatérales approfondies avec les institutions de plusieurs pays.

Une action tournée vers l'Union européenne dans un contexte de réforme du cadre éthique européen

En 2022, la réflexion au sein de l'Union européenne sur la réforme du cadre éthique a été relancée, dans le contexte d'une actualité politique dense. En septembre 2021, le Parlement européen a adopté une résolution en faveur de la création d'un organe éthique européen dont la compétence s'étendrait aux institutions européennes et à certains de leurs organes. La réflexion quant aux modalités de son organisation et à ses missions s'est poursuivie en 2022 au sein du Parlement européen et au sein de la Commission européenne, la Haute Autorité étant souvent citée en exemple et ayant été fréquemment consultée sur le sujet. La session plénière de mi-février 2023 au Parlement européen a été l'occasion d'un nouveau débat sur l'organe éthique indépendant européen, en présence de la vice-présidente de la Commission chargée des valeurs et de la transparence, Věra Jourová. Selon celle-ci, la Commission devrait dévoiler au printemps 2023 une proposition d'accord interinstitutionnel sur le sujet.

HORIZON 2023

LE PROJET DE DIRECTIVE ANTICORRUPTION AU SEIN DE L'UNION EUROPÉENNE

La Commission européenne a inscrit la réforme des dispositifs anticorruption, annoncée par la présidente Ursula von der Leyen, dans son programme de travail pour 2023. Ce projet a pour objet une harmonisation transversale au sein de tous les États membres en matière de droit pénal – incriminations, sanctions – et d'outils d'enquête.

La Haute Autorité a été consultée à deux reprises sur ce projet de directive par les services de la Commission.

Colloque « éthique et transparence » organisé par la Haute Autorité dans le cadre de la PFUE

De façon plus générale, la Haute Autorité participe activement à la réflexion européenne dans le domaine de la déontologie. Elle a notamment été consultée à plusieurs reprises sur la réforme anticorruption (*cf. encadré p. 40*) et a pris part à un atelier organisé par la Commission européenne, à Bruxelles, sur l'avenir de la lutte anticorruption dans l'Union européenne. La Haute Autorité a également été consultée sur le paquet législatif « *Défense de la démocratie* » qui aborde, entre autres, la question de l'influence étrangère.

Le président de la Haute Autorité a contribué aux travaux de la revue *Confrontations Europe* par un article, « *Comment penser une politique de transparence de la vie publique à l'échelle européenne ?* »[20].

Dans le cadre de la présidence française du Conseil de l'Union européenne, la Haute Autorité a organisé un colloque sur le thème « *Éthique et transparence : quels outils au service de la confiance des citoyens ?* », qui a réuni plus de 120 participants de haut niveau en juin 2022. Après des discours introductifs du président de la Haute Autorité, Didier Migaud, les interventions de la vice-présidente de la Commission européenne en charge des valeurs et de la transparence, Věra Jourová, et de la Médiatrice européenne, Emily O'Reilly, ont illustré l'importance de cet enjeu au niveau européen. Aux côtés d'invités tels que Jean-Marc Sauvé, vice-président honoraire du Conseil d'État, Françoise Tulkens, ancienne vice-présidente de la Cour européenne des droits de l'homme et co-présidente de la Commission fédérale de déontologie de Belgique, Bernard Cazeneuve, ancien Premier ministre, ou encore Patrick Lefas, président de *Transparency International France*, les participants ont pu débattre de la transparence comme condition nécessaire du renforcement de la confiance des citoyens dans les institutions. Cette journée a permis de confronter les points de vue d'autorités de régulation d'États membres de l'Union européenne, de responsables publics, d'acteurs de la vie publique française, de représentants d'intérêts, d'universitaires et d'acteurs de la société civile, sur des sujets essentiels à la gouvernance publique.

20. confrontations.org/transparence-de-la-vie-publique-comment-penser-une-politique-de-transparence-de-la-vie-publique-a-lechelle-europeenne/

Réseau européen
d'éthique publique

LANCEMENT DU RÉSEAU EUROPÉEN D'ÉTHIQUE PUBLIQUE

Dans le prolongement du colloque organisé dans le cadre de la présidence française du Conseil de l'Union européenne, la Haute Autorité a réuni 11 autorités d'éthique publique d'États membres de l'Union européenne afin d'adopter une déclaration commune créant le Réseau européen d'éthique publique.

Destiné à promouvoir l'éthique publique et la transparence, ce réseau permet d'établir un échange régulier entre ses membres et de donner de la visibilité à ces thématiques au sein de l'Union européenne. Ayant pour vocation de réunir l'ensemble des autorités compétentes sur ces questions, le Réseau a pour ambition de s'imposer comme l'interlocuteur privilégié des instances européennes en matière d'intégrité publique.

Les membres du Réseau, représentant l'Autriche, la Belgique, la Croatie, la Grèce, l'Italie, la Lituanie, Malte, la République tchèque, la Roumanie et la Slovénie, se sont réunis à Zagreb en novembre 2022 et ont élu la Haute Autorité à la présidence du Réseau pour deux ans. La charte fondatrice du Réseau a également été signée.

Lors de ce déplacement en Croatie, le président de la Haute Autorité a également participé à une conférence organisée par la Commission de décision sur les conflits d'intérêts de Croatie, avec le groupe de travail sur la corruption de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), de l'unité éthique du Secrétariat général de la Commission européenne, du Groupe d'États contre la corruption du Conseil de l'Europe (Greco) et de l'Autorité nationale anticorruption d'Italie. Les échanges ont permis de revenir sur les enjeux du contrôle des mobilités entre les secteurs public et privé, les recommandations des organisations internationales en la matière et les différents dispositifs en place au niveau européen et dans certains États membres.

En parallèle, la Haute Autorité a mené des travaux comparatifs sur le sujet des mobilités entre les secteurs public et privé dans les pays membres du Réseau.

Les relations bilatérales

La Haute Autorité s'est attachée à initier de nouveaux projets de coopération ou à poursuivre les projets engagés avec d'autres autorités exerçant certaines compétences analogues. En 2022, ces partenariats se sont renforcés en nombre et en intensité.

Comme chaque année, la Haute Autorité a participé au programme d'invitation des personnalités d'avenir (PIPA) du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, à cinq reprises (Luxembourg, Guinée équatoriale, Honduras, Andorre et Brésil).

En février 2021, la Haute Autorité et l'Agence nationale pour l'intégrité (ANI) moldave ont initié des échanges à la suite de la visite officielle de la Présidente Maia Sandu en France, cette dernière ayant souhaité faire de la lutte contre la corruption l'une de ses priorités politiques.

11
délégations étrangères
reçues en 2022

Ce partenariat s'est matérialisé par plusieurs rencontres fin 2021 et fin 2022 en visioconférence entre les agents de la Haute Autorité et les agents de l'ANI afin de présenter les missions respectives de chaque institution et échanger sur leurs pratiques. Une délégation de la Haute Autorité s'est rendue à Chisinau en octobre 2022 dans le cadre d'une mission d'expertise, afin de procéder à une évaluation des missions, de l'organisation interne et des procédures de contrôle de l'ANI. Ces échanges se sont

VISITE DE L'AGENCE UKRAINIENNE DE PRÉVENTION DE LA CORRUPTION À LA HAUTE AUTORITÉ

Le 15 novembre 2022, le président de la Haute Autorité a reçu le directeur de l'Agence nationale de prévention de la corruption d'Ukraine (*National Agency on Corruption Prevention, NACP*), Oleksandr Novikov.

L'autorité ukrainienne a insisté sur l'importance de la lutte contre la corruption dans le contexte de guerre, mais aussi de la candidature de l'Ukraine à l'adhésion à l'Union européenne. Ont notamment été évoqués les différents organismes de lutte contre la corruption qui existent dans le pays et la nécessité de coopérer avec des autorités européennes similaires.

Les échanges ont par ailleurs porté sur le dispositif français d'encadrement de la représentation d'intérêts, alors qu'un projet de loi en la matière demeure en discussion au Parlement ukrainien et sur les jurisprudences qui ont précisé la conduite des missions des deux autorités en matière d'obligations déclaratives des responsables publics et de publication de leurs déclarations de patrimoine et d'intérêts.

Les deux autorités ont également abordé la question de l'éthique parlementaire et la mise en place de codes de conduite au sein des assemblées.

poursuivis en janvier 2023 avec l'accueil par la Haute Autorité d'une délégation de l'ANI. Des recommandations seront formulées à destination de l'autorité moldave.

En novembre 2022, la Haute Autorité a par ailleurs participé à un séminaire organisé à Skopje, en Macédoine du Nord, par la magistrate de liaison de l'ambassade de France. Il portait sur le thème de la prévention et de la répression de la corruption et a permis d'analyser les dispositifs qui existent en France et en Europe du Sud-Est.

L'activité multilatérale au sein d'organisations et de réseaux internationaux

Reconnue pour l'expertise développée par ses services, la Haute Autorité participe régulièrement à plusieurs groupes de travail sur l'intégrité publique et la lutte contre la corruption au sein d'instances multilatérales.

La Haute Autorité a aussi pris part à deux forums organisés par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) :

— en mars 2022, le président de la Haute Autorité est intervenu lors du Forum mondial sur l'intégrité et la lutte contre la corruption (*Global Anti-Corruption & Integrity Forum*, le « *Gacif* ») afin de partager son expérience sur les dispositifs déontologiques et l'intégrité des responsables publics français ;

— en novembre 2022, il s'est rendu au Forum mondial sur la confiance et la démocratie à Luxembourg et s'est exprimé sur le renforcement de l'intégrité et de la lutte contre l'influence indue dans les démocraties.

En outre, la Haute Autorité a coopéré activement à la collecte des indicateurs d'intégrité publique de l'OCDE, qui vise à faciliter l'élaboration d'une stratégie et l'évaluation des politiques publiques en faveur de l'intégrité. Ces travaux ont donné lieu à une publication qui permet des comparaisons entre pays de l'OCDE[21].

La Haute Autorité a également apporté son aide et son expertise dans le cadre de l'élaboration du rapport d'évaluation de la France par le Groupe d'action financière internationale (GAFI), organisme intergouvernemental central en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et la prolifération. Ce rapport a été publié en mai 2022[22]. Le GAFI estime que le dispositif français est satisfaisant et efficace, tout en formulant plusieurs recommandations.

Depuis 2017, la Haute Autorité est membre du Réseau des partenaires européens contre la corruption (*European Partners Against Corruption*, *EPAC*) et participe à ses conférences annuelles et assemblées générales. En novembre 2022, cet événement, qui constitue le plus grand rassemblement d'autorités anti-corruption en Europe, s'est tenu en Moldavie. Un atelier consacré aux nouveaux outils pour évaluer et prévenir la corruption a donné l'occasion à la Haute Autorité de présenter ses missions. La rencontre s'est conclue par l'adoption de la déclaration de Chisinau[23], actant l'intégration de six nouveaux membres au réseau et le renouvellement des engagements.

Comme chaque année depuis 2019, la Haute Autorité a participé, le 8 novembre 2022 à Paris, à l'assemblée générale du Réseau francophone d'éthique et de déontologie parlementaires. Ce réseau, qui associe les experts de la déontologie parlementaire de l'espace francophone, est actuellement présidé par le Canada et compte 27 membres représentant 12 pays. Cette journée a été l'occasion d'aborder trois thèmes en particulier : la réception de cadeaux et autres avantages, les conflits d'intérêts et les règles d'après-mandat.

En décembre 2022, la Haute Autorité a pris part à la 20e conférence internationale anti-corruption (*IACC*) organisée à Washington par *Transparency International* et le gouvernement

21. oecd-public-integrity-indicators.org/indicators/1000097?country2=FRA
22. fatf-gafi.org/fr/publications/Evaluationsmutuelles/Rem-france-2022.html
23. epac-eacn.org/fileadmin/Documents/Declarations/Chisinau_Declaration.pdf

PARTICIPATION DE LA HAUTE AUTORITÉ À L'EXAMEN DE L'APPLICATION, PAR LA NAMIBIE, DE LA CONVENTION ONUDC

Dans le cadre du deuxième cycle d'examen de l'application de la Convention des Nations Unies contre la corruption, la France a été désignée co-évaluatrice de la Namibie aux côtés de l'Ouganda.

Cette évaluation, consacrée au chapitre II relatif à la prévention de la corruption, et au chapitre V relatif au recouvrement des avoirs, a réuni à Windhoek du 23 au 25 août 2022 plusieurs expertes de la Haute Autorité, de la direction de la diplomatie économique du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, de l'Agence française anticorruption et de l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués.

Cette visite, coordonnée par l'ONUDC et organisée dans les locaux de la Commission anticorruption de Namibie, a permis de rencontrer et d'échanger avec les différentes autorités namibiennes compétentes et des acteurs de la société civile engagés dans la lutte contre la corruption. Ont notamment été abordées la mise en place de dispositifs de prévention des conflits d'intérêts, les règles de passation des marchés publics fondées sur les principes de concurrence équitable et de transparence, l'accessibilité d'informations sur les bénéficiaires effectifs de personnes morales ou encore les dispositions en matière de saisie et de confiscation des produits de la corruption.

américain. La délégation française était composée de représentants du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, du Parquet national financier (PNF), de l'Agence française anticorruption (AFA), et de l'Office central de lutte contre la corruption et les infractions financières et fiscales (OCLCIFF). La Haute Autorité a plus particulièrement participé à trois panels portant sur l'intégrité publique et les financements politiques opaques. Ce déplacement a aussi été l'occasion de rencontres bilatérales avec des interlocuteurs américains tels que l'*US Office of Government Ethics* (*USOGE*), agence qui accompagne des responsables publics américains dans la prévention des conflits d'intérêts, le coordinateur sur l'anticorruption globale de l'*US Department of State*, Richard Nephew, ou encore le *Foreign Agents Registration Act Unit* du *Department of Justice* en charge de la régulation de l'influence étrangère.

CONTRÔLER LE PATRIMOINE ET LES INTÉRÊTS DES RESPONSABLES PUBLICS POUR PRÉSERVER L'INTÉGRITÉ DE L'ACTION PUBLIQUE

1 – Le bilan général des déclarations reçues
page 49

2 – Des taux de dépôt en progression qui demeurent perfectibles pour certains déclarants
page 50

3 – Une procédure de contrôle des déclarations renforcée
page 54

4 – Le bilan du contrôle des déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts
page 57

5 – La publication des déclarations de patrimoine et d'intérêts
page 68

CONTRÔLER LE PATRIMOINE ET LES INTÉRÊTS DES RESPONSABLES PUBLICS POUR PRÉSERVER L'INTÉGRITÉ DE L'ACTION PUBLIQUE

QUI EST CONCERNÉ ?

18 000

responsables et agents publics, élus et non élus

QUELS DÉLAIS ?

Des déclarations déposées **dans les deux mois suivant le début ou la fin des fonctions** et qui, lorsqu'elles sont publiées, restent consultables pendant toute la durée des fonctions

QUELS CONTRÔLES ?

À partir d'un **mécanisme déclaratif obligatoire** pour les personnes exerçant certains mandats ou fonctions :

– Vérifier le caractère exhaustif, exact et sincère des informations renseignées

– Détecter les situations d'enrichissement illicite et **prévenir ou faire cesser les conflits d'intérêts**

COMMENT ?

Contrôler le contenu des déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts en recourant à des **moyens d'enquête étendus** et, dans les cas prévus par la loi, **publier ces déclarations**, notamment sur le site Internet de la Haute Autorité

DANS QUEL OBJECTIF ?

Jouer un rôle de **tiers de confiance** en fournissant aux citoyens des gages de **probité** concernant leurs décideurs publics et garantir que la décision publique est prise dans le seul **intérêt général**

1 Le bilan général des déclarations reçues

Après 2020 et 2021, années d'élections locales qui avaient donné lieu à deux exercices déclaratifs parmi les plus importants depuis la création de la Haute Autorité, l'exercice 2022 a également donné lieu à une activité déclarative intense, en raison des élections présidentielle et législatives.

10 659
déclarations
reçues en 2022

5 494
déclarations de situation patrimoniale

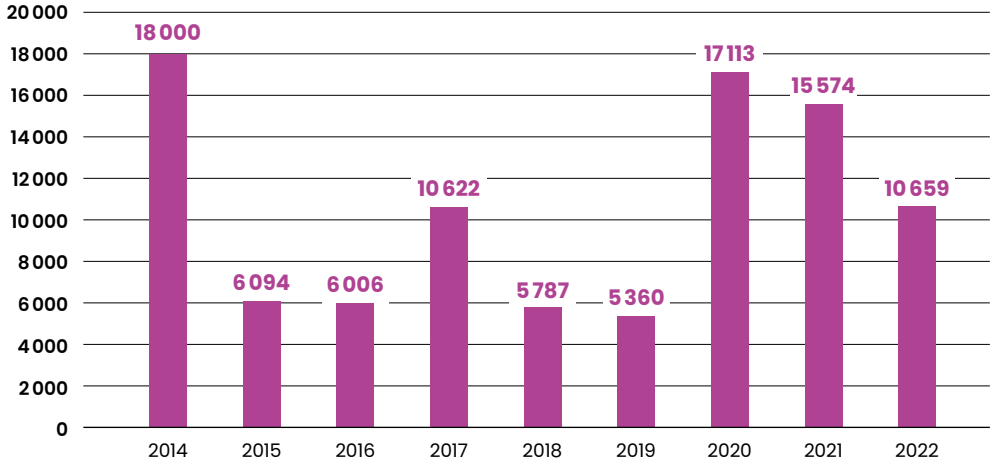
5 165
déclarations d'intérêts

L'année 2022 a notamment été marquée par l'élection de nouveaux députés en juin, lesquels disposaient d'un délai de deux mois, jusqu'au 22 août 2022, pour déposer leurs déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts et d'activités.

En parallèle, en lien avec la nomination et le remaniement d'un nouveau Gouvernement, un nombre significatif de déclarations a été déposé par les membres entrants ou sortants du Gouvernement et les membres de leurs cabinets.

La Haute Autorité a ainsi reçu en 2022 un total de 10 659 déclarations, dont 5 494 déclarations de situation patrimoniale et 5 165 déclarations d'intérêts (ou déclarations d'intérêts et d'activités[24]), un chiffre qui comprend également les déclarations modificatives déposées par les responsables publics.

Nombre de déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts reçues chaque année depuis 2014



24. Les déclarations d'intérêts et d'activités sont déposées par les candidats à l'élection présidentielle et par les députés et sénateurs. Elles sont similaires aux déclarations d'intérêts, mais comprennent certaines rubriques supplémentaires spécifiques à l'exercice de ces mandats.

2 Des taux de dépôt en progression qui demeurent perfectibles pour certains déclarants

Le dépôt des déclarations fait l'objet d'un suivi constant par la Haute Autorité. Si le respect des obligations déclaratives s'ancre durablement dans la plupart des catégories de responsables publics, il demeure inégal pour d'autres.

Les taux de dépôt dans le délai légal

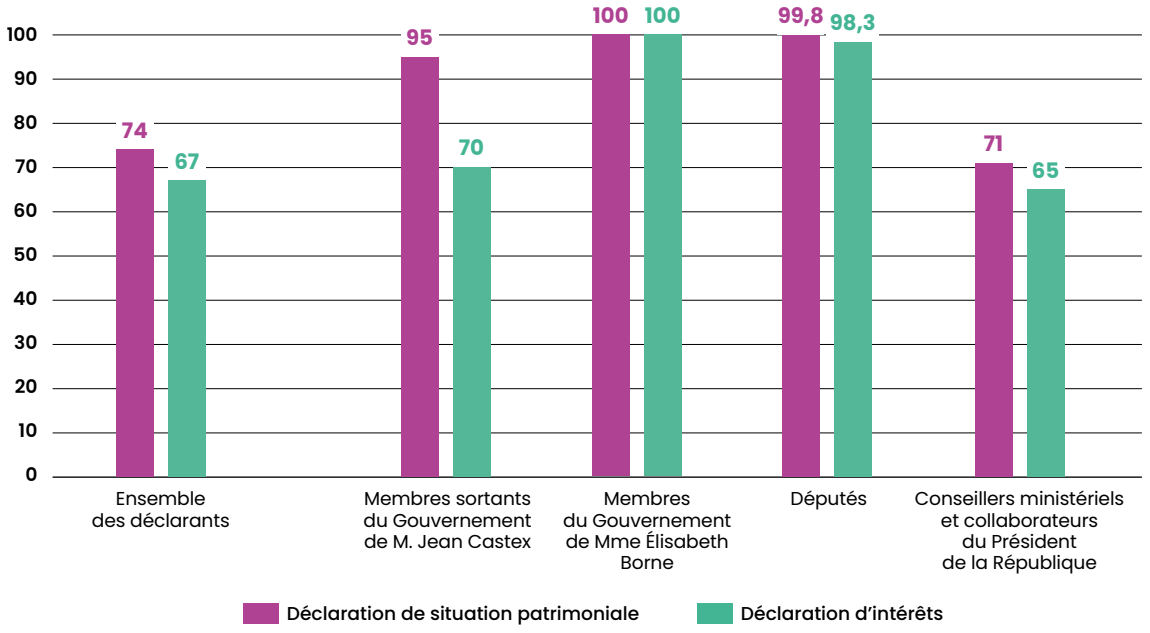
Les responsables publics assujettis à une obligation déclarative auprès de la Haute Autorité disposent en règle générale d'un délai de deux mois pour déposer leurs déclarations à compter du fait générateur de l'obligation, à savoir le début ou la fin des fonctions ou en cas d'évolution substantielle de leur situation.

La Haute Autorité constate que, depuis plusieurs années, le taux de dépôt des déclarations dans le délai légal s'améliore.

Cela est particulièrement vrai s'agissant des députés. Leur taux de dépôt dans le délai a quasiment atteint 100 % et est nettement meilleur que celui observé en 2017.

566 sur 576 députés (une élection partielle s'est tenue en fin d'année 2022 et le député élu devait déposer ses déclarations début 2023) ont déposé leur déclaration d'intérêts et d'activités dans les délais en 2022 (contre 487 en 2017). Ils sont 575 à avoir respecté le délai pour la déclaration de situation patrimoniale (contre 494 en 2022).

Taux de dépôt des déclarations dans le délai légal (en %)



Par ailleurs, la Haute Autorité observe des divergences assez nettes dans le dépôt des déclarations de début ou de fin de mandat. Le taux de dépôt dans le délai des déclarations de situation patrimoniale de fin de mandat est, pour l'ensemble des déclarants, de 49 % seulement, contre 74 % pour la déclaration de situation patrimoniale de début de mandat.

Les déclarations d'intérêts et d'activités des parlementaires

En plus des informations contenues dans une déclaration d'intérêts classique, les députés et sénateurs doivent renseigner plusieurs informations supplémentaires qui relèvent des spécificités de leur statut et de leurs activités. Il s'agit de leurs participations au capital de sociétés de conseil, les activités qu'ils conservent durant l'exercice du mandat ainsi que certaines informations relatives à leurs collaborateurs.

La Haute Autorité relève également que des difficultés de compréhension, communes à l'ensemble des déclarants, de certaines rubriques des déclarations persistent. Il s'agit notamment, pour la déclaration d'intérêts, de la participation à des organes dirigeants d'organismes publics ou privés lorsque celle-ci découle de l'exercice d'un mandat électif et, pour la déclaration de situation patrimoniale, de la mention des comptes bancaires. Le guide du déclarant, disponible sur le site Internet de la Haute Autorité, précise comment ces rubriques doivent être remplies.

Le taux de dépôt après relances et injonctions

Lorsqu'elle ne reçoit pas une déclaration dans le délai légal de dépôt, la Haute Autorité procède à un travail de relance auprès de la personne concernée. Celui-ci donne souvent lieu à plusieurs échanges, par courriel ou par téléphone, durant lesquels les services de la Haute Autorité s'attachent à accompagner les déclarants dans le dépôt de leurs déclarations.

Dans le cas où le retard persiste malgré les diverses relances, la Haute Autorité adresse au responsable public concerné une injonction de déposer ses déclarations dans le délai d'un mois.

Cet important travail de relance permet d'améliorer de façon significative les taux de conformité après l'échéance légale de dépôt. Si la plupart des régularisations surviennent dans les deux mois suivant l'échéance légale (cf. *infra*), le dépôt de la déclaration peut parfois intervenir dans un délai plus long, après l'envoi de l'injonction de déposer, elle-même adressée après plusieurs relances.

545
relances

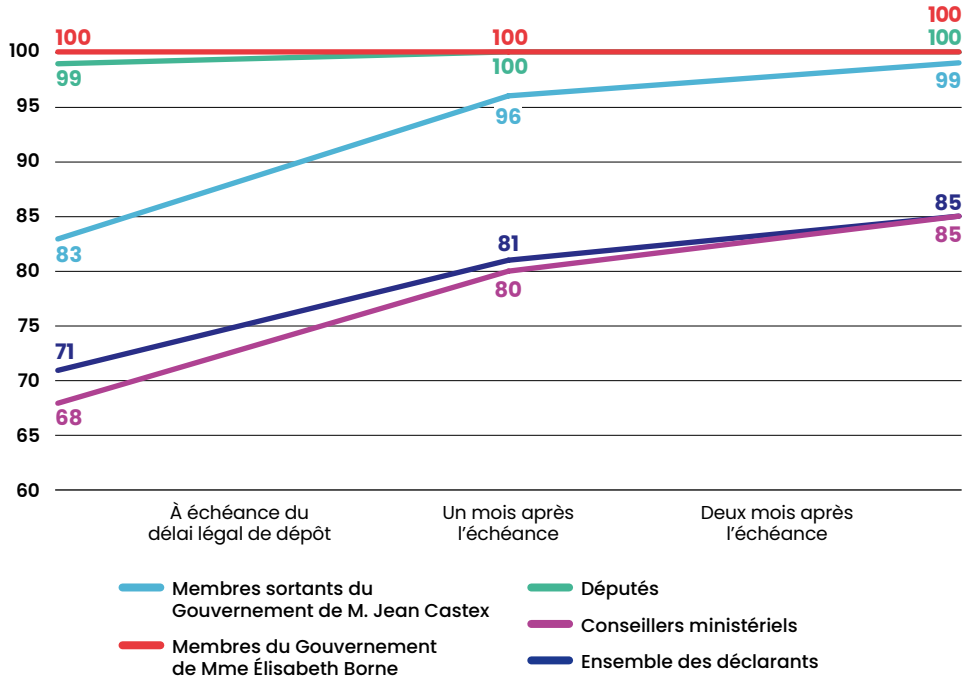
193
injonctions

Les membres de cabinet ministériel et les collaborateurs du Président de la République qui n'avaient pas déposé leur déclaration au terme d'un délai de deux mois suivant l'échéance légale de dépôt l'ont fait, au plus tard, au terme de la phase d'injonction.

Le non-dépôt d'une déclaration constitue une infraction pénale et empêche la Haute Autorité de contrôler la situation de la personne concernée. Cela introduit une rupture d'égalité vis-à-vis des autres responsables publics qui, pour le plus grand nombre, font l'objet d'un contrôle, empêchant ainsi de fournir les garanties de probité nécessaires aux citoyens et suscitant une très forte incompréhension. Le responsable public concerné s'expose quant à lui à un risque de conflit d'intérêts et de prise illégale d'intérêts substantiel, dès lors qu'il ne bénéficie pas de l'analyse puis de la protection liée aux mesures de prévention demandées par la Haute Autorité.

Lorsqu'elle ne parvient pas à obtenir le dépôt d'une déclaration après relances et injonction, la Haute Autorité en informe le procureur de la

Évolution des taux de dépôt des déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts après travail de relance (en %)



41

dossiers transmis au procureur de la République pour non-dépôt d'une déclaration

République sur le fondement de l'article 40 du code de procédure pénale. Cette procédure n'est cependant pas suffisamment efficace pour faire cesser les manquements constatés. C'est pourquoi la Haute Autorité fait valoir depuis plusieurs années qu'il serait nécessaire de remplacer la sanction pénale par une sanction administrative, sous la forme d'une amende prononcée par la commission des sanctions qui pourrait alors être mise en place. Une telle sanction pourrait en effet être décidée rapidement et elle aurait un effet dissuasif propre à augmenter les taux de dépôt. Plus efficace que la sanction pénale, elle serait également mieux proportionnée au degré de gravité d'un non-dépôt de déclaration.

PROPOSITION

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 situation patrimoniale par un responsable public ou d'une déclaration d'activités par un représentant d'intérêts, la sanction étant proportionnée à la gravité du manquement et à la situation de la personne poursuivie.

3 Une procédure de contrôle des déclarations renforcée

En application des orientations fixées par le plan de contrôle pour 2020-2022, la Haute Autorité a réalisé ses contrôles en portant une plus grande attention à la qualité formelle des déclarations ainsi qu'à l'exigence de l'exactitude des éléments déclarés.

Le plan de contrôle

La Haute Autorité réalise ses contrôles en suivant un plan de contrôle, adopté par son collège, qui vise à fournir aux citoyens une assurance de la qualité des déclarations reçues et, selon les cas, rendues publiques.

Le plan de contrôle 2020-2022 retenait, parmi ses orientations stratégiques, de porter une vigilance particulière aux déclarations d'intérêts, compte tenu des élections locales des trois dernières années et de l'importance de la prévention des conflits d'intérêts dans la sphère publique locale. Cette orientation a été poursuivie en 2022. Le nombre de déclarations d'intérêts contrôlées (2539) a été de nouveau supérieur à celui des déclarations de situation patrimoniale (1631), avec une forte proportion d'élus locaux parmi les responsables publics dont les déclarations d'intérêts ont été contrôlées.

En 2022, un autre axe prioritaire de contrôle a visé les déclarations des membres du Gouvernement, des députés nouvellement élus et des membres de cabinets ministériels et collaborateurs du Président de la République.

Des sources d'information variant selon l'intensité du contrôle

La Haute Autorité reçoit et contrôle de nombreuses déclarations et, pour certaines d'entre elles, en assure la publication sur son site Internet ou veille à leur mise à disposition en préfecture. Pour chacune d'elles, la Haute Autorité s'attache à garantir la cohérence des informations présentées. Pour ce faire, elle a sensiblement relevé son niveau d'exigence, afin d'éviter de reproduire une situation dans laquelle une déclaration publiée, comportant des omissions mineures mais non corrigées, avait pu légitimement susciter l'incompréhension du citoyen.

Si toutes les déclarations publiées le sont au terme d'un contrôle, l'intensité de ce contrôle peut varier, selon l'agent ou le responsable public concerné, le niveau de responsabilité exercé et la nature des risques identifiés par la Haute Autorité. Selon le type de déclaration concernée (déclaration initiale ou simple déclaration modificative, à la demande du collège ou de la propre initiative du déclarant), l'intensité du contrôle varie également.

Selon le degré d'approfondissement des investigations, la Haute Autorité recourt à diverses sources d'information afin de réaliser des recoupements efficaces et de garantir l'effectivité du contrôle.

Les informations déjà détenues par la Haute Autorité, qu'elles proviennent de déclarations antérieures ou de l'exercice de ses autres missions – contrôle d'un projet de mobilité professionnelle, exercice d'une activité

de représentation d'intérêts déclarée au répertoire, etc. – constituent sa première source d'information.

Pour approfondir le contrôle, la Haute Autorité utilise en outre plusieurs bases de données de l'administration fiscale[25] ou sollicite des administrations partenaires. Elle interagit ainsi fréquemment avec le service de renseignement Tracfin, dont les agents sont déliés du secret professionnel à son égard, ainsi qu'avec des parquets locaux ou nationaux, dont elle reçoit des signalements et des demandes de communication dans le cadre d'enquêtes en cours. Elle échange par ailleurs de façon très régulière avec la direction générale des finances publiques (DGFiP). Cette dernière peut notamment exercer son droit de communication auprès de tiers pour le compte de la Haute Autorité. De plus, afin de garantir un contrôle le plus effectif possible, la loi prévoit également que la DGFiP transmet à la Haute Autorité « *tous les éléments lui permettant d'apprécier l'exhaustivité, l'exactitude et la sincérité* »[26] des déclarations de situation patrimoniale des membres du Gouvernement et des parlementaires. Ces échanges d'informations, nombreux cette année, ont été rendus plus fluides par les nouvelles procédures issues du protocole de coopération signé début 2022.

Si la loi prévoit que les observations d'un déclarant sont recueillies lorsqu'il est envisagé d'assortir la publication d'une déclaration d'une appréciation relative à son caractère exhaustif, exact et sincère, des échanges contradictoires sont en réalité pratiqués dès lors que le contrôle d'une déclaration met au jour une difficulté. Les déclarants peuvent également, d'eux-mêmes et à tout moment, apporter des informations et pièces complémentaires visant à faciliter la réalisation du contrôle. En 2022, des échanges ont eu lieu avec 37 % des déclarants contrôlés. Le plus souvent à l'initiative de la Haute Autorité, ces échanges permettent aussi d'instaurer un dialogue pédagogique avec le déclarant.

Le pouvoir d'injonction de la Haute Autorité

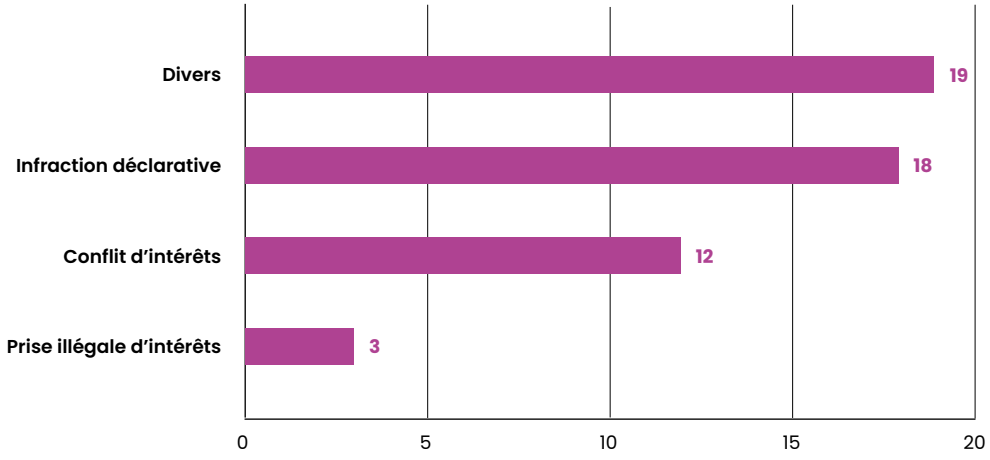
En l'absence persistante de réponse de la part d'un déclarant, la Haute Autorité peut lui enjoindre de lui répondre. Le non-respect d'une telle injonction constitue une infraction pénale, conformément à l'article 26 de la loi du 11 octobre 2013.
La Haute Autorité a adopté **trois** injonctions de ce type en 2022. Dans **un cas**, le non-respect de l'injonction a conduit à saisir la justice.

25. Il s'agit des bases de données « Estimer un bien » (Patrim), du fichier national des comptes bancaires (FICOBA), du fichier des contrats de capitalisation et d'assurance-vie (FICOVIE) et de la base nationale des données patrimoniales (BNDP).
26. Article 5 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 et article LO. 135-2 du code électoral

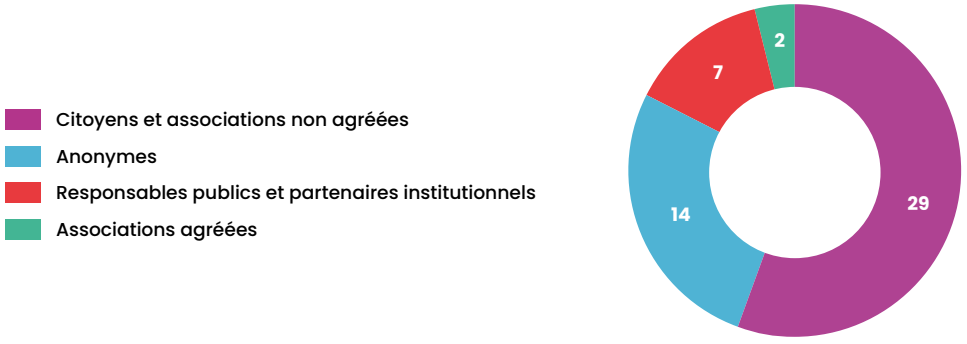
Enfin, la Haute Autorité reçoit des signalements de la part d'associations agréées par elle[27], de journalistes ou de citoyens. Ceux-ci sont systématiquement examinés et ils peuvent conduire à l'ouverture ou à la réouverture d'un contrôle.

En 2022, 52 signalements ont été reçus. Huit d'entre eux ont conduit les services à ouvrir ou rouvrir le contrôle d'une déclaration. Le reste des signalements n'a pas apporté d'informations nouvelles ou s'est avéré hors du champ de compétence de la Haute Autorité.

Typologie des manquements soulevés par les signalements extérieurs
(plusieurs manquements possibles par signalement)



Typologie des auteurs de signalements



27. hatvp.fr/la-haute-autorite/la-diffusion-dune-culture-de-lintegrite/la-cooperation-avec-la-societe-civile/

4 Le bilan du contrôle des déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts

L'activité de contrôle a gagné en intensité et la qualité des déclarations a été améliorée.

Bilan global du contrôle des déclarations

En 2022, 4170 déclarations ont fait l'objet d'un contrôle.

Dans l'ensemble, le nombre de déclarations dont le contrôle a conclu à la conformité aux exigences d'exhaustivité, d'exactitude et de sincérité est resté stable en 2022 (33,2 % contre 32 % en 2021), bien que des disparités existent entre les déclarations de situation patrimoniale et les déclarations d'intérêts.

Forte d'une expérience de contrôle acquise au cours des dix années de son existence, la Haute Autorité a renforcé son dispositif de contrôle. Alors même que la qualité des déclarations a progressé depuis plusieurs années, l'élévation de son niveau d'exigence conduit mécaniquement au dépôt de davantage de déclarations modificatives, destinées à corriger des erreurs le plus souvent mineures. Elles permettent de donner aux citoyens une vision plus exacte de la situation de leurs responsables publics et, pour les déclarations rendues publiques, de satisfaire à l'objectif d'intérêt général souligné par le Conseil constitutionnel en 2013[28] : « *en prévoyant une publication des déclarations d'intérêts (…) par la Haute Autorité, le législateur a entendu permettre à chaque citoyen de s'assurer par lui-même de la mise en œuvre des garanties de probité et d'intégrité de ces élus, de prévention des conflits d'intérêts et de lutte contre ceux-ci* ».

4 170

déclarations de situation patrimoniale et déclarations d'intérêts contrôlées en 2022 (déclarations initiales, modificatives ou de fin de mandat)

Par ailleurs, la part infime des déclarations ayant fait l'objet d'une appréciation publique de la Haute Autorité concernant les manquements constatés (0,3 %) et/ou ayant donné lieu à une information du procureur de la République en raison de potentielles infractions pénales (0,3 %) demeure extrêmement stable.

Au total, la Haute Autorité a transmis 51 dossiers aux parquets judiciaires dans le cadre de sa mission de contrôle des déclarations, portant à 229 le nombre de dossiers transmis à la justice dans le cadre de cette mission depuis 2014.

28. CC, déc. n° 2013-676 DC du 9 octobre 2013

51
dossiers transmis à la justice en 2022
dans le cadre de la mission de contrôle des déclarations

- **41** pour le **non-dépôt** de la déclaration
- **10** pour des **manquements déclaratifs** ou des **manquements à la probité**

À la connaissance de la Haute Autorité, 159 dossiers sont toujours à l'instruction, 27 ont conduit à une condamnation, quatre dossiers ont donné lieu à des compositions pénales et 39 ont été classés sans suite, souvent après un rappel à la loi.

Le contrôle des déclarations de situation patrimoniale : vérifier le contenu des déclarations et détecter l'enrichissement illicite au cours des fonctions

En s'appuyant sur les déclarations déposées au début et à la fin des fonctions, la Haute Autorité réalise un contrôle de la variation de la situation patrimoniale afin de s'assurer de l'absence d'enrichissement illicite. Pour cela, elle doit d'abord vérifier l'exhaustivité, l'exactitude et la sincérité de ces déclarations.

Les suites données aux contrôles des déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts

Degré de gravité du manquement

Absence de manquement

Conformité
La déclaration est conforme aux exigences d'exhaustivité, d'exactitude et de sincérité fixées par la loi. De simples erreurs matérielles* peuvent justifier une demande de déclaration rectificative

Manquement insusceptible de constituer une infraction pénale

Manquement susceptible de constituer une infraction pénale

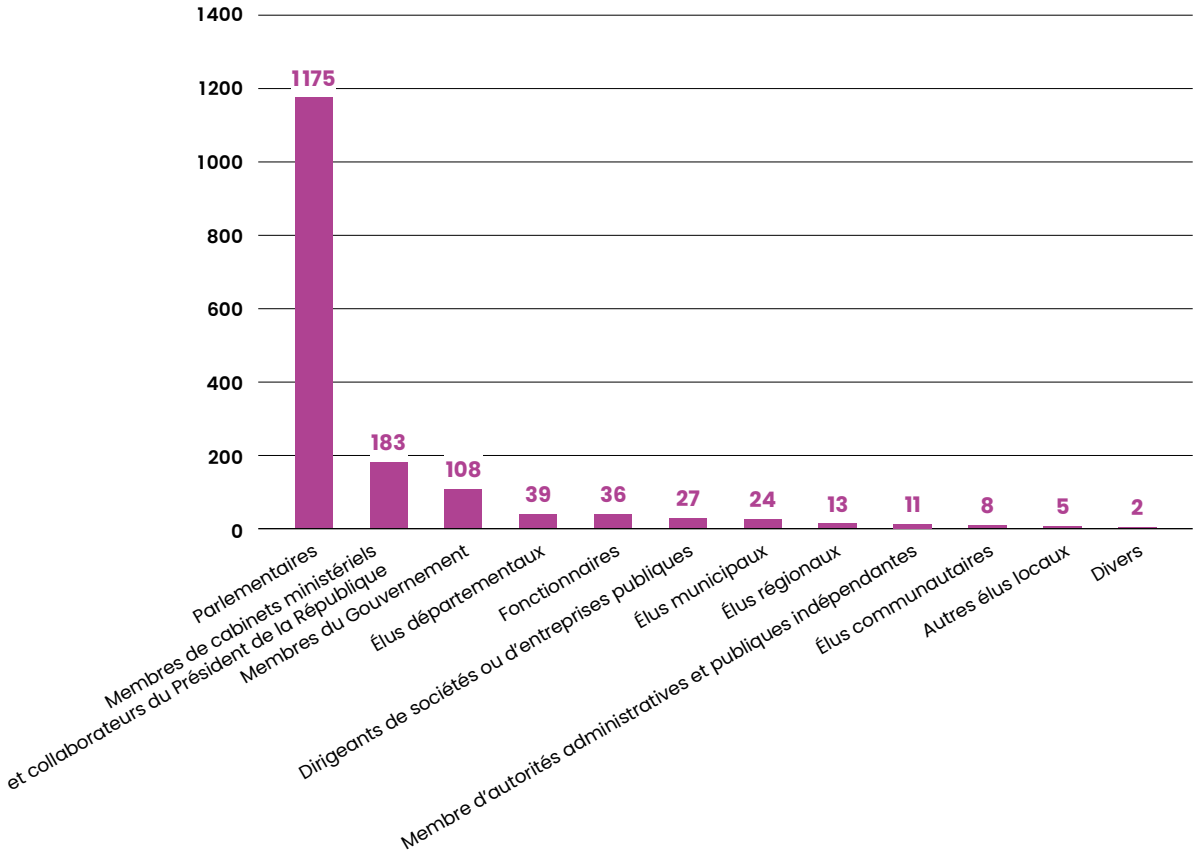
Demande de déclaration rectificative et rappel aux obligations déclaratives
La Haute Autorité notifie au déclarant les manquements constatés et lui demande de les rectifier par le dépôt d'une nouvelle déclaration

Appréciation
Pour les manquements les plus importants mais ne constituant pas une infraction pénale, la publication de la déclaration est assortie d'une appréciation relative à son exhaustivité, son exactitude et sa sincérité

Transmission au parquet
En application de l'article 40 du code de procédure pénale, la Haute Autorité avise le procureur de la République

*Il s'agit d'erreurs qui ne portent pas à conséquence, telles qu'une inversion de rubriques ou un zéro en trop dans un montant.

Nombre de déclarations de situation patrimoniale contrôlées en 2022, par catégories de responsables publics



La Haute Autorité a contrôlé 1 631 déclarations de situation patrimoniale (initiales, modificatives, de fin de mandat) en 2022. L'activité de contrôle a principalement porté sur les déclarations des députés (1 164 sur 1 631 déclarations contrôlées), qu'il s'agisse des déclarations de fin de mandat déposées par les députés de la précédente législature ou des déclarations initiales des députés élus en juin 2022.

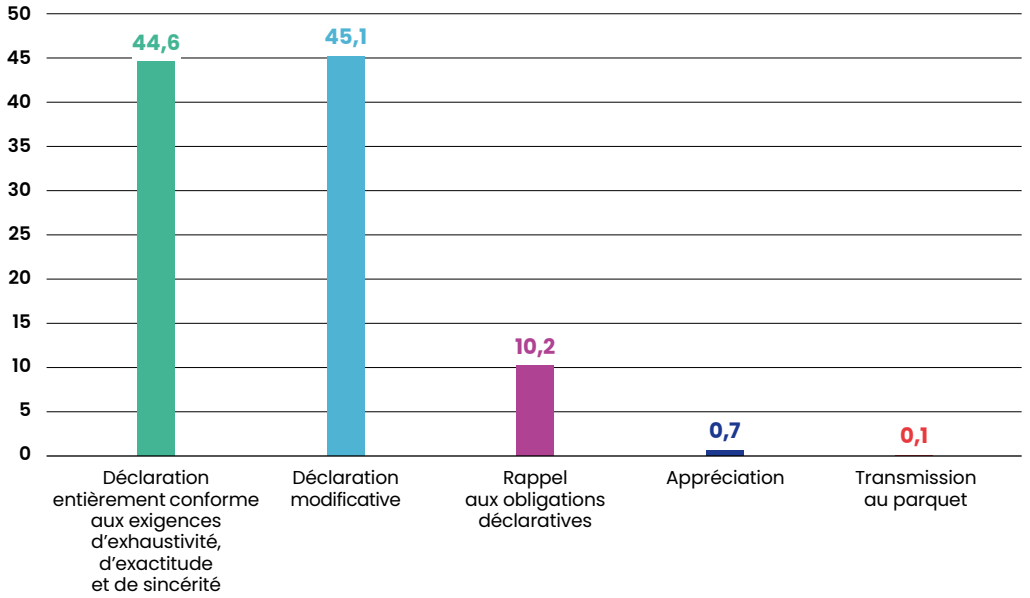
Dans environ 11 % des cas, le contrôle a identifié des manquements. Sans être susceptibles de constituer une infraction pénale, ils ont conduit la Haute Autorité à adresser aux personnes concernées un rappel à leurs obligations (10,2 %) ou à assortir la publication de leurs déclarations d'une appréciation relative à leur caractère exhaustif, exact et sincère (0,7 %).

Après avoir vérifié la conformité de ces déclarations aux exigences d'exhaustivité, d'exactitude et de sincérité, la Haute Autorité examine **la variation de la situation patrimoniale**, sur la base des déclarations de début et de fin de mandat.

447 contrôles de ce type ont été réalisés en **2022**.

Sur les 1 631 déclarations de situation patrimoniale contrôlées, un dossier a été transmis à la justice pour des faits susceptibles de constituer les infractions d'évaluation mensongère du patrimoine et de fraude fiscale.

Suites données au contrôle des déclarations de situation patrimoniale (en %)



Remarque : certaines des suites au contrôle pouvant se cumuler (par exemple, une demande de déclaration modificative et une transmission du dossier à la justice), la somme des pourcentages excède 100 %.

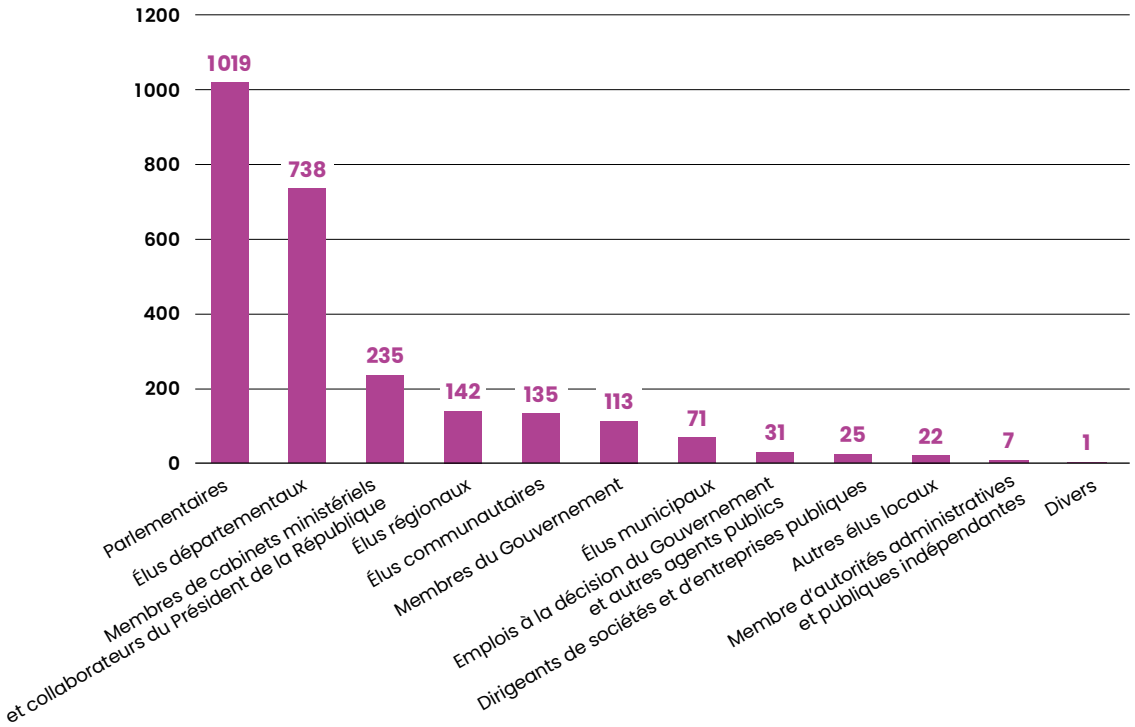
Le contrôle des déclarations d'intérêts : prévenir les conflits d'intérêts

L'obligation pour tout responsable public de réaliser une déclaration d'intérêts lors de son entrée en fonctions doit le conduire à une réflexion stratégique sur sa situation déontologique. À cette occasion, il peut en effet identifier les risques de conflit d'intérêts préalablement à toute situation à risque et ensuite adopter des mesures adaptées afin de les prévenir. La déclaration d'intérêts est donc un outil efficace pour sécuriser l'action publique. Pour être pleinement utile, la démarche doit être continue et la déclaration doit être actualisée tout au long de l'exercice des fonctions en cas d'évolution substantielle des intérêts détenus.

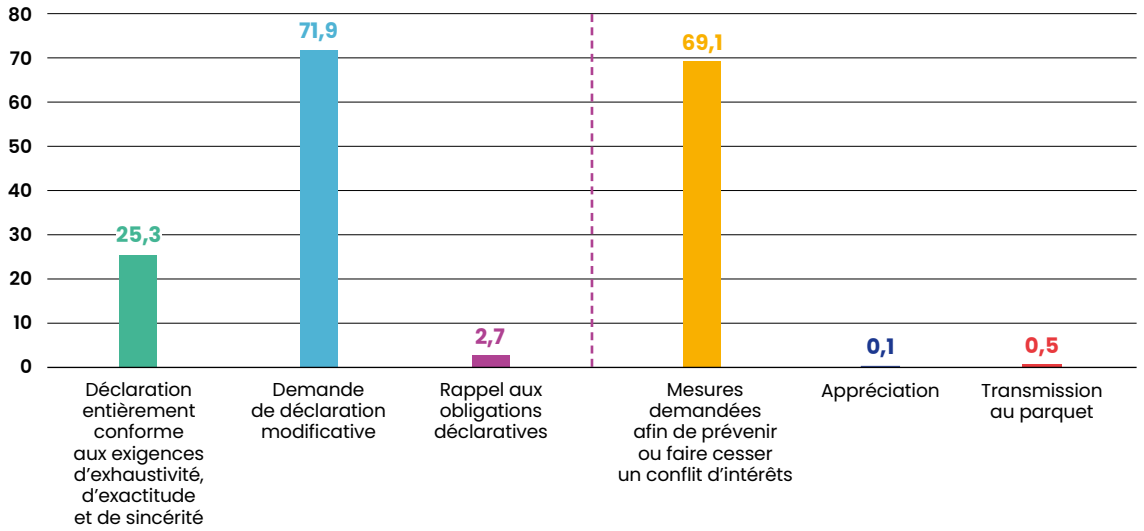
2 539 déclarations d'intérêts ont été contrôlées en 2022. Celles des membres du Gouvernement, des députés, ainsi que des membres de cabinets ministériels et collaborateurs du Président de la République ont constitué des priorités. Par ailleurs, le contrôle des déclarations déposées par les élus à l'issue des élections départementales et régionales de 2021 s'est poursuivi en 2022, cette orientation répondant aux difficultés particulières que ceux-ci rencontrent, compte tenu des spécificités de la gestion publique locale.

Lorsqu'elle constate qu'une déclaration publiable présente des manquements à l'obligation d'exhaustivité, d'exactitude et de sincérité qui ne sont cependant pas susceptibles de constituer une infraction pénale, la Haute Autorité peut assortir la publication de cette déclaration d'une appréciation visant à en avertir le citoyen qui la consulte.

Nombre de déclarations d'intérêts contrôlées en 2022, par catégories de responsables publics



Suites données au contrôle des déclarations d'intérêts (en %)



Remarque : certaines des suites au contrôle pouvant se cumuler (par exemple, une demande de déclaration modificative et une transmission du dossier à la justice), la somme des pourcentages excède 100 %.

LA PRÉVENTION DES CONFLITS D'INTÉRÊTS DES DÉPUTÉS ET SÉNATEURS

En application du principe de séparation des pouvoirs et des règles particulières qui en découlent, la Haute Autorité n'a pas pour mission de prévenir et de faire cesser les conflits d'intérêts des parlementaires. Ce rôle est dévolu au bureau et à l'organe chargé de la déontologie de chaque assemblée, avec lesquels la Haute Autorité nourrit des échanges réguliers. Toutefois, si la Haute Autorité constate, lors du contrôle de l'exhaustivité, de l'exactitude et de la sincérité de la déclaration d'intérêts et d'activités d'un parlementaire un risque manifeste de conflit d'intérêts, elle peut en informer le bureau de l'assemblée concernée. Le contrôle des déclarations peut également conduire à identifier des situations d'incompatibilité entre le mandat parlementaire et d'autres fonctions ou mandat.

Outre l'examen de leur conformité aux exigences d'exhaustivité, d'exactitude et de sincérité, le contrôle des déclarations d'intérêts permet de détecter des risques de conflit d'intérêts et, le cas échéant, de demander à la personne concernée d'adopter les mesures de prévention adéquates.

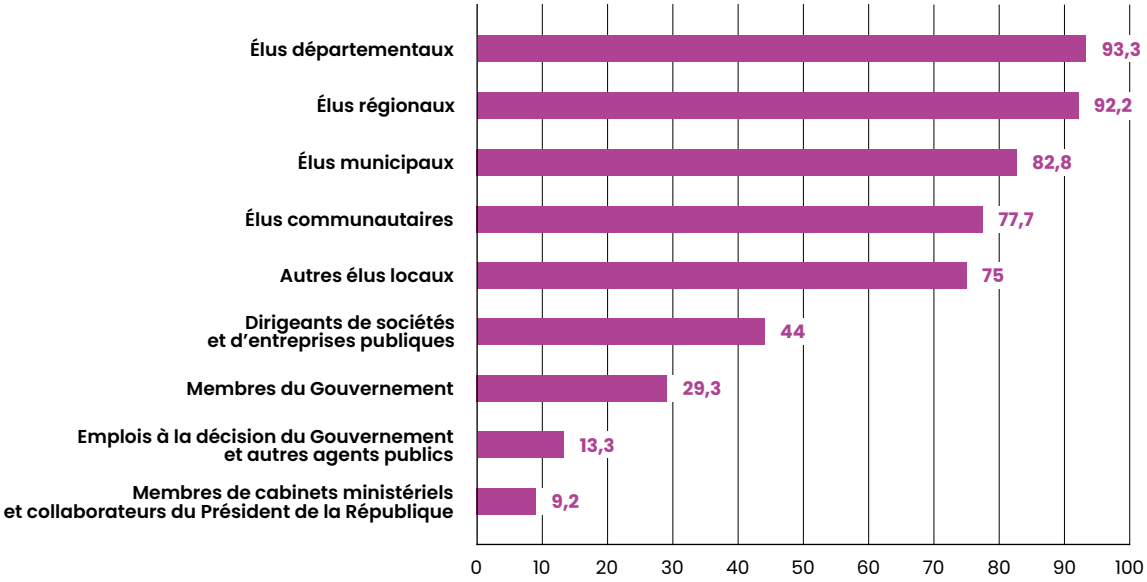
En 2022, 69,1 % des contrôles ont permis d'identifier des risques de conflit d'intérêts nécessitant d'adopter des mesures de prévention.

L'existence d'une situation de conflit d'intérêts ne constitue pas en elle-même un manquement à la probité. Pour l'ensemble de ces situations, la loi a prévu un encadrement visant à garantir au citoyen que la décision publique est prise dans l'intérêt général.

L'écart important entre le nombre de mesures de prévention des conflits d'intérêts demandées aux décideurs publics locaux et celles demandées aux décideurs publics nationaux s'explique par les spécificités mêmes de la vie publique locale. Souvent très investis dans la vie associative ou continuant d'exercer des activités en parallèle de leur mandat, les élus sont également amenés à siéger, le plus souvent en qualité de représentants de leur collectivité, au sein de divers organismes « satellites », de nature publique ou parapublique, ou bien ils détiennent des délégations de signature ou de fonctions dans des domaines pour lesquels ils ont déjà une expérience significative. Même si ces situations relèvent du fonctionnement normal des collectivités et si elles reflètent la vitalité de la vie publique locale, elles mettent en lumière des intérêts, publics ou privés, qui peuvent interférer avec l'exercice du mandat électif et entraîner des situations de conflit d'intérêts, voire mettre les élus en situation de commettre le délit de prise illégale d'intérêts.

Lorsque les échanges avec le déclarant s'avèrent infructueux et que celui-ci refuse la mise en place des mesures recommandées, la Haute Autorité peut adopter une injonction de faire cesser le conflit d'intérêts, dont le non-respect constitue une infraction pénale. La Haute Autorité a adressé **une** injonction de ce type en 2022.

Part des contrôles de déclarations d'intérêts pour lesquels la Haute Autorité a demandé au déclarant de prendre des mesures visant à prévenir un risque de conflit d'intérêts, par catégories de responsables publics (en %)



Ce risque s'observe par exemple pour les élus départementaux et régionaux, pour lesquels plus de neuf contrôles sur dix ont identifié des situations de conflit d'intérêts nécessitant la mise en œuvre de demandes de prévention.

La Haute Autorité observe, au fil des échanges qu'elle entretient avec les élus locaux, que la notion de conflit entre intérêts publics, qui constitue une spécificité française, continue de faire l'objet d'une difficile appropriation.

Pourtant, la loi « 3DS »[29] a délimité les cas dans lesquels les élus locaux siégeant au sein d'organismes extérieurs à leur collectivité doivent se déporter des décisions de la collectivité visant ces organismes, en définissant un régime général d'appréciation des risques de nature administrative, déontologique et pénale à l'article L. 1111-6 du code général des collectivités territoriales[30].

Ces dispositions s'inspirent de plusieurs recommandations de la Haute Autorité visant à identifier et clarifier les risques auxquels s'exposent les élus ainsi que les mesures à mettre en œuvre pour, *in fine*, sécuriser l'action publique locale.

29. Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale

30. Auquel s'ajoute un régime particulier concernant les sociétés d'économie mixte (SEM), sociétés d'économie mixte à opération unique (SEMOP) et sociétés publiques locales (SPL), prévu par l'article L. 1524-5 du code général des collectivités territoriales, qui ne présente pas de difficulté d'interprétation particulière.

LA GESTION DES INSTRUMENTS FINANCIERS

En application de l'article 8 de la loi du 11 octobre 2013, « *les instruments financiers détenus par les membres du Gouvernement (…) sont gérés dans des conditions excluant tout droit de regard de leur part pendant la durée de leurs fonctions. Ces personnes justifient des mesures prises auprès de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique* ». Ce dispositif s'inscrit dans un objectif de prévention d'une forme de « délit d'initié », afin que les responsables publics détenant des informations sensibles sur les marchés financiers ne puissent les utiliser aux fins d'un enrichissement personnel.

La composition d'un nouveau Gouvernement, suite à l'élection présidentielle de mai 2022, a impliqué un important travail de contrôle de la situation des « nouveaux entrants » au Gouvernement, au regard de cette obligation de gestion sans droit de regard des instruments financiers détenus. La Haute Autorité a également veillé à ce que soient pérennisées les mesures déjà prises par les personnes maintenues dans leurs fonctions gouvernementales, dès lors qu'elles détenaient toujours des instruments financiers.

La Haute Autorité relève que le dispositif relatif aux instruments financiers demeure mal connu, alors même que l'obligation de gestion sans droit de regard existe depuis 2013 pour les membres du Gouvernement. Si, par principe, les mesures de gestion sans droit de regard (mandat de gestion confié à un établissement agréé pour offrir ce service ou conclusion d'une convention de gestion déléguée à un tiers, par exemple) doivent être adoptées sans délai par toute personne nommée dans des fonctions gouvernementales, la mise en place effective de telles mesures a nécessité, dans la majorité des cas, un travail d'accompagnement de la Haute Autorité auprès des intéressés.

Les difficultés pratiques de mise en œuvre des mesures de gestion sans droit de regard, telles qu'elles sont prévues par les textes règlementaires, ainsi que leur complexité, expliquent en partie cette situation.

La Haute Autorité a déjà détaillé ces difficultés dans ses précédents rapports d'activité[31]. Une plus large harmonisation des dispositifs existants concernant la gestion des instruments financiers paraît souhaitable, qu'ils soient détenus par les responsables publics relevant de la loi du 11 octobre 2013, les agents publics exerçant des responsabilités en matière économique ou financière et dont le niveau hiérarchique ou la nature des fonctions le justifient, visés par le code général de la fonction publique, ou certains militaires, en application de l'article L. 4122-7 du code de la défense.

Le dispositif devrait être adapté pour plus de réalisme et d'efficacité dans les mesures susceptibles d'être imposées pour la gestion des instruments financiers.

31. Cf. rapport d'activité 2020 p. 105 et rapport d'activité 2021 p. 51

La Haute Autorité s'est efforcée d'appliquer ces nouvelles dispositions légales avec pragmatisme et pédagogie, s'attachant à en concilier la mise en œuvre avec le bon fonctionnement des collectivités. Après avoir adopté, en 2022, deux avis précisant sa doctrine sur l'application de ce nouveau régime, la Haute Autorité a publié une communication sur son site Internet. On y trouve un résumé des positions qu'elle a adoptées, les deux délibérations *in extenso* et un tableau récapitulatif[32].

Enfin, le contrôle des déclarations d'intérêts a conduit à détecter à huit reprises des situations susceptibles de constituer le délit de prise illégale d'intérêts des articles 432-12 (commis au cours des fonctions) et 432-13 (commis à l'issue des fonctions) du code pénal, soit un chiffre stable par rapport à l'année 2021. Un contrôle s'est également soldé par une transmission au parquet pour des faits susceptibles de constituer l'infraction de concussion.

PROPOSITION

Instaurer pour les membres du Gouvernement, par l'adoption d'une circulaire de la Première ministre, une obligation de transmettre à la Haute Autorité un questionnaire de prévention des conflits d'intérêts, dans un délai d'une semaine suivant la nomination.

Le contrôle des déclarations des membres du Gouvernement

L'élection du Président de la République en avril 2022 a été suivie d'un changement de Gouvernement, qui a été remanié après les élections législatives du mois de juin.

Tous les membres de ces Gouvernements étaient tenus de déposer des déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts auprès de la Haute Autorité, qu'ils aient été ou non reconduits. Des déclarations modificatives ont également été déposées en cours d'année, soit à l'initiative des intéressés à la suite de modifications substantielles de leur patrimoine ou de leurs intérêts, soit à la demande de la Haute Autorité.

La Haute Autorité relève que la procédure de dépôt d'une déclaration d'intérêts dans un délai de deux mois n'est pas pleinement satisfaisante au regard des risques de conflit d'intérêts qui peuvent se manifester durant les premières semaines d'exercice des fonctions et sont, en l'absence de toute mesure de prévention, susceptibles de nuire à l'action gouvernementale.

Elle observe également que, lorsqu'ils ont pris l'initiative de se rapprocher d'elle dès les premiers jours suivant leur prise de fonction, certains membres du Gouvernement ont pu identifier plus rapidement les situations à risques, déposer leur déclaration dans un délai plus court et adopter de leur propre initiative des mesures de déport.

L'instauration d'un échange systématique avec la Haute Autorité dès la prise de fonction, permettrait non seulement d'identifier le plus tôt possible d'éventuels conflits d'intérêts et de sécuriser l'action publique en adoptant les mesures de prévention adéquate, mais également d'améliorer la qualité des déclarations initiales déposées par les membres du Gouvernement, raccourcissant d'autant les délais de contrôle des déclarations. Cet échange pourrait se faire à partir d'une grille concise de questions, définie après avis de la Haute Autorité, qui structurerait la réflexion déontologique

32. Ces deux avis (délibération n° 2022-150 du 3 mai 2022 et délibération n° 2022-465 du 29 novembre 2022) sont disponibles sur le site Internet de la Haute Autorité : hatvp.fr/consulter-les-deliberations-et-avis/

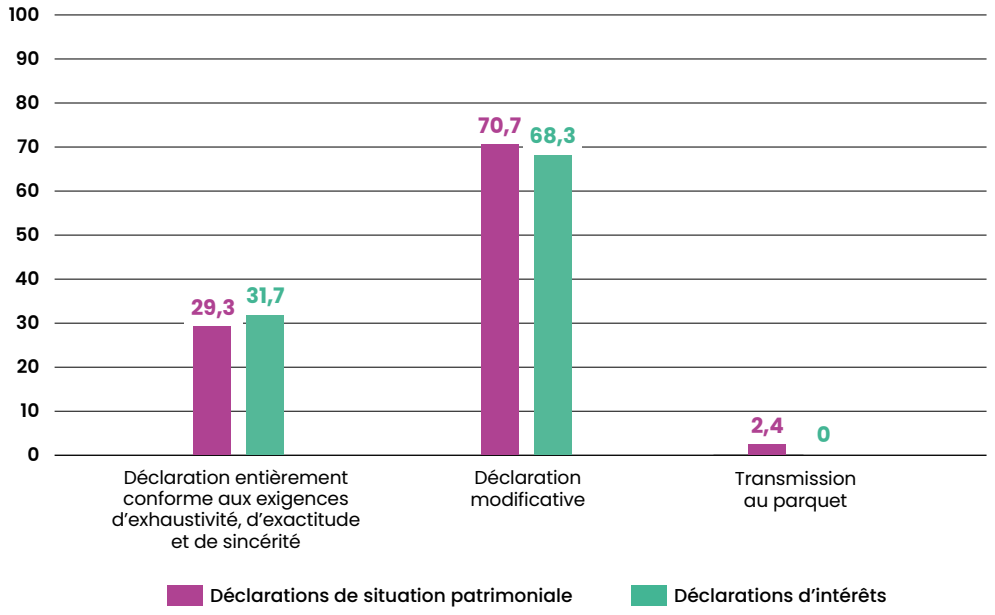
LA VÉRIFICATION DE LA SITUATION FISCALE DES MEMBRES DU GOUVERNEMENT

Les membres du Gouvernement de Mme Borne ont fait l'objet d'une vérification de leur situation fiscale à compter de leur nomination, conformément à l'article 9 de loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013. Ces vérifications sont effectuées par la direction générale des finances publiques, sous le contrôle de la Haute Autorité.

Cette procédure vise notamment à s'assurer que les ministres sont bien à jour du paiement de leurs impôts. En cours de vérification, l'administration fiscale informe la Haute Autorité des investigations mises en œuvre et cette dernière peut également demander des informations ou mesures complémentaires. Au terme de la procédure, l'administration fiscale informe la Haute Autorité de ses conclusions et, le cas échéant, des suites qu'elle entend donner.

autour de quelques axes majeurs – quels conflits d'intérêts potentiels avec les fonctions précédentes, avec l'activité professionnelle du conjoint… – avant que la déclaration d'intérêts ne soit déposée dans un second temps et ne précise l'ensemble des informations nécessaires à un contrôle approfondi. Une telle procédure permettrait de renforcer l'accompagnement déontologique réalisé par le secrétariat général du Gouvernement.

Suites données au contrôle des déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts des membres du Gouvernement de Mme Borne (en %)



En 2022, la Haute Autorité a contrôlé 221 déclarations de membres des Gouvernements de M. Castex et de Mme Borne – soit 113 déclarations d'intérêts et 108 déclarations de situation patrimoniale. Les données présentées ci-contre concernent uniquement les 41 membres de l'actuel Gouvernement de Mme Borne.

Ce contrôle n'est pas clôturé à la date de la finalisation du présent rapport. Au regard de l'importance des responsabilités des membres du Gouvernement et de l'intérêt suscité par leurs déclarations, la Haute Autorité a réalisé un contrôle extrêmement approfondi, manifestant une grande exigence quant à la qualité des informations publiées. Cette orientation explique le nombre des demandes de déclarations modificatives, qui ont porté sur des manquements le plus souvent mineurs et visé dans certains cas à corriger des erreurs matérielles afin de permettre une meilleure lisibilité des déclarations (par exemple, l'indication d'un revenu net plutôt qu'un revenu brut).

Une seule déclaration a fait l'objet d'une transmission au parquet, s'agissant de faits susceptibles de constituer une évaluation mensongère du patrimoine et une fraude fiscale.

Par ailleurs, l'intervention de la Haute Autorité a permis d'identifier et de prévenir plusieurs situations de risque de conflit d'intérêts.

Formation du Gouvernement

En application de l'article 8-1 de la loi du 11 octobre 2013, le Président de la République peut notamment demander au président de la Haute Autorité si les personnes dont la nomination au Gouvernement est envisagée se trouveraient en situation de conflit d'intérêts, ainsi que les mesures qui permettraient de prévenir ou faire cesser ce conflit d'intérêts.

Dépôt des déclarations

Une fois le Gouvernement nommé, ses membres ont deux mois pour déposer leurs déclarations. Durant cette période, des échanges ont lieu avec les membres du Gouvernement ainsi qu'avec le secrétariat général du Gouvernement (SGG), afin de préciser les informations renseignées et d'identifier le plus efficacement possible les situations susceptibles de constituer un conflit d'intérêts. Les membres du Gouvernement peuvent, dès ce stade, prendre des mesures de déport, ce qui résulte parfois des échanges préliminaires avec la Haute Autorité.

Contrôle des déclarations

La Haute Autorité s'assure du caractère exhaustif, exact et sincère des déclarations et, à partir de son contrôle, identifie les situations de risque de conflit d'intérêts et les mesures qui pourraient permettre de les éviter ou de les faire cesser. En 2022, la Haute Autorité a demandé des mesures de prévention à 12 membres du Gouvernement.

Durant l'exercice des fonctions

Aux mesures préventives demandées par la Haute Autorité à l'issue de son contrôle initial peuvent s'en ajouter d'autres, prises à l'initiative de l'intéressé ou à la demande de la Haute Autorité lorsque des éléments nouveaux, résultant d'une évolution des intérêts de l'intéressé, le justifient.

Dans chaque cas, la Première ministre a adopté un décret de déport dessaisissant le membre du Gouvernement des attributions dont l'exercice pouvait le placer en situation de conflit d'intérêts. Les attributions correspondantes sont alors exercées, pour les ministres de plein exercice, par la Première ministre elle-même et, pour les membres du Gouvernement placés auprès d'un ministre, par ce dernier.

Ces décrets sont recensés dans un « *Registre de prévention des conflits d'intérêts* » en libre accès[33].

33. gouvernement.fr/registre-de-prevention-des-conflits-d-interets

5 La publication des déclarations de patrimoine et d'intérêts

En application de la loi, la Haute Autorité rend publiques certaines des déclarations qu'elle reçoit et contrôle, selon des modalités qui diffèrent en fonction des personnes concernées.

Les déclarations rendues publiques en 2022

Une fois contrôlées, certaines déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts doivent être rendues publiques, dans les conditions fixées par la loi : elles peuvent être mises en ligne sur le site Internet de la Haute Autorité ou mises à disposition du public en préfecture.

120 déclarations de situation patrimoniale mises en ligne sur le site Internet de la Haute Autorité

LA PUBLICATION DES DÉCLARATIONS DES CANDIDATS À L'ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE

En 2022, la Haute Autorité a exercé pour la deuxième fois ses compétences à l'égard des candidats à l'élection présidentielle.

Elle a procédé à la publication, sur son site Internet, des déclarations de situation patrimoniale et des déclarations d'intérêts et d'activités[34] des candidats au scrutin. Ces déclarations, qui font partie intégrante des formalités constitutives de l'acte de candidature, sont déposées auprès du Conseil constitutionnel puis transmises à la Haute Autorité, qui en assure la publication. Conformément à la loi, elles ne sont soumises à aucun contrôle. Des supports pédagogiques spécifiques ont été mis à disposition des candidats afin de s'assurer que les déclarations soient dûment complétées et des échanges réguliers avec le Conseil constitutionnel, en amont et durant la période de dépôt des déclarations, ont permis d'assurer la fluidité de la procédure.

À l'issue du premier tour, seules les déclarations des candidats qualifiés pour le second tour sont maintenues en ligne ; puis, une fois passée la proclamation officielle des résultats définitifs de l'élection par le Conseil constitutionnel, seules les déclarations du candidat élu Président de la République demeurent publiques.

Signe de l'intérêt porté par les citoyens à ce processus, la publication des déclarations a représenté l'un des pics annuels de consultation du site Internet de la Haute Autorité[35], la page d'information correspondante ayant même été la plus consultée en 2022.

En 2021, la Haute Autorité avait exercé pour la première fois ses nouvelles compétences en matière de contrôle de la variation de la situation patrimoniale du Président de la République à l'issue de son mandat[36]. Celui-ci a déposé auprès de la Haute Autorité une déclaration de situation patrimoniale de fin de mandat et, conformément aux dispositions applicables, la Haute Autorité a publié cette déclaration au *Journal officiel* en l'assortissant d'un avis portant sur la variation de la situation patrimoniale du Président de la République au cours de son mandat.

---

34. Lors de la précédente élection présidentielle, les candidats ne déposaient auprès du Conseil constitutionnel qu'une déclaration de situation patrimoniale. La loi organique n° 2017-1338 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique a ajouté l'obligation de déposer une déclaration d'intérêts et d'activités, rendue publique dans les mêmes conditions.
35. Cf. p. 38
36. Cf. rapport d'activité de la Haute Autorité 2021, p. 55

Responsable public	Déclaration de situation patrimoniale	Déclaration d'intérêts
Membres du Gouvernement	Sur le site Internet de la Haute Autorité	
Députés et sénateurs	En préfecture	Sur le site Internet de la Haute Autorité
Représentants français au Parlement européen		
Exécutifs locaux	Non publiques	Sur le site Internet de la Haute Autorité
Membres du collège de la Haute Autorité	Sur le site Internet de la Haute Autorité	
Autres déclarants	Non publiques	

Au total en 2022, 4 558 déclarations ont été rendues publiques sur le site Internet de la Haute Autorité ou sont consultables en préfecture, soit 1 227 déclarations de situation patrimoniale, dont 120 sur le site Internet de la Haute Autorité, et 3 331 déclarations d'intérêts.

Les déclarations disponibles sur le site Internet de la Haute Autorité ont donné lieu à plus d'un million de consultations. En parallèle, 18 demandes de consultation ont été adressées aux préfectures, portant sur 113 déclarations de patrimoine établies par 41 parlementaires[37].

37. Un parlementaire peut en effet déposer plusieurs déclarations de situation patrimoniale – initiale, modificative ou de fin de mandat – et une demande de consultation peut porter sur plusieurs déclarations.

HORIZON 2023

LA PUBLICATION DES DÉCLARATIONS DES DÉPUTÉS

Les députés nouvellement élus en juin 2022 avaient jusqu'au 22 août pour déposer leurs déclarations auprès de la Haute Autorité. Celles-ci ont été contrôlées puis rendues publiques le 15 février 2023. En application de la loi, leurs déclarations d'intérêts et d'activités sont mises en lignes sur le site Internet de la Haute Autorité, tandis que leurs déclarations de situation patrimoniale sont mises à disposition des citoyens en préfecture, pour consultation[38].

38. hatvp.fr/presse/publication-et-bilan-des-declarations-des-deputes-de-la-xvie-legislature/

Vers une transparence mieux comprise ?

Conçue comme un instrument au service de la confiance des citoyens, la transparence, matérialisée par la publication de certaines déclarations, permet de fournir aux citoyens une assurance raisonnable de la probité des plus hauts responsables publics.

La Haute Autorité relève que le contenu des déclarations, organisé selon des rubriques fixées par la loi elle-même et que la Haute Autorité ne peut faire évoluer de sa propre initiative, suscite régulièrement des incompréhensions. Celles-ci proviennent aussi bien des citoyens que des responsables publics qui doivent les établir, comme en témoigne le taux toujours important de demandes de déclarations modificatives, en dépit de la mise à disposition d'une assistance continue.

Près de dix années après la mise en œuvre de la loi du 11 octobre 2013, une réflexion pourrait être engagée pour faire évoluer le contenu même de ces déclarations, de façon à déterminer les rubriques susceptibles de traduire le plus fidèlement et le plus simplement possible la situation patrimoniale et les intérêts des responsables publics.

3 CONTRÔLER LES MOBILITÉS PROFESSIONNELLES ENTRE LES SECTEURS PUBLIC ET PRIVÉ POUR PRÉVENIR LES RISQUES D'ORDRE DÉONTOLOGIQUE ET PÉNAL

1 – Une forte hausse des contrôles déontologiques des mobilités en 2022
page 76

2 – Le bilan des contrôles : des avis de compatibilité avec réserves en augmentation
page 80

3 – Des procédures de contrôle consolidées
page 86

4 – L'enjeu du suivi des défauts de saisine et du respect des avis
page 91

CONTRÔLER LES MOBILITÉS PROFESSIONNELLES ENTRE LES SECTEURS PUBLIC ET PRIVÉ POUR PRÉVENIR LES RISQUES D'ORDRE DÉONTOLOGIQUE ET PÉNAL

QUI EST CONCERNÉ ?

15 000

agents et responsables publics concernés exerçant les emplois et fonctions les plus exposés

QUELS DÉLAIS ?

Délai de traitement de **quinze jours** pour les contrôles préalables à la nomination

Délai de traitement de **deux mois** pour les cumuls d'activités pour création ou reprise d'entreprise et pour les mobilités vers le secteur privé

QUELS CONTRÔLES ?

– Contrôle préalable à la nomination dans les fonctions publiques si une activité dans le secteur privé a été exercée au cours des trois années précédant la nomination

– Contrôle de la mobilité vers le secteur privé

– Contrôle du cumul d'activités pour **création ou reprise d'entreprise**

COMMENT ?

La **saisine préalable obligatoire** de la Haute Autorité pour les emplois et fonctions publics les plus exposés

La **saisine préalable de l'autorité hiérarchique,** puis du **référent déontologue en cas de doute sérieux** sur la compatibilité du projet, pour les autres agents publics, la Haute Autorité pouvant être saisie en dernier ressort si ce doute n'est pas levé

DANS QUELS OBJECTIFS ?

– Prévenir les risques d'ordre déontologique et pénal associés aux mobilités entre les secteurs public et privé

– Garantir l'impartialité et l'indépendance de l'action de l'administration

CADRE JURIDIQUE DU CONTRÔLE DES MOBILITÉS VERS LE SECTEUR PRIVÉ

Le contrôle des mobilités vers le secteur privé obéit à deux régimes distincts. La loi du 11 octobre 2013 organise le contrôle pour certains responsables publics quand le code général de la fonction publique s'applique à tous les agents publics, hormis ceux qui relèvent de la loi de 2013.

Le contrôle de la mobilité vers le secteur privé de certains hauts responsables publics

Depuis 2013, la Haute Autorité contrôle, en application de l'article 23 de la loi du 11 octobre 2013, la mobilité vers le secteur privé des membres du Gouvernement, des membres d'une autorité administrative ou publique indépendante et des chefs d'exécutif local[39].

Pendant trois ans à compter de la fin des fonctions publiques, ces responsables publics doivent saisir la Haute Autorité avant de pouvoir exercer une activité libérale ou rémunérée au sein d'une entreprise ou d'un établissement ou groupement d'intérêt public dont l'activité a un caractère industriel et commercial.

En 2022, 39 saisines ont été reçues à ce titre et 31 avis rendus[40].

Le contrôle de la mobilité des agents publics entre les secteurs public et privé

Le contrôle de la mobilité des agents publics vers le secteur privé est régi par les articles L. 124-4 et suivants du code général de la fonction publique[41].

Le contrôle préalable à la nomination à certains emplois publics est prévu aux articles L. 124-8 et suivants de ce code[42].

Enfin, le dispositif du temps partiel pour création ou reprise d'entreprise est défini à l'article L. 123-8[43].

Depuis la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, l'architecture des contrôles des mobilités des agents publics repose sur un principe de subsidiarité, avec deux procédures distinctes :

— une procédure de droit commun pour tous les agents publics, avec une saisine subsidiaire de la Haute Autorité en cas de doute sérieux de l'autorité hiérarchique que n'aurait pu lever le référent déontologue ;

— une saisine préalable obligatoire de la Haute Autorité pour certains emplois stratégiques.

En 2022, 600 saisines portant sur des agents publics ont été reçues et 550 avis rendus.

L'harmonisation des régimes de contrôle devient indispensable, comme l'a déjà souligné la Haute Autorité dans son rapport d'activité 2021. La définition des activités privées entrant dans le champ du contrôle et des sanctions encourues en cas de non-respect de l'avis de la Haute Autorité et, pour les agents publics, la décision de l'autorité hiérarchique, gagneraient à être harmonisées.

De même, la durée d'un avis d'incompatibilité (trois ans à compter de la fin des fonctions pour les responsables publics de la loi de 2013, contre une durée adaptée au regard du dernier acte accompli pour les agents publics du code général de la fonction publique, lorsque l'incompatibilité résulte d'un risque pénal) mériterait d'être harmonisée.

Cela permettrait à la fois d'assurer la lisibilité des dispositifs et de renforcer la sécurité juridique des personnes assujetties à l'un ou l'autre de ces contrôles, et parfois aux deux.

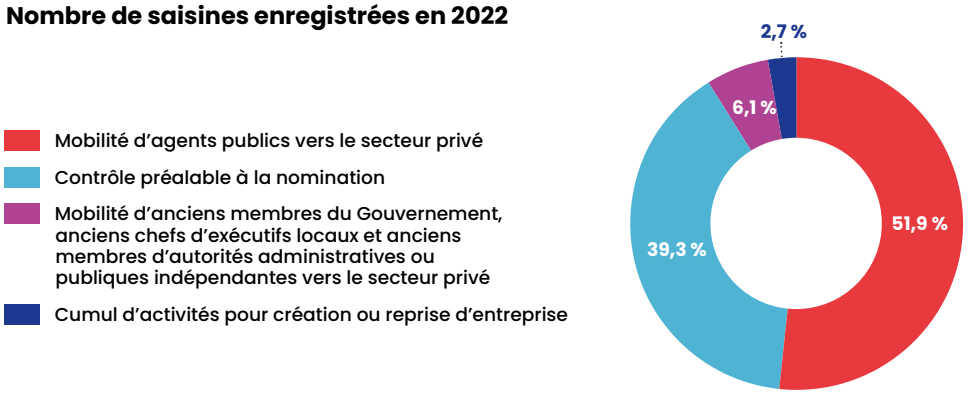
---

39. Ces fonctions sont énumérées au 2° du I de l'article 11 de la loi du 11 octobre 2013.
40. Cf. annexe 7 p. 137 L'écart entre le nombre de saisines et le nombre d'avis rendus s'explique à la fois par des retraits de saisines et par des saisines reçues en fin d'année 2022 et traitées en 2023.
41. Cf. annexe 6 p. 136
42. Cf. annexe 4 p. 133
43. Cf. annexe 5 p. 134

1 Une forte hausse des contrôles déontologiques des mobilités en 2022

L'année 2022 a été marquée par un nombre de saisines exceptionnel, près de deux fois supérieur à 2021, en raison d'une année politique riche. La Haute Autorité s'est toutefois organisée pour traiter l'ensemble de ces saisines dans des délais raisonnables.

Nombre de saisines enregistrées en 2022



639

saisines en 2022
(tous contrôles déontologiques confondus),
+ 93 % par rapport à 2021

581

avis rendus*

* L'écart s'explique à la fois par des retraits de saisines et par des saisines reçues en fin d'année et traitées l'année suivante.

Des saisines en forte hausse en raison d'une actualité politique riche

Le contrôle des mobilités entre les secteurs public et privé réalisé par la Haute Autorité dépend fortement du calendrier politique et électoral national.

En effet, d'une part, les membres du Gouvernement figurent parmi les responsables publics devant faire l'objet d'un contrôle de la Haute Autorité lorsqu'ils rejoignent le secteur privé. D'autre part, s'agissant des agents publics, les collaborateurs du Président de la République et les membres des cabinets ministériels relèvent des emplois nécessitant une saisine préalable obligatoire de la Haute Autorité, aussi bien lorsqu'ils viennent du secteur privé que lorsqu'ils quittent leurs fonctions pour le rejoindre.

La nomination du nouveau Gouvernement intervenu en mai 2022 et le remaniement du mois de juillet ont conduit à ce que la Haute Autorité soit fortement sollicitée : 289 saisines, soit 45 % des saisines reçues en 2022, ont été concentrées sur les mois de mai, juin et juillet.

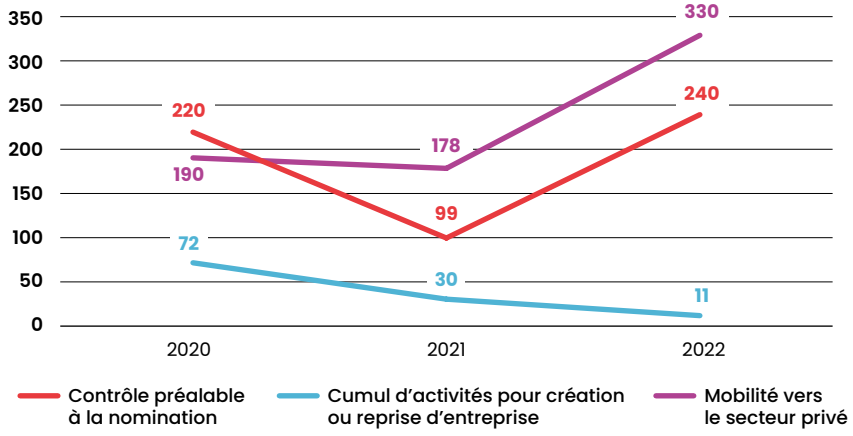
Ces échéances, bien anticipées en interne, ont fortement mobilisé le collège et les services de la Haute Autorité.

Celle-ci a veillé à sensibiliser en amont les différentes parties prenantes sur les procédures de contrôle, afin de réduire les risques de défaut de saisine, comme de saisine inutile, et d'améliorer

45 %

des saisines pour des projets de mobilités public-privé ont eu lieu **entre mai et juillet 2022**

Nombre d'avis rendus concernant les contrôles déontologiques des responsables et agents publics depuis 2020



la qualité des dossiers reçus, pour en permettre un traitement rapide :

— une session d'information a été organisée sous forme de webinaire, en septembre 2021, à destination des collaborateurs du Président de la République et des membres des cabinets ministériels ;

— une réunion de travail s'est tenue en mars 2022 avec les bureaux des cabinets des ministères, complétée par la diffusion d'outils pédagogiques ;

— des échanges réguliers ont été organisés avec le secrétariat général du Gouvernement et les bureaux des cabinets.

Des moyens supplémentaires ont en outre été déployés et des dispositifs exceptionnels d'organisation du service mis en œuvre (astreintes, sollicitation de rapporteurs extérieurs, formation d'agents supplémentaires de la Haute Autorité pour le traitement des saisines).

Sur ces 289 saisines reçues en trois mois, 180 concernaient des contrôles préalables à la nomination. Le traitement de ces dossiers devant respecter un délai de 15 jours, un tel nombre de saisines sur une période aussi courte a constitué une contrainte particulièrement forte pour le collège et les services de la Haute Autorité.

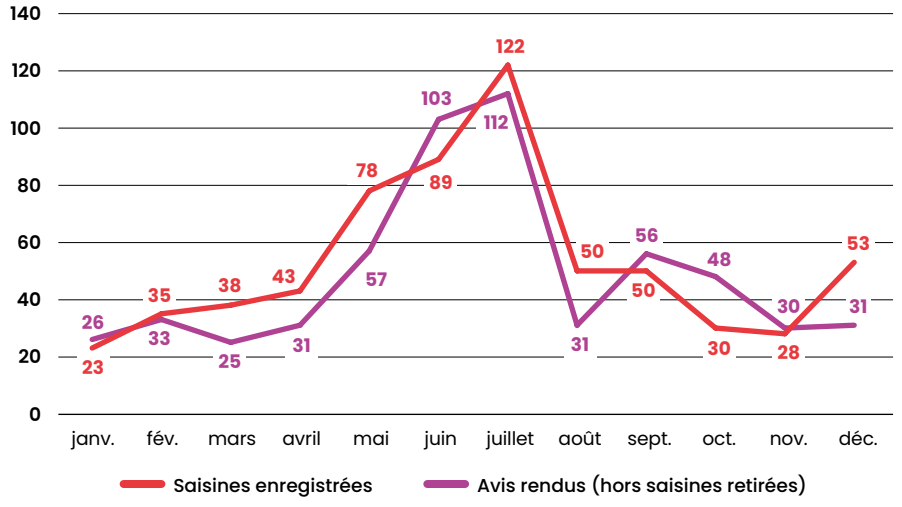
Au total, 251 saisines préalables à la nomination ont été reçues en 2022, soit une hausse de 141 % par rapport à 2021. La majorité de ces saisines concernaient des conseillers ministériels (*cf. encadré p. 94*).

La même actualité politique a conduit à une augmentation significative du nombre de saisines relatives à des projets de mobilité vers le secteur privé : 371 saisines en 2022, soit près du double de 2021.

Le maintien de délais de traitement raisonnables malgré l'afflux des saisines[44]

Malgré l'afflux des saisines, la Haute Autorité n'a, pas plus que les années précédentes, rendu d'avis tacite en 2022. Si un avis tacite de compatibilité simple permet d'aboutir au

Nombre de saisines sur des projets de mobilité entre les secteurs public et privé enregistrées et d'avis rendus par mois en 2022
(tous types de mobilités confondus)



44. Pour rappel, le délai légal de traitement des dossiers est de quinze jours pour le contrôle préalable à la nomination et de deux mois pour les contrôles du cumul d'activités pour création ou reprise d'entreprise et de la mobilité vers le secteur privé.

371

saisines pour des projets de mobilité vers le secteur privé (**+89,2%** par rapport à 2021)

330

avis rendus*

* L'écart s'explique à la fois par des retraits de saisines et par des saisines reçues en fin d'année et traitées l'année suivante.

même résultat pour un responsable public, la Haute Autorité considère que seuls les avis exprès permettent de garantir la sécurité juridique des personnes concernées, des administrations et des entreprises, dès lors qu'elles peuvent s'en prévaloir plus facilement, le cas échéant.

Les délais de traitement des dossiers par la Haute Autorité, très en deçà des délais légaux, ont permis aux cabinets ministériels de se constituer rapidement. Le délai de traitement moyen des avis préalables à la nomination s'est établi à 7 jours, soit un jour de moins qu'en 2021 et 8 jours de moins que le délai légal de 15 jours.

Les agents souhaitant rejoindre le secteur privé ont pu mettre en œuvre leur projet dans des délais également satisfaisants. En effet, les avis relatifs à la mobilité vers le secteur privé ont été traités en moyenne en 40 jours. Ce délai, sensiblement inférieur au délai de deux mois prévu par les textes, est toutefois plus élevé qu'en 2021 (29,7 jours), en raison de la charge de travail observée en 2022.

Ces délais particulièrement contenus résultent d'une forte mobilisation du collège et des services de la Haute Autorité et d'une bonne anticipation des échéances électorales.

D'une façon plus générale, les délais de traitement varient en fonction de diverses données : la qualité et la précision du dossier de saisine initial, la nécessité ou non de demander des éléments complémentaires à l'administration et/ou à l'agent, la complexité ou non du dossier, l'intensité des recherches et investigations en sources ouvertes et à partir des données détenues par la Haute Autorité.

2 Le bilan des contrôles : des avis de compatibilité avec réserves en augmentation

Parmi les avis rendus en matière de contrôle des mobilités entre les secteurs public et privé, la Haute Autorité relève trois lignes de force :

— **toutes mobilités confondues, les avis de compatibilité avec réserves représentent 69 % des avis** rendus (hors avis d'irrecevabilité et d'incompétence) ;

— **s'agissant des mobilités de responsables et agents publics vers le secteur privé, près de 80 % des avis sont des avis de compatibilité avec réserves ;**

— **les avis d'incompatibilité concernent principalement les mobilités vers le secteur privé (6,3 % des avis rendus)**, qui sont davantage de nature à compromettre l'indépendance et l'impartialité de l'administration, voire à présenter des risques de prise illégale d'intérêts. Ils sont adoptés lorsqu'aucune mesure de précaution n'est susceptible de présenter des garanties suffisantes pour la personne concernée et l'administration ou lorsque le risque pénal est avéré.

En 2022, pour l'ensemble des contrôles déontologiques des mobilités entre les secteurs public et privé (hors avis d'irrecevabilité et d'incompétence), 96,2 % des avis rendus sont des avis de compatibilité, dont plus des deux tiers assortis de réserves.

69 % DES AVIS DE COMPATIBILITÉ S'ACCOMPAGNENT DE RÉSERVES, POURQUOI ?

Cette part d'avis de compatibilité avec réserves, en hausse, illustre la recherche permanente par la Haute Autorité d'un équilibre entre différents intérêts à concilier. Elle mesure d'abord la nécessité de permettre des passages entre les secteurs public et privé, afin que le secteur public puisse attirer des profils compétents pour exercer des fonctions publiques et que les agents publics puissent enrichir leurs parcours. Elle veille en parallèle à défendre les intérêts de l'administration et l'impartialité de l'action publique et, enfin, elle s'assure de protéger les responsables et agents publics contre les risques de nature pénale et déontologique pouvant résulter de leurs projets. C'est pourquoi la Haute Autorité émet le plus souvent des avis de compatibilité assortis de réserves visant à prévenir ces risques.

LE CONTRÔLE DES MOBILITÉS ENTRE LE SECTEUR PUBLIC ET PRIVÉ EN 2022

(hors avis d'irrecevabilité et d'incompétence)

- **Le contrôle préalable à la nomination**
- **Le contrôle du cumul d'activités pour création ou reprise d'entreprise**
- **Le contrôle de la mobilité vers le secteur privé**

96,2 %
d'avis de compatibilité

69 %
d'avis
de compatibilité
avec réserves

581
avis rendus

27,2 %
d'avis de
compatibilité
simple

3,8 %
d'avis
d'incompatibilité

Le contrôle préalable à la nomination

- 54,2 % d'avis de compatibilité avec réserves (128)
- 45,8 % d'avis de compatibilité simple (108)

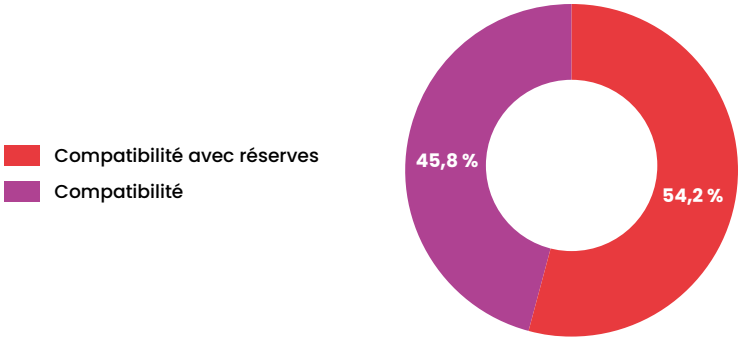
Le contrôle du cumul d'activités pour création ou reprise d'entreprise

- 80 % d'avis de compatibilité avec réserves (4)
- 20 % d'avis d'incompatibilité (1)

Le contrôle de la mobilité vers le secteur privé

- **79,9 % d'avis de compatibilité avec réserves** (254)
- 13,8 % d'avis de compatibilité simple (44)
- **6,3 % d'avis d'incompatibilité** (20)

Sens des avis déontologiques rendus par la Haute Autorité sur les contrôles préalables à la nomination (hors avis d'irrecevabilité et d'incompétence)



Les avis de compatibilité avec réserves dans le contrôle préalable à la nomination

Dans le cadre du contrôle préalable à la nomination, la Haute Autorité n'a rendu aucun avis d'incompatibilité en 2022.

En effet, l'exercice antérieur d'une activité professionnelle dans le secteur privé n'est, par principe, pas susceptible d'empêcher l'exercice de fonctions publiques.

Il convient toutefois de prendre les mesures nécessaires pour que la personne recrutée ne soit pas en situation de connaître des activités de son ancien employeur, afin de garantir l'impartialité de l'action publique.

Pour cela, la Haute Autorité émet des réserves (cf. encadré). De telles mesures ne sont pas nécessaires lorsque les fonctions publiques qu'occupera l'intéressé ne le mettront pas en situation de connaître des activités de son ancien employeur. S'agissant en particulier des collaborateurs du Président de la République et des conseillers ministériels, sur lesquels ont porté l'essentiel des avis rendus en 2022, se présente souvent le cas de personnes ayant, avant d'entrer en cabinet, exercé une activité professionnelle dans un parti politique. Une telle activité, qui est logiquement prolongée par

LES RÉSERVES FORMULÉES PAR LA HAUTE AUTORITÉ DANS DES AVIS DE CONTRÔLE PRÉALABLE À LA NOMINATION

54,2 % des avis de contrôle préalable à la nomination rendus en 2022 étaient assortis de réserves. Ces réserves sont adaptées à chaque situation et proportionnées aux risques, des situations particulières pouvant justifier des réserves différentes.

Ainsi, par exemple, les réserves habituellement émises par la Haute Autorité imposent à l'intéressé, pour une durée de trois ans à compter de la cessation de l'activité privée lucrative à laquelle elles se rapportent, de se déporter de toute discussion et de toute décision portant sur l'entité dans laquelle il exerçait cette

activité ou sur le groupe dont elle relève. Concernant les rendez-vous et échanges organisés avec cette entité, il s'agit de se déporter ou de se faire accompagner systématiquement.

Il convient de relever que le contrôle préalable à la nomination ne couvre pas l'ensemble des risques de conflits d'intérêts auxquels un agent public est susceptible d'être confronté, puisque seules les activités privées lucratives exercées au cours des trois années précédentes sont prises en considération.

Un contrôle complémentaire sera réalisé à partir de la déclaration d'intérêts que l'intéressé devra déposer dans les deux mois suivant sa nomination, **permettant de détecter d'autres risques de conflits d'intérêts et de justifier de mesures de déport supplémentaires.**

une entrée en cabinet, ne crée pas de risque particulier sur le plan déontologique ou pénal.

Les avis de compatibilité avec réserves dans le contrôle des mobilités vers le secteur privé

S'agissant des mobilités vers le secteur privé, la grande majorité des avis rendus en 2022 ont été assortis de réserves (254 avis sur 318).

Ces réserves visent principalement à s'assurer que l'activité exercée par l'ancien responsable ou agent public ne met pas en cause l'indépendance de son ancienne administration, notamment en limitant sa possibilité d'entreprendre des démarches auprès des pouvoirs publics. Lorsque le responsable ou l'agent public envisage de créer une entreprise, par exemple pour réaliser des prestations de conseil, des réserves supplémentaires sont prévues pour prévenir tant le risque pénal de prise illégale d'intérêts (article 432-13 du code pénal) que les risques déontologiques. L'intéressé peut alors se voir interdire de travailler pour certaines entreprises et administrations.

De nombreux exemples d'avis de compatibilité avec réserves, concernant notamment d'anciens membres du Gouvernement et de cabinets ministériels, mais aussi certains hauts fonctionnaires, peuvent être consultés sur le site Internet de la Haute Autorité[45].

79,9 %
des avis pour mobilité vers le secteur privé **en 2022** étaient **assortis de réserves**

Les réserves formulées dans les avis portant sur la mobilité des anciens membres du Gouvernement vers le secteur privé

En 2022, sur les 39 saisines reçues par la Haute Autorité dans le cadre du contrôle de la mobilité vers le secteur privé de responsables publics, réalisé sur le fondement de l'article 23 de loi du 11 octobre 2013, 90 % provenaient d'anciens membres du Gouvernement. Dans près d'un tiers des cas, le projet consistait à créer une société de conseil.

45. hatvp.fr/consulter-les-deliberations-et-avis/?type=reconversion-professionelle#rechercher

EXEMPLES DE RÉSERVES USUELLEMENT FORMULÉES PAR LA HAUTE AUTORITÉ DANS DES AVIS DE MOBILITÉ VERS LE SECTEUR PRIVÉ

Pour les directeurs généraux des services des collectivités

Ils doivent s'abstenir de toute démarche, y compris de représentation d'intérêts, auprès des élus et des agents de la collectivité ainsi que des établissements publics qui en relèvent.

En cas de création d'une entreprise, ils ont également l'interdiction de réaliser des prestations pour le compte de la collectivité et des établissements publics qui en relèvent. Ils ne peuvent davantage prendre pour clientes les entreprises qu'ils ont contrôlées dans le cadre de leurs fonctions publiques, celles avec lesquelles ils ont conclu des contrats ou encore celles à l'égard desquelles ils ont rendu des avis dans le cadre de la conclusion d'un contrat ou de la réalisation de toute opération.

Pour les membres du Conseil d'État et les magistrats administratifs (articles L. 131-7 et L. 231-4-4 du code de justice administrative)

Dans l'hypothèse où ces derniers souhaitent exercer l'activité d'avocat, ils doivent s'abstenir de :
— représenter ou conseiller toute personne ayant été partie dans une affaire sur laquelle ils se sont prononcés dans les trois années précédentes ;
— présenter des requêtes ou mémoires ou paraître à l'audience devant le Conseil d'État ou la juridiction à laquelle ils appartenaient ;
— réaliser toute autre démarche auprès du Conseil d'État ou de leur ancienne juridiction.

Dans ce cadre, afin de prévenir les risques d'ordre pénal et déontologique, les intéressés doivent s'abstenir, dans le cadre de leurs activités professionnelles :

— de prendre une participation par travail, conseil ou capital dans toute entreprise privée à l'égard de laquelle ils auraient accompli, au cours de trois années précédant la prise de participation envisagée, dans le cadre de leurs fonctions publiques, un des actes relevant de l'article 432-13 du code pénal, ou qui auraient avec une telle entreprise l'un des liens mentionnés au deuxième alinéa du même article ;

— de réaliser toute prestation, de quelque nature que ce soit, pour le compte des services sur lesquels ils avaient autorité ou dont ils disposaient ;

— d'accomplir toute démarche, y compris de représentation d'intérêts, auprès de ces services ;

— d'accomplir toute démarche, y compris de représentation d'intérêts, auprès, d'une part, des membres du Gouvernement en exercice qui l'étaient également lorsqu'ils étaient en fonction, et, d'autre part, des membres de leurs cabinets qui occupent encore des fonctions publiques ; cette réserve vaut, pour chacune des personnes qu'elle vise, jusqu'à l'expiration d'un délai de trois ans à compter de la cessation de la relation de travail entre les intéressés et la personne concernée.

Enfin, en règle générale, la Haute Autorité recommande aux anciens membres du Gouvernement créant une société de conseil de la saisir à nouveau avant de prendre pour client

6,3 %
d'avis d'incompatibilité
concernant des projets de mobilité vers le secteur privé

soit **20**
avis rendus

un organisme ou de prendre une participation dans une entreprise ayant des activités dans les secteurs dont ils avaient la charge, pendant une durée de trois ans suivant la cessation des fonctions.

Les avis d'incompatibilité dans le contrôle des mobilités vers le secteur privé

Au total, les mobilités vers le secteur privé ont donné lieu à 20 avis d'incompatibilité, soit 6,3 % des avis rendus sur ces projets.

La Haute Autorité s'attache à réaliser une appréciation *in concreto* des risques et veille à adopter des avis proportionnés et adaptés à chaque situation pour être au plus près des réalités tout en préservant l'intérêt public. Les avis d'incompatibilité ne sont prononcés que lorsque le risque de prise illégale d'intérêts est avéré ou lorsqu'aucune mesure ne paraît susceptible de neutraliser un risque substantiel d'ordre déontologique[46]. Les responsables et agents publics concernés sont systématiquement informés en amont de la possibilité que le collège rende un avis d'incompatibilité sur leur projet, dès que les services de la Haute Autorité ont identifié l'existence d'un risque pénal ou déontologique majeur que des réserves ne sauraient prévenir de façon satisfaisante.

EXEMPLE D'AVIS D'INCOMPATIBILITÉ RENDU PAR LA HAUTE AUTORITÉ EN 2022[48]

Un directeur général des services souhaitait rejoindre un groupe privé de gestion de cliniques, centres de soins et maisons de convalescence. Les informations portées à la connaissance de la Haute Autorité ont fait ressortir que les organes délibérants de la commune et de la métropole dont il était le directeur général des services s'étaient prononcés à plusieurs reprises sur l'implantation, sur leur territoire, d'un établissement de santé par ce groupe. Ces projets de délibération avaient été validés par la direction générale des services et la Haute Autorité a considéré que, plus généralement, l'intéressé avait nécessairement été amené à connaître de cette opération, compte tenu de l'importance qu'elle revêtait.

L'agent pouvait ainsi être regardé comme ayant, au cours des trois dernières années, proposé directement à l'autorité compétente des décisions relatives à une opération de l'entreprise qu'il souhaitait rejoindre ou comme ayant formulé des avis sur de telles décisions, au sens de l'article 432-13 du code pénal. Son projet de rejoindre ce groupe l'exposait donc à un risque pénal.

48. Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, délibération n° 2022-302 du 20 septembre 2022

La Haute Autorité a rendu publics deux avis d'incompatibilité concernant des anciens membres du Gouvernement, afin de faire connaître sa doctrine[47]. Un exemple d'avis d'incompatibilité concernant un agent public est exposé ci-contre.

46. Pour plus d'informations : Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, *Guide déontologique II. Contrôle et prévention des conflits d'intérêts*, 2021
47. Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, délibération n° 2022-123 du 5 avril 2022 et délibération n° 2022-135 du 19 avril 2022

3 Des procédures de contrôle consolidées

L'année 2022 est la deuxième année de plein exercice par la Haute Autorité de sa mission de contrôle des mobilités entre les secteurs public et privé des agents publics, qui entraîne un nombre de saisines sans commune mesure avec le nombre de saisines introduites par des responsables publics visés par l'article 23 de la loi du 11 octobre 2013.

Poursuivant un effort entrepris l'année précédente, la Haute Autorité a cherché en 2022 à consolider ses procédures de contrôle pour traiter plus efficacement les saisines reçues. À cet effet, les vérifications faites dès réception de la saisine se sont accrues, afin de s'assurer immédiatement que la saisine de la Haute Autorité était justifiée et le dossier complet (*cf. infra*).

La détection des cas d'incompétence et des saisines irrecevables

La Haute Autorité s'est attachée à identifier très tôt les saisines sur lesquelles elle n'avait pas lieu de statuer en raison de son incompétence.

Les contrôles préalables à la nomination et concernant la mobilité des agents publics vers le secteur privé s'appliquent respectivement avant la nomination ou après la cessation de fonctions en cas d'exercice d'une activité libérale ou d'une activité lucrative, salariée ou non, dans une entreprise privée, un organisme de droit privé ou toute entreprise ou tout organisme exerçant son activité dans un secteur concurrentiel conformément aux règles du droit privé.

Si l'activité professionnelle exercée au cours des trois dernières années (contrôle préalable à la nomination) ou dont l'exercice est envisagé (contrôle de la mobilité vers le secteur privé) ne répond pas à ces critères, la Haute Autorité est incompétente pour se prononcer et le contrôle n'a pas à être réalisé.

Lorsqu'il apparaît manifeste que l'activité en cause n'est pas une activité privée lucrative, par exemple parce qu'elle est réalisée pour une association et n'est pas rémunérée ou parce qu'elle est réalisée dans un établissement public qui, d'après une doctrine établie du collège de la Haute Autorité, n'exerce pas ses activités dans un secteur concurrentiel conformément aux règles du droit privé, les services de la Haute Autorité en informent l'administration qui, le plus souvent, retire alors sa saisine.

Ces premières vérifications permettent également d'identifier les saisines irrecevables. Il en va ainsi lorsque l'agent public concerné relève de la procédure de saisine subsidiaire et que l'autorité hiérarchique n'a pas consulté le référent déontologue.

Lorsque la saisine n'est pas recevable, un dialogue s'engage avec l'administration, qui, le plus souvent, décide de la retirer. L'administration est ainsi mise en mesure de « redresser » la procédure, en saisissant le référent déontologue puis, si le doute persiste, la Haute Autorité. Ce mode de fonctionnement est plus efficace, aussi bien pour l'administration et la Haute Autorité que pour l'agent, puisqu'il permet de raccourcir le délai de traitement des dossiers.

3,8 %
d'avis d'irrecevabilité ou d'incompétence sur les avis rendus en **2022**

LA CONSOLIDATION DE LA DOCTRINE DE LA HAUTE AUTORITÉ SUR LES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS EXERÇANT LEUR ACTIVITÉ DANS UN SECTEUR CONCURRENTIEL CONFORMÉMENT AUX RÈGLES DU DROIT PRIVÉ

Parfois, la question de la qualification de l'activité exercée et, partant, celle de la compétence de la Haute Autorité nécessitent une analyse approfondie qui donne lieu à une délibération du collège. Il en va notamment ainsi de la question de savoir si un établissement public exerce son activité dans un secteur concurrentiel conformément aux règles du droit privé. En 2022, la Haute Autorité a consolidé sa doctrine en la matière.

Un exemple d'avis d'incompétence rendu par la Haute Autorité en 2022 : le CEA[49]

Le Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA) ne peut être regardé comme un organisme ou une entreprise exerçant son activité dans un secteur concurrentiel conformément aux règles du droit privé. Dès lors, les activités professionnelles exercées en son sein ne constituent pas des activités lucratives dans une entreprise privée au sens de l'article L. 124-4 du code général de la fonction publique. La Haute Autorité est donc incompétente pour connaître du projet d'un agent public de rejoindre le CEA.

Établissement public à caractère scientifique, technique et industriel placé sous la tutelle conjointe des ministres chargés de l'énergie, de la recherche, de l'industrie et de la défense, le CEA exerce des missions d'intérêt général. Acteur important de la recherche et de l'innovation, il intervient au croisement de ses compétences nucléaires historiques, d'un socle de recherche fondamentale et d'une expertise en développements et transferts de technologies.

Il bénéficie à la fois de financements publics nationaux mais aussi de fonds publics issus d'appels à projets nationaux et européens. Si, dans le cadre de la recherche collaborative, qui vise à développer des technologies innovantes avant de les transférer vers l'industrie au stade de prototype, le CEA accomplit certaines de ses activités en partenariat avec des acteurs privés, ces activités, qui n'ont pas pour objet d'assurer une exploitation industrielle et commerciale de ces technologies, ne sont pas assimilables à celles d'une entreprise privée.

Enfin, si certaines activités du CEA demeurent de nature exclusivement économique et commerciale, telles des études, conseils ou prestations de services menés hors accord de recherche en collaboration effective, leur réalisation est indissociable des autres activités de l'établissement public et elles ne représentent qu'une faible part de son activité annuelle globale.

49. Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, délibération n° 2022-436 du 15 novembre 2022

Un exemple d'avis rendu en 2022 par lequel la Haute Autorité a admis sa compétence : la RATP[50]

L'établissement public à caractère industriel et commercial RATP est en situation de monopole pour exploiter les réseaux et les lignes de transport collectif de personnes sur le territoire parisien et, s'agissant des bus, dans les départements de la petite couronne, jusqu'à l'ouverture progressive à la concurrence à compter du 1er janvier 2025, suivies de nouvelles échéances en 2030 et 2040.

Le groupe RATP est constitué d'un EPIC et de 13 filiales concurrentielles, l'EPIC lui-même étant également habilité, en application de l'article L. 2142-2 du code des transports, à exercer directement des activités concurrentielles, sans être tenu de le faire par l'intermédiaire de filiales.

La concurrence est ainsi déjà effective sur le réseau de bus grande et moyenne couronne (79 entreprises dont Transdev, Keolis et RATP Dev, 40 contrats mis en concurrence, 170 millions de km/an, 1 100 lignes, 5 000 véhicules, chiffre d'affaires annuel d'environ 900 millions d'euros). En ajoutant les bus de Paris et la petite couronne, le chiffre d'affaires annuel est évalué à 2,5 milliards d'euros.

Le dispositif de mise en concurrence est déjà engagé pour les bus de Paris et de la petite couronne, et la réglementation est déjà adoptée, en tout état de cause, depuis 2007/2009. Elle implique des modifications structurelles de l'entreprise depuis plus de dix ans, afin d'éviter notamment les subventions croisées ou les abus de position dominante (prix prédateurs, effets de levier liés à la détention d'informations privilégiées) résultant en particulier à la situation de monopole de la RATP sur Paris et la petite couronne.

Dès lors, la RATP doit être regardée, pour l'application de l'article L. 124-4 du code général de la fonction publique relatif au contrôle des mobilités des agents publics vers le secteur privé, comme exerçant son activité dans un secteur concurrentiel conformément aux règles du droit privé. Le départ d'un agent public vers l'établissement public RATP doit donc donner lieu au contrôle prévu à l'article L. 124-4.

50. Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, délibération n° 2022-229 du 18 octobre 2022

Ces échanges permanents avec l'administration expliquent en partie la diminution drastique, en 2022, de la part des avis d'incompétence et d'irrecevabilité, désormais moins de 4 % des avis rendus, contre 33 % en 2020. Cette baisse est aussi à mettre au crédit des administrations, qui se sont peu à peu appropriées les nouvelles procédures de contrôle déontologique.

L'amélioration de la qualité des dossiers de saisine

Les vérifications réalisées dès la réception de la saisine portent sur le caractère complet du dossier, afin de demander immédiatement les pièces qui manqueraient à l'instruction et, ainsi, réduire leur délai de traitement.

Si la Haute Autorité relève une réelle amélioration de la qualité des dossiers transmis, des marges de progression existent encore, en particulier pour les mobilités vers le secteur privé. Certains dossiers ne comportent pas toutes les pièces énumérées par l'arrêté du 4 février 2020 relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique. Il est ainsi fréquemment constaté que l'autorité hiérarchique actuelle de l'agent n'a pas collecté les avis des autres administrations dans lesquelles celui-ci a servi au cours des trois années précédentes, pourtant indispensables à la réalisation du contrôle, impliquant un travail supplémentaire de coordination entre différentes administrations. La Haute Autorité s'attache à demander la transmission de ces pièces le plus tôt possible, afin de ne pas retarder l'instruction du dossier. Une attention toute particulière doit enfin être portée, par les administrations, à la qualité, à la complétude et à l'exactitude des attestations hiérarchiques transmises dans les saisines.

Constatant en outre qu'elle disposait rarement d'éléments suffisamment précis pour apprécier la compatibilité du projet de l'agent avec ses fonctions publiques, la Haute Autorité a édité un formulaire type permettant aux autorités hiérarchiques de renseigner tous les éléments d'analyse utiles. Il est envoyé à l'administration lorsque le premier examen de la saisine fait apparaître qu'elle ne comprend pas suffisamment de précisions et il est de plus en plus fréquemment utilisé spontanément par les autorités hiérarchiques[51]. L'usage de ce formulaire a considérablement amélioré la qualité des informations figurant dans les dossiers.

51. Ce formulaire peut être transmis sur simple demande à l'adresse secretariat.juridique@hatvp.fr

DES DIFFICULTÉS PERSISTANTES D'APPROPRIATION DES DISPOSITIFS DE CONTRÔLE DES MOBILITÉS ENTRE LES SECTEURS PUBLIC ET PRIVÉ PAR CERTAINES ADMINISTRATIONS

Si la Haute Autorité a pu constater en 2022 une amélioration de la compréhension des dispositifs de contrôle des mobilités entre les secteurs public et privé par les administrations, s'agissant notamment du nombre de cas d'incompétence et d'irrecevabilité et de la qualité des saisines, certaines difficultés relevées dans ses précédents rapports d'activité persistent.

Ainsi, le très faible nombre de saisines subsidiaires en matière de contrôle préalable à la nomination (une seulement en 2022) laisse planer un doute quant à la réalisation effective de ce contrôle par les administrations. Dans le même ordre d'idée, les cas de saisine de la Haute Autorité pour avis sur la déclaration d'intérêts que certains agents publics doivent transmettre à leur autorité hiérarchique sont rares[52].

Dans de nombreux cas encore, l'autorité hiérarchique s'abstient de rendre sa décision après l'avis du référent déontologue ou celui de la Haute Autorité, y compris dans de grandes collectivités. Or, en l'absence de décision expresse de l'administration autorisant le projet de l'agent, celle-ci est réputée s'y être opposée et l'agent n'est alors pas autorisé à le mettre en œuvre.

Par ailleurs, la Haute Autorité relève à nouveau que peu de saisines concernent la fonction publique hospitalière (une dizaine seulement en 2022). Certaines d'entre elles étaient irrecevables et la Haute Autorité a pu alors constater, comme elle le fait parfois dans ses échanges avec les administrations ou les agents, que plusieurs établissements sanitaires et médico-sociaux publics, notamment de petite taille, ne se sont toujours pas dotés d'un référent déontologue.

---

52. Cf. p. 33

4 L'enjeu du suivi des défauts de saisine et du respect des avis

Afin de garantir l'efficacité et la crédibilité des dispositifs de contrôle des mobilités entre les secteurs public et privé, la détection des défauts de saisine et le suivi du respect des avis et décisions rendus sont essentiels. La réalisation de ces suivis repose tant sur la Haute Autorité que sur les administrations. Si la Haute Autorité est pleinement engagée dans ce sens, les moyens, humains comme juridiques, qui seraient nécessaires, font aujourd'hui largement défaut.

Le suivi des défauts de saisine

L'étendue du phénomène des défauts de saisine, qui concernent essentiellement les mobilités vers le secteur privé, est difficile à appréhender.

De l'expérience de la Haute Autorité, ce défaut est rarement lié à une volonté délibérée de l'intéressé de dissimuler l'exercice d'une nouvelle activité professionnelle. Cette lacune s'explique davantage par un manque d'information des agents et anciens agents sur leurs obligations. Certains publics sont moins sensibilisés aux procédures déontologiques, en particulier les agents contractuels.

Il appartient donc aux administrations de communiquer à leurs agents les informations relatives à leurs obligations en matière de contrôles déontologiques et de s'assurer que celles-ci sont respectées. Il arrive ainsi que, lorsqu'une administration place l'un de ses fonctionnaires en disponibilité ou cesse une relation de travail avec un agent contractuel, elle ne l'informe pas qu'il devra la saisir avant d'envisager d'exercer une activité professionnelle dans le secteur privé.

S'agissant des responsables publics relevant de l'article 23 de la loi du 11 octobre 2013 et des agents publics ayant occupé des emplois entrant dans le champ de la saisine obligatoire, la Haute Autorité réalise une veille quotidienne qui lui a permis de détecter une quarantaine de défauts de saisines en 2022. La Haute Autorité met alors l'intéressé et, pour les agents publics, leurs administrations devant leurs responsabilités afin d'être saisie de la situation.

4 dossiers transmis à la justice en 2022 pour des infractions à la probité dans le cadre des contrôles des mobilités entre les secteurs public et privé

Dans le cas où ce rappel n'est pas suivi d'effet, ce qui est extrêmement rare, la Haute Autorité s'autosaisit.

S'agissant des agents publics qui relèvent de la procédure de saisine subsidiaire, il arrive que l'administration, informée d'un défaut de saisine, exige de son agent qu'il lui adresse une demande d'autorisation pour cette activité privée. Ces dossiers peuvent ensuite donner lieu à saisine de la Haute Autorité, en cas de doute sérieux non levé par le référent déontologue.

Lorsque la mobilité que l'agent a déjà réalisé l'a placé en situation de commettre le délit de prise illégale d'intérêts, l'intervention *a posteriori* de la Haute Autorité a de lourdes conséquences. Outre qu'il est mis fin au contrat de l'intéressé sans préavis ni indemnité (*cf. infra*), la Haute Autorité peut être conduite à signaler sa situation au parquet judiciaire compétent, en application de l'article 40 du code de procédure pénale.

En 2022, la Haute Autorité a saisi à quatre reprises la justice de faits susceptibles de constituer le délit de prise illégale d'intérêts prévu par l'article 432-13 du code pénal, dans le cadre du contrôle *a posteriori* de mobilités vers le secteur privé. Cela a, par exemple, été le cas quand un ancien agent public, dans le cadre de son activité privée, a réalisé une prestation pour une société qui avait précédemment reçue une subvention instruite par les services placés sous sa responsabilité. La Haute Autorité a également transmis le dossier d'un ancien agent public ayant débuté une activité privée dans une entreprise à laquelle ont été attribués plusieurs marchés publics, l'agent intéressé ayant participé à l'analyse des offres et aux négociations avec les candidats.

Le suivi du respect des avis

Les avis d'incompatibilité et les réserves dont peuvent être assortis les avis de compatibilité lient l'administration et s'imposent à l'agent public[53].

Afin de réaliser le suivi du respect de ses avis, la Haute Autorité peut demander à la personne concernée « *toute explication ou tout document*[54] ». En parallèle, des recherches approfondies sont menées en sources ouvertes (presse, réseaux sociaux, etc.).

Les avis d'incompatibilité font l'objet d'un suivi systématique et la Haute Autorité constate qu'ils ont toujours été respectés.

En 2022, la capacité pour la Haute Autorité d'assurer le suivi du respect des réserves dont peuvent être assortis les avis de compatibilité a été fortement affectée par la forte hausse d'activité. Si l'année 2023 devrait permettre de consacrer à nouveau du temps à cette tâche, le nombre d'avis rendus en 2022 va la rendre particulièrement lourde. Pour renforcer le suivi des réserves, des moyens supplémentaires sont indispensables tout comme des outils d'investigations adéquats.

Un suivi effectif et renforcé des réserves est essentiel pour garantir la crédibilité et l'efficacité des contrôles de la Haute Autorité, ainsi que la protection des personnes concernées et de l'administration.

Les sanctions en cas de défaut de saisine ou de non-respect des avis

L'article L. 124-20 du code général de la fonction publique prévoit plusieurs types de sanctions en cas de manquement aux avis de compatibilité avec réserves et d'incompatibilité de la Haute Autorité, mais également en l'absence de saisine de l'autorité hiérarchique préalablement à l'exercice d'une activité privée lucrative :

— 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.

Ce régime de sanctions présente plusieurs lacunes et mériterait d'être précisé. Ainsi, en l'état, les sanctions ne semblent pouvoir être prononcées que lorsqu'il y a eu un avis de la Haute Autorité, ce qui est manifestement contraire à l'objectif poursuivi par la réforme opérée par la loi du 6 août 2019, qui a, pour l'essentiel, internalisé le contrôle des mobilités au sein des administrations.

De même, certaines sanctions prévues à l'article L. 124-20 du code général de la fonction publique

53. Article L. 124-15 du code général de la fonction publique
54. Article L. 124-14 du code général de la fonction publique

ne sont pas définies de manière suffisamment précise pour pouvoir être efficacement mises en œuvre par les administrations. Il s'agit en particulier de la retenue sur pension, qui soulève des questions concernant les modalités de sa fixation, et de l'impossibilité pour l'administration de procéder au recrutement de l'agent pendant trois ans.

PROPOSITION

Préciser les sanctions applicables par l'autorité hiérarchique en cas de défaut de saisine ou de non-respect des avis rendus par la Haute Autorité.

UN CAS DE MISE EN ŒUVRE DE SANCTIONS PAR L'ADMINISTRATION EN 2022

Un ambassadeur à la retraite avait omis de saisir le ministère de l'Europe et des affaires étrangères avant d'exercer plusieurs activités lucratives dans le secteur privé.

Saisie *a posteriori* dès que ces manquements ont été détectés, la Haute Autorité avait estimé, dans une délibération d'octobre 2021[55], que ces activités avaient été réalisées dans des conditions irrégulières. Elle avait alors rappelé qu'un tel défaut de saisine pouvait donner lieu à la mise en œuvre de sanctions par l'autorité hiérarchique, en application de l'article L. 124-20 du code général de la fonction publique. En 2022, le ministère a notifié à l'intéressé une retenue sur pension de 5 000 euros.

55. Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, délibération n° 2021-191 du 19 octobre 2021

CONSEILLERS MINISTÉRIELS ET COLLABORATEURS DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

LE RÔLE DE LA HAUTE AUTORITÉ À L'ÉGARD DES CONSEILLERS MINISTÉRIELS ET COLLABORATEURS DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

Les conseillers ministériels et collaborateurs du Président de la République constituent des maillons essentiels de l'action politique et administrative du Gouvernement : ils conseillent leur ministre, travaillent en étroite coopération avec les administrations centrales et participent aux réunions interministérielles au cours desquelles sont arrêtées certaines décisions du Gouvernement. Sans détenir de pouvoir décisionnaire propre, ils disposent d'une influence stratégique sur l'action publique, à l'interface entre administrations et autorités politiques. Les exigences de probité qui s'imposent à eux sont à la mesure de leur haut niveau de responsabilité : la Haute Autorité contrôle leurs déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts, ainsi que leurs mobilités entre les secteurs public et privé. Les collaborateurs du Président de la République sont assujettis aux mêmes dispositifs.

	Contrôle des mobilités	Obligations déclaratives
Lors de l'entrée en fonctions	Contrôle préalable à la nomination si la personne dont la nomination est envisagée a exercé une activité professionnelle dans le secteur privé au cours des trois années précédentes	Contrôle d'une déclaration d'intérêts et d'une déclaration de situation patrimoniale
Au cours des fonctions	Contrôle d'une déclaration modificative en cas d'évolution substantielle de la situation patrimoniale ou des intérêts détenus au cours des fonctions	
À l'issue des fonctions	Contrôle de la mobilité vers le secteur privé pour tout projet d'exercice d'une activité privée lucrative au cours des trois années suivantes	Contrôle d'une déclaration de situation patrimoniale de fin de fonctions

LA COMPOSITION DES CABINETS MINISTÉRIELS

Le nombre de conseillers ministériels que peut comporter un cabinet est fixé par le décret n° 2017-1063 du 18 mai 2017. Ce nombre a été réévalué à la hausse à plusieurs reprises depuis 2020.

Les ministres, ministres délégués et secrétaires d'État peuvent respectivement recruter 15, 13 et 8 collaborateurs. La taille du cabinet du Premier ministre – de même que celle du Président de la République – n'est pas réglementée ; il comporte, en règle générale, autour de soixante membres.

Au total, **environ 560 collaborateurs** exercent au sein des cabinets ministériels et du Président de la République.

Compte tenu de la nature fonctionnelle de ces emplois, tout remaniement ou changement de Gouvernement donne lieu à la constitution de nouveaux cabinets et représente en conséquence un flux d'activité important pour la Haute Autorité : les nouveaux entrants font l'objet d'un contrôle préalable lorsqu'ils viennent du secteur privé et, une fois nommés, déposent leurs déclarations, tandis que ceux qui quittent leurs fonctions doivent déposer une déclaration de situation patrimoniale de fin de fonctions et font l'objet d'un contrôle s'ils souhaitent exercer une activité professionnelle dans le secteur privé.

LE BILAN DES CONTRÔLES RÉALISÉS EN 2022

Le contrôle des déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts

Les conseillers ministériels et collaborateurs du Président de la République constituaient l'une des priorités de l'activité de contrôle en 2022, en application du plan de contrôle 2020-2022.

Le contrôle des déclarations d'intérêts des conseillers ministériels et collaborateurs du Président de la République a conduit à identifier un faible nombre de situations de conflits d'intérêts nécessitant d'adopter des mesures de déport – 9,2 % d'entre elles, soit un taux très en-deçà de la moyenne constatée sur l'ensemble des déclarations contrôlées (69,1 %). Là encore, le profil des déclarants permet de l'expliquer : en moyenne plus jeunes, ils disposent de relativement moins de liens d'intérêts. Les rubriques 3 (participation aux organes dirigeants d'un organisme public ou privé) et 7 (fonctions et mandats électifs) sont par exemple notablement moins fournies.

183
déclarations de situation patrimoniale

235
déclarations d'intérêts

Le contrôle des mobilités entre les secteurs public et privé

Les projets de mobilité entre secteurs public et privé des membres de cabinets ministériels et des collaborateurs du Président de la République (environ 560) font l'objet d'un contrôle obligatoire et systématique de la Haute Autorité[56].

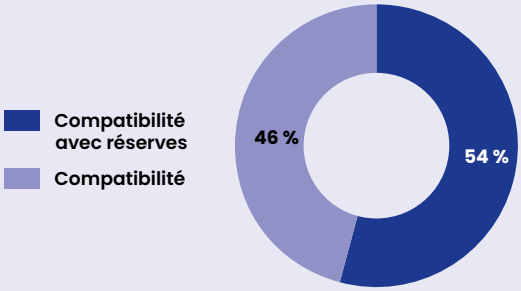
En 2022, la Haute Autorité a rendu 230 avis sur des projets de nomination de membres des cabinets ministériels et collaborateurs du Président de la République, soit 96 % du total des avis préalables à la nomination rendus cette année. Ce chiffre est à mettre en regard avec le nombre de collaborateurs des cabinets ministériels et du Président de la République : autrement dit, plus d'un tiers de ces conseillers avaient, au cours des trois années précédentes, exercé une activité dans le secteur privé.

Si de nombreux échanges préalables avec les bureaux des cabinets des ministères ont permis d'améliorer la qualité des saisines et de faciliter l'activité de contrôle, l'afflux quantitatif et sa très forte concentration sur une période restreinte – 200 des 230 avis ont été rendus de mai à août – ont malgré tout nécessité une très grande implication des services.

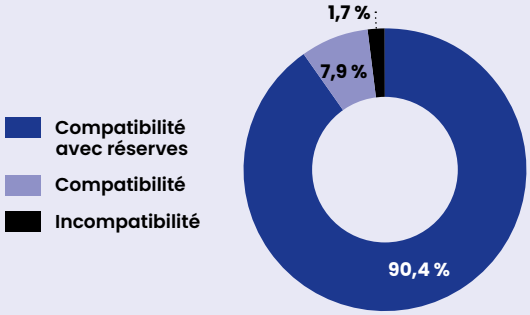
Les 227 avis rendus au fond se répartissent de façon à peu près égale entre avis de compatibilité (46 %) et avis de compatibilité avec réserves (54 %).

56. Cela résulte de l'application combinée des dispositions du code général de la fonction publique (art. L. 124-5 et L. 124-8) et de l'article 11 de la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires.

Sens des avis rendus sur les projets de nomination



Sens des avis rendus sur les projets de mobilité vers le secteur privé



Les réserves habituellement émises par la Haute Autorité imposent à l'intéressé, pour une durée de trois ans à compter de la cessation de l'activité privée lucrative à laquelle elles se rapportent, de :
— se déporter de toute discussion et toute décision portant sur l'entité dans laquelle il exerçait une activité privée lucrative ou sur le groupe auquel appartient cette entité ;
— s'abstenir d'intervenir, de quelque manière que ce soit, directement ou indirectement, dans toute décision relative à une opération intéressant cette entité ou une entité du même groupe, ou à une mission ou une prestation pour laquelle l'une d'elles serait candidate ;
— se déporter des rendez-vous et échanges organisés avec l'une de ces entités et se faire systématiquement accompagner lors de rencontres plus larges auxquelles l'une d'elles participerait.

Le contrôle des mobilités vers le secteur privé des membres de cabinets ministériels et collaborateurs du Président de la République, qui a représenté 55,7 % des saisines reçues en 2022, donne lieu à un bilan plus contrasté. Sur les 177 avis rendus[57] au fond, 174 ont été des avis de compatibilité, dont 160 assortis de réserves, tandis que trois avis d'incompatibilité ont été rendus. La répartition entre les différents types d'avis diffère nettement de celle observée pour les autres agents publics soumis à saisine obligatoire de la Haute Autorité, pour lesquels sont émis davantage d'avis de compatibilité simple (26,7 %) et d'avis d'incompatibilité (12 %).

Il convient toutefois de relever que les membres des cabinets ministériels et les collaborateurs du Président de la République, parce qu'ils sont par ailleurs soumis à des obligations déclaratives auprès de la Haute Autorité, ont, plus que d'autres catégories d'agents publics, le réflexe de prendre conseil en amont auprès de ses services pour évaluer la faisabilité de leurs projets. Les indications qui leur ont alors été données ont parfois conduit à ce que des projets qui auraient pu faire l'objet d'avis d'incompatibilité soient abandonnés et donc ne soient pas soumis à la Haute Autorité.

De même, quatre saisines ont été retirées en cours d'instruction lorsque l'intéressé a été informé que son projet pourrait faire l'objet d'un avis d'incompatibilité.

57. Un avis d'irrecevabilité a également été rendu, soit un total de 178 avis portant sur des projets de mobilité d'anciens membres de cabinets ministériels ou collaborateurs du Président de la République.

4 ENCADRER LA REPRÉSENTATION D'INTÉRÊTS POUR RENFORCER LA TRANSPARENCE SUR LA PRISE DE DÉCISION PUBLIQUE

1 – Le bilan des déclarations d'activités 2021 (publié en juillet 2022)
page 101

2 – L'enjeu de l'extension du répertoire des représentants d'intérêts à de nouvelles catégories d'agents publics et à certaines fonctions exécutives locales
page 107

3 – La stabilisation des procédures de contrôle des représentants d'intérêts
page 111

4 – Le partage de bonnes pratiques au niveau international en matière d'encadrement du lobbying
page 117

ENCADRER LA REPRÉSENTATION D'INTÉRÊTS POUR RENFORCER LA TRANSPARENCE SUR LA PRISE DE DÉCISION PUBLIQUE

2 584 **entités inscrites** sur le registre des représentants d'intérêts **au 31 décembre 2022** (**+8 %** par rapport à 2021)

QUI EST CONCERNÉ ?

Les **personnes morales ou physiques exerçant une activité de représentation d'intérêts** à l'égard d'un responsable public **en vue d'influencer une décision publique**

QUELS DÉLAIS ?

Trois mois à compter de la clôture de l'exercice comptable

QUELLES OBLIGATIONS ?

Inscription sur un répertoire numérique des représentants d'intérêts, accessible sur le site Internet de la Haute Autorité

Déclaration annuelle des activités de représentation d'intérêts et des moyens qui y sont consacrés

QUELS CONTRÔLES ?

Contrôles réguliers par la Haute Autorité des obligations déclaratives et déontologiques des représentants d'intérêts

DANS QUELS OBJECTIFS ?

– **Renforcer la transparence** sur la prise de décision publique

– **Mesurer l'impact** de la représentation d'intérêts

– Mettre en place un **cadre déontologique commun** pour un exercice éthique du lobbying

Qui doit s'inscrire sur le répertoire des représentants d'intérêts ?

Une personne morale dont **un dirigeant, un employé ou un membre** exerce une activité de représentation d'intérêts

(personne morale de droit privé, établissement public exerçant une activité industrielle et commerciale, chambres de commerce et d'industrie, chambre des métiers et de l'artisanat, chambre d'agriculture)

ou

Une personne physique dans le cadre d'une activité professionnelle

... exerçant la représentation d'intérêts comme

activité principale : plus de la moitié de son temps sur 6 mois

ou

activité régulière : au moins 10 entrées en communication sur les 12 derniers mois

... qui prend l'initiative de contacter un responsable public pour influer sur une décision publique

1 Le bilan des déclarations d'activités 2021 (publié en juillet 2022)

Dès lors qu'une personne morale ou physique remplit les critères légaux la qualifiant de représentant d'intérêts, plusieurs obligations déclaratives s'imposent à elle. Elle doit tout d'abord s'inscrire sur le répertoire puis communiquer, chaque année, dans un délai de trois mois à compter de la clôture de son exercice comptable, une déclaration d'activités recensant les activités de représentation d'intérêts menées l'année précédente ainsi que les moyens qu'elle y a consacrés.

Année d'activité → Déclaration annuelle d'activités dans les 3 mois suivant la clôture des comptes → Relances amiables des représentants d'intérêts qui n'ont pas déclaré dans le délai légal → **Publication d'un bilan par la Haute Autorité**

Des taux de dépôt en progression mais perfectibles

Le délai légal de dépôt, pour les représentants d'intérêts tenus de déclarer au 31 mars 2022 leurs activités de lobbying réalisées en 2021[58], a été respecté par 59 % d'entre eux. Cette part, en progression par rapport à 2021 (50 %) et 2020 (34 %), traduit une meilleure appropriation du dispositif par les représentants d'intérêts. Plusieurs actions ont été mises en œuvre par la Haute Autorité pour atteindre ce résultat : l'organisation d'une session d'information annuelle en février, sous forme de webinaire, pour rappeler les obligations déclaratives, combinée à l'envoi d'un courriel de rappel à tous les représentants d'intérêts inscrits sur le répertoire, dix jours avant la date butoir.

2 178
représentants d'intérêts tenus de déclarer au 31 mars 2022
leurs activités de lobbying réalisées en **2021**
et les moyens alloués à ces actions

À la suite de nombreuses relances amiables des services de la Haute Autorité auprès des déclarants en défaut, le taux de dépôt s'établissait à 90 % en juillet 2022 et à 98 % à la fin de l'année.

DES DÉCLARATIONS D'ACTIVITÉS DE MEILLEURE QUALITÉ

Dans un souci de lisibilité et de compréhension pour les personnes concernées, l'objet de chaque fiche d'activités doit être suffisamment précis pour indiquer le sujet sur lequel porte l'activité de lobbying, les décisions publiques visées et l'objectif poursuivi par le représentant d'intérêts. La Haute Autorité recommande ainsi de décrire l'objet par un verbe d'action, d'indiquer la décision publique visée ou encore d'utiliser la rubrique « *observations* » pour ajouter des informations complémentaires.

Selon l'algorithme élaboré par la Haute Autorité et mis à disposition des représentants d'intérêts pour les aider à évaluer la qualité des objets renseignés et procéder à leur saisie, 71 % des objets déclarés sont conformes aux exigences minimales de lisibilité définies par la Haute Autorité (69 % l'année précédente). Cet algorithme est en cours de refonte afin de renforcer la pertinence de ses recommandations.

Si cette proportion traduit une amélioration qualitative des déclarations d'activités et, partant, une plus grande appropriation de ce dispositif par les représentants d'intérêts, la rubrique « *observations* » pourrait être davantage exploitée par les représentants d'intérêts pour compléter leurs déclarations d'activités, préciser le contexte de leur action ou indiquer, par exemple, le responsable public rencontré (elle n'a été utilisée en 2022 que dans 17 % des cas, contre 20,5 % en 2021).

58. La plupart des représentants d'intérêts clôturent leur exercice comptable au 31 décembre et doivent donc déposer leurs déclarations d'activités au plus tard le 31 mars suivant.

Taux de conformité à l'obligation de déclaration annuelle des activités :

59 %
en mars 2022 à la fin du délai légal de dépôt

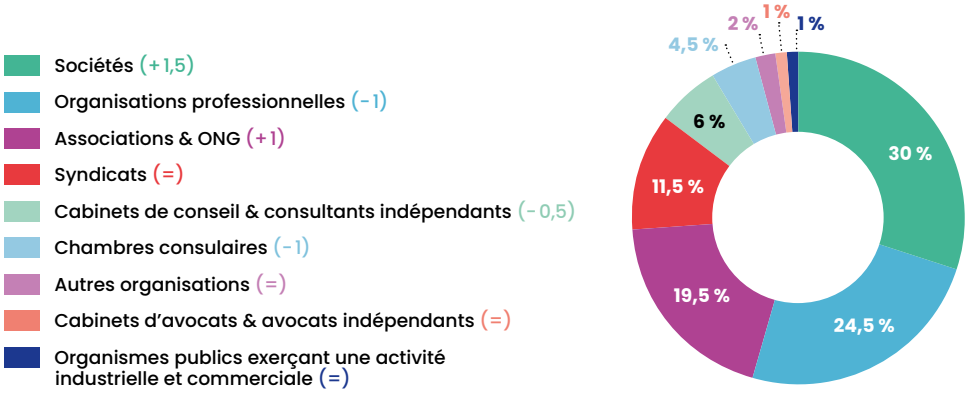
98 %
en décembre 2022 après relances par la Haute Autorité

Des déclarations qui attestent d'une activité de représentation d'intérêts plus soutenue qu'en 2020

À l'instar des précédents exercices déclaratifs, les sociétés et les organisations professionnelles, qui demeurent prédominantes sur le répertoire, sont les entités qui ont le plus déclaré d'activités de représentation d'intérêts en 2021 (près de 55 %), suivies par les associations et ONG (19,5 %).
En comparaison de l'exercice déclaratif portant sur l'année 2020, marqué par un recul du nombre de fiches d'activités déposées, les déclarations pour l'année 2021 attestent d'une activité de lobbying plus variée et plus soutenue. Ainsi, 11 105 fiches d'activités de

11 105
activités de représentation d'intérêts déclarées au titre de l'exercice 2021
(**+3 %** par rapport à 2020)

Répartition des inscrits ayant effectué une déclaration par type d'organisation
() Évolution en % par rapport à 2020



7,8

Le **nombre moyen de fiches d'activités** déclarées par représentant d'intérêts
(contre **6,9** en 2020)

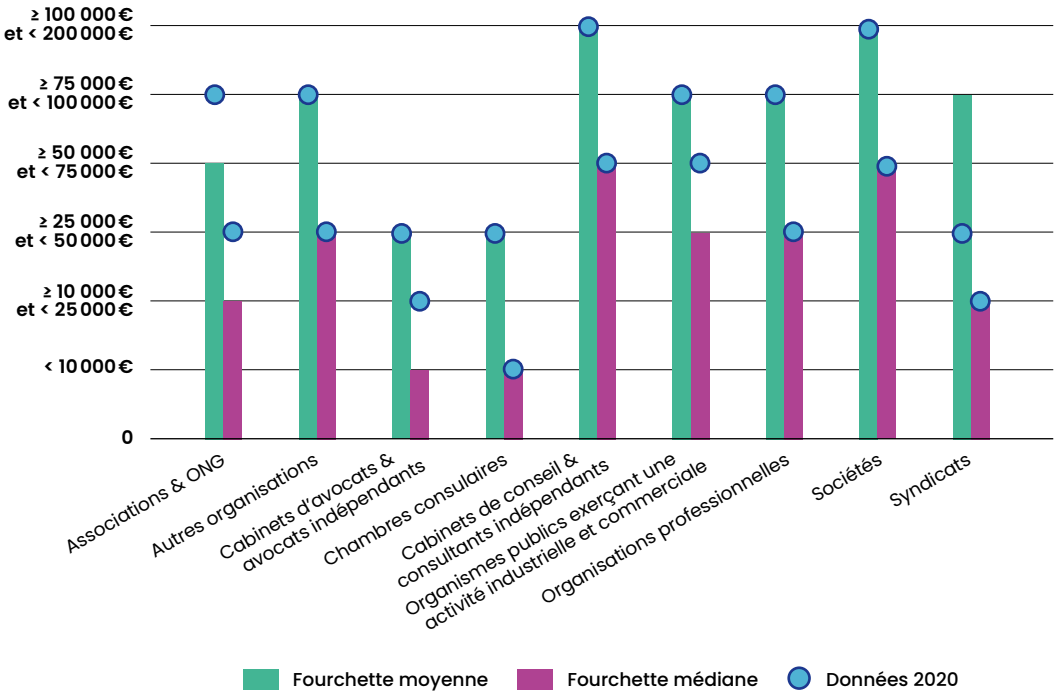
représentation d'intérêts ont été déposées, contre 10 780 l'année précédente, soit 7,8 fiches d'activités en moyenne par représentant d'intérêts, contre 6,9 pour 2020. Cette tendance peut notamment s'expliquer par l'effet de la crise sanitaire de 2020, qui a conduit à une plus grande concentration des actions sur des sujets particuliers (santé, soutien financier).

Les niveaux d'activité diffèrent toutefois selon les représentants d'intérêts. Ainsi les cabinets de conseil et les consultants indépendants ont déclaré en moyenne 23,4 fiches d'activités (+ 30 % par rapport à 2020), soit près de cinq fois plus que les associations et ONG (5,4). Ce constat s'explique par la nature des activités de ces entités. En effet, les cabinets de conseil réalisent des missions pour des clients multiples, sur des thématiques différentes, ce qui génère plus de fiches d'activités. Les associations et ONG concentrent en revanche leurs actions sur des sujets plus ciblés en lien avec leur objet.

Les disparités entre les entités inscrites sur le répertoire se reflètent également dans les ressources financières déclarées. Ainsi, les sociétés et les cabinets de conseil déclarent toujours les dépenses de représentation d'intérêts les plus élevées, avec une fourchette moyenne comprise entre 100 000 et 200 000 euros, similaire à celle de 2020, l'augmentation la plus significative ayant été constatée chez les syndicats (de 25 000 à 50 000 euros en 2020 contre 75 000 à 100 000 euros en 2021).

62,5 % des fiches d'activité de représentation d'intérêts en 2021 mentionnaient le Parlement

Fourchette moyenne et fourchette médiane de dépenses par type d'organisation*



* La liste des fourchettes de dépenses est fixée par arrêté du 4 juillet 2017.

62,5 % des **fiches d'activités** concernent le **Parlement** et **57,5 %** le **Gouvernement**
(NB : une même activité de représentation d'intérêts peut concerner plusieurs catégories de responsables publics)

32,5 % des actions de représentation d'intérêts portent sur **l'élaboration de la loi** (contre **60 %** en 2020)

et 57,5 % le Gouvernement, soit des proportions quasi identiques à 2020, mais moins d'un tiers des activités concernait la fabrique de la loi en 2021, contre 60 % en 2020. Au sein du Gouvernement, deux départements ministériels – économie et finances, d'une part, environnement, énergie et mer, d'autre part – concentrent un tiers des activités de représentation d'intérêts.

Les domaines d'intervention les plus visés reflètent fortement l'actualité. L'adoption de nouvelles lois relatives à l'état d'urgence sanitaire et de la loi du 26 avril 2021 visant à améliorer le système de santé par la confiance et la simplification, issue des conclusions du « Ségur de la santé », explique que le système de santé et médico-social soit le domaine d'intervention le plus déclaré (7,8 %). Les débats autour de la loi dite « EGalim 2[59] » visant à protéger la rémunération des agriculteurs a également mobilisé les acteurs du secteur (7 %).

59. Loi n° 2021-1357 du 18 octobre 2021 visant à protéger la rémunération des agriculteurs

EXERCICE DÉCLARATIF 2022 : UN TAUX DE DÉPÔT DANS LE DÉLAI LÉGAL TOUJOURS PERFECTIBLE

2 493 représentants d'intérêts inscrits au répertoire et dont l'exercice comptable se clôturait le 31 décembre 2022 avaient jusqu'au 31 mars 2023 pour déclarer leurs activités de représentation d'intérêts effectuées en 2022, ainsi que les moyens alloués à ces actions. Près de 56 % ont effectué leur déclaration dans le délai légal, un résultat en baisse par rapport à l'exercice précédent (59 % pour l'exercice 2021), qui pourrait s'expliquer par l'inscription de nouvelles entités à la suite de l'extension du répertoire intervenue le 1er juillet 2022.

2 départements ministériels concentrent **en 2021 un tiers** des actions de représentation d'intérêts :

- **Économie et finances** 20,5%
- **Environnement, énergie et mer** 13%

2 domaines d'intervention les plus déclarés sur 117 en 2021 :

- **Système de santé et médico-social** 7,8%
- **Agriculture** 7%
- **Soins et maladies** 3,6%

L'EXPLOITATION DES DONNÉES DU RÉPERTOIRE : LA PLATEFORME NUMÉRIQUE CONSACRÉE AU LOBBYING

Un peu plus de 30 000 visites ont été comptabilisées en 2022 sur la plateforme consacrée au lobbying.

En vue de mieux faire connaître aux citoyens le répertoire des représentants d'intérêts, la Haute Autorité a mis en ligne en 2021 une plateforme numérique à visée pédagogique consacrée au lobbying. Elle centralise des informations relatives au cadre juridique, des propositions d'amélioration du dispositif, des comparaisons internationales mais aussi des analyses. Elle s'inscrit dans la poursuite des engagements pris par la Haute Autorité dans le cadre du Partenariat pour un gouvernement ouvert. Une analyse portant sur la loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire, dite « loi AGEC »[60], a notamment été publiée en 2022. Cette loi a pour ambition de sortir de la logique du « tout-jetable » en impulsant la transition d'une économie linéaire et productiviste vers une économie dite circulaire, favorisant le réemploi, la réparation et le recyclage des produits.

Les déclarations des entités inscrites au répertoire des représentants d'intérêts reflètent une importante activité de lobbying en lien avec ce texte, de la part de sociétés et de cabinets de lobbying, mais aussi d'organisations professionnelles, de syndicats ou d'associations évoluant dans les secteurs de l'agroalimentaire, des services à l'environnement, du commerce et de la protection de l'environnement.

60. hatvp.fr/lobbying/actualites/le-lobbying-autour-de-la-loi-agec/

2 L'enjeu de l'extension du répertoire des représentants d'intérêts à de nouvelles catégories d'agents publics et à certaines fonctions exécutives locales

La loi du 9 décembre 2016 instituant le répertoire des représentants d'intérêts prévoyait d'étendre ce cadre juridique aux actions de lobbying réalisées à l'égard de certaines fonctions exécutives locales et de nouveaux agents publics. Reporté à deux reprises, cet élargissement est entré en vigueur le 1er juillet 2022. Il marque une nouvelle étape en matière de transparence de la décision publique, malgré les limites inhérentes au dispositif.

Une évolution anticipée par la Haute Autorité

Dès 2021, la Haute Autorité avait anticipé l'évolution du dispositif afin de sensibiliser et d'accompagner les représentants d'intérêts dans leur compréhension et leur maîtrise d'un cadre législatif et réglementaire complexe.

La Haute Autorité avait publié en octobre 2021 une étude intitulée *L'encadrement de la représentation d'intérêts, enjeux de l'extension à l'échelon local et propositions*[61], élaborée après des entretiens avec des associations d'élus, des collectivités territoriales et des représentants d'intérêts. Soulignant les insuffisances et les limites juridiques du dispositif déjà identifiées par la Haute Autorité, ce rapport préconisait plusieurs évolutions jugées indispensables pour assurer son efficacité et sa pérennité, particulièrement dans la perspective de l'extension.

61. Cette étude est consultable en ligne sur le site Internet de la Haute Autorité : hatvp.fr/wordpress/wp-content/uploads/2022/07/HATVP_BILAN_RI_180722.pdf

RAPPEL DE CERTAINES PROPOSITIONS DE LA HAUTE AUTORITÉ EN MATIÈRE D'ENCADREMENT DE LA REPRÉSENTATION D'INTÉRÊTS

— Simplifier les seuils déclenchant une obligation d'inscription, en appréciant le seuil minimal de dix actions au niveau de la personne morale et non par personne physique

— Étendre l'obligation de déclaration des activités aux entrées en communication initiées par les responsables publics

— Restreindre le champ des décisions publiques visées

— Permettre les déclarations consolidées pour les groupes de sociétés

— Permettre à la Haute Autorité d'exercer, dans le cadre de sa mission de contrôle des obligations déclaratives et déontologiques des représentants d'intérêts, un droit de communication auprès des responsables publics visés par une action d'influence, ainsi qu'auprès des administrations de l'État, des collectivités territoriales, des entreprises concédées ou contrôlées par l'État et les collectivités, et des établissements ou organismes de toute nature soumis au contrôle de l'autorité administrative

— Prévoir la présence d'officiers de police judiciaire lors des vérifications sur place effectuées par les agents de la Haute Autorité dans le cadre des contrôles des obligations déclaratives et déontologiques des représentants d'intérêts

Plusieurs ressources documentaires complémentaires ont ainsi été conçues par la Haute Autorité :

— un *vade-mecum* de l'extension du répertoire (cf. encadré p. 109) ;
— une vidéo didactique « Qu'est-ce que le lobbying ?[62] » ;
— un modèle de *reporting* interne[63] mis à jour que peuvent utiliser les représentants d'intérêts pour recenser les entrées en communication réalisées auprès des responsables publics.

Le président de la Haute Autorité a participé à plusieurs événements sur le thème du lobbying organisés par des associations d'élus et des associations rassemblant des professionnels de la représentation d'intérêts, en parallèle de rencontres bilatérales et de prises de parole dans la presse.

62. youtube.com/watch?v=GxtJSRZ1jbY
63. hatvp.fr/ressources-documents-utiles/#documentations ; catégorie « Représentation d'intérêts »

EXTENSION DU RÉPERTOIRE DES REPRÉSENTANTS D'INTÉRÊTS : PUBLICATION D'UN *VADE-MECUM* (JUIN 2022)

Afin de faciliter l'appropriation, par les représentants d'intérêts, de l'extension du répertoire mise en œuvre depuis le 1er juillet, la Haute Autorité a publié sur son site Internet un *vade-mecum*[64].

Ce document est d'abord consacré à l'identification des nouveaux responsables publics auprès desquels une entrée en communication pourrait être qualifiée d'action de représentation d'intérêts :

— **les personnes chargées d'une mission de nature politique** : les titulaires d'une fonction exécutive locale, sous réserve de l'application d'un seuil de 100 000 habitants pour les communes et les établissements publics de coopération intercommunale, et les directeurs, directeurs adjoints et chefs de leurs cabinets ;

— **les personnes chargées d'une mission de nature administrative** : les agents publics des trois fonctions publiques soumis à l'obligation de déposer une déclaration de patrimoine en application du décret n° 2016-1968 (exemples : responsable ministériel des achats, directeur général des services des régions et départements, directeur d'un établissement public hospitalier dont le budget consolidé est supérieur à 200 millions d'euros).

Le calendrier de mise en œuvre de l'extension est précisé : seules les actions de représentation d'intérêts réalisées à partir du 1er juillet 2022 auprès des responsables publics précités devront être déclarées en 2023. Ces activités feront l'objet de contrôles à visée pédagogique, sans sanctions, par les services de la Haute Autorité.

64. hatvp.fr/wordpress/wp-content/uploads/2022/06/Vademecum-HATVP-extension-RRI-VF.pdf

Présentation de l'extension

Deux évolutions du dispositif, issues de recommandations formulées par la Haute Autorité, ont été inscrites dans la loi « 3DS » du 21 février 2022[65] :

— le réseau des chambres d'agriculture est désormais inclus dans la définition des représentants d'intérêts, complétant ainsi le dispositif qui comprenait déjà les chambres de commerce et d'industrie ainsi que les chambres de métiers et de l'artisanat ;

— le seuil des communes et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) concernés par l'extension du répertoire à l'échelon local, initialement fixé à 20 000 habitants, est rehaussé à 100 000 habitants. 42 communes et 130 EPCI à fiscalité propre sont désormais concernés, contre 490 communes et 741 EPCI à fiscalité propre auparavant.

Le champ des décideurs publics susceptibles d'être visés par des actions d'influence englobe ainsi, depuis le 1er juillet 2022, environ 18 000 personnes, faisant du dispositif français l'un des plus étendus au monde[66].

65. Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale
66. Un tableau récapitulatif des décideurs publics concernés est disponible sur le site Internet de la Haute Autorité : hatvp.fr/wordpress/wp-content/uploads/2022/06/Decideurs-publics-concernes-par-le-repertoire-des-representants-dinterets-1.pdf

Les autres règles précédemment applicables demeurent inchangées, à l'image de la liste des décisions publiques concernées. Pour rappel, la loi fait référence aux personnes dont l'activité est d'influer sur une « *décision publique, notamment sur le contenu d'une loi ou d'un acte réglementaire* ». Outre les lois et règlements, sont ainsi concernées toutes les décisions administratives, qu'il s'agisse de décisions générales et impersonnelles ou de décisions individuelles.

Le champ des décisions publiques concernées est réduit par plusieurs exclusions énumérées à l'article 1er du décret du 9 mai 2017. Ainsi, ne peut être qualifié d'entrée en communication le fait de :

— solliciter la délivrance d'une autorisation ou le bénéfice d'un avantage dont l'attribution constitue un droit pour les personnes qui remplissent les conditions légales pour l'obtenir ;

— présenter un recours administratif ou effectuer une démarche dont la réalisation est, en vertu du droit applicable, nécessaire à la délivrance d'une autorisation, à l'exercice d'un droit ou à l'octroi d'un avantage.

La liste fixée par le décret est à la fois imprécise et trop large. Il est notamment question dans son annexe des « *autres décisions publiques* ». Cette mention introduit une confusion méthodologique et de grandes difficultés pour déterminer quelles décisions sont concrètement visées par le dispositif.

Cette difficulté d'identification des décisions publiques concernées peut être source d'insécurité juridique pour les représentants d'intérêts concernés. Elle s'est amplifiée avec l'extension du répertoire aux collectivités territoriales. Se pose par exemple la question de savoir si les démarches commerciales, les demandes de subventions ou les demandes d'autorisation de permis de construire constituent ou non des actions de représentation d'intérêts. Dans le cadre de la publication de nouvelles lignes directrices, la Haute Autorité s'efforcera d'apporter des précisions sur ce point, mais une clarification doit être apportée par le législateur et le pouvoir réglementaire afin de renforcer la lisibilité du répertoire et la pertinence des informations qu'il contient.

PROPOSITION

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.

Les textes pourraient préciser davantage quelles sont les décisions publiques concernées, en ajoutant des critères sur la base de leur importance, de leur nature ou de leurs effets. Il s'agirait par exemple de déterminer des domaines et des seuils : seuils financiers pour les subventions, domaines privilégiés de décisions individuelles aux effets importants, seuils en termes d'impact.

HORIZON 2023

DE NOUVELLES LIGNES DIRECTRICES À DESTINATION DES REPRÉSENTANTS D'INTÉRÊTS

Afin d'accompagner les représentants d'intérêts dans l'application de leurs obligations déclaratives et de formuler des interprétations sur certaines notions issues du cadre législatif et réglementaire, des lignes directrices avait été adoptées en 2017 puis mises à jour en 2018.

L'extension du répertoire a rendu nécessaire l'actualisation de ces lignes directrices, à laquelle les services de la Haute Autorité ont travaillé en 2022. Ce projet fait l'objet d'une concertation.

3 La stabilisation des procédures de contrôle des représentants d'intérêts

La Haute Autorité est chargée de contrôler le respect, par les représentants d'intérêts, de leurs obligations déclaratives et déontologiques, mission pour laquelle elle dispose de prérogatives d'enquête sur pièces et sur place.

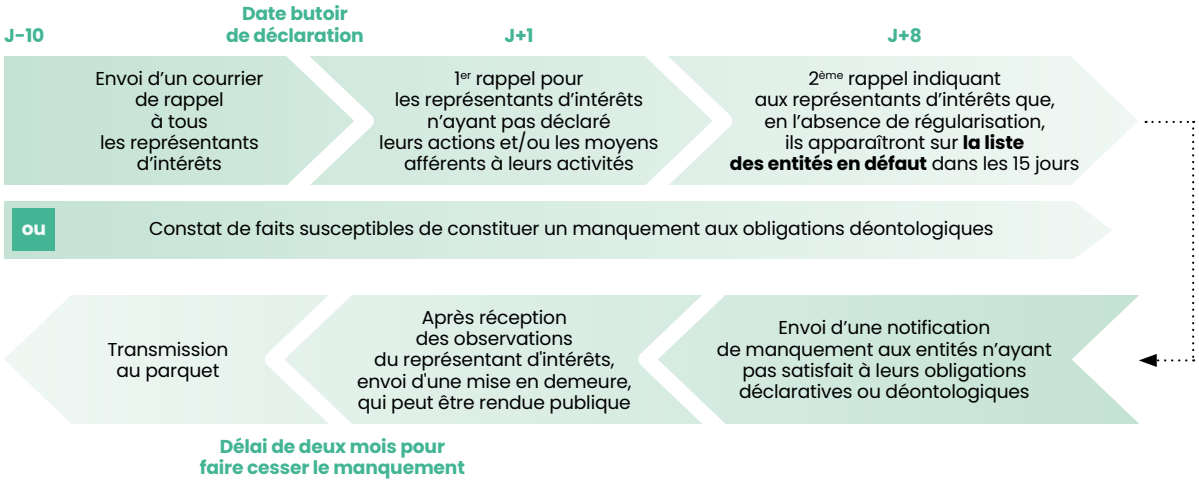
Trois types de contrôles sont réalisés : le contrôle des non-inscrits, le contrôle des déclarations annuelles d'activités – qui regroupe à la fois un contrôle formel de l'obligation de dépôt et un contrôle au fond relatif à l'exactitude et la complétude des informations déclarées – et le contrôle du respect des obligations déontologiques.

87 notifications de manquement envoyées en **2022** pour non-dépôt de déclaration d'activités et de moyens

Rappel des procédures de contrôle

Les procédures de contrôle des représentants d'intérêts sont graduées et proportionnées en fonction des manquements aux obligations déclaratives ou déontologiques constatés.

L'année 2022 a été marquée par une très forte augmentation du nombre de mises en demeure[67] (76 contre une seule en 2021), conséquence logique des 236 notifications de manquement envoyées en 2021. Les représentants d'intérêts concernés disposent ensuite de deux mois pour communiquer leurs observations à la Haute Autorité, délai pendant lequel ils peuvent par ailleurs, à tout moment, régulariser leur situation.



67. Article 18-7 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique

76 **mises en demeure** en 2022

8 **transmissions au parquet** en 2022

La mise en demeure peut être rendue publique sur le site Internet de la Haute Autorité, ce qui a été fait à 19 reprises en 2022.

Pour la première fois, la Haute Autorité a transmis au parquet huit dossiers de représentants d'intérêts qui ne s'étaient toujours pas mis en conformité[68]. Ils encourent une peine d'un an d'emprisonnement et 15 000 euros d'amende, montant qui peut être multiplié par cinq lorsqu'il s'agit d'une personne morale.

Des outils de contrôle diversifiés

La Haute Autorité dispose de plusieurs outils afin de détecter les manquements aux obligations déclaratives ou déontologiques et d'assurer le suivi de secteurs d'activité considérés comme prioritaires et stratégiques par la Haute Autorité (cf. encadré) :

— un travail de veille interne à partir de sources d'information diversifiées (presse généraliste, spécialisée et régionale, réseaux sociaux, sites et bases de données spécialisés, agendas ouverts, etc.), à partir duquel 81 % des contrôles des non-inscrits et des déclarations ont été lancés en 2022 ;

81 % **des contrôles** ont été **lancés en 2022** grâce à un travail de **veille interne**

68. Le délai moyen entre l'expiration du délai de deux mois après notification de la mise en demeure et la transmission au parquet pour non mise en conformité est d'un mois.

SECTEURS D'ACTIVITÉS CONTRÔLÉS

En 2022, la Haute Autorité a poursuivi ses contrôles sur plusieurs secteurs d'activités déjà considérés comme stratégiques en 2021 :
— l'environnement, l'énergie et l'agroalimentaire ;
— la santé ;
— le numérique et l'audiovisuel ;
— l'immobilier, la construction et le BTP.

Dans le cadre des contrôles réalisés sur ces secteurs, toutes les structures impliquées (entreprises, associations, cabinets) peuvent être concernées.

En raison de l'actualité politique et législative, d'autres secteurs ont fait l'objet de contrôles, parmi lesquels les transports et le tourisme, la sécurité privée, la bancassurance et la finance.

8 signalements reçus en 2022 concernant des représentants d'intérêts

— l'analyse de l'actualité politique et législative ;
— un contrôle réalisé à la suite de l'envoi d'une notification de manquements – soit 16 % des contrôles lancés, un chiffre en hausse par rapport à 2021 – ou à la suite d'une demande de désinscription ;
— des signalements reçus, huit en 2022.

Bilan général et chiffres clés du contrôle des représentants d'intérêts en 2022

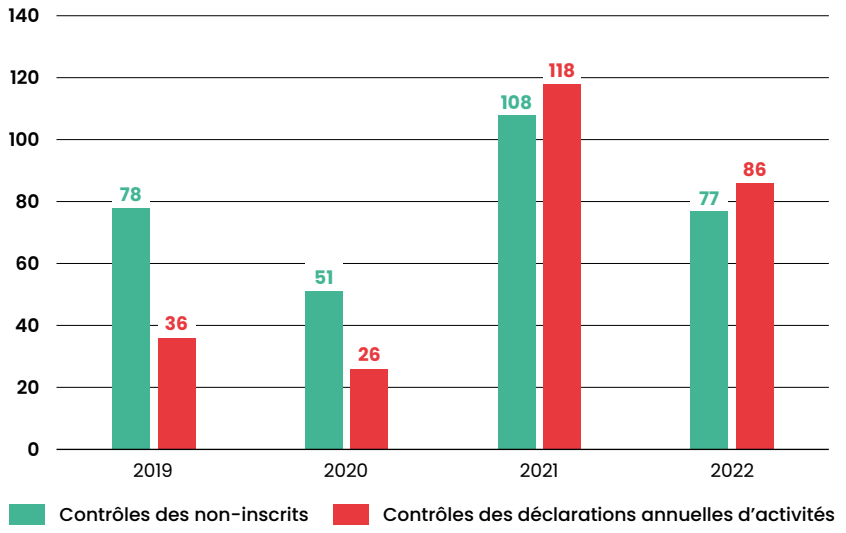
En 2022, 163 contrôles de représentants d'intérêts ont été lancés. Si ce chiffre est moins élevé qu'en 2021, il importe de rappeler que, du fait de la crise sanitaire, la Haute Autorité avait été contrainte de suspendre ses contrôles pendant plusieurs mois en 2020 et de les reporter à l'année suivante. Cinq ans après la mise en œuvre du dispositif, désormais mieux assimilé et appliqué par les représentants d'intérêts, des contrôles plus nombreux et plus intenses portant spécifiquement sur les obligations déontologiques seront réalisés en 2023 par les services de la Haute Autorité.

163 contrôles de représentants d'intérêts **lancés en 2022** :

- **77** contrôles des **non-inscrits**
- **86** contrôles des **déclarations annuelles**

119 contrôles de représentants d'intérêts **clôturés en 2022**

Évolution et répartition des contrôles de représentants d'intérêts lancés depuis 2019

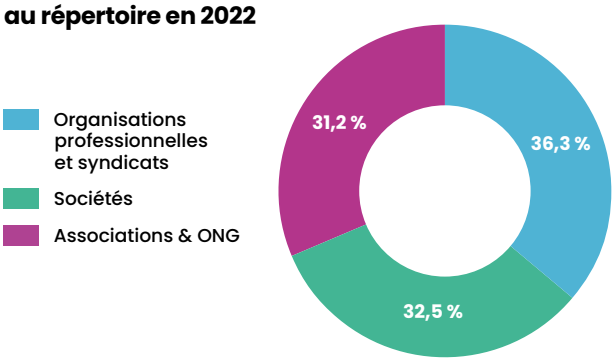


Le contrôle des non-inscrits

Le contrôle des représentants d'intérêts non-inscrits a pour objectif de détecter si les personnes physiques ou morales remplissant les critères définis par la loi sont effectivement inscrites sur le répertoire. Sur les 67 contrôles clôturés en 2022, 61 % ont donné lieu à inscription. Ce chiffre résulte tout d'abord d'un renforcement du travail de veille réalisé par la Haute Autorité, qui permet d'identifier des entités non-inscrites mais qui réalisent des activités de représentation d'intérêts. Leur non-inscription s'explique parfois par une méconnaissance du dispositif. Certaines entités peuvent également considérer, à tort, qu'elles ne font pas de lobbying car elles défendent des enjeux d'intérêt général et non des intérêts économiques.

Le contrôle des entités n'ayant pas conduit à une inscription a révélé qu'elles se trouvaient en dessous des seuils ou qu'elles déléguaient leurs activités de représentation d'intérêts à d'autres organismes. Alors qu'en 2021, les sociétés avaient fait l'objet du plus grand nombre de contrôles pour non-inscription, ce sont, en 2022, les organisations professionnelles et les syndicats qui ont été les plus concernés par ce type de contrôles. Les cabinets de conseil et les consultants ont représenté plus de 14 % des contrôles, soit près du double par rapport à l'année dernière (7,4 %).

Typologie des entités ayant fait l'objet d'un contrôle pour non-inscription au répertoire en 2022



67 contrôles des non-inscrits clôturés suite à des contrôles lancés en 2021 et 2022

61 % ont donné lieu **à inscription sur le répertoire**

LES *THINK TANKS* ET LA REPRÉSENTATION D'INTÉRÊTS

Les *think tanks* peuvent être définis comme des organisations travaillant à la recherche et à la production d'idées innovantes en matière de politiques publiques afin d'animer le débat public. La diffusion et la promotion de rapports et de notes stratégiques dans un objectif de conviction y sont fréquentes et constituent des activités d'influence sur les décisions publiques. La Haute Autorité avait été alertée à ce sujet par un parlementaire.

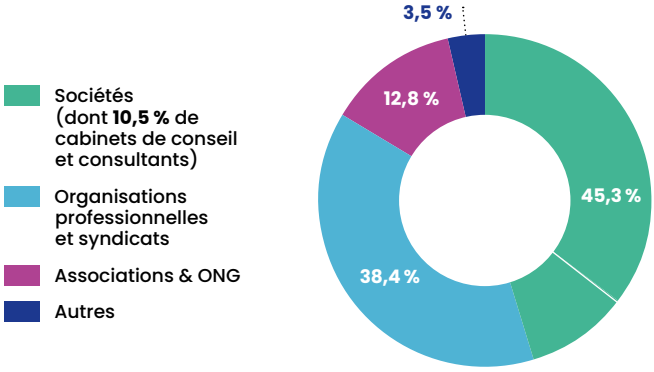
En 2022, le collège de la Haute Autorité a considéré que les *think tanks* et autres groupes de réflexion devaient s'inscrire sur le répertoire des représentants d'intérêts dès lors qu'ils remplissaient la condition d'activité principale ou régulière d'influence. Une trentaine d'entre eux sont aujourd'hui inscrits sur le répertoire.

8 *think tanks* ont fait l'objet d'un **contrôle pour non-inscription** au répertoire en **2022**

Le contrôle des déclarations annuelles

86 contrôles de déclarations annuelles ont été lancés en 2022 et 52 ont été clôturés, tous ayant donné lieu à des modifications des informations liées à l'identité de l'entité, à la fiche d'activités ou aux moyens alloués à la représentation d'intérêts. Tous les contrôles des déclarations comportent également un volet déontologique, en particulier centré sur l'existence et le respect d'une charte de déontologie.

Typologie des entités ayant fait l'objet d'un contrôle de déclaration annuelle d'activités en 2022



52 contrôles de déclarations annuelles clôturés suite à des contrôles lancés en 2021 et 2022

100 % des contrôles ont donné lieu **à des modifications**

EXEMPLES DE CONTRÔLES DE DÉCLARATIONS ANNUELLES D'ACTIVITÉS CLÔTURÉS EN 2022

Les contrôles des déclarations permettent d'améliorer la qualité et la précision des informations disponibles sur le répertoire.

Par exemple, le contrôle des déclarations faites par une fédération professionnelle à la suite d'une notification de manquement pour non-dépôt a conduit à la création de près d'une dizaine de fiches d'activités et à la modification des quatre fiches déjà déposées.

Par ailleurs, un laboratoire pharmaceutique a modifié très significativement à la hausse les moyens alloués à ses activités de représentation d'intérêts qu'il avait déclarés sur les quatre années contrôlées.

Les contrôles d'entités de plusieurs secteurs ont également permis une meilleure transparence sur certains textes. C'est le cas par exemple de la loi dite « EGalim[69] », pour laquelle la Haute Autorité a obtenu des fiches d'activités plus précises permettant d'identifier les objectifs défendus auprès des décideurs publics sur plusieurs exercices déclaratifs.

69. Loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous

LES PROPOSITIONS DU COMITÉ DE DÉONTOLOGIE PARLEMENTAIRE DU SÉNAT POUR RENFORCER L'ENCADREMENT DE LA REPRÉSENTATION D'INTÉRÊTS

En décembre 2022, le Comité de déontologie parlementaire du Sénat, présidé par le sénateur Arnaud Bazin, a rédigé un rapport intitulé « *Les représentants d'intérêts : renouer avec l'esprit de la loi Sapin II* », pour l'élaboration duquel le président de la Haute Autorité a été auditionné.

« *Activité légitime* », la représentation d'intérêts doit, pour le Comité de déontologie, être suffisamment encadrée et transparente afin de permettre de restituer l'action de la société civile sur les décisions publiques. Des marges d'amélioration subsistent pour clarifier le cadre juridique applicable, « *l'esprit de la loi Sapin II [ayant] été dévoyé par le décret du 9 mai 2017* ». Partant de ce constat, le Comité de déontologie formule, autour de quatre axes, 16 propositions, certaines déjà émises par la Haute Autorité :

1) compléter le répertoire : supprimer le critère d'initiative ; apprécier la qualité de représentant d'intérêts à l'échelle des personnes morales ; préciser les informations des fiches d'activités en indiquant la décision concernée par l'action d'influence ainsi que son objectif ; passer d'un rythme de déclaration annuel à un rythme semestriel ;

2) poursuivre les efforts de transparence : inciter les parlementaires à indiquer l'origine de leurs amendements ; publier en *open data* la liste des personnes entendues et des contributions écrites reçues par les instances du Sénat ;

3) préciser les obligations déontologiques pour les contacts avec les représentants d'intérêts : clarifier et renforcer les règles encadrant les cadeaux en instaurant notamment un seuil maximal de 150 euros ; préciser les obligations déontologiques des collaborateurs parlementaires ; fixer le principe selon lequel une ancienne sénatrice ou un ancien sénateur ne peut pas utiliser les moyens du Sénat pour exercer une activité de représentant d'intérêts ;

4) diffuser les règles applicables et renforcer les moyens de contrôle : doter la Haute Autorité d'un pouvoir de sanction administrative en cas de manquement déontologique d'un représentant d'intérêts, une disposition complétée par une interdiction d'accès au Sénat.

4 Le partage de bonnes pratiques au niveau international en matière d'encadrement du lobbying

La transparence et l'encadrement des échanges entre représentants d'intérêts et responsables publics constituent des enjeux importants dans de nombreux pays, car ils sont indispensables à la diffusion d'une culture de l'intégrité et au renforcement de la confiance des citoyens dans le processus d'élaboration de la décision publique.

Des échanges multilatéraux et bilatéraux accrus

À l'invitation de la Commission européenne, la Haute Autorité est intervenue le 14 septembre 2022 lors du 14e Atelier de partage d'expériences sur la lutte contre la corruption, afin de présenter le dispositif français en matière d'encadrement de la représentation d'intérêts. Cet atelier rassemblait des représentants d'autorités de régulation de 19 États membres, d'institutions européennes et de la société civile, sur le thème « Le lobbying en Europe : un équilibre entre intérêt général et accès aux décideurs publics ». Cet événement a permis de souligner à la fois l'hétérogénéité des dispositifs mis en place par chaque pays et l'importance de mieux sensibiliser les citoyens sur la représentation d'intérêts.

Une conférence, organisée en octobre 2022 par le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et *Transparency International* à Varsovie, sur la transparence du lobbying et la protection des démocraties contre les nouvelles formes d'influence, a permis à la Haute Autorité de présenter le cadre juridique français de la représentation d'intérêts.

LE RAPPORT 2022 SUR L'ÉTAT DE DROIT DANS L'UNION EUROPÉENNE : UNE RECOMMANDATION POUR LA FRANCE SUR LE LOBBYING

Le rapport annuel de la Commission européenne sur l'État de droit examine les évolutions de la situation de chaque État membre et opère un suivi des réformes dans quatre domaines clés :

- les systèmes de justice ;
- le cadre de lutte contre la corruption ;
- le pluralisme et la liberté des médias ;
- les autres questions institutionnelles liées à l'équilibre des pouvoirs.

Malgré la mise en conformité de nombreux États, la corruption demeure un enjeu majeur pour les citoyens européens, la défiance envers les institutions restant toujours élevée. La Commission a formulé cinq recommandations s'agissant de la France[70], dont une relative à l'encadrement du lobbying. Elle incite ainsi la France à veiller à ce que les règles sur les activités de lobbying soient appliquées à tous les acteurs concernés, y compris au plus haut niveau de l'exécutif, reprenant une recommandation du Groupe d'États contre la corruption du Conseil de l'Europe (Greco) de l'évaluation du 5e cycle de la France.

70. commission.europa.eu/system/files/2022-07/26_1_194023_coun_chap_france_fr.pdf

À l'invitation de l'Autorité nationale grecque de transparence, la Haute Autorité a participé, le 9 décembre 2022 à Athènes, au 2e Forum pour l'intégrité, un événement au cours duquel le modèle français d'encadrement du lobbying a été cité en exemple à plusieurs reprises.

La Haute Autorité a publié en juillet 2022 sur sa plateforme numérique consacrée à la représentation d'intérêts une étude du dispositif allemand d'encadrement du lobbying[71], en revenant notamment sur les principales dispositions de la nouvelle loi sur le registre des lobbyistes (*LobbyRG*) et proposant une analyse comparative avec le répertoire français.

Le Réseau des registres européens du lobbying

Créé en 2018, le Réseau des registres européens du lobbying, forum d'échanges et de partage de bonnes pratiques entre autorités régulatrices, comprend 12 membres : l'Allemagne, l'Autriche, la Catalogne, l'Écosse, la Finlande, la France, l'Irlande, la Lituanie, le Royaume-Uni, la Serbie, la Slovénie et l'Union européenne. En 2022, de nombreux échanges bilatéraux ont été organisés en marge d'événements internationaux portant sur l'intégrité publique et le lobbying, à l'image du colloque organisé par la Haute Autorité dans le cadre de la présidence française du Conseil de l'Union européenne[72], et les actualités respectives des membres sont partagées au sein de *newsletters* semestrielles.

La Haute Autorité, qui en assure le secrétariat depuis 2021, a organisé le 1er décembre 2022, en visioconférence, la réunion annuelle du Réseau. Un nouveau membre l'a rejoint : le registre allemand du lobbying administré par le *Bundestag* depuis janvier 2022. Plusieurs avancées législatives dans le domaine de la régulation du lobbying ont été présentées, notamment l'extension en France du répertoire des représentants d'intérêts au niveau local ou encore les travaux législatifs en cours en Irlande afin d'élargir la définition du lobbying et introduire de nouvelles sanctions en cas de manquement aux obligations déclaratives ou déontologiques.

71. hatvp.fr/lobbying/actualites/le-registre-des-lobbyistes-en-allemagne/
72. Cf. p. 41

L'ENCADREMENT DE L'INFLUENCE ÉTRANGÈRE : UN ENJEU TOUJOURS MAJEUR

La multiplication des actions d'influence, directes ou indirectes, exercées par des États étrangers et leur manque de traçabilité font peser des risques importants sur les processus démocratiques nationaux. Ce constat, formulé par l'OCDE en 2021 dans son rapport « *Le lobbying au XXIe siècle : transparence, intégrité, accès* », implique de mieux prendre en compte cet enjeu dans les dispositifs d'encadrement de la représentation d'intérêts.

En juillet 2021, la France s'est dotée d'un service technique et opérationnel chargé de la vigilance et de la protection des ingérences numériques étrangères pouvant affecter le débat public (Viginum), puis, en octobre 2021, une circulaire du Premier ministre[73] a été publiée afin de sensibiliser les agents publics aux actions d'influence étrangère dont ils pourraient être la cible.

Si la Haute Autorité n'a pas pour mission de mesurer l'influence étrangère, elle gère des dispositifs qui contribuent à apporter plus de transparence sur ce phénomène : répertoire des représentants d'intérêts, publication des déclarations d'intérêts, contrôle des mobilités entre les secteurs public et privé.

Concernant le répertoire des représentants d'intérêts, seules les entités remplissant les critères définis par l'article 18-2 de la loi du 11 octobre 2013 sont soumises à des obligations déclaratives. Si les États étrangers n'entrent pas, en tant que tels, dans le champ de la définition, les entreprises privées ou publiques, les associations et fondations et les cabinets de conseil qui représentent leurs intérêts sont susceptibles d'être qualifiés de représentants d'intérêts.

La prévention de l'ingérence étrangère a justifié, dans certains pays, la mise en œuvre de dispositifs spécifiques de contrôle des mobilités d'anciens responsables publics vers des structures privées étrangères.

Aux États-Unis, un registre des agents étrangers a été créé, en application du *Foreign Agents Registration Act (FARA)* de 1938, imposant aux personnes travaillant pour le compte d'une entité étrangère de déclarer leurs relations avec cet État et de fournir des informations sur leurs activités, notamment leurs sources de financement. Une période de carence d'un an à l'expiration des fonctions publiques s'applique dès lors qu'un responsable public de la branche exécutive avec des fonctions hiérarchiques élevées souhaite exercer des activités relevant de ce registre. Des débats sont également en cours au Royaume-Uni pour adopter un dispositif inspiré du *FARA*.

La Haute Autorité a été saisie par la Commission européenne (DG JUST) afin d'organiser une consultation des membres Réseau européen d'éthique publique, qu'elle préside, dans le cadre du paquet européen « Défense de la démocratie ».

73. Premier ministre, circulaire n° 6306/SG du 11 octobre 2021

Ce processus s'est poursuivi par la consultation des États membres, y compris de la France. Ce paquet, annoncé par la présidente de la Commission européenne dans son programme 2023, inclut une proposition de défense de nos systèmes démocratiques contre l'influence étrangère, notamment par le biais du lobbying. Les propositions devraient être finalisées au deuxième trimestre 2023. La consultation des membres du Réseau a lieu en amont de celle des États membres.

En France, la Haute Autorité contrôle la compatibilité de l'activité envisagée, par un ancien agent ou responsable public, dans le secteur privé, indépendamment du lieu de cette activité. À titre d'exemple, elle a ainsi été conduite à rendre des avis sur d'anciens ambassadeurs français souhaitant travailler au sein de sociétés étrangères. Pour prévenir les risques d'ordre déontologique, la Haute Autorité a pu encadrer les futures relations professionnelles de l'intéressé, en lui interdisant de réaliser des démarches et d'exercer une activité de représentation d'intérêts auprès du Quai d'Orsay, des services diplomatiques et consulaires français dans le pays dans lequel il était ambassadeur et des autorités nationales de ce pays. Ces réserves visent alors à préserver le fonctionnement normal, l'indépendance et la neutralité de ses anciens services.

Le contrôle déontologique permet aussi de prendre en compte la préservation des intérêts fondamentaux de la France. La Haute Autorité a ainsi empêché la reconversion d'un agent public chargé du suivi des participations au sein de l'Agence des participations de l'État qui souhaitait rejoindre, dans un secteur économique stratégique, une entreprise étrangère, à la fois partenaire et concurrente de l'entreprise française dont l'agent assurait la surveillance.

Toutefois, aucune règle particulière ou délai de carence ne vient interdire par principe une activité dans une structure représentant des intérêts étrangers.

PROPOSITIONS DE LA HAUTE AUTORITÉ

Dix ans après sa création, la Haute Autorité est ancrée dans le paysage institutionnel français et dispose d'un recul important pour porter une appréciation sur l'efficacité de son action.

Le dispositif de transparence de la vie publique doit aujourd'hui pouvoir évoluer afin de renforcer les garanties données aux citoyens de l'indépendance de l'administration vis-à-vis des intérêts privés et de l'intégrité des responsables publics.

Loin de nuire à l'efficacité de l'action publique, les propositions suivantes, pour la plupart déjà formulées dans des rapports d'activité antérieurs, seraient de nature à renouer avec la confiance des citoyens dans leurs représentants et à protéger les décisions publiques.

RENFORCER LES PRÉROGATIVES DE CONTRÔLE DE LA HAUTE AUTORITÉ

- **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

- **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 d'une déclaration de situation patrimoine par un responsable public ou d'une déclaration d'activités par un représentant d'intérêts, la sanction étant proportionnée à la gravité du manquement et à la situation de la personne poursuivie

FAIRE ÉVOLUER LE CADRE JURIDIQUE DES DÉCLARATIONS DE SITUATION PATRIMONIALE ET D'INTÉRÊTS

- **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

- Instaurer pour les membres du Gouvernement, par **l'adoption d'une circulaire** de la Première ministre, une obligation de **transmettre à la Haute Autorité un questionnaire de prévention des conflits d'intérêts**, dans un délai d'une semaine suivant la nomination

AMÉLIORER LE CONTRÔLE DES MOBILITÉS ENTRE LES SECTEURS PUBLIC ET PRIVÉ

– **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, c'est-à-dire :
  - 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

– **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, à l'occasion de leur départ vers le secteur privé

– **Préciser les sanctions applicables par l'autorité hiérarchique** en cas de défaut de saisine ou de non-respect des avis rendus par la Haute Autorité

MODIFIER LE DISPOSITIF D'ENCADREMENT DU LOBBYING POUR LE RENDRE PLUS EFFICACE

– **Simplifier les seuils déclenchant une obligation d'inscription**, en appréciant le seuil minimal de dix actions au niveau de la personne morale et non par personne physique

– **Étendre l'obligation de déclaration des activités** aux entrées en communication initiées par les responsables publics

– **Permettre les déclarations consolidées** pour les groupes de sociétés

– **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

ANNEXES

Annexe 1 – Les interventions de la Haute Autorité par type de public en 2022
page 128

Annexe 2 – Les publications de la Haute Autorité en 2022
page 131

Annexe 3 – Tableau récapitulatif des mesures de prévention pour les élus locaux désignés dans des organismes extérieurs
page 132

Annexe 4 – Le contrôle préalable à la nomination
page 133

Annexe 5 – Le contrôle des projets de cumul d'activités pour création ou reprise d'entreprise
page 134

Annexe 6 – Le contrôle des projets de mobilité des agents publics vers le secteur privé
page 136

Annexe 7 – Le contrôle des projets de mobilité vers le secteur privé des anciens membres du Gouvernement, des anciens membres d'autorités administratives ou publiques indépendantes et des anciens chefs d'un exécutif local
page 137

1 Les interventions de la Haute Autorité par type de public en 2022

INTERVENTIONS AUPRÈS DE RESPONSABLES ET AGENTS PUBLICS OU DE RÉFÉRENTS DÉONTOLOGUES

— Formation des cadres de la région Guadeloupe sur les missions de la Haute Autorité et la sensibilisation aux enjeux déontologiques (24 janvier 2022)

— Formation des nouveaux arrivants des services de la Première ministre sur les missions de la Haute Autorité et sur les principes déontologiques (17 mars 2022)

— Intervention au colloque « La lutte contre les atteintes à la probité » organisé par l'université et la chambre territoriale des comptes de la Nouvelle-Calédonie (20 mai 2022)

— Intervention à la table ronde « Déontologie et fonction publique territoriale » lors du forum annuel de la fonction juridique territoriale organisée par le CNFPT et l'Association française du droit des collectivités locales (31 mai 2022)

— Intervention lors de la table ronde « La transparence de la vie publique » organisée par l'Association des administrateurs territoriaux de France (13 juin 2022)

— Formation des nouveaux arrivants des services de la Première ministre sur les missions de la Haute Autorité et sur les principes déontologiques (15 septembre 2022)

— Participation au colloque « La fonction éthique et déontologie : de l'émergence à la maturité » à la Banque de France (20 octobre 2022)

— Déplacement à Laval, à la préfecture de la Mayenne, afin d'échanger avec les élus, les déontologues et les responsables locaux (21 novembre 2022)

— Rencontre avec les cadres dirigeants de la Ville de Paris afin de les sensibiliser aux missions de la Haute Autorité et présenter la doctrine en matière de prévention des conflits d'intérêts (23 novembre 2022)

— Participation aux Assises nationales de l'éthique publique locale organisées par l'Observatoire de l'éthique publique et l'université Polytechnique des Hauts-de-France, dans le but de sensibiliser les élus locaux, agents publics et référents déontologues à l'action de la Haute Autorité en matière de prévention des conflits d'intérêts et de diffusion d'une culture de l'intégrité dans la sphère publique locale (25 novembre 2022)

— Intervention à la table ronde « La prévention des conflits d'intérêts après la loi « 3DS » : synthèse opérationnelle pour les collectivités territoriales » des Rencontres territoriales de l'éthique publiques organisées par le CNFPT, afin de sensibiliser les agents publics locaux et les référents déontologues aux évolutions législatives récentes (30 novembre 2022)

— Participation à la table ronde « Éthique et déontologie au ministère de l'Europe et des affaires étrangères », lors de la Journée de l'intégrité du ministère, pour sensibiliser les agents aux obligations déontologiques, déclaratives et au contrôle des mobilités entre secteurs public et privé (9 décembre 2022)

INTERVENTIONS AU SEIN D'ÉCOLES DE SERVICE PUBLIC

— Formation commune à l'INSP et à l'INET, afin de sensibiliser les futurs hauts fonctionnaires de l'État et des collectivités aux enjeux déontologiques (10 mars 2022)

— Présentation des contrôles mis en œuvre par la Haute Autorité au sein du module « Approfondissement du droit pénal économique et financier » de l'ENM (20 juin 2022)

— Formation dispensée au sein du mastère « Expertise en affaires publiques européennes » de l'INSP, afin de présenter les missions de la Haute Autorité et les règles déontologique et d'encadrement de la représentation d'intérêts au niveau européen (22 septembre 2022)

— Intervention lors de la formation « La corruption : détection, prévention, répression » organisée par l'ENM, afin de présenter les missions de la Haute Autorité et ses enjeux (8 décembre 2022)

— Présentation de la Haute Autorité sur le thème de « La transparence, nouvelle valeur de la vie publique » lors du module « Éthique, déontologie et discipline » du Cycle approfondi d'études judiciaires de l'ENM (12 décembre 2022)

INTERVENTIONS AUPRÈS D'ÉLUS LOCAUX

— Présentation devant le bureau de l'Assemblée des départements de France sur l'extension du répertoire des représentants d'intérêts et les enjeux de prévention des conflits d'intérêts (23 mars 2022)

— Formation dispensée aux élus de la région Bourgogne-Franche-Comté sur la déontologie, les obligations déclaratives et la prévention des conflits d'intérêts (25 mars 2022)

— Formation dispensée aux élus du conseil départemental d'Indre-et-Loire à la déontologie, aux obligations déclaratives et à la prévention des conflits d'intérêts (20 mai 2022)

— Participation à la table ronde « Identifier les risques et mettre en œuvre les outils appropriés » du forum « Clarifier la responsabilité pénale des élus pour leur permettre d'agir en toute sécurité » au 104e Congrès annuel des maires, afin de sensibiliser les élus locaux à la prévention des risques de conflit d'intérêts et de prise illégale d'intérêts (24 novembre 2022)

INTERVENTIONS AU SEIN D'UNIVERSITÉS ET D'INSTITUTS D'ÉTUDES POLITIQUES

— Intervention au sein du Master « Vie publique et relations institutionnelles » de l'université Paris 2 Panthéon-Assas afin de présenter les missions de la Haute Autorité et les règles d'encadrement de la représentation d'intérêts (3 février 2022)

— Intervention dans le cadre du certificat d'affaires publiques de Sciences Po Paris sur le thème « Maîtriser le cadre déontologique et les débats autour de la fonction affaires publiques : le cadre légal et déontologique pour la pratique des affaires publiques », afin de sensibiliser des experts en affaires publiques et des représentants d'intérêts aux obligations qui leur incombent (9 mars 2022)

— Intervention à l'université Paris-Nanterre, lors d'une table ronde sur le thème « Comportement politique et contrôle citoyen » afin de nourrir le dialogue avec le monde universitaire et de la recherche (13 mai 2022)

— Intervention dans le cadre du certificat d'affaires publiques de Sciences Po Paris sur le thème « Maîtriser le cadre déontologique et les débats autour de la fonction affaires publiques : le cadre légal et déontologique pour la pratique des affaires publiques », afin de sensibiliser des experts en affaires publiques et des représentants d'intérêts aux obligations qui leur incombent (18 octobre 2022)

INTERVENTIONS AUPRÈS D'ACTEURS ÉCONOMIQUES ET DE REPRÉSENTANTS D'INTÉRÊTS

— Participation au webinaire « Éthique et compliance au sein du secteur public. Prévention des risques pénaux et éthiques » organisé par Adaltys, afin de revenir sur la prévention de la corruption et des atteintes à la probité et de faire bénéficier aux participants d'un retour d'expérience sur le cadre législatif et réglementaire en vigueur depuis la loi Sapin II (29 mars 2022)

— Discours d'ouverture du colloque « 5 ans après la loi Sapin II : bilan et perspectives » organisé par l'AFCL, l'APAP et les Jeunes lobbyistes, afin d'évoquer l'extension du répertoire et l'encadrement de la représentation d'intérêts (27 octobre 2022)

INTERVENTIONS AUPRÈS D'AUTRES PUBLICS

— Participation à la table ronde « Sécurisation des relations public-privé » organisée par l'IDPA, le barreau de Paris et Fleurus avocats afin de présenter les missions de la Haute Autorité, le contrôle des mobilités entre secteurs public et privé et l'encadrement de la représentation d'intérêts

— Formation à l'INSP dans le cadre du cycle de perfectionnement des collaborateurs parlementaires, afin de leur présenter les missions de la Haute Autorité et de les sensibiliser à la prévention des conflits d'intérêts et au contrôle des mobilités entre secteurs public et privé

2 Les publications de la Haute Autorité en 2022

LES PUBLICATIONS RELATIVES À LA REPRÉSENTATION D'INTÉRÊTS EN 2022[74]

— Publication sur la régulation du lobbying au Québec (7 mars 2022)

— Publication « Le lobbying autour de la loi "AGEC" » (9 mai 2022)

— *Vade-mecum* sur l'extension du répertoire des représentants d'intérêts (3 juin 2022)

— Publication sur le registre des lobbyistes en Allemagne (1er juillet 2022)

— Bilan 2021 du répertoire des représentants d'intérêts (18 juillet 2022)

LES CONTRIBUTIONS JURIDIQUES EN 2022

— Didier Migaud, entretien, « Promouvoir la probité et donner une assurance raisonnable sur l'exemplarité des responsables publics », *Droit pénal*, n°4, LexisNexis, avril 2022

— Lisa Gamgani, « Le travail de la HATVP en matière de déontologie gouvernementale », dans Mathieu Caron et Jean-François Kerléo (dir.) *La déontologie gouvernementale*, Institut Francophone pour la Justice et la Démocratie, « Colloques & Essais », 5 avril 2022

— Mise à jour des cinq fiches pratiques Lexis 360 (21 juillet 2022)

La veille juridique de la Haute Autorité	La lettre internationale de la Haute Autorité
La Haute Autorité assure une veille bimestrielle portant sur la transparence, l'intégrité, la représentation d'intérêts et plus généralement sur la déontologie. L'actualité institutionnelle, la jurisprudence récente et les contributions de la société civile à la réflexion déontologique font l'objet de courts résumés.[75] **Pour recevoir la veille juridique, écrire à : veillejuridique@hatvp.fr**	**La Haute Autorité publie aussi une lettre internationale mensuelle, en français et en anglais, qui synthétise l'actualité internationale, essentiellement institutionnelle, en matière d'intégrité publique et de lutte contre la corruption.** **Pour recevoir la lettre internationale, écrire à : comm@hatvp.fr**

74. hatvp.fr/lobbying/actualites/
75. Pour consulter les éditions précédentes de la veille juridique et de la lettre internationale : hatvp.fr/actualites-et-publications/?anchor=nos-publications&type#nos-publications

3 Tableau récapitulatif des mesures de prévention pour les élus locaux désignés dans des organismes extérieurs

Risque de conflit d'intérêts	**Risque écarté**	**Risque circonscrit à certains actes**	**Risque large**
Type d'organisme extérieur où siège l'élu local	▶ Intercommunalité ▶ Caisses des écoles ▶ Centres d'action sociale ▶ Régies personnalisées de l'article L. 2221-10 du CGCT ▶ Organismes de droit public gérant un service public à caractère administratif (par exemple, SDIS, EPSCP)	▶ SEML, SPL et SEMOP ▶ EPIC, lorsque la désignation est intervenue en application de la loi (par exemple, OPH, EPF, EPCC à caractère industriel et commercial) ▶ GIPIC ▶ Tout organisme de droit privé si désignation en application de la loi (par exemple : organismes privés d'HLM, SAFER, SCIC, agence d'urbanisme, agence de développement économique, comité départemental du tourisme, conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement)	▶ EPIC lorsque la désignation n'est pas en application de la loi ▶ Tout organisme de droit privé lorsque la désignation n'est pas en application de la loi (y compris associations)
Déport à mettre en place pour prévenir le conflit d'intérêts	**Aucun déport,** sauf, le cas échéant, pour la délibération portant sur la rémunération de l'élu	**Pas de déport, sauf** pour les délibérations : • attribuant un contrat de la commande publique ; • accordant une garantie d'emprunt ou une aide quelconque (toutefois, l'élu n'a pas à se déporter des subventions accordées directement par la délibération adoptant le budget annuel de la collectivité, en application des 1° et 2° des articles L. 2311-7 et L. 4311-2 du CGCT) ; • désignant l'élu représentant la collectivité et fixant le montant de sa rémunération ou de ses avantages. L'élu doit en outre s'abstenir de participer aux commissions d'appel d'offre et commissions d'attribution de délégations de service public lorsque l'organisme extérieur est candidat à l'attribution du contrat.	**Déport général**

4 Le contrôle préalable à la nomination

(articles L. 124-7 et L. 124-8
du code général de la fonction publique)

251 saisines pour contrôle préalable à la nomination (**+141 %** par rapport à 2021)

240 avis rendus*

* L'écart s'explique à la fois par des retraits de saisines et par des saisines reçues en fin d'année et traitées l'année suivante.

6,9 jours

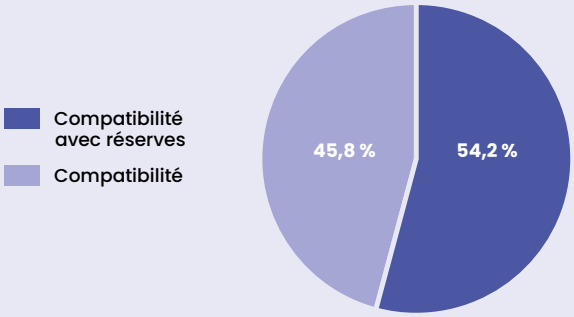
Délai moyen de traitement des saisines pour contrôle préalable à la nomination

(*délai légal : 15 jours*)

99 %

des avis pour contrôle préalable à la nomination en 2022 relevaient de la procédure de **saisine obligatoire** de la Haute Autorité

Sens des avis rendus par la Haute Autorité dans le contrôle préalable à la nomination (hors avis d'irrecevabilité et d'incompétence)



5 Le contrôle des projets de cumul d'activités pour création ou reprise d'entreprise

(article L. 123-8 du code général de la fonction publique)

Les saisines pour création ou reprise d'entreprise ne représentent en 2022 que **2,7 % des saisines** pour contrôle déontologique.

70 % des avis rendus relevaient de la procédure de saisine subsidiaire de la Haute Autorité (hors avis d'incompétence).

17 saisines pour création ou reprise d'entreprise reçues en 2022 (**- 47 %** par rapport à 2021)

11 avis rendus*

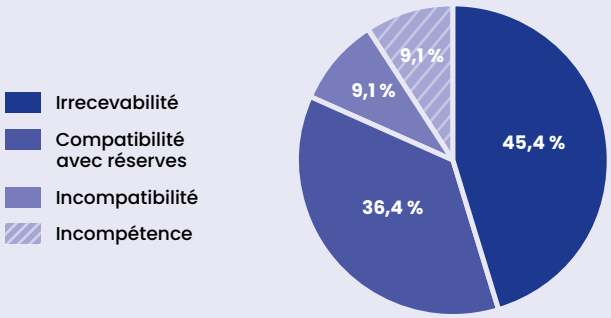
36,2 jours

Délai moyen de traitement des saisines pour création ou reprise d'entreprise

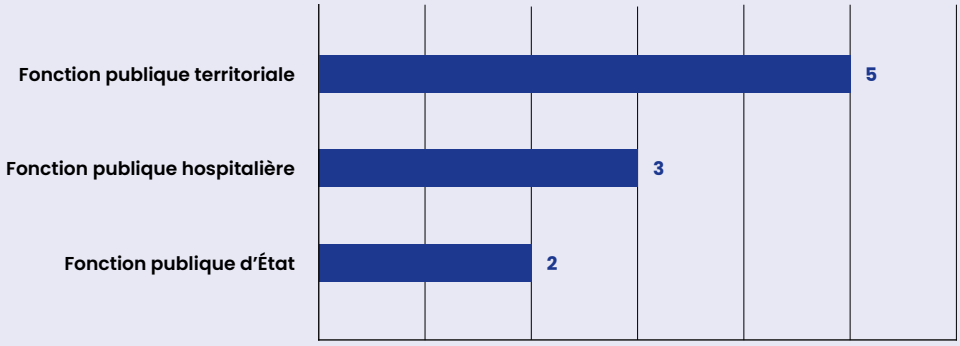
(*délai légal : 2 mois*)

* L'écart s'explique à la fois par des retraits de saisines et par des saisines reçues en fin d'année et traitées l'année suivante.

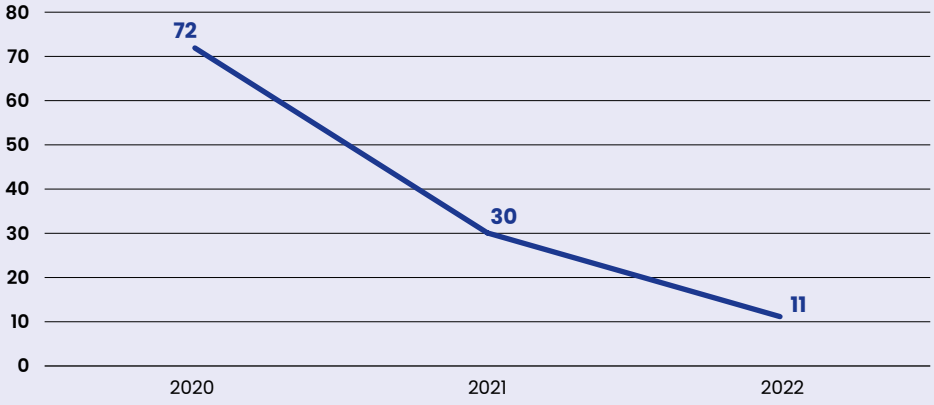
Sens des avis déontologiques rendus par la Haute Autorité sur des projets de cumul d'activités pour création ou reprise d'entreprise



Typologie des agents publics concernés par les avis rendus sur des projets de cumul d'activités pour création ou reprise d'entreprise (hors avis d'incompétence)



Nombre d'avis rendus par la Haute Autorité sur des projets de cumul d'activités pour création ou reprise d'entreprise depuis 2020



6 Le contrôle des projets de mobilité des agents publics vers le secteur privé

(articles L. 124-4 et L. 124-5 du code général de la fonction publique)

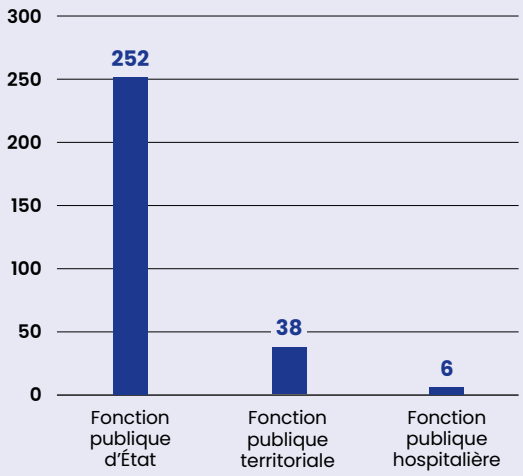
332 saisines pour des projets de mobilité vers le secteur privé
(articles L. 124-4 et L. 124-5 du code général de la fonction publique)

299 avis rendus*

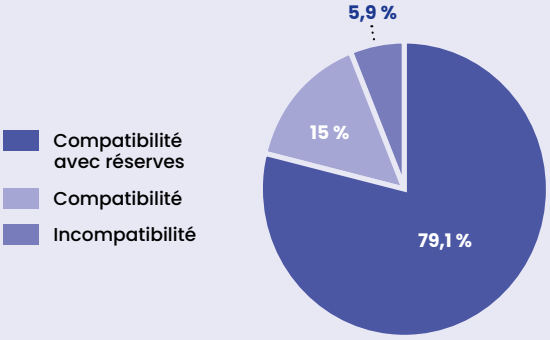
40,6 jours
Délai moyen de traitement des saisines pour mobilité vers le secteur privé
(délai légal : 2 mois)

* L'écart s'explique à la fois par des retraits de saisines et par des saisines reçues en fin d'année et traitées l'année suivante.

Typologie des agents publics concernés par les avis rendus sur des projets de mobilité vers le secteur privé (hors avis d'incompétence)



Sens des avis déontologiques rendus par la Haute Autorité sur des projets de mobilité d'agents publics vers le secteur privé (hors avis d'irrecevabilité et d'incompétence)



7 Le contrôle des projets de mobilité vers le secteur privé des anciens membres du Gouvernement, des anciens membres d'autorités administratives ou publiques indépendantes et des anciens chefs d'un exécutif local

(article 23 de la loi du 11 octobre 2013)

39 saisines pour des projets de mobilité vers le secteur privé

(article 23 de la loi du 11 octobre 2013)

31 avis rendus*

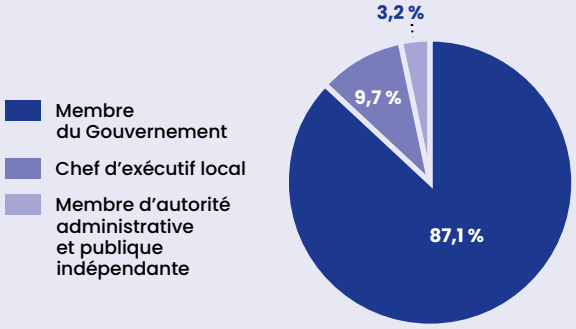
* L'écart s'explique à la fois par des retraits de saisines et par des saisines reçues en fin d'année et traitées l'année suivante.

34,6 jours

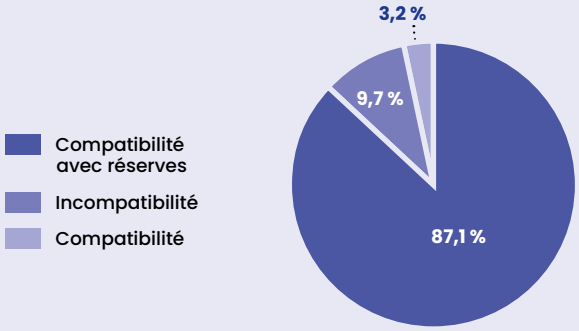
Délai moyen de traitement des saisines pour mobilité vers le secteur privé

(*délai légal : 2 mois*)

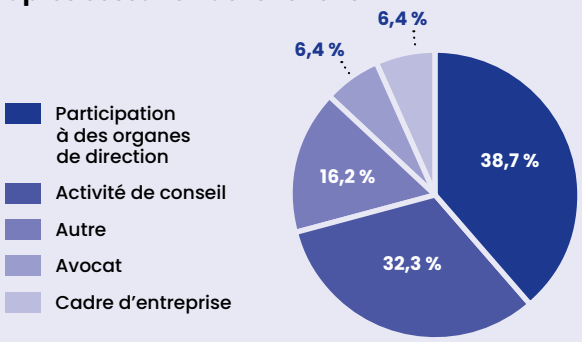
Typologie des responsables publics à l'origine d'une saisine pour mobilité vers le secteur privé



Sens des avis déontologiques rendus par la Haute Autorité sur des projets de mobilité des responsables publics vers le secteur privé



Nature de l'activité envisagée après cessation de fonctions



ISSN 2647-3771

Conception graphique
EFIL - www.efil.fr

Impression
Gibert & Clarey

Crédits photographiques
Couverture : Adobe Stock, Gettyimages - Serge Bouvet : p. 3, p. 14 à p. 19, p.20, p. 42 - Vincent Krieger : p. 41 - Adobe Stock : p. 51, p. 79 - Gettyimages : p. 29, p. 63, p. 68, p. 89, p. 103, p. 105, p. 107

Haute Autorité
pour la transparence
de la vie publique

Suivez-nous sur
@HATVP
Haute Autorité pour la transparence
de la vie publique

hatvp.fr